

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(УНИВЕРСИТЕТ)
МИД РОССИИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Под редакцией Ольги Буториной

*Допущено Учебно-методическим объединением вузов
Российской Федерации по образованию
в области международных отношений
в качестве учебника для студентов вузов,
обучающихся по направлениям подготовки (специальностям)
«Международные отношения» и «Зарубежное регионоведение»*



Москва
2011

УДК 341
ББК 67.412

E24 Проект сотрудничества МГИМО(У) — БиПи
При поддержке Фонда
«Экономическое развитие высшей школы»

Рецензенты:

Дынкин А.А. — директор Института мировой экономики и международных отношений РАН, д-р экон. наук, проф., академик РАН;

Богатуров А.Д. — первый проректор МГИМО (У) МИД России, д-р полит. наук, профессор

E24 **Европейская интеграция:** учебник / под ред. О.В. Буртиной. — М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. — 720 с., ил.

ISBN 978-5-93211-04-92

Учебник подготовлен Московским государственным институтом международных отношений МИД России в сотрудничестве с Институтом Европы Российской академии наук. В нем максимально полно, систематизировано и доступно освещается развитие интеграционных процессов в Европе с середины XX в. до наших дней. Особое внимание уделяется роли в этих процессах России, подробно излагаются направления сотрудничества России и Евросоюза.

Книга включает 45 глав, сгруппированных в шесть разделов: «Региональная интеграция и ее европейское воплощение»; «Организационная система ЕС»; «Направления деятельности ЕС»; «ЕС в системе международных отношений»; «Сотрудничество России и ЕС»; «Интеграционные процессы в Большой Европе». Все главы имеют четкую структуру, снабжены врезками, выводами, контрольными вопросами и списком рекомендуемой литературы.

Для студентов, аспирантов и преподавателей вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся проблемами европейской интеграции.

УДК 341
ББК 67.412

ISBN 978-5-93211-04-92

© МГИМО(У) МИД России, 2011
© Дизайн обложки. Евгений Иванов
(Eugene Ivanov), 2011

*Светлой памяти
Ивана Георгиевича Тюлина
посвящается*

Предисловие

Учебник «Европейская интеграция» — результат совместного проекта, осуществленного Московским государственным институтом международных отношений МИД России и Институтом Европы Российской академии наук. Его основной целью было преобразовать накопленные в данной области обширные академические знания в образовательные знания и навыки. Реализация проекта заняла несколько лет, в течение которых ученые и преподаватели формировали структуру данного учебника, выстраивали его внутреннюю логику, искали наилучшие способы объяснения материала, тщательно отбирали примеры.

Методическую основу книги составляет опыт профессоров и преподавателей кафедры европейской интеграции, созданной в МГИМО (У) в 2003 г. по личной инициативе первого проректора, блистательного российского ученого и дипломата Ивана Георгиевича Тюлина (1947–2007). На протяжении семи лет кафедра разработала свыше 20 различных курсов по тематике европейской интеграции, которые преподаются на шести факультетах университета.

Согласно замыслу авторов, в книге воплощен междисциплинарный подход к изучению предмета. Вопросы политики, экономики, права, истории, географии, культуры освещаются в ней в той естественной взаимосвязи, которая присуща реальным интеграционным процессам. Организация материала отвечает задачам многоуровневой подготовки: одни части книги могут быть использованы в бакалаврской подготовке, тогда как другие предназначены для получения более углубленного знания в рамках элективных курсов и магистерских программ.

Значительное внимание уделяется роли России в современной Европе. Серия глав посвящена ее отношениям с Европейским Союзом и сотрудничеству в рамках Содружества

Независимых Государств. Во многих главах имеются параграфы, освещающие участие Российской Федерации в конкретных проектах и программах.

Структура работы соответствует ее назначению — дать комплексное представление о процессах европейской интеграции в их исторической взаимосвязи и современном многообразии. Учебник состоит из шести разделов. В разделе I дается понятие региональной интеграции, излагаются ее теоретические основы, эволюция европейской идеи и история европейского строительства. В разделе II описано, как функционируют руководящие органы Европейского Союза, его правовая и финансовая системы. В разделе III раскрывается содержание основных направлений внутренней политики ЕС, рассматривается проблематика расширения его состава. В разделе IV дается характеристика международного положения ЕС, его связей с третьими странами и их группировками. В разделе V излагаются история, правовая и политическая база, а также различные аспекты сотрудничества России и Европейского Союза. В разделе VI дается представление о субрегиональных интеграционных группировках в Европе, рассматриваются вопросы взаимодействия стран СНГ друг с другом и с Европейским Союзом, а также дается характеристика места России и ЕС в современной Европе.

Авторы ставили перед собой цель излагать материал системно, четко и доступно. Для удобства студентов на протяжении всего текста сделаны врезки четырех типов. В рубрике «Уточним понятия» объясняются важнейшие и вызывающие трудности термины и понятия. Под заголовком «Полезно запомнить» помещаются ключевые сведения, без которых невозможно полноценное усвоение материала. Врезки «Цитата» и «События и факты» знакомят читателей с яркими высказываниями и событиями, помогающими составить живое и многомерное представление о рассматриваемом предмете (должности официальных лиц приведены на указанную дату).

В конце каждой главы сжато излагается ее основное содержание, делаются выводы и отмечаются важнейшие тенденции. Контрольные вопросы предназначены для самостоятельной проверки знаний. В списки рекомендуемой литературы авторы стремились включить наиболее авторитетные по

данной тематике работы: монографии отечественных и зарубежных ученых, статьи из академических журналов, труды видных политических деятелей, известные учебники и документы. На материалы, размещенные в сети Интернет, даются соответствующие ссылки.

Неоценимую помощь авторскому коллективу оказали Ольга Алексеевна Смирнова и Мария Ивановна Шакоотько, взявшие на себя решение множества организационных и технических вопросов. Книга во многом сложилась благодаря их стараниям, терпению и преданности общей цели.

Авторский коллектив: М.Г. Абрамова, канд. ист. наук (гл. 32 совместно с О.В. Буториной); О.Б. Александров, канд. полит. наук (гл. 33); Ю.А. Борко, д-р экон. наук, проф. (гл. 5 совместно с О.В. Буториной; гл. 35; гл. 36, п. 1; гл. 37); О.В. Буторина, д-р экон. наук — ответственный редактор (гл. 1; гл. 3; гл. 5 совместно с Ю.А. Борко, гл. 7; гл. 11 совместно с Н.Б. Кондратьевой; гл. 12; гл. 15, п. 3; гл. 21; гл. 24 совместно с А.Н. Цибулиной; гл. 28; гл. 32 совместно с М.Г. Абрамовой; гл. 36, п. 3; гл. 39); Л.С. Воронков, д-р ист. наук, проф. (гл. 40); В.В. Журкин, д-р ист. наук, проф., действительный член (академик) РАН (гл. 13); Е.Б. Завьялова, канд. экон. наук, доц. (гл. 19, 20); А.В. Загорский, канд. ист. наук, доц. (гл. 43, 44); Т.М. Исаченко, канд. экон. наук, доц. (гл. 27); Н.Ю. Кавешников, канд. полит. наук (гл. 9, 10, 23, 29, 38); Н.Б. Кондратьева, канд. экон. наук, доц. (гл. 11 совместно с О.В. Буториной; гл. 17, 42); Л. Лукшик (гл. 41); Ж.М. Медеубаева, канд. ист. наук, доц. (гл. 22); О.Ю. Потемкина, канд. ист. наук (гл. 14, 25; гл. 36, п. 2); С.Е. Савостин (гл. 15, п. 1, 2); М.В. Стрежнева, д-р полит. наук (гл. 2, 6, 8, 18); А.И. Тэвдой-Бурмули, канд. полит. наук (гл. 4, 30, 31); Б.Е. Фрумкин, канд. экон. наук, доц. (гл. 16); А.Н. Цибулина (гл. 24 совместно с О.В. Буториной, гл. 26); Н.П. Шмелев, д-р экон. наук, проф., действительный член (академик) РАН (гл. 45); Т.В. Юрьева, канд. ист. наук, доц. (гл. 34; гл. 36, п. 3).

Сокращения

- АКТ — Африка, Карибское море и Тихоокеанский бассейн
АПК — агропромышленный комплекс
АСЕАН — Ассоциация стран Юго-Восточной Азии
АТР — Азиатско-Тихоокеанский регион
АТЭС — Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
БМР — Банк международных расчетов
ВИЭ — возобновляемые источники энергии
ВВП — внутренний валовой продукт
ВВС — военно-воздушные силы
ВМФ — военно-морской флот
ВНД — валовой национальный доход
ВПК — военно-промышленный комплекс
ВТО — Всемирная торговая организация
ГАТТ — Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ГДР — Германская Демократическая Республика
ГКБ — голосование квалифицированным большинством
ДОВСЕ — Договор об обычных вооруженных силах в Европе
ДЭХ — Договор к Энергетической хартии
ЕАСТ — Европейская ассоциация свободной торговли
ЕБРР — Европейский банк реконструкции и развития
ЕВР — Единый внутренний рынок
ЕВС — Европейская валютная система
Евратом — Европейское сообщество по атомной энергии
ЕврАзЭС — Евразийское экономическое сообщество
ЕЛРЭГ — Единый либерализованный рынок электроэнергии и газа
ЕЕА — Единый европейский акт
ЕИБ — Европейский инвестиционный банк
ЕИФ — Европейский инвестиционный фонд
ЕОА — Европейское оборонное агентство, европейский ордер на арест
ЕОС — Европейское оборонительное сообщество
ЕОУС — Европейское объединение угля и стали
ЕПБО — Европейская политика безопасности и обороны
ЕПС — Европейский платежный союз, Европейское политическое сообщество, Европейская политика соседства
ЕС — Европейский Союз, Европейское сообщество

Сокращения

- ЕСФ — Европейский социальный фонд
ЕСЦБ — Европейская система центральных банков
ЕТТ — Единый таможенный тариф
ЕФВС — Европейский фонд валютного сотрудничества
ЕФРР — Европейский фонд регионального развития
ЕЦБ — Европейский центральный банк
ЕЭП — Европейское экономическое пространство
ЕЭС — Европейское экономическое сообщество
ЗСТ — зона свободной торговли
КЕС — Комиссия европейских сообществ
КПД — коэффициент полезного действия
ЛЭП — линия электропередач
МАГАТЭ — Международное агентство по атомной энергии
МВФ — Международный валютный фонд
Меркосур — Общий рынок стран Южного Конуса
МОК — механизм обменных курсов
МТК — международный транспортный коридор
НАТО — Организация Североатлантического договора
НАФТА — Североамериканское соглашение о свободной торговле
НДС — налог на добавленную стоимость
НИОКР — научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
ОБСЕ — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВД — Организация Варшавского договора
ОВПБ — Общая внешняя политика и политика безопасности
ОДКБ — Организация договора о коллективной безопасности
ОЕЭП — Общее европейское экономическое пространство
ОМК — открытый метод координации
ООН — Организация Объединенных Наций
ОПБО — Общая политика безопасности и обороны
ОПЕК — Организация стран — экспортеров нефти
ОСП — Общая сельскохозяйственная политика
ОЭП — Общее экономическое пространство
ОЭСР — Организация европейского сотрудничества и развития
ОЧЭС — Организации черноморского экономического сотрудничества
ППИ — прямые иностранные инвестиции
ППС — паритет покупательской способности
ПСП — Постоянный совет партнерства
РНБ — режим наибольшего благоприятствования
РСПП — Российский союз промышленников и предпринимателей
СДР — специальные права заимствования (расчетная единица МВФ)
САС — Соглашение об ассоциации и стабилизации
СГБМ — Совет государств Балтийского моря
СМИ — Средства массовой информации
СМИД — Совет министров иностранных дел

- СМО — Совет министров обороны
СМТК — стандартная международная товарная классификация
СНГ — Содружество Независимых Государств
СПГ — сжиженный природный газ
СПС — Соглашение о партнерстве и сотрудничестве
ССМ — Северный Совет министров
СССР — Союз Советских Социалистических Республик
США — Соединенные Штаты Америки
СЭВ — Совет экономической взаимопомощи
ТАСИС — Техническое содействие странам СНГ
ТАРГЕТ — Трансъевропейская автоматизированная экспресс-система валовых расчетов в режиме реального времени
ТНК — транснациональная корпорация
ТЭК — топливно-энергетический комплекс
УТД — упрощенный транзитный документ
ФЕОГА — Европейский фонд ориентации и гарантий сельского хозяйства
ФРГ — Федеративная Республика Германия
ЦВЕ — Центральная и Восточная Европа
ЦЕФТА — Центральное-европейское соглашение о свободной торговле
ШОС — Шанхайская организация сотрудничества
ЭВС — Экономический и валютный союз
ЭКОВАС — Экономическое сообщество государств Западной Африки
ЭКСОК — Экономический и социальный комитет
ЭКЮ — Европейская расчетная единица
ЭФК — Экономический и финансовый комитет
ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНКТАД — Конференция ООН по торговле и развитию

Раздел I
**РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ
И ЕЕ ЕВРОПЕЙСКОЕ ВОПЛОЩЕНИЕ**

Глава 1

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

◆ *Глобализация и интернационализация* ◆ *Понятие региональной интеграции* ◆ *Содержание интеграционного процесса* ◆ *Стадии региональной интеграции* ◆ *Предпосылки европейской интеграции*

1.1. Глобализация и интернационализация

Понятие «региональная интеграция» тесно связано с понятиями «интернационализация» и «глобализация». Все они означают усиление взаимосвязей между отдельными странами и обществами в самых разных сферах: экономической, политической, военной, культурной. Данные понятия также предполагают совершенствование коммуникаций, развитие транспортной сети и электронных систем связи, многократный рост обмена товарами, услугами и технологиями, активную миграцию населения и т.д.

В современной литературе нет общепринятого определения глобализации и единого взгляда на ее временные рамки. Одни авторы (как отечественные, так и зарубежные), считают, что глобализация началась в последней четверти XX в., когда получили распространение информационные технологии, произошла либерализация международных экономических отношений, а взаимозависимость стран и регионов стала неотъемлемой частью их повседневной жизни. В рамках данного подхода *глобализация* трактуется как *новейшая фаза интернационализации*. При этом считается, что интернационализация, т.е. создание мирового хозяйства, началась с эпохи Великих географических открытий.

Другие авторы полагают, что глобализация — явление не новое, а развивалась на протяжении нескольких тысяч лет от

простых форм к сложным. По их мнению, глобализация началась с Шумерского царства, древних индийской и китайской цивилизаций или, самое позднее, с Римской империи. В их понимании *глобализация — это процесс трансформации пространственной организации мира, сопровождающийся возникновением новых структур активности и власти*. В новейшее время глобализация приобретает дополнительные качества: она охватывает большинство сфер жизни человека, резко возрастают объем и скорость потоков товаров, услуг и капитала, усиливается степень регулирования международных отношений. При этом представители обоих подходов сходятся в том, что отношения между странами и народами, развивавшиеся много веков, перешли во второй половине XX в. в новое качество. Кроме того, и те и другие выделяют несколько характерных черт глобализации, а именно:

- глобализация напрямую *связана с научно-техническим прогрессом* и развитием коммуникаций. Так, формирование в конце XIX в. единого мирового хозяйства стало возможным благодаря промышленной революции, созданию сети железных дорог, изобретению телеграфа (1837) и телефона (1876). Прокладка телеграфного кабеля по дну Атлантики (1858) позволила связать промышленные и финансовые центры Старого и Нового Света. Создание персонального компьютера (1976) и появление Интернета (1990) открыли эпоху информационных технологий, а также действующих в режиме реального времени СМИ, финансовых рынков, международных систем расчетов;
- глобализации свойственна *возрастающая открытость обществ*, устранение всевозможных барьеров на пути движения товаров, капиталов, людей, идей, технологий. Происходит интенсивный обмен между культурами, а также распространение определенных моделей государственного устройства и способов хозяйствования. Деятельность Всемирной торговой организации (ВТО) способствовала росту мировой торговли и устранению многих барьеров на пути движения капиталов, в результате чего многократно увеличились объемы международного инвестирования. После окончания холодной войны глобализация активно способствует демократизации;

- следствием глобализации стало *изменение существующих и возникновение новых центров политического влияния и структур власти*. Например, появившиеся в конце XIX в. транснациональные корпорации (ТНК), во второй половине XX в. уже аккумулировали более 50% мирового производства и превратились в самостоятельную силу, почти неподвластную национальным правительствам. С 60-х годов прошлого столетия быстро увеличивается число межправительственных организаций и происходит лавинообразный рост неправительственных организаций. Разнообразные международные режимы являются сегодня важнейшей составляющей мировой политики;
- глобализация ведет к *возникновению новых рисков*. Прозрачность национальных границ, отсутствие технических и идеологических границ создают условия для распространения финансовых кризисов, нелегального транзита наркотиков и вооружений, незаконной миграции населения и терроризма. Глобализация обостряет проблемы самоидентификации личности, что повышает риск межэтнических и религиозных конфликтов. Усиление конкуренции порождает новые угрозы для здоровья человека и окружающей среды;

Уточним понятия

Страта (от лат. *stratum* — настил, слой) — слой, группа, объединенная общими социальными, экономическими, политическими и другими признаками. В отдельной стране страта представляет собой общественный слой или группу людей, в мировом сообществе — группу государств или иных акторов международных отношений.

Стратификация — процесс образования страт. Стратификация отличается от простого расслоения тем, что создает устойчивую структуру (например, общества, воздуха в атмосфере, воды в океане), которая обуславливает восходящие и нисходящие потоки.

Синергия (от греч. *synergeia* — сотрудничество, содружество) — результат совместного действия двух или нескольких сил, превышающий сумму их отдельных действий.

Лояльность (от франц. *loyal* — верный) — верность действующим законам, соблюдение существующих правил, норм и предписаний даже при несогласии с ними.

- *глобализация не гарантирует лучшую жизнь каждому народу и каждому человеку.* Она охватывает далеко не все регионы мира, а ее преимущества распределяются весьма неравномерно. Стратификация, выделение центра и периферии — естественное, объективное качество глобализации. В сфере экономики можно выделить несколько устойчивых групп: промышленно развитые страны, беднейшие государства с душевым доходом менее 700 долл. в год, новые индустриальные страны, государства с переходной экономикой. У каждой группы — свой профиль глобализации, свои задачи, риски и возможности.

1.2. Понятие региональной интеграции

Региональная интеграция как явление возникла после Второй мировой войны. В 1949 г. СССР и социалистические государства Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) учреждают Совет экономической взаимопомощи (СЭВ). В 1950 г. в Западной Европе создается Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), в 1957 г. — Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), а в 1959 г. — Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ). В 1960-е и 1970-е годы возникают многочисленные группировки развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки, чему в значительной степени способствует процесс деколонизации. На рубеже 1980–1990-х годов оформляются Североамериканская ассоциация свободной торговли (НАФТА), Общий рынок стран Южного Конуса (Меркосур), Содружество Независимых Государств (СНГ) и несколько других группировок на пространстве бывшего СССР. Что же объединяет все эти непохожие группировки?

Признаки. Термин «интеграция» происходит от латинского корня *integr*, что значит «целый», т.е. интеграция предполагает образование новой общности. Научный коллектив кафедры европейской интеграции МГИМО выделяет семь основных признаков региональной интеграции:

- *региональная интеграция является игрой с положительной суммой.* Она выгодна как каждому участнику, так и группировке в целом. Объединившись, государства-члены по-

- лучают преимущества, которых не могли бы добиться в одиночку (так называемый синергетический эффект);
- *региональное объединение выделяется из остального мира и обособливается от него. Обычно либерализация потоков товаров, капиталов, услуг и людей внутри интеграционной группировки сочетается с намеренной или невольной дискриминацией аутсайдеров;*
 - *региональная интеграция — сознательный и добровольный процесс. Усиление взаимозависимости государств (например, вследствие активной внешней торговли, деятельности ТНК и финансовых групп) без участия правительств не является интеграцией. Отечественный исследователь Ю.В. Шишков называет это интегрированием. Интегрирование может быть как предпосылкой, так и следствием региональной интеграции. Поскольку интеграция — дело сугубо добровольное для всех ее участников, силовое объединение территорий и создание империй не является интеграцией;*
 - *интеграция охватывает внутреннюю и внешнюю политику государств-членов. Например, в ЕС действуют общие правила конкуренции и принципы государственной бюджетной политики; существует гражданство ЕС. В отличие от региональных группировок международные организации регулируют в основном трансграничные процессы (на юридическом языке — отношения, осложненные международным элементом). Поэтому деятельность ВТО нельзя назвать интеграцией;*
 - *региональная интеграция охватывает многие сферы общественной жизни: экономику, политику, право, экологию, миграцию рабочей силы, науки и технику, образование и т.д. Международные же организации (за исключением региональных) обычно действуют в одной сфере. Так, МВФ занимается валютными отношениями, МАГАТЭ — ядерной энергетикой, ОПЕК — производством и поставками нефти, поэтому они не относятся к интеграционным группировкам;*
 - *обычно региональная группировка имеет общие органы и нормативную базу. Общие органы могут действовать на основе межправительственного сотрудничества, в рамках которого*

решения принимаются представителями государств-членов на основе консенсуса. В наиболее продвинутых интеграционных группировках страны делегируют наднациональным органам часть государственного суверенитета;

- региональная интеграция базируется на *представлении об общей будущей судьбе ее участников*. Такое представление обычно (но не обязательно) опирается на общую историю и культуру. Концепция будущей общей судьбы предполагает, что члены объединения имеют постоянные обязательства в отношении друг друга.

Понятия. Существует несколько основных понятий интеграции. Наиболее распространенное определение трактует интеграцию как постепенное сращивание национальных рынков и формирование на основе этого целостного хозяйственного комплекса, а потом и политического союза. Большинство других определений вытекают из различных теоретических моделей интеграции, таких как федерализм, неофункционализм, теория коммуникаций и межправительственный подход.

Сторонники федерализма полагают, что интеграция должна вести к созданию сверхгосударства, и поэтому определяют ее как объединение с наднациональными органами управления. Главным признаком интеграции они считают наличие наднациональных органов, которым государства-члены передают часть национального суверенитета.

В теории коммуникации интеграция рассматривается как сплоченное и безопасное сообщество, исповедующее общие ценности и ведущее к развитию совместной идентичности. Признаком интеграции считается наличие между ее участниками более тесных связей, нежели с партнерами извне.

Неофункционалисты полагают, что интеграция — процесс формирования нового сообщества, полезного для его членов, с центральными органами власти. Национальные власти могут делегировать органам сообщества исполнительные полномочия, но не суверенитет. Население признает наднациональные органы и проявляет к ним лояльность, т.е. готовность подчиняться их решениям.

Данные определения имеют один общий недостаток: они не отвечают на вопрос о главной цели интеграции, о ее стратегической миссии. Коллектив кафедры европейской интеграции МГИМО в 2005 г. выдвинул новое определение, базирующееся на понимании интеграции в контексте процесса глобализации. С одной стороны, глобализация усиливает взаимосвязи между странами и регионами, а с другой — ведет к разделению мира на страты и установлению жесткой иерархии силы. Страты формируются по уровню благосостояния, степени мирового политического, экономического и культурного влияния, доступу к ресурсам и использованию новых технологий.

Итак, по нашему мнению, *региональная интеграция представляет собой модель сознательного и активного участия группы стран в процессе глобальной стратификации мира*. Ее главная общая цель — создание максимально успешной страты, т.е. укрепление позиций объединения в сферах, наиболее важных для данного этапа глобализации. Задача каждой отдельно взятой страны — обеспечить себе максимально благоприятную стратегическую перспективу. Интеграция позволяет максимально использовать преимущества глобализации, одновременно ограничивая ее негативное воздействие.

1.3. Содержание интеграционного процесса

Задачи интеграции. Для достижения названной выше цели интеграция ставит и решает конкретные задачи. В рамках современного мирового опыта из них выделяются три наиболее важные:

- укрепление позиций группировки в мире;
- политическая стабильность внутри региона;
- развитие экономики и рост благосостояния.

В зависимости от специфики и «возраста» группировки приоритетность задач варьируется, но их набор остается неизменным. Так, по крайней мере, было до начала XXI в., когда в число приоритетов интеграции, особенно европейской, стали выдвигаться общие ценности, их защита, упрочение и распространение.

Региональная интеграция всегда сродни крепости, ее важнейшее назначение — защищать своих от чужих. Например,

таможенный союз позволяет его участникам создать внутреннее пространство свободной торговли и отгородиться общим таможенным барьером от третьих стран. Это дает явные преимущества местным производителям, укрепляет их позиции на внешних рынках и защищает от конкурентов из других регионов мира.

Для внутренней политической стабилизации интеграция полезна тем, что, став союзниками, государства-участники принимают кодекс добрососедства, а у их граждан кардинально улучшается восприятие соседей. В дальнейшем усиление хозяйственной взаимозависимости делает военные действия внутри группировки экономическим абсурдом. Интеграция призвана выравнивать межрегиональные различия в уровнях экономического развития и сглаживать перепады хозяйственной конъюнктуры, что также сужает базу для внутренних конфликтов.

Экономическая полезность интеграции имеет несколько измерений. Во-первых, официально оформленный союз позволяет *легально* обходить правила ВТО и вводить ограничения в отношении третьих стран. Так, Евросоюз в течение 40 лет поддерживает свое сельское хозяйство высокими пошлинами, импортными квотами и экспортными субсидиями. Благодаря им продукция европейских фермеров поставляется на внешние рынки по ценам ниже себестоимости.

Во-вторых, устранение таможенных и иных барьеров увеличивает емкость внутреннего рынка. Местные компании получают возможность продавать свои товары на всей территории союза и, значит, расширять производство до объемов, когда издержки на единицу продукции достигают минимума (т.е. использовать эффект масштаба). В-третьих, экономическая интеграция усиливает конкуренцию и одновременно снимает с национальных правительств часть моральной ответственности за неблагоприятные социальные последствия структурных реформ. Сокращение рабочих мест в неконкурентных отраслях, уменьшение государственных субсидий предприятиям, ограничение социальных льгот — все эти непопулярные меры национальные правительства могут подавать гражданам не как собственную инициативу, а как директиву наднациональных органов.

Принципы построения интеграции. Деятельность интеграционных объединений в различных частях мира позволяет выделить общие принципы их построения.

Интеграция является общим проектом для всех ее участников. Именно проектом, а не чудодейственным средством, которое моментально повышает уровень благосостояния и международный статус любой страны. Интеграция смещает баланс выгод и издержек глобализации в пользу стран-членов и нередко создает льготные условия для наиболее слабых участников. Дальше все зависит от самих стран: одним удастся использовать преимущества интеграции, другим — нет.

Интеграция требует постепенности. Шесть стран, подписавших в 1957 г. договор о создании ЕЭС, готовили переход к таможенному союзу в течение 11 лет, и он заработал летом 1968 г. Общий рынок (т.е. свободное передвижение товаров, услуг, капиталов и людей) оформился в ЕС к 1992 г. — спустя 35 лет после образования Сообщества. Путь к валютному союзу занял более 40 лет. Кстати, первый проект валютного союза, выдвинутый в 1970 г., провалился из-за недостаточной проработки и отсутствия в ЕС общей экономической политики.

Интеграции нужен адекватный механизм принятия решений и их реализации. Нынешний успех Европейского Союза стал возможен благодаря многолетней практике согласования позиций и поиска компромиссов. Органы ЕС, несмотря на излишнюю бюрократизацию, выполняют свои главные задачи. Они позволяют принимать коллективные решения, отвечающие интересам всего сообщества, и контролируют их исполнение.

Противоречия интеграции. В любой интеграционной группировке, помимо разногласий между отдельными странами, возникает четыре узла постоянных противоречий.

Первое противоречие возникает *между общими и национальными интересами.* При создании ЕОУС все были согласны, что для успешного развития угольной и сталелитейной промышленности необходимо устранить таможенные барьеры в торговле. На практике же Франция и Бельгия пытались сохранить таможенную защиту национальных шахт и металлургических заводов, опасаясь, что они не выдержат конку-

ренции с немцами. В Меркосур было решено сформировать к 2006 г. таможенный союз и ввести общий таможенный тариф. Бразилия как наиболее индустриально развитая страна была заинтересована в низких пошлинах на продукцию традиционных отраслей (где она вполне конкурентоспособна) и в высоких — на оборудование и технически сложные изделия (производство которых она только начинает осваивать). Аргентина, Парагвай и Уругвай, напротив, стремились защитить свои немногие экспортные отрасли (преимущественно традиционные и трудоемкие) и максимально открыть рынки оборудования, которое они не производят, а только импортируют. Как следствие, общий тариф Меркосур содержит десятки изъятий.

Второе противоречие — *между национальным суверенитетом и полномочиями группировки*. По мере развития ЕС круг вопросов, которые решаются наднациональными органами, постоянно расширяется. Это значит, что национальные правительства все чаще должны подчиняться коллективной воле, в том числе интересам других стран-членов. Одновременно органы ЕС вынуждены отходить от единогласных решений, заменяя их голосованием большинством (простым или квалифицированным). В противном случае интеграционное объединение может стать плохо управляемым, потерять мобильность. Однако передача на наднациональный уровень функций, традиционно связываемых с понятиями государственности и суверенитета, всегда проходит очень трудно.

Третье противоречие — *между прогрессом интеграции и целостностью группировки*. По мере развития интеграции оказывается, что часть стран не может или не желает участвовать в новых проектах. В Евросоюзе проблема разных скоростей впервые обозначилась при строительстве валютного союза, когда Великобритания и Дания оговорили свое право не переходить на единую валюту. В 2010 г. в зону евро входило 16 из 27 стран ЕС. Великобритания и Дания не присоединились к шенгенской зоне, хотя ее участниками стали не входящие в ЕС Норвегия, Исландия и Швейцария.

Четвертое противоречие — *между дееспособностью и правоспособностью группировки*. На практике оно предстает как разрыв между планами руководителей объединения и обще-

ственным мнением. Успешно развивающаяся интеграция предполагает постепенную передачу власти с национального уровня на наднациональный. Это может вызывать недовольство населения, поскольку на высоких стадиях интеграции рядовым гражданам становится все сложнее понимать ее цели и правила. В итоге общественная поддержка интеграции снижается, и перед руководством объединения возникает дилемма: принимать решения, не считаясь с мнением населения (что противоречит принципам демократии), либо ограничить темп интеграции.

1.4. Стадии региональной интеграции

Современную классификацию стадий региональной интеграции предложил в 1961 г. известный американский экономист венгерского происхождения Бела Балаша. По его мнению, можно выделить следующие основные стадии.

1. *Зона свободной торговли* — подразумевает отмену таможенных пошлин и квот в торговле между государствами-членами. При этом каждый из участников сохраняет собственный торговый режим в отношении третьих стран.

2. *Таможенный союз* — возникает, когда участники зоны свободной торговли вводят общий таможенный тариф и переходят к единой торговой политике в отношении третьих стран.

3. *Общий внутренний рынок* — означает таможенный союз, обеспечивающий свободу движения товаров, плюс свободное движение услуг, капиталов и лиц.

4. *Экономический и валютный союз* — формируется на основе общего внутреннего рынка путем введения общей экономической политики и единой валюты.

5. *Политический союз* — предполагает добавление к экономическому и валютному союзу общей внешней и внутренней политики, что максимально приближает региональное объединение к конфедерации или федерации.

На практике зона свободной торговли довольно уязвима, поскольку позволяет экспортерам из третьих стран обходить национальное таможенное законодательство, (т.е. вво-

зять товар не напрямую, а через ту страну — участницу зоны свободной торговли, которая устанавливает самый низкий уровень пошлин). Этот недостаток обычно компенсируется сложной системой правил происхождения товаров. В ЕС зоны свободной торговли в чистом виде никогда не существовало, поскольку там сразу приступили к созданию таможенного союза.

Таможенный союз и общий рынок предпочтительнее зоны свободной торговли, но для их создания требуется больше усилий. Экономический и валютный союз создан только в ЕС и в обозримой перспективе не появится ни в одной другой региональной группировке мира. Политический союз пока рассматривается как теоретическая возможность. Принятие Евросоюзом конституции могло приблизить его к политическому союзу, однако эта попытка не удалась.

Следует заметить, что представленная классификация не безупречна. Ее объектом является в основном экономическая интеграция, тогда как интеграция во внешней политике, внутренних делах, в науке, культуре, образовании, транспорте, экологии и многих других сферах выпадает из поля зрения.

В 1960-е годы возникли понятия негативной и позитивной интеграции. Негативной интеграцией называют все мероприятия, цель которых — предоставление бизнесу возможности свободно работать на всем пространстве регионального объединения. Сторонники данного подхода считают, что, когда барьеры между странами исчезнут, рыночные силы сами создадут единое экономическое пространство, подобное национальному. Его противники видят смысл интеграции в создании нового качества экономической среды, что позволит национальным хозяйствам функционировать в оптимальном режиме.

Иными словами, *негативная интеграция* — это устранение препятствий, а *позитивная интеграция* — создание новых форм объединения. Зона свободной торговли — пример негативной интеграции. Таможенный союз — негативная интеграция в части либерализации товарных потоков и позитивная — в части создания общего таможенного тарифа. Общий внутренний рынок — негативная интеграция в части свободы движения товаров, капиталов, услуг, людей и позитивная —

в части общих правил регулирования рынков (например, гармонизации стандартов и санитарных норм, введения общих правил конкуренции и т.п.). Единая валюта — позитивная интеграция, отмена визового контроля — негативная.

1.5. Предпосылки европейской интеграции

Европейская интеграция развивалась в особых условиях, сочетания которых нет ни в одном другом регионе мира. Наиболее важным из них являются следующие.

Высокоразвитая рыночная экономика. Даже после Второй мировой войны страны Западной Европы представляли собой самую передовую в индустриальном плане часть континента и занимали 2-е место в мире по экономической мощи. Практика показывает, что возможность создания успешного интеграционного объединения напрямую зависит от уровня промышленного развития участвующих в нем государств. Страны, производящие широкий спектр готовых (и особенно технически сложных) изделий, объективно заинтересованы в развитии международной промышленной специализации и кооперации. Наоборот, страны, экспортирующие минеральное сырье и сельскохозяйственные товары, конкурируют друг с другом на рынках однотипной продукции. Все они нуждаются в промышленных товарах, которые не производят сами. Поэтому, создав интеграционное объединение, такие государства не получают крупных выгод, а оборот их взаимной торговли остается незначительным.

На момент создания ЕЭС все участвовавшие в нем государства имели сложившуюся рыночную экономику. Интеграция между странами с рыночной экономикой развивается за счет межфирменных связей, а интеграция стран с плановой экономикой — за счет межгосударственных связей. В рамках СЭВ каждый год подписывались двусторонние протоколы о взаимных поставках, в которых утверждались объемы, номенклатура и ориентировочная цена товаров. Такая система позволила странам СЭВ легко пережить распад Бреттон-Вудской валютной системы в 1971 г. и нефтяные кризисы 1970-х годов. С окончанием холодной войны социалистическое содружество распалось, страны Центральной и Восточ-

ной Европы (ЦВЕ) начали переход к рынку. Не имея под собой прочных межфирменных связей, социалистическая экономическая интеграция прекратила свое существование.

Крайне сложно, вернее, почти невозможно интегрировать страны, имеющие многоукладную экономику с элементами феодального натурального хозяйства. Многочисленные попытки создать экономические объединения в Африке и Латинской Америке потерпели неудачу именно по этой причине. Пока в мире нет примеров успешной интеграции стран с непохожими хозяйственными укладами.

Полицентрическая структура. Особенностью ЕС было также наличие нескольких сильных стран примерно одного размера. Вначале это были Франция, Германия и Италия, позже к ним присоединились Великобритания и Испания. Данная особенность — большая редкость для региональной группировки. В настоящее время она характерна только для ЕС и отчасти для АСЕАН. В НАФТА безусловным лидером является США, в СНГ — Россия, в Меркосур — Бразилия, в ЭКОВАС — Нигерия.

Полицентрическая структура является ключевой предпосылкой для создания в группировке наднациональных органов власти. Если в объединении преобладает одна страна, это не позволяет справедливо распределить голоса в общем законодательном органе. Если использовать принцип «одна страна — один голос», крупнейшее государство теряет возможность адекватно представлять интересы своего населения на уровне объединения. При распределении же голосов в зависимости от численности населения малые страны не могут активно влиять на политику группировки. Конечно, наличие наднациональных органов — не обязательное условие интеграции. Однако без них трудно обойтись на высоких уровнях интеграции.

Нынешняя ситуация в Евросоюзе далека от той, которая существовала в 1970-е и 1980-е годы. Из пятнадцати стран, вступивших в ЕС в 1995, 2004 и 2007 гг., только две (Польша и Румыния) имеют среднюю, по европейским меркам, численность населения. Из остальных тринадцати пять насчитывают от 8 до 10 млн человек, а восемь — от полумиллиона до 5,5 млн жителей. Новое распределение сил между большими

и малыми государствами-членами серьезно осложняет работу институтов ЕС.

Общая культура и история. Сегодняшняя Европа представляет собой конгломерат многочисленных народов и культур, который складывался на протяжении более двух тысячелетий их совместного существования и взаимодействия. Трудно или даже невозможно дать точное и непротиворечивое определение того, что представляет собой современная европейская цивилизация. Однако несомненно и то, что она существует как обособленное целое. Имеющаяся на этот счет обширная научная литература выявляет несколько основных характеристик. В их числе: демократия и права человека; система разделения властей и правовое государство; политическая традиция (социальный контракт Ж.-Ж.Руссо); городская автономия и развитое местное самосознание; понятие собственности как абсолютного права и рыночная экономика.

Историческую основу современной европейской культуры составляет общее для всей Европы наследие Античности (переводы древнегреческих и римских писателей, философов, математиков и естествоиспытателей, а также античная мифология, архитектура и скульптура); средневековая схоластическая философия; готика; искусство ренессанса и барокко; романтизм; идейное наследие эпохи Просвещения; христианство, прежде всего католицизм и с XVI в. протестантизм. Добавим, что почти все народы Европы (кроме басков) говорят на языках, принадлежащих к индоевропейской семье, прежде всего на языках романской, германской и славянской групп, которые имеют много общего.

В Средние века институциональной основой европейского единства служила, наряду с католической церковью, система образования, которая была практически интернациональна: студенты и профессора путешествовали из университета в университет.

Взаимопониманию жителей Европы способствовало широкое распространение латыни, служившей средством межнационального общения среди ученых, юристов, врачей, университетских преподавателей и студентов. До начала XVIII в. на латыни издавалась научная литература, писались и защи-

шались диссертации, велась научная переписка и диспуты. Своего рода виртуальной основой европейского единства является общая греко-латинская основа научной, политической и правовой терминологии, а также общая (также имеющая античное происхождение) система художественных образов.

Многонациональная, густонаселенная Европа, ограниченная в землях и сырьевых ресурсах, давно нуждалась в объединении, о котором издревле мечтали политики и мыслители, продвигавшие идею единой Европы (подробнее см. гл. 4). Однако именно в Европе оформившаяся в XIX в. система национального государства привела к двум мировым войнам. Обратной стороной национального суверенитета (в его неограниченной форме) стали агрессия, фашизм и подавление прав человека.

Горький опыт первой половины XX в. показал, что региону нужна такая система международных отношений, которая перенесла бы на межгосударственный уровень уже укоренившиеся во многих странах правила демократии и принципы разделения властей, свойственные правовому государству. Настало время ограничить национальный суверенитет и сознательно делегировать его часть наднациональным органам. Первым шагом в этом направлении стал договор о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС) 1951 г. Участвовавшие в нем Франция и Германия — недавние противники в войне — добровольно передавали под общий контроль стратегические отрасли: угольную и сталелитейную. Интеграция базировалась на таких элементах западноевропейского общества, как правовое государство, многовековой опыт совместного существования народов, культурная и религиозная общность, традиции европейской идеи и уроки двух мировых войн.

Особенности послевоенного положения Европы также способствовали успешному продвижению интеграции.

Во-первых, западноевропейские страны должны были восстановить разрушенное войной хозяйство. Сделать это автономно, без активной торговли и промышленного сотрудничества с соседями было невозможно. За время войны Европа утратила позицию мирового экономического лидера, ее место заняли Соединенные Штаты. Чтобы не оказаться в

глубокой экономической зависимости от США, западноевропейские государства должны были объединить свои усилия.

Во-вторых, исход войны привел к резкому укреплению СССР и формированию в Центральной и Восточной Европе советского блока. В 1949 г. был создан Совет экономической взаимопомощи, в 1955 г. подписан Варшавский договор. Раскол континента на два лагеря и начало холодной войны еще больше подтолкнули западноевропейские страны к консолидации и созданию собственного блока.

В-третьих, после войны заметно ослабло влияние европейских метрополий — Великобритании, Франции, Нидерландов и Бельгии — на свои колонии в Африке и Азии. В 1945 г. независимость от Голландии провозгласила Индонезия. Франция оказалась втянута в две колониальные войны, закончившиеся ее поражением: в 1946–1954 гг. во Вьетнаме и в 1954–1962 гг. в Алжире. В 1947–1950 гг. независимость от Британии получили Бирма (ныне — Мьянма), Пакистан и Индия. В 1951 г. самостоятельной стала Ливия, принадлежавшая ранее Италии. В 1960 г. независимости добились почти все колонии Франции в Западной и Экваториальной Африке, а также Бельгийское Конго (ныне — Заир). Западная Европа рисковала потерять традиционные рынки сбыта своих товаров, а также источники получения дешевого сырья и колониальных товаров. Создание интеграционного объединения давало шанс компенсировать эти потери.

Цитата

С моей точки зрения, невозможно, чтобы Европа долго оставалась «зависимой» от Соединенных Штатов экономически — почти исключительно от их кредитов, в отношении безопасности — от их военной силы.

...действия стран Западной Европы, чтобы быть на уровне обстоятельств и угрожающей нам опасности, а также на уровне американских усилий, должны стать объединенными действиями Западной *федерации*, создание которой является обязательным условием успеха.

Монне Жан. Из письма к Роберу Шуману, 1948 г.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Становление и распространение региональной интеграции как явления происходят во второй половине XX в. в тесной связи с развитием процессов глобализации. Интеграция основывается на общих экономических и политических интересах соседствующих государств и на осознании ими единства своей будущей исторической судьбы. Активно действующее интеграционное объединение позволяет сместить баланс выгод и издержек глобализации в пользу стран-членов.

2. Региональная интеграция способствует решению нескольких крупных задач: достижению и поддержанию политической стабильности в регионе, развитию экономики и росту благосостояния участвующих стран, а также укреплению позиций группировки в мире. Для успеха интеграции необходимо соблюдение определенных условий, в том числе наличие коллективной ответственности, существование эффективного механизма принятия и исполнения решений, а также постепенное движение от простых форм интеграции к сложным.

3. Деятельность интеграционной группировки порождает устойчивые противоречия. Их источником становятся несоответствие общих и национальных интересов, необходимость делегировать национальный суверенитет наднациональным органам, сложности с поддержанием единого темпа интеграции всеми ее участниками, а также потребность обеспечивать общественную поддержку интеграционных планов.

4. Успех Европейского Союза стал возможен благодаря уникальному сочетанию в Европе факторов, способствовавших интеграции. В их числе наличие развитого промышленного потенциала, присутствие в объединении нескольких крупных стран одинакового размера, тесная культурная и историческая общность европейских народов, а также особенности послевоенного положения Западной Европы. Однако в начале XXI в. баланс сил между крупными и малыми участниками ЕС оказался нарушенным, а европейские культурные традиции подвергаются растущему влиянию извне.

Контрольные вопросы

1. Какие выгоды и риски несет в себе глобализация?
2. Как связаны между собой региональная интеграция и глобализация?
3. Как и какие задачи помогают решать своим участникам интеграционные объединения, существующие в разных частях мира?
4. Всегда ли существование регионального объединения предполагает ограничение национального суверенитета его участников?
5. Чем отличается зона свободной торговли от общего рынка?
6. Как наличие традиций правового государства способствовало развитию западноевропейской интеграции?

Литература

Основная

Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Дж. Глобальные трансформации. Политика, экономика и культура. М.: Праксис, 2004. С. 17–25, 31–36.

Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. М.: III Тысячелетие, 2001. Гл. 1. С. 15–23, 35–74.

Дополнительная

Бек У. Космополитическое мировоззрение. М.: Изд-во журнала «Свободная мысль». 2008. С. 243–262.

Линдси Б. Глобализация: повторение пройденного. Неопределенное будущее глобального капитализма. М.: ИРИ-СЭН, 2006. С. 365–399.

Глава 2

ТЕОРИИ ИНТЕГРАЦИИ

*Федерализм ♦ Неофункционализм ♦ Теория коммуникации
♦ Межправительственный подход*

Термин «интеграция» был позаимствован обществоведами из области естественных наук. Данное понятие интеграции многозначно, четко определить его смысл раз и навсегда невозможно. Интеграция в самом общем смысле — это образование единого целого из разрозненных частей, вследствие чего возникает новое качество, которым отдельные части ранее не обладали. В социальных науках новое качество интегрированной системы подразумевает общие нормы, правила, ценности, культуру, объединяющие участников интеграционного взаимодействия.

Из множества теорий и концепций интеграции в настоящей главе выделены четыре: федерализм, неофункционализм, теория коммуникации и либеральный межправительственный подход. В последние годы на их основе разрабатываются новые концепты, например, многоуровневое управление, политические сети, конструктивизм.

Приступая к изложению теорий интеграции, напомним, что теорией называется система основных идей в той или иной отрасли знаний. В теории факты и гипотезы образуют общее целое, поэтому в ней неизбежно присутствует элемент неуверенности. Обнаружение всякого согласующегося с данной теорией факта увеличивает степень ее достоверности. Напротив, обнаружение фактов, противоречащих данной теории, делает ее менее правдоподобной. Теория может быть как исходным пунктом научных исследований, так и их результатом.

2.1. Федерализм

Федерализм исторически числится самой старой теорией (концепцией) интеграции. Термин «федерализм» происходит от латинского слова, означающего соглашение. Выражением глубинной сути федерализма являются принципы согласия, доверия, партнерства, компромисса. Федералистская концепция интеграции предполагает синтез двух положений: установка на объединение Европы и принцип разделения властей.

Источником объединения служат общее наследие и совпадение интересов.

Принцип разделения властей характеризует институциональную форму европейского объединения. Этому аспекту федералисты придают первостепенное значение, считая, что объединение требует формальных конституционных мер.

Говоря о федерализме, следует различать соответствующую теорию и организационный принцип. Федерация как принцип политической организации подразумевает заложенное в конституции распределение полномочий между национальным и местным уровнями власти в регионах. Примерами федераций являются Австралия, Канада, Германия, Малайзия, Соединенные Штаты. Точного рецепта по поводу того, каким должно быть распределение полномочий между разными уровнями власти, не существует. Выделяются две формы осуществления федерализма: федерация (союзное государство) и конфедерация (союз государств).

Федералисты-теоретики — А. Марк (*A. Marc*), Г. Бругманс (*H. Brugmans*), П. Дюкло (*P. Duclos*) — видели цель интеграции в том, чтобы создать союз людей в одном политическом «теле» в противоположность видению союза государств. Подразумевалось, что люди в рамках федерации должны чувствовать свое единство. В отличие от унитарных систем, где местная власть получает полномочия из рук национальной легислатуры (парламента), в системе федерации у нее есть своя, конституционно гарантированная властная сфера. При этом регионы остаются частями единого государства, т.е. не располагают национальным суверенитетом и как бы не существуют для международного права.

Строительство европейской федерации предполагает создание двухпалатной системы управления, при которой Европарламенту предоставлялось бы право законодательной инициативы и равные права по принятию решений вместе с Советом. Но в отсутствие общеевропейского гражданского *демоса* (народа) трудно представить себе конституционное преобразование Евросоюза из конфедерации в организацию федеративного типа и соответственно переход от коллективной системы раздельного правления к межгосударственному объединению на основе общественного единства.

В сущности, вопрос распределения полномочий в ЕС сложнее, чем это видится федералистам. И поэтому есть основания считать политическое устройство ЕС близким к воплощению модели *конфедеральной консоциации*. Идея консоциации принадлежит выдающемуся американскому политологу европейского происхождения А. Лейпхарту (*A. Lijphart*), а применительно к ЕС ее разрабатывали такие авторы, как П. Тейлор (*P. Taylor*) и Д. Криссочоу (*D. Chrystochoou*). В соответствии с данной моделью Европейский Союз — сложное политическое образование, состоящее из отдельных *демосов*, объединенных в союз, который основан на общем согласии, при сохранении каждым из них национальной идентичности и без отказа от суверенитета. В конфедеральной консоциации сотрудничают политические элиты, а не рядовые граждане.

Федералистская теория государствоцентрична, поскольку государственность считается здесь либо неизбежной, либо желательной. Федералисты не предвидят преодоления государственности как формы политической жизни или замены системы государств в мире каким-то альтернативным мировым порядком. В интеграции они ищут баланса между различными, соперничающими уровнями власти, с одной стороны, и между эффективностью и демократией — с другой. В конечном счете федералисты стремятся воспроизвести формат национального государства в наднациональных масштабах.

Наднациональность подразумевает такое взаимодействие группы государств, при котором каждое из них в отдельности уже не может полностью контролировать происходящее. Иными словами, порой государствам приходится поступать вопреки собственным предпочтениям и не по собственной

воле, поскольку они не властны отменить решения наднациональных органов.

Идеи федерализма сыграли важную роль на первых этапах европейского объединения после Второй мировой войны. Однако размах федералистского проекта оказался в итоге чрезмерным, и интеграция пошла по пути постепенного отраслевого объединения (функциональный подход). Очередной поворот к еврофедерализму произошел в 1980-е годы и был связан с именем бывшего председателя Европейской комиссии Жака Делора, убежденного федералиста.

2.2. Неофункционализм

Неофункционализм ставит во главу угла динамику интеграции. Для неофункционалистов конечная цель интеграционного движения интересна лишь постольку, поскольку она позволяет уяснить причины данного процесса и характер его последствий. Основоположителем идеи неофункционализма стал профессор Калифорнийского университета в Беркли Э. Хаас (*E. Haas*). Его подход, в свою очередь, во многом основывался на концепции Д. Митрани (*D. Mitrany*), который в период между Первой и Второй мировыми войнами пытался применить функциональный метод к анализу международных изменений.

Для функционалиста международная интеграция есть переход от системы государств к международному сообществу. Интеграционный процесс развивается под влиянием общественных потребностей и (или) технологических перемен. Определяющая стратегия сводится к тому, чтобы сдвинуть фокус общественного внимания от ссорящих людей политических проблем к техническим вопросам и задачам, которые противоречий не вызывают.

Попытки применения функционализма на практике (в частности, в опыте ООН) обнаружили не только его плодотворность, но и недостатки, известную наивность и утопичность. В нем звучало эхо социалистической традиции, просматривалось противопоставление интернационализма, народа, пролетариата, человеческих потребностей, с одной стороны, и местничества капиталистических классов — с дру-

гой. Следствием более последовательного применения классического функционализма на деле стала бы, по-видимому, чрезмерная децентрализация международного сообщества, определенное распыление его усилий.

Э. Хаас, вслед за Митрани, исходил из того, что интеграцию стимулируют функциональные потребности. Но Митрани предлагал глобальные решения, чтобы обеспечить безопасность в мире, а Хаас подчеркивал преимущества регионализма. Как и Митрани, неофункционалисты выделяли общественную роль технократии, однако подчеркивали ее неразрывную связь с бюрократией, которая нужна, чтобы управлять сложными хозяйственными процессами.

Неофункционалистская концепция строится вокруг центрального стержня, который Хаас определил как *перелив* (*spillover*¹). Перелив подразумевает, что интеграция постепенно распространяется из одной отрасли в другие. Та или иная акция, связанная с достижением конкретной цели (скажем, создание общего рынка угля и стали), порождает ситуацию, при которой исходная цель может быть достигнута лишь в результате последующей цепи действий (например, в транспортной области), порождающих, в свою очередь, дополнительные условия (в том числе в социальной сфере). Эффект перелива принимает разные формы: функциональную, политическую или культивированную. В последнем случае акцентируется активная роль центральной бюрократии в качестве агента интеграции.

Появление неофункционализма было связано с начальным, очень успешным периодом в развитии европейских экономических сообществ, который нашел в этой теории свое убедительное объяснение. Интеграция была представлена как процесс, в ходе которого участники национальной политической жизни склоняются к тому, чтобы переориентировать свое доверие, интересы и поведение на новый центр власти

¹ В экономике термин «spillover» переводится как «эффект мультипликатора». Он имеет место, когда, например, государственные инвестиции в строительство дорог последовательно приводят к развитию многих других секторов экономики: растет выпуск дорожных машин, асфальта, затем увеличивается объем автоперевозок, что способствует интенсификации торговых потоков и т.д.

(наднациональный), институты которого уже обладают определенной юрисдикцией или претендуют на ее получение.

Для теоретической конструкции неофункционализма исключительно важно также понятие *лояльности*, позаимствованное Хаасом из методологии социологического анализа. По его мнению, один и тот же человек в современном обществе может проявлять лояльность, или доверие, к нескольким центрам влияния одновременно. Поскольку лояльность к некоему центру усиливается в результате выполнения им полезных функций, множественность лояльностей может порождаться разнообразием функций, которые выполняют разные центры. Хаас ожидал, что изменение направленности людской лояльности в пользу наднационального центра способно породить общность чувств и надежд, что, в свою очередь, и послужит социопсихологической предпосылкой для оформления политической федерации.

В ряду основополагающих концепций неофункционалистам удалось добиться наибольшего успеха в объяснении истоков европейского интеграционного эксперимента. Сделанная ими попытка представить общую теорию региональной интеграции впоследствии побудила исследователей интеграции отойти от государствоцентризма, т.е. от акцентирования роли национальных государств и правительств в интеграционном процессе.

2.3. Теория коммуникации

Теория коммуникации известного американского ученого К. Дейча (*K. Deutsch*) представляет собой попытку проанализировать характер взаимосвязи между международной интеграцией и социальной коммуникацией. В этой попытке на первый план выходят условия, способствующие появлению крупномасштабной социопсихологической общности.

Дейч первым ввел понятие «интеграция» в обсуждение национализма и строительства национальной государственности. Он подчеркивал особое значение коммуникативной интеграции, т.е. распространения общих культурных символов, для достижения целей национального объединения. Для Дейча термины «культура» и «сообщество» взаимозаменяемы,

так как описывают единый комплекс процессов, сплачивающих национальный организм, который способен к самостоятельному функционированию.

С точки зрения Дойча, региональная интеграция может развиваться по аналогии с тем, как в национальных рамках укрепляется солидарность людей. Ему принадлежит трактовка региональных блоков государств как «сообществ безопасности». Он также подчеркивал, что если в национальной интеграции главное — это создание формальных институтов, то в международной интеграции — это достижение мира и безопасности через укрепление взаимного доверия между населяющими государства народами.

Заслуживает внимания различие, которое Дойч проводит между *плюралистическими сообществами безопасности и соединенными сообществами безопасности*. От первых ожидается крепнувшее ощущение собственной безопасности у вступивших в коммуникацию народов, из-за чего разрешение конфликтов насильственными методами сменится мирными способами урегулирования. Соединенные сообщества безопасности представляют собой формально более продвинутую форму политического сообщества. Они возникают в результате юридически оформленного объединения составных частей в рамках более крупного целого (скажем, федерации).

В данном случае противопоставление плюралистических и соединенных сообществ соответствует классическому представлению из области социологии о том, что естественное сообщество предшествует обществу, опирающемуся на формальный договор. Однако Дойч отдает предпочтение именно плюралистическим сообществам безопасности, указывая на них как на позитивный тип общественных взаимосвязей, ориентированный на долговременную форму сожительства (в отличие от соединенных сообществ, имеющих контрактную основу).

Плюралистические сообщества требуют созвучия основных ценностей их участников. Пиком интеграционного развития здесь признается достижение чувства общности, принадлежности к единой «семье». По Дойчу, задача исследователя сводится к тому, чтобы измерять изменения в коммуникационных потоках, оценивая степень интегрирован-

ности регионального объединения. Чем выше в нем уровень психологической общности и согласия, тем быстрее происходит интеграция отдельных сегментов (стран) в региональное сообщество.

2.4. Межправительственный подход

Сторонники межправительственного подхода полагают, что готовность государства вступить в региональное объединение возникает вследствие изменения сил на международной арене. Именно риск ослабления своих позиций побуждает государства действовать так, чтобы любыми способами предотвратить возможные геополитические потери. В рамках межправительственных отношений национальные государства добровольно сотрудничают между собой по вопросам, представляющим общий интерес. Масштабы и характер этого сотрудничества зависят от его участников, поэтому их национальный суверенитет не может ущемляться. Данную концепцию впервые предложит американский ученый С. Хоффман (*S. Hoffmann*).

Исследователь европейской интеграции из США Э. Моравчик (*A. Moravcsik*) дополнил эту схему двумя уровнями: национальным и международным. Свой подход он назвал *либеральным межправительственным подходом*. Национальным правительствам Моравчик отводит важную роль по обеспечению связи между национальным и международным уровнем политической «игры». По его мнению, правительства в ряде случаев готовы согласиться на внешние ограничения суверенитета, если наднациональные институты помогают укреплять автономию национальных лидеров относительно отдельных социальных групп внутри отдельных стран. Тем самым обеспечивается удовлетворение агрегированного национального интереса.

Сторонники межправительственного подхода подчеркивают способность национальных правительств участвовать в интеграционных процессах по собственным правилам. Они трактуют интеграционное объединение как режим успешного межправительственного сотрудничества, возникший в условиях экономической взаимозависимости. По этой логике поведе-

ние государств на региональном уровне отражает рациональные действия правительств, которым приходится учитывать и внутривнутриполитические ограничители, и условия международной среды. Продвижение интеграции объясняется тем, что, будучи озабочены результатами очередных национальных выборов, правительства могут пренебречь долговременной перспективой. Иными словами, ради сиюминутной победы на выборах правящая партия способна пожертвовать какими-то властными полномочиями в пользу наднациональных институтов, если это отвечает интересам влиятельных внутривнутриполитических сил, на чью поддержку она рассчитывает.

Например, в рамках данного подхода французская инициатива в деле создания Экономического и валютного союза может быть объяснена исходя из перипетий внутренней ситуации во Франции в 1980-е годы, а также спецификой ее положения в тот период мировой экономике и политике. Данные факторы подтолкнули французских руководителей к определенным решениям (сначала к либерализации движения капиталов внутри самой страны в 1984 г. вопреки традиционному дирижизму, а затем к отказу от национальной валюты в пользу евро). При этом предшествующий опыт валютного сотрудничества стран ЕС сулил надежду на благополучный исход такого рискованного шага.

Полезно запомнить. *Основные теории и концепции региональной интеграции*

Федералисты видят цель интеграции в том, чтобы создать союз людей в одном политическом «теле» — в противоположность видению союза государств. По их мнению, интеграция воспроизводит формат национального государства в наднациональных масштабах. При построении интеграции необходимо обеспечить баланс между различными уровнями власти.

С точки зрения **неофункционализма** интеграция — это процесс формирования несколькими национальными государствами такого политического сообщества, где граждане проявляют высокую лояльность к наднациональным институтам. Движущей силой интеграции выступают общественные потребности и (или) технологические перемены.

Согласно *теории коммуникации* интеграция ведет к образованию регионального политического сообщества, участники которого объединены не столько территорией и государством, сколько общей культурой и ценностями, т.е. формальными и неформальными нормами. Именно приверженность общей культуре отличает их от внешнего окружения, обеспечивает высокий уровень доверия и взаимодействия.

Представители *либерального межправительственного* подхода трактуют интеграционное объединение как режим успешного межправительственного сотрудничества в условиях экономической взаимозависимости.

Национальные лидеры могут сделать выбор в пользу интеграции, когда это отвечает интересам влиятельных внутриполитических сил.

Выводы, проблемы, тенденции

1. До сих пор отсутствует общая теория региональной интеграции, способная объяснить сложный интеграционный феномен во всей его совокупности. Тем не менее существующие многообразные концепции и теоретические подходы к его изучению выполняют важную задачу, упорядочивая наши представления о том, что следует понимать под интеграцией, и каковы перспективы ее развития.

2. К числу основополагающих концепций относятся теория коммуникации, либеральный межправительственный подход и федерализм. Они различаются между собой в оценке важности роли национальных правительств в интеграционном процессе и степени наднациональности, достигнутой в Европейском Союзе. Но они сходятся в почтительном отношении к государству как к форме организации политической жизни.

3. Особняком в данном отношении стоит неофункционализм, наиболее серьезная базовая теория, в центре внимания которой социальные группы, участвующие в интеграции, и наднациональные институты, а не государства как таковые. Неофункционализм во многом стал предтечей новейших подходов к изучению интеграции, прежде всего теории многоуровневого управления. Ее авторы (Г. Маркс, Л. Хуге,

К. Бланк) отказались от государствоцентризма. Они отмечают, что многие правила, действующие в государствах — членах Евросоюза, формируются в политических сетях, объединяющих разные территориальные уровни: внутригосударственный, региональный, национальный, наднациональный.

Контрольные вопросы

В чем разница между организацией федеративного типа и консоциацией?

Как сказывается эффект перелива в развитии интеграции и какие формы он может принимать?

Чем различаются плюралистические и соединенные общества безопасности по К. Дойчу?

Как Э. Моравчик объясняет готовность национальных правительств согласиться на внешние ограничения суверенитета в условиях интеграции?

Литература

Основная

Барановский В.Г. Политическая интеграция в Западной Европе: Некоторые вопросы теории и практики М.: Наука, 1983. С. 69–166.

Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. Июль — сентябрь. С. 28–45.

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: учеб. пособие. М.: Международные отношения, 2003. С. 317–351.

Дополнительная

Стрежнева М.В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов. М.: МОНФ, 1999. С. 13–106.

Howorth J. Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy // West European Politics. 2004. Vol. 27. No 2 (March).

Rosamund B. Theories of European Integration. N.Y., 2000.

Глава 3

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

♦ *Многообразие региональных объединений* ♦ *Основные интеграционные группировки* ♦ *Интеграционные процессы в условиях глобализации*

3.1. Многообразие региональных объединений

По данным ВТО, в середине 2010 г. действовало 220 региональных торговых соглашений. Из них 197, или 90% общего числа, были оформлены после 1990 г. В 1970-е годы в ВТО ежегодно подавалось от двух до пяти заявок о создании торговых блоков, в 1990-е годы это число возросло до 10–15. В 2009 г. вступили в силу 16 новых соглашений, а в первом полугодии 2010 г. — 6. Так, 1 марта 2010 г. стартовало Соглашение о зоне свободной торговли (ЗСТ) и экономической интеграции между Перу и Китаем. Его целями объявлены развитие и диверсификация взаимной торговли, устранение барьеров в торговле товарами и услугами, поощрение честной конкуренции, рост занятости. Стороны согласовали график снижения таможенных пошлин до 2030 г.

Вместе с тем далеко не все межгосударственные торговые соглашения ведут к созданию интеграционных объединений. Как отмечалось в гл. 1, интеграция охватывает многие сферы общественной жизни (экономику, политику, технологии, защиту окружающей среды и т.д.). Она базируется на общих ценностях и исходит из единства дальнейшей исторической судьбы участвующих стран. Однако почти все зарегистрированные в ВТО соглашения нацелены на создание зоны свободной или преференциальной торговли, т.е. не идут дальше первой, простейшей стадии интеграции. Только 20 соглаше-

ний из 220 предусматривают создание таможенного союза. Причем 11 из них заключены между странами ЕС (между собой и с третьими странами). Всего, помимо ЕС, насчитывается лишь 9 таможенных союзов.

Интеграция, безусловно, происходит в многостороннем формате. Вместе с тем половина рассматриваемых соглашений заключены между двумя странами. Особенно в этом преуспели США, Япония, Турция, Россия, Канада, Украина и некоторые другие страны, целенаправленно выстраивающие систему преференциальных соглашений со своими соседями и главными торговыми партнерами. То же касается крупных интеграционных группировок: Евросоюз заключил 25 двусторонних соглашений с третьими странами, ЕАСТ — 14, АСЕАН — 5. Таким образом, только треть зарегистрированных в ВТО соглашений имеют многосторонний формат и могут стать отправной точкой для интеграции.

В изданной Всемирным банком и переведенной на несколько языков книге Мориса Шиффа и Алана Уинтерса «Региональная интеграция и развитие» содержится следующее обобщение. «Существуют разные виды регионального сотрудничества, но все они преследуют одну цель — сокращение ограничений на торговлю между странами-участницами, что подразумевает дискриминацию в отношении торговли с третьими странами. В своей простейшей форме такие соглашения просто отменяют таможенные тарифы на торговлю между членами блока, однако во многих случаях они идут дальше, охватывая нетарифные барьеры и распространяя либеральный подход на инвестирование и другие аспекты экономической политики. Наиболее глубоко проработанные соглашения направлены на создание экономического союза и предполагают формирование совместных исполнительных, судебных и законодательных институтов»¹. Иными словами, следует отличать торговые блоки (как правило, созданные на двусторонней основе и ставящие только одну цель — снять ограничения в торговле) от подлинно интеграционных объединений.

¹ Шифф М., Уинтерс А. Региональная интеграция и развитие. М.: Весь Мир, 2005. С. 17.

3.2. Основные интеграционные группировки

Сегодня интеграционные группировки действуют на всех континентах, кроме Антарктиды. Наибольший экономический и политический вес среди них имеют Европейский Союз (ЕС), Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Содружество Независимых Государств (СНГ) и Общий рынок стран Южного Конуса (Меркосур). Среди менее значимых группировок следует назвать Андское сообщество и Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС). Некоторые исследователи относят к интеграционным объединениям Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), объединяющее более 20 стран из разных частей света. По нашему мнению, оно представляет собой многосторонний форум.

Европейский Союз — ЕС (*European Union — EU*), насчитывающий сейчас 27 государств-членов, является самой крупной и развитой интеграционной группировкой мира. Более чем за полувековую историю Евросоюз 7 раз принимал новых членов, его участники создали развитую законодательную базу и систему органов управления. ЕС первым из всех региональных группировок перешел к стадии общего рынка (1993) и валютного союза (1999). Официальными целями ЕС являются укрепление мира, распространение общих ценностей ЕС, повышение благосостояния народов.

Деятельность Евросоюза распространяется на множество разных сфер. Он проводит общую экономическую и единую денежно-кредитную политику, общую политику безопасности и обороны, сельскохозяйственную, региональную, научно-техническую, транспортную, экологическую политику. Совместными усилиями ведется борьба с преступностью и терроризмом, действуют шенгенские правила, введено общее гражданство. Евросоюз имеет разветвленную сеть отношений с третьими странами и их группами, а также с международными организациями.

Североамериканское соглашение о свободной торговле — НАФТА (*North American Free Trade Agreement — NAFTA*) образовано в 1988 г. в результате переговоров о создании ЗСТ

между США и Канадой. С 1994 г. ее членом стала Мексика. Объединение создавалось по инициативе США в ответ на новые глобальные вызовы — прогресс европейской интеграции и дальнейшую либерализацию мировой торговли. Начавшийся в 1986 г. Уругвайский раунд переговоров ГАТТ предполагал открытие рынков сельскохозяйственных товаров, текстиля и услуг. Формирование североамериканской ЗСТ помогало защитить местных производителей и открыть для них новые рынки на своем континенте.

НАФТА представляет собой неполную ЗСТ, создание таможенного союза не предусматривается. Между участниками отменены таможенные пошлины и количественные ограничения по большинству товарных позиций, проведена либерализация движения капиталов и рынков финансовых услуг, действуют общие правила защиты интеллектуальной собственности.

Вместе с тем члены НАФТА сохраняют протекционизм в области энергетики, транспортного машиностроения и сельского хозяйства — все они оказывают значительную государственную поддержку фермерам. Вопрос о свободном передвижении рабочей силы не поднимается ввиду большого потока нелегальных мигрантов из Мексики в США.

НАФТА функционирует строго на принципах межгосударственного сотрудничества, что исключает существование наднациональных органов и общего законодательства. Соглашение не предусматривает общих органов, кроме трех комиссий, которые занимаются разрешением споров, касающихся взаимной торговли, экологических стандартов и условий труда.

Ассоциация стран Юго-Восточной Азии — АСЕАН (*Association of Southeast Asian Nations — ASEAN*) создана в 1967 г. и насчитывает 10 членов. Ее основателями были Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Филиппины. Позже к ним присоединились Бруней, Вьетнам, Лаос, Мьянма и Камбоджа. Сейчас АСЕАН состоит из трех сообществ: безопасности, экономического и социально-культурного.

Первоначально задачами АСЕАН в *сфере безопасности* были защита участников от более сильных соседей (Японии и США), совместные действия на международной арене, уре-

гулирование этнических и социальных конфликтов в регионе. В 1971 г. участники приняли декларацию о создании в Юго-Восточной Азии зоны мира, свободы и нейтралитета. В 1976–1991 гг. Ассоциация играла важную роль в урегулировании военного конфликта между Кампучией и Вьетнамом. Ныне она решает такие задачи, как предотвращение и разрешение конфликтов, постконфликтное поддержание мира, совершенствование нормативной базы политических отношений.

При создании АСЕАН стран-основательниц связывали наличие рыночной экономики и стремление оградить себя от влияния соседей — Китая, Вьетнама, Лаоса и Кампучии, — строивших плановую экономику. Современная цель *экономического сообщества* АСЕАН — создание в регионе стабильного, процветающего и высококонкурентоспособного экономического пространства, в котором обеспечивается свободное передвижение товаров, услуг и инвестиций.

К 2000 г. шесть участников (Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур и Таиланд) фактически создали ЗСТ, снизив импортные тарифы до 0–5% на 99% товарных позиций. Согласно заключенному в 2009 г. Соглашению о торговле товарами, названные шесть стран обязались отменить таможенные пошлины в 2010 г., тогда как остальные участники сделают это в 2015–2018 гг. Экономическое сотрудничество АСЕАН также распространяется на сферы валютно-финансовых отношений, транспорта, туризма, телекоммуникаций и энергетики.

Социально-культурное сообщество АСЕАН имеет следующие цели: формирование общей региональной идентичности, повышение уровня жизни (особенно социально незащищенных групп населения), развитие образования и защита окружающей среды.

Содружество Независимых Государств — СНГ — создано в декабре 1991 г. в связи с распадом СССР. Его членами являются 11 государств: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. Цели СНГ зафиксированы в принятом в 1993 г. Уставе. Основными из них являются:

- сотрудничество в области политики, экономики и других областях;

- социально-экономическое развитие государств-членов;
- обеспечение прав и основных свобод человека;
- обеспечение международного мира и безопасности, сокращение вооружений и ликвидация оружия массового уничтожения.

СНГ действует строго на принципах межгосударственно-го сотрудничества, правовой базой которого служат много- и двусторонние соглашения. Содружество не обладает наднациональными полномочиями, а его государства-члены являются самостоятельными субъектами международного права. Решения в рамках СНГ принимаются только единогласно, голоса в руководящих органах распределяются по принципу одна страна — один голос. Это, с одной стороны, гарантирует равенство всех членов группировки, а с другой — осложняет процесс выработки коллективных решений (подробнее об СНГ см. гл. 43).

Общий рынок стран Южного Конуса — Меркосур (*Mercado Común del Sur — Mercosur*) образован в 1991 г. четырьмя латиноамериканскими государствами — Бразилией, Аргентиной, Уругваем и Парагваем. Политический диалог между инициаторами объединения и крупнейшими странами региона — Бразилией и Аргентиной — стал возможен после восстановления в них демократии и прихода к власти гражданских правительств. Одним из факторов создания Меркосур стал оглашенный Соединенными Штатами в 1989 г. план панамериканской ЗСТ (*Free Trade area of the Americas*). Забегая вперед, скажем, что к середине 2000-х годов он был полностью дискредитирован и снят с повестки дня.

Учредительный договор Меркосур, подписанный в столице Парагвая г. Асунсьон, так определяет цели объединения:

- свободное передвижение товаров, услуг и факторов производства, снижение тарифов и устранение нетарифных ограничений;
- введение общего таможенного тарифа и проведение общей торговой политики в отношении третьих стран;
- координация макроэкономической, внешнеторговой, сельскохозяйственной, промышленной, бюджетной, денежно-кредитной и транспортной политики;
- гармонизация законодательства стран-членов в указанных сферах.

Цитата

Принимая во внимание эволюцию международных со- бытий, особенно консолидацию крупных экономических пространств, и важность полноценного включения своих стран в мировые экономические процессы... государства- члены принимают решение учредить Общий рынок.

*Асунсьонский договор, 1991 г. Статья 1
Преамбулы*

Главным органом Меркосур является Совет общего рынка, собирающийся на уровне министров (сельского хозяйства, экономики, культуры, внутренних дел и т.п.). Группа общего рынка занимается текущими и техническими вопро- сами экономического сотрудничества. Торговая комиссия веда- ет вопросами таможенного законодательства и тарифов, соблю- дения правил конкуренции и защиты прав потребителей. В Меркосур также имеются общий парламент, консуль- тативный социально-экономический форум, секретариат, по- стоянный суд.

С 1 января 1995 г. в Меркосур действует таможенный со- юз. Единый таможенный тариф в отношении третьих стран охватывает 85% товарных позиций. Согласование позиций по остальным, наиболее чувствительным товарам проходит мед- ленно из-за несовпадения интересов государств-участников (дополнительно о Меркосур см. гл. 32).

Экономическое сообщество государств Западной Афри- ки — ЭКОВАС (*Economic Community of West African States — ECOWAS*) создано в 1975 г. Его членами являются 16 госу- дарств: Гамбия, Гана, Либерия, Нигерия, Сьерра-Леоне, Бенин, Буркина-Фасо, Гвинея, Мали, Нигер, Кот-д'Ивуар, Сенегал, Того, Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Мавритания. Со- общество сложилось на базе бывших колоний Франции в За- падной Африке.

Согласно Лагосскому договору целью ЭКОВАС является создание таможенного союза, а затем общего рынка. Участ- ники совместно решают такие задачи, как гармонизация эко- номической политики и ликвидация всех ограничений при совершении экономических сделок; гармонизация политики в области сельского хозяйства, достижение самообеспеченно-

сти продовольствием; согласование промышленной политики; развитие транспорта и коммуникаций, строительство сети автодорог; сотрудничество в сфере производства электроэнергии и добычи полезных ископаемых; обеспечение свободного передвижения рабочей силы (действует с 1979 г.); совершенствование денежной системы.

В 1993 г., после того как ЭКОВАС участвовало в мероприятиях по прекращению огня в Либерии, в основополагающий договор сообщества была добавлена еще одна цель — поддержание мира в регионе.

Восемь стран ЭКОВАС (Бенин, Буркина-Фасо, Мали, Нигер, Кот-д'Ивуар, Сенегал, Того, Гвинея-Бисау) составляют Западно-Африканский экономический и валютный союз. Он выпускает общую денежную единицу, которая вместе с денежной единицей аналогичного Центрально-Африканского союза формирует так называемый франк КФА (*Franc des Colonies Francaises d'Afrique*), жестко привязанный к евро.

Главный орган ЭКОВАС — конференция глав государств, проводимая дважды в год. С той же периодичностью заседает Совет министров. Специальные комиссии занимаются текущими вопросами торговли, таможенных сборов, промышленности и транспорта. Трибунал толкует положения Договора и решает споры между государствами-членами.

Андское сообщество (*Comunidad Andina*) было создано под названием Андский пакт в 1969 г. пятью странами: Боливией, Колумбией, Чили, Эквадором и Перу. Позже Чили покинула объединение.

Целями сообщества являются содействие сбалансированному развитию, экономическому росту и занятости в государствах-членах; постепенное создание общего рынка стран Латинской Америки; укрепление позиций государств-членов в мировой экономике и снижение их зависимости от внешних сил; упрочение солидарности государств-членов и сокращение диспропорций между ними; повышение качества жизни граждан.

С 1993 г. в рамках объединения действует ЗСТ, а с 1995 г. — общий таможенный тариф. С 1970 по 2005 г. оборот взаимной торговли четырех стран увеличился более чем в 80 раз. К числу достижений группировки следует также отнести введение

общего паспорта, отмену визового режима и паспортного контроля на границах, значительную либерализацию рынка труда (дополнительно об Андском сообществе см. гл. 32).

3.3. Интеграционные процессы в условиях глобализации

Рассмотренные интеграционные объединения имеют много общего. Все они направлены на создание широкого экономического пространства, поддержание мира и стабильности в регионе, укрепление его позиций в мире, повышение качества жизни граждан. Вместе с тем они отличаются по времени существования, числу участников, степени развития интеграции. Характер интеграционных процессов во многом определяется действующей в странах региона экономической моделью и уровнем их социально-экономического развития.

Интеграционные объединения в современном мире. Участниками семи названных выше интеграционных объединений являются 76 стран, общее население которых в 2007 г. составляло 2,4 млрд человек, или 34% населения земного шара (рис. 3.1). Первое место по численности населения занимает АСЕАН (570 млрд человек), вслед за ним идут Евросоюз и НАФТА (соответственно 490 и 440 млрд человек). Примечательно, что две самые населенные страны мира — Китай и Индия — не являются членами интеграционных объединений и едва ли примкнут к ним в обозримом будущем.

Еще более значимую роль интеграционные объединения играют в сфере экономики. По оценкам, в 2010 г. они создали почти 60% мирового ВВП, в том числе 45% — Евросоюз и НАФТА, взятые вместе (рис. 3.2). На СНГ и Меркосур приходится по 4% мирового производства, тогда как доля ЭКОВАС и Андского сообщества составляет по 1%. Примечательно, что удельный вес АСЕАН в населении Земли в 2 раза с лишним больше, чем в ВВП (соответственно 9 и 4%). Для ЭКОВАС это соотношение составляет 4 раза, что свидетельствует о крайне низких доходах в данном регионе.

Страны, входящие в интеграционные объединения, являются активными участниками мировой торговли, многие

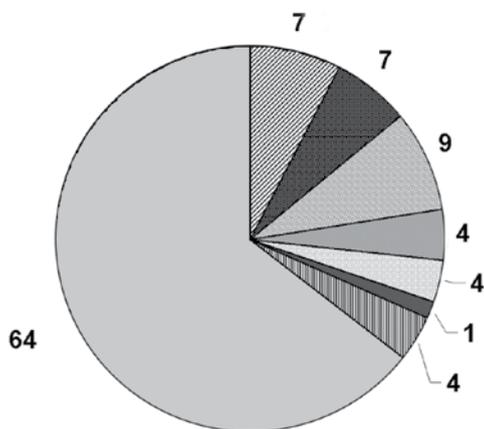


Рис. 3.1. Доля интеграционных объединений в населении мира, %:

- ▨ — Евросоюз; ■ — НАФТА; □ — АСЕАН; ▩ — СНГ;
- — Меркосур; ■ — Андское сообщество; ▨ — ЭКОВАС;
- — прочие регионы

Рассчитано по: Demographic Yearbook 2007; электронная база данных ООН: <http://unstats.un.org>

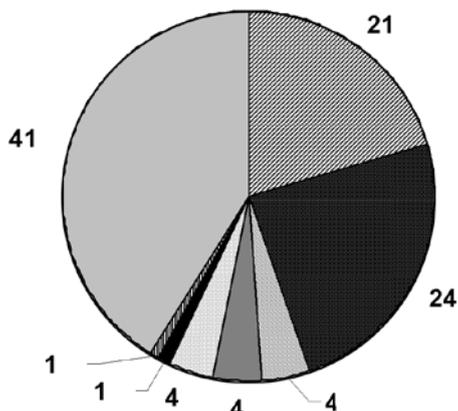


Рис. 3.2. Доля интеграционных объединений в ВВП мира (по паритету покупательной способности) в 2010 г. (оценка), %:

- ▨ — Евросоюз; ■ — НАФТА; □ — АСЕАН; ▩ — СНГ;
- — Меркосур; ■ — Андское сообщество; ▨ — ЭКОВАС;
- — прочие регионы

Рассчитано по: World Economic Outlook. Apr. 2010; электронная база данных МВФ: www.imf.org

из них специализируются на экспорте технологически сложной продукции, на которую существует устойчивый спрос в других регионах мира. В 2008 г. совокупный экспорт шести интеграционных группировок — ЕС, НАФТА, АСЕАН, СНГ и Меркосур и Андского сообщества (с учетом внутрорегиональной торговли) — составил 10 трлн долл., или 64% мирового экспорта, в том числе доля ЕС составляла 38%, США — 13, АСЕАН — 6 и СНГ — 5%.

Региональные объединения оказывают двоякое воздействие на торговые потоки. Устранение торговых барьеров внутри союза повышает интенсивность связей между странами-партнерами и одновременно понижает привлекательность внешних рынков. Как следствие, торговые потоки с третьими странами могут сокращаться (*trade diversion*), а соседними странами — расширяться (*trade creation*). По утвердившемуся в экспертном сообществе мнению, общий знак этих изменений чаще бывает положительным, чем отрицательным, т.е. интеграция способствует развитию международной торговли.

Специфика интеграционных процессов. Степень развития интеграции, как и ее потенциальная полезность для государств-членов напрямую зависят от основных социально-экономических показателей региона. Лучше всего интегрируются страны, имеющие зрелую рыночную экономику и развитый промышленный потенциал. Между ними возникает устойчивое разделение труда на основе международной специализации и кооперации в производстве готовых изделий, особенно машин и оборудования. Бедные страны интегрируются плохо, поскольку они, как правило, производят продукцию сельского хозяйства, сырье и некоторые виды промышленных товаров массового спроса. Интенсивная международная кооперация в данных отраслях невозможна или крайне ограничена¹.

Наиболее высокий уровень благосостояния отмечается в НАФТА (в основном за счет США) и Европейском Союзе, где средний ВВП на душу населения составляет соответственно 40 и 30 тыс. международных долларов (рис. 3.3). Далее с большим отрывом следуют Меркосур и СНГ, где ука-

¹ Данные положения наиболее полно изложены в работах советского и российского исследователя интеграции Ю.В. Шишкова.

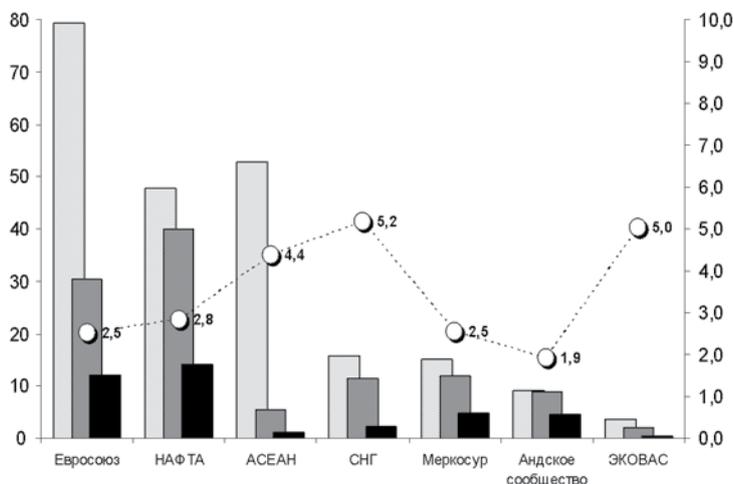


Рис. 3.3. ВВП на душу населения в странах, входящих в основные интеграционные объединения в 2010 г. (оценка), %:
 — высший; — средний; — низший; ···· — сред-
 ний/низший

Примечание: 1. Левая шкала — абсолютные показатели, тыс. долл.; правая шкала — отношение среднего уровня к низшему. 2. ВВП на душу населения рассчитан по паритету покупательной способности в международных долларах по методологии МВФ, средний показатель — путем деления ВВП всего объединения на его совокупное население. 3. Страны с высшим и низким ВВП на душу населения: в ЕС — Люксембург и Болгария; в НАФТА — США и Мексика; в АСЕАН — Сингапур и Мьянма; в СНГ — Россия и Таджикистан; в Меркосур — Аргентина и Парагвай; в Андском сообществе — Перу и Боливия; в ЭКОВАС — Кабо-Верде и Либерия.

Источник: данные World Economic Outlook, 2010. Арг.; электронная база данных МВФ: www.imf.org; Demographic Yearbook 2007; электронная база данных ООН <http://unstats.un.org>.

занный показатель варьируется в пределах 11–12 тыс. долл. Относительно невысокий уровень жизни в странах АСЕАН (5 тыс. долл. на человека). Самый низкий показатель характерен для ЭКОВАС (2 тыс. долл. на человека).

С точки зрения разницы в уровнях доходов наиболее гомогенным является Андское сообщество. В НАФТА и ЕС разница между среднестатистическим ВВП на душу населения и данным показателем в беднейшей стране не превышает 3 раза. В СНГ он заметно больше — 5 раз. Такой же разрыв

существует в ЭКОВАС, однако на фоне куда более низкого жизненного уровня. В АСЕАН душевой доход в самой богатой стране — Сингапуре — в 40 раз выше, чем в беднейшей Мьянме.

Принято считать, что интеграция сглаживает диспропорции между участвующими странами. Этому способствуют свободное движение факторов производства (товаров, услуг, капитала, рабочей силы) и их более рациональное размещения, а также целенаправленная политика самого объединения. Однако вопрос о мере этого воздействия остается открытым. В одних случаях бедные страны добиваются существенного прогресса, в других — их положение консервируется.

Интеграционные объединения высокоразвитых стран — Евросоюз и НАФТА — имеют более тесные внутренние связи, чем объединения, образованные странами с формирующимися рынками и невысоким доходом. В ЕС на внутрирегиональную торговлю, т.е. с партнерами по группировке, приходится 65% всего экспорта — это самый высокий показатель в мире (рис. 3.4). В НАФТА аналогичная доля составляет 40%. В АСЕАН, СНГ и Меркосур она находится в

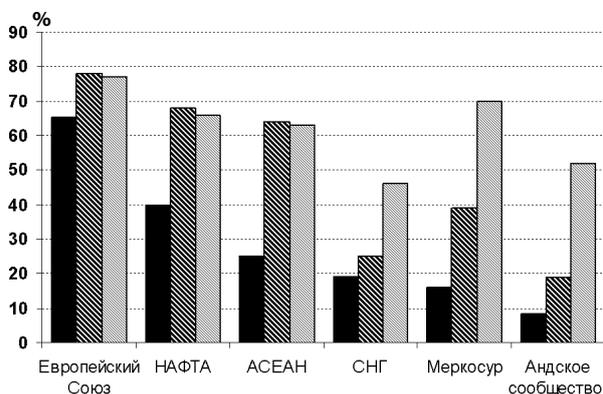


Рис 3.4. Некоторые показатели развития торговли стран — членов интеграционных объединений в 2008 г., %:

- — доля торговли внутри региона в общей внешней торговле;
- ▨ — доля готовой продукции в экспорте;
- ▤ — доля готовой продукции в экспорте внутри региона

Источники: данные International Trade Statistics; электронная база данных ООН.

интервале от 15 до 25%, а в Андском сообществе — не достигает и 10%.

Доля промышленной продукции в экспорте наиболее высока в ЕС и НАФТА: порядка 70–80%. Совсем незначительно от ЕС отстают государства АСЕАН, сумевшие в последнее время кардинально облагородить свой экспорт. Однако прирост их внутрирегиональной торговли происходит медленно из-за идентичности национальных экспортных потенциалов. В 1970-е годы страны АСЕАН экспортировали в основном сырьевые товары: каучук, олово, пальмовое масло, специи. Теперь их место заняли промышленные изделия, но опять однотипные: текстиль и одежда, обувь, продукция электронной и электротехнической отраслей.

Похожая проблема существует и в Меркосур. Хозяйства стран-участниц слабо дополняют друг друга. При этом, выходя на внешние рынки с аналогичной продукцией, они становятся конкурентами. Разница в доходах осложняет формирование таможенного союза. Сильнейшая страна Меркосур — Бразилия — стремится развивать национальную промышленность и в целях ее защиты настаивает на высоких пошлинах на промышленную продукцию. Аргентина, Парагвай и Уругвай, напротив, заинтересованы в импорте технически сложной продукции, необходимой для модернизации национальной промышленности. Соответственно им нужны низкие ставки единого тарифа на данные товары.

Характерной чертой интеграционных объединений, созданных странами с невысоким доходом (кроме АСЕАН), является повышенная доля готовых изделий в их взаимной торговле. На рис. 3.4 хорошо видно, что участники СНГ, Меркосур и Андского сообщества являются друг для друга более важным рынком сбыта готовых изделий, чем третьи страны. Иными словами, региональная интеграция помогает им развивать национальную промышленность и ее экспортный потенциал.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Подавляющее большинство из 220 действующих региональных соглашений заключено на двусторонней основе, а их цели ограничены вопросами торговли. Лишь немногие из них являются полноценными интеграционными объединениями.

К ним относятся ЕС, НАФТА, АСЕАН, СНГ, Меркосур, а также в меньшей степени ЭКОВАС и Андское сообщество. На данные семь объединений приходится почти 60% мирового ВВП и 36% населения земного шара.

2. Существующие региональные группировки значительно отличаются друг от друга по численному составу, уровню благосостояния государств-членов, задачам и возможностям. Уровень развития интеграции в них также неодинаков. Вместе с тем все они играют значительную роль в системе международных отношений соответствующих регионов и оказывают влияние на расстановку сил в мире.

3. Интеграционные объединения стран с развитой рыночной экономикой и мощным промышленным потенциалом заметно отличаются по качеству от объединений, созданных странами с формирующимися рынками и невысоким доходом. Для первых характерна высокая степень развития внутрирегиональной торговли и сравнительно небольшой разброс по показателю душевого дохода. Вторые испытывают объективные трудности в развитии торговли, поскольку их хозяйства мало дополняют друг друга. Вместе с тем интеграция открывает дополнительные возможности для их промышленного экспорта.

Контрольные вопросы

1. Все ли торговые соглашения, регистрируемые ВТО, ведут к созданию интеграционных объединений и почему?
2. В каких интеграционных объединениях создан полноценный таможенный союз?
3. Каким образом различия в уровнях социально-экономического развития стран-участниц могут сдерживать развитие интеграционных процессов?
4. Для каких интеграционных объединений характерен наиболее высокий уровень развития внутрирегиональной торговли и почему?

Литература

Основная

Интеграция в Западном полушарии и Россия / под ред. А.Н. Глинкина. М.: Институт Латинской Америки, 2004. Гл. 4.

Костюнина Г.М., Ливенцев Н.Н. Интеграционные объединения мира / под ред. А.С.Булатова, Н.Н. Ливенцева. М.: Магистр, 2008. С. 164–187.

Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. М.: III Тысячелетие, 2001. Гл. 3, 6.

Дополнительная

Хелд Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Дж. Глобальные трансформации. М.: Праксис, 2004. С. 87–91.

Шифф М., Уинтерс А. Региональная интеграция и развитие. М.: Весь Мир, 2005. С. 17–52.

Шмелев В.В. Экономические группировки развивающихся стран: экономико-статистический справочник. М.: Мысль, 1984. Гл. 1.

Глава 4

ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРОЕКТЫ И ИДЕЙНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

◆ *Европейская идея и европейские проекты до Нового времени* ◆ *Европейская идея и европейские проекты Нового времени* ◆ *На пороге интеграционного процесса: европейские проекты первой половины XX в.*

Современный успех европейской интеграции был бы невозможен без уникального сочетания множества кратко-, средне- и долгосрочных факторов, которые обеспечивали устойчивость интеграционных импульсов в Европе на протяжении всей второй половины XX столетия. Одним из таких долгосрочных факторов являлась *европейская идея*. Именно она из столетия в столетие побуждала обитателей Старого Света предпринимать все новые попытки для того, чтобы прекратить раздиравшие Европу распри и осмыслить ее место в мире. *Под европейской идеей следует понимать представление о Европе как о территориальном и цивилизационном единстве, объединенном общностью исторической судьбы и нуждающемся в институциональном оформлении.*

Представление о границах Европы менялось от века к веку, поскольку менялось и представление о том, какие населяющие эту часть света народы могут считаться европейскими, а какие — чуждыми Европе. Трансформировалось и ценностное наполнение понятия «Европа»: первоначальное представление о Европе как о христианском мире ныне превратилось в видение Европы как эпицентра глобальной постиндустриальной цивилизации. Таким образом, любая версия европейской идеи неизбежно содержит ответ на два ключевых вопроса:

- 1) что такое Европа и где ее границы;
- 2) на какой системе ценностей должна основываться европейская общность?

Менялись и конкретные формы институализации европейского единства — европейские проекты, призванные воплотить в жизнь европейскую идею в том или ином ее варианте.

4.1. Европейская идея и европейские проекты до Нового времени

Римская идея как первая фаза существования европейской идеи. Долгие столетия древней истории Европа — заимствованное из греческой мифологии имя финикийской царевны — существует исключительно как часть света на картах античных географов и в книгах античных историков. Впрочем, уже тогда намечается тенденция истолковывать географическое членение мира как членение этическое и отчасти политическое. Так, великий врач Гиппократ (вторая половина V в. до н.э.) в своем труде «О воздухах, водах и местностях» проводит отчетливый водораздел между «свободной и трудолюбивой» Европой и «деспотичной и погрязшей в удовольствиях» Азией¹. Однако в целом никакое политическое образование средиземноморской античной Ойкумены не имело амбиций отождествлять себя с Европой и быть единственным выразителем сугубо европейских ценностей.

Не нуждалось в использовании этого понятия и крупнейшее политическое образование античного мира — Римская республика (с 27 г. до н.э. — Римская империя). Между тем именно в рамках Римской империи начинает оформляться политическое единство европейского региона. На смену разрозненному множеству городов-государств, царств и варварских племен приходит единообразная административно-правовая система, охватившая в годы своего расцвета большую часть европейского субконтинента. Тогда же (в процессе эволюции римской государственности) возникает первый в европейской истории феномен империи. На римской почве

¹ Подробнее об этом см.: *Браницкий А.* Erit una Eurora? История объединения Европы: проекты, противоречия, перспективы. Нижний Новгород, 2006. С. 17–18.

формируется *имперский политический проект*, включающий как *специфическую политико-правовую традицию*, так и *особую имперскую идею*, ключевыми компонентами которой являются *претензия на универсализм и мессианство*.

Полезно запомнить

Административно-правовой и идейно-политический опыт римской государственности стал важным компонентом континентальной политической традиции и одной из существенных предпосылок формирования общеевропейских политических проектов.

Государство Каролингов: Европа на стыке римской и христианской идей. Первые ростки европейской идеи появляются на обломках Западной Римской империи в IX–X вв. н.э. Именно этим временем датируется попытка создания некоего подобия общеевропейского государства в виде империи Карла Великого и его прямых наследников.

В 800 г. папа Лев III короновал в Риме франкского короля Карла императорской короной. Под скипетром императора франков оказались территории, некогда составлявшие ядро Западной Римской империи — значительная часть Италии, Галлия (Франция), а также населенные германскими племенами земли к западу от Эльбы и Дуная.

Формально речь шла лишь о восстановлении политического единства территорий, некогда входивших в состав Западной Римской империи, под эгидой одного из наиболее сильных варварских королевств. Созданное Карлом Великим государство было империей франков — об этом недвусмысленно говорила эпитафия, начертанная на арке над гробницей Карла: «Под этим камнем лежит тело великого и правоверного Императора Карла, который знатно расширил королевство франков и правил счастливо сорок семь лет»¹. Однако в фасаде государства Каролингов были хорошо заметны кирпичи с римским клеймом. Так, в историю культуры вошел феномен каролингского Возрождения — попытка создания единого художественного стиля, ориентирующегося

¹ *Эйнхард*. Жизнь императора Карла // Памятники средневековой латинской литературы VIII–IX века. М.: Наука, 2006. С. 198.

на стиль поздней Римской империи. Влить молодое варварское вино в старые римские мехи — таков был замысел Карла Великого и его советников, желавших вернуть имперский венец из Византии на запад континента. И хотя империя Карла распалась в 843 г., ее германские владения стали в X в. ядром созданного Оттоном I государства, позднее вошедшего в историю под названием Священной Римской империи германской нации.

В глазах современников Карла созданное им государство олицетворяло не только преемственность с римской имперской традицией. Творец «Новой Европы», «достоцимейший светоч Европы»¹ — так именовали императора хронисты, тем самым указывая на общеевропейский характер его империи. Именно с империей Каролингов в европейской истории впервые появляется государство, претендующее на то, чтобы представлять всю Европу как единое политическое целое.

Следует обратить внимание, что каролингская идея «новой Европы» явственно окрашена в конфессиональные тона. Сам Карл проявлял себя ревностным христианином; все монастыри в пределах империи были переведены на единый бенедиктинский устав; наконец, покорение саксов было увенчано их христианизацией.

Полезно запомнить

В империи Каролингов христианство впервые выходит на первый план как один из существенных критериев европейской идентичности. Отныне — и на долгие столетия конфессиональный фактор становится важнейшим инструментом формирования европейской идеи и европейских проектов.

Христианская Европа (X–XV вв.): внутренний мир и борьба с неверными. Значение Римско-католической церкви как одной из главных объединяющих сил средневековой Европы обусловлено несколькими обстоятельствами.

Во-первых, сыграло свою роль почти абсолютное господство христианства в регионе, который находился во враж-

¹ *Ангильберт*. Карл Великий и папа Лев // Памятники средневековой латинской литературы VIII–IX века. С. 163.

дебном, по преимуществу, окружении иноверцев. На Юге европейцы контактируют с активно распространяющимся исламским миром. Пиренейский полуостров, Святая земля (Палестина) — регионы, ранее входившие в орбиту Римской империи — уже захвачены арабами. На Востоке и Севере к обжитой Европе подступают земли язычников — иногда агрессивных (как кочевники и норманны), иногда мирных (как балтские и угро-финские племена), но всегда чужих.

Даже положение южных и восточных провинций христианского мира, находившихся под церковным управлением Константинопольского патриархата, было с точки зрения Святого престола весьма двусмысленным. Еще до окончательного раскола церковью политические амбиции Римской церкви наталкивались на стойкое неприятие Греческой церкви, которую поддерживали византийские императоры. После же Никейского собора 1054 г., на котором главы обеих христианских конфессий предали друг друга анафеме, отношения между восточным и западным ареалами христианского мира приобрели откровенно конфликтный характер. Экономическое и политическое преобладание западноевропейского ареала вкупе с неуклонным ослаблением восточного ареала под ударами извне привели к тому, что в глазах среднего европейца происходила неуклонная «де-европеизация» православных окраин Европы — вплоть до их вытеснения в категорию перманентных противников.

Религиозная гомогенность западноевропейского социума в сочетании с конфессионально чуждым его окружением усиливает роль христианской религии как общего знаменателя всех европейцев. В условиях, когда национальная идентичность находится в начале своего становления, религиозная принадлежность становится главным признаком принадлежности индивида к европейскому миру. Не случайно поистине общеевропейским делом становятся Крестовые походы, собиравшие под свои знамена представителей большинства европейских народов.

Роль указанных выше факторов усиливалась притязаниями на светскую власть со стороны папского престола. Мысль о неоспоримом главенстве Римского папы в границах всего христианского мира (впервые сформулированная в

V в. н.э. папой Львом Великим) в XI в. получила весомое идеологически-правовое подкрепление в виде легенды о так называемом Константиновом даре. Согласно легенде император Константин Великий передал римскому епископу всю полноту власти над Италией и западноевропейскими провинциями Римской империи. Тем самым Римская церковь ставила себя выше любых светских суверенов феодальной Европы и заявляла о своем праве представлять всю христианскую Европу — соперничая в этом со Священной римской империей.

Неудивительно поэтому, что первые европейские проекты стали порождением именно этой версии европейской идеи и основывались на представлении о Европе как о христианском мире.

Выделяется два типа проектов христианской Европы.

Первый тип — проекты, противопоставляющие Европу внешнему врагу-иноверцу. К этой категории относятся упоминавшиеся выше Крестовые походы конца XI — начала XIII вв., целью которых было возвращение Святой Земли и покаящегося в ней Гроба Господня в руки христиан. Крестовые походы постигла неудача, но сама идея не пропала бесследно. Чуть позже, в начале XIV в., лозунг объединения христианских держав для войны за Святую Землю находит концептуальное выражение в проекте французского королевского прокурора Пьера дю Буа. В трактате «О возвращении Святой Земли» (1305–1307) он размышляет о создании «христианской республики» — своего рода федерации европейских монархий под главенством французского короля. Целью создания этого образования должно было стать, как явствует из названия трактата, расширение христианского мира на Восток и вытеснение ислама из бывших имперских провинций Рима.

Идея противостояния внешнему цивилизационному противнику отчетливо прослеживается и в проекте чешского короля Иржи Подебрада (1420–1471). Его «Договор о союзе и конфедерации между Францией, Чехией и Венецией для противодействия Турции» (1463) отразил существенную трансформацию региональной системы международных отношений в XV в. К этому времени Византийская империя, донныне бывшая неотъемлемой, хотя и специфической, ча-

стью Европы, исчезла с исторической арены под ударами турок. Возникшее на месте Византии турецкое государство на многие столетия окажется в пограничной зоне европейского цивилизационного ареала. В таком качестве Турция пребывает и сегодня.

Для противостояния Турции Иржи Подебрад предлагал создать некое подобие общеевропейской конфедерации с четко регламентированными институтами и нормами. В частности, предполагалось сформировать Общее союзное собрание, которое представляло бы четыре «нации» в средневековом понимании этого термина: французскую, германскую, испанскую и итальянскую. Исполнительным органом Собрания должен был стать Союзный совет, состоящий из глав христианских государств и Президента совета. Англия, а равно католические Польша и Литва, не говоря о православной Московии, не входили в планируемый союз.

Цитата

Мы хотим, чтобы все войны, ... которые повсюду распространились в христианском мире, ... были заменены похвальным союзом любви и братства.

Иржи Подебрад

«Договор» Иржи Подебрада стал последним европейским проектом, ориентированным на отражение внешней опасности, угрожающей христианскому миру. В нем, однако, отчетливо проявилась и вторая сторона доктрины христианской Европы — апелляция к единой вере как к средству установления внутриевропейского мира и стабильности. Участники Собрания должны были принести клятву не обращать оружие друг против друга, а для улаживания споров между членами Собрания и другими христианскими монархами Иржи предлагал создать третейский суд, при необходимости же — принуждать агрессора к миру силой.

Второй тип — христианские проекты внутриевропейского мира. Уже в XI в. Римская церковь использует тезис о религиозной близости всех европейских монархий для прекращения кровопролитных войн, истощавших Европу. Сами крестовые походы замышлялись (по крайней мере отчасти)

для того, чтобы обратить вовне энергию европейских феодалов, искавших славы и добычи.

Позже эта мотивация проявила себя еще отчетливее. В 1458 г. итальянский мыслитель Энео Сильвио Пикколомини, ставший Римским папой Пием II, обращает к христианским монархам призыв собраться в Мантуе на конгресс, дабы рассмотреть вопрос о борьбе с Турцией. Идея Пия II заключалась в следующем: только единая и преодолевшая внутренние распри Европа может отразить натиск воинственных иноверцев. Именно Пий II первым ввел в оборот определение Европы как «общего дома», «общего очага» всех населяющих ее христианских народов.

Характерно, что в пределы европейского (христианского) мира папа включил и павшую под ударами турок Византию. Этот шаг можно рассматривать и как свидетельство веротерпимости Пия II по отношению к восточным «схизматикам», и как продолжение традиционной политики Святого Престола добиться воссоединения «большой» Европы на базе католической версии христианства, т.е. посредством унии. Первая попытка такого рода предпринималась еще в 1274 г.: Лионская уния была призвана примирить под эгидой Римской матери-церкви Священную Римскую империю, папство и Византию. За ней последовала столь же безуспешная Флорентийская уния 1439 г., принятая погибающей Византией, но отвергнутая усиливающимся Московским княжеством.

Уточним понятия

Секуляризация — процесс ослабления религиозной составляющей какого-либо явления и соответственно усиления светских, нерелигиозных его начал.

Инициатива Пия II оказывается не слишком успешной: большинство монархов христианской Европы не откликнулись на его призыв. Причины этой неудачи коренились как в чрезмерном идеализме папского проекта, так и в ослаблении религиозной мотивации общеевропейского единства в контексте постепенной секуляризации европейского общества.

4.2. Европейская идея и европейские проекты Нового времени

На рубеже Средневековья и Нового времени: светские европейские проекты XVI–XVII вв. Тенденции секуляризации европейского общества, долгое время подспудно набиравшие силу, в полной мере проявились к началу XVI в. Идея Европы как христианского мира постепенно утрачивала популярность. Ее ослабляли два фактора: раскол западнохристианского мира на католический и протестантский ареалы и формирование первых национальных государств.

В новой европейской реальности доктрина христианской Европы теряет свой теократический, или религиозный, компонент. Однако заложенный в христианском вероучении нравственный универсализм сохраняет свой объединяющий потенциал, трансформируясь в гуманизм и пацифизм.

Идея мира как высшей ценности европейского общества впервые нашла отчетливое выражение еще у великого итальянского поэта Данте Алигьери (начало XIV в.). В трактате «Монархия» и письмах Данте ратует за сильную империю, которая являлась бы гарантом мира в Европе. При этом особые надежды автор возлагал на французского монарха и германского императора.

Для Данте европейский мир являлся миром христианским и именно христианские добродетели должны были стать основой внутриевропейского примирения. Европейские гуманисты, принявшие у Данте эстафету пацифизма, также призывали к братству всех европейцев во Христе.

Цитаты

Река Рейн разделила француза и германца, но она не может отделить христианина от христианина.

Эразм Роттердамский

Соглашения без меча — лишь слова, которые не в силах гарантировать человеку безопасность...

Т. Гоббс

Государь, если он хочет сохранить власть, должен приобрести умение отступать от добра и пользоваться этим умением смотря по надобности.

Н. Макиавелли

Наиболее значительной среди них фигурой является великий гуманист XVI в. Эразм Роттердамский. В 1515 г. из-под его пера выходит памфлет «Война сладка тем, кто ее не испытал», а в 1517 г. Эразм пишет трактат «Жалобы мира, отовсюду изгнанного и повсюду сокрушенного». Свой антивоенный пафос Эразм, как и его предшественники, подкрепляет ссылками на религиозную общность всех европейских народов. Общность эта, однако, довольно условна, ибо именно в эти годы в Европе начинается движение Реформации. Значительная часть северо- и центрально-европейских провинций Священной Римской империи отказалась признавать власть Ватикана и создала новую модель церковной организации. Так родилась протестантская версия христианского вероучения. Поэтому апелляция Эразма Роттердамского к религиозному единству не должна заслонять надрелигиозный — общечеловеческий, по своей сути, характер его пацифизма: Эразм призывал европейцев отказаться от кровопролитного разрешения межконфессиональных споров и вспомнить, что все они — дети Божьи. Религиозные войны XVI столетия переросли в катастрофу Тридцатилетней войны (1618—1648). Ее ужасы вызвали к жизни новую волну пацифизма, яркими представителями которой стал чешский мыслитель-богослов и университетский профессор Ян Амос Коменский (1592—1670), а также парижский монах и педагог Эмерик Крюсе (ок. 1590—1648).

Наибольшую известность Коменскому принесли его работы по теории и практике педагогики. Однако не менее важной стороной идейного наследия Коменского явились его воззрения на Европу и способы достижения европейского единства. В своей работе «Панглоттия» Коменский подчеркнул роль культурного (коммуникационного) фактора общеевропейского примирения. Народы Европы смогут, по его мнению, жить в мире друг с другом, если будут говорить на одном языке. Так в идейном багаже европеизма появляется идея всеобщего международного языка, уже в XX в. получившая вторую жизнь в виде проектов эсперанто и других искусственно созданных международных языков.

Э. Крюсе первым поднял вопрос об экономической основе европейского единства. В своем трактате «Новый Киней»

(1623) он не только призывал христианских монархов, включая московского царя, создать межгосударственную ассамблею и допустить к участию в ней нехристианские государства (Персию, Индию, Китай и др.), но и развивать торговлю и ремесла как залог общеевропейского мира. Необходимой основой мира в Европе Крюсе считал также свободную торговлю между странами.

Однако век гуманизма уходил в прошлое: ответом на постоянные кровопролитные войны между вновь возникающими национальными государствами стала концепция «баланса сил», или «европейского равновесия».

Подчеркнутый политический прагматизм европейских проектов XVII в. был основан, во-первых, на отказе от использования каких-либо моральных категорий в межгосударственных отношениях. Концептуальным обоснованием подобного имморализма стали идеи английского философа Томаса Гоббса (1588–1689), понимавшего общественные отношения как «войну всех против всех», и политические трактаты Никколо Макиавелли (1469–1527), еще на рубеже XV–XVI вв. разработавшего на примере итальянских государств теорию государственных интересов.

Во-вторых, концепция «баланса сил» базировалась на осознании возросшей взаимозависимости и уязвимости европейских государств, что так убедительно доказала Тридцатилетняя война.

Первым и одним из самых известных проектов европейского равновесия XVII в. является «Великий проект» герцога де Сюлли (1559–1641), суперинтенданта французского короля Генриха IV. Согласно итоговой редакции данного проекта (1638) Европа должна была превратиться в конфедерацию 15 монархий, примерно равных по размерам и потенциалу. Это условие, формально отвечающее принципам «баланса сил», на практике означало перераспределение территорий между европейскими государствами. В частности, испанские и австрийские Габсбурги должны были лишиться всех своих германских и итальянских владений, что было вполне естественной мыслью для французского политика.

Во главе конфедерации должен был встать Генеральный совет, который состоял бы из 40 представителей всех госу-

дарств. Совет менял бы свой состав каждые три года и опирался бы на шесть региональных советов. Главной задачей и правом Генерального совета был арбитраж в спорах между государствами Европы и их подданными. Решения Совета должны были носить обязательный и окончательный характер. Для придания решениям совета большего веса предполагалось создать объединенные вооруженные силы.

Важно отметить, что за рамками европейской конфедерации де Сюлли оставил Турцию, московитов и татар. Таким образом, конфигурация Европы согласно «Великому проекту» носила явно выраженный цивилизационный характер. Судя по последующей динамике международных отношений, она и по сей день сохранила в Европе немало приверженцев.

Европейские проекты эпохи Просвещения. Философия Просвещения, зародившаяся в Европе во второй половине XVII в. и ставшая идейной основой европейского общества в XVIII в., наложила глубокий отпечаток на развитие европейской идеи и европейской политической модели.

Полезно запомнить

Теория разделения властей Ш. Монтескье, доктрина общественного договора Ж.-Ж. Руссо, либерализм Дж. Локка стали неотъемлемыми компонентами идейного багажа Европы, и в частности ценностной базы Европейского Союза. Достижение справедливого порядка вещей через апелляцию к нравственной природе личности, приоритет разума и морали как инструментов организации общества — эти и другие постулаты Просвещения нашли широкое отражение в европейских проектах того времени.

Так, краеугольным камнем грядущего мирного устройства Европы английский квакер Уильям Пенн (1644–1718) видит справедливость и «разумный договор людей о мире». В своем «Очерке о настоящем и будущем мире в Европе» (1693) У. Пенн предлагает учредить Европейскую лигу или конфедерацию, в которую могли бы войти все европейские государства, а также «турки и московиты». Как видим, Россия опять оказывается за шлагбаумом Европы, однако на этот раз ее все же привлекают к европейской системе как внешнего участника.

Высшим органом лиги должен был стать конгресс (парламент), в функции которого входил бы арбитраж и принуждение к миру в случае необходимости. Этим проект Пена походил на «Великий проект» де Сюлли. Голоса государств в конгрессе должны были распределяться пропорционально их ежегодному доходу и отдельно учитываемой ценности их территорий.

В своем проекте У. Пенн затрагивал вопрос формирования в Европейской лиге многоуровневой системы принятия решений. Взяв в качестве образца нидерландские Генеральные штаты, автор выделял три уровня: наднациональный (аналог Генеральных штатов), государственный (аналог нидерландских провинций) и местный (города). Предложенная У. Пенном структура была для своего времени новаторской; идея пережила автора и ныне успешно воплощена в институциональной структуре Европейского Союза.

Один из наиболее системных и концептуально обоснованных европейских проектов принадлежит перу французского аббата Шарля де Сен-Пьера (1658–1743). В своем «Проекте вечного мира» (1712–1729) он уделяет пристальное внимание двум основным вопросам европейского строительства — предпосылкам формирования единой Европы и инструментам ее создания.

Сен-Пьер выделяет следующие главные предпосылки, способствующие сближению европейских народов и установлению «вечного мира» в Европе:

1) наличие политического и гражданского опыта времен Римской империи, т.е. традиция политической консолидации обширной и мультиэтнической территории, а также местного самоуправления;

2) сохранение во многих европейских государствах элементов римского права;

3) общее культурное и религиозное наследие христианства;

4) предопределенная географией компактность территории вкуче с удобством коммуникаций;

5) «общность наук и знаний», которая обеспечивается системой монастырей, позже — университетов и латинским языком в качестве средства общеевропейского общения.

Основой «вечного мира» по Сен-Пьеру должно было стать «европейское равновесие» на базе status quo. Некоторый идеализм этого тезиса искупался детальной проработкой механизма многосторонних переговоров, которые должны были увенчаться подписанием соответствующего договора. Сен-Пьер особо подчеркнул роль дипломатических переговоров, полагая, что сам переговорный процесс является гарантией выгодного для всех соглашения.

Однако реальность европейской политики XVIII в. не позволяла надеяться на умиротворение Европы на основе status quo, что отмечали многие критики проекта Сен-Пьера. При этом неоспоримой заслугой автора стала выявленная им система долгосрочных факторов интеграции европейского общества.

Некоторое сходство с проектом Ш. де Сен-Пьера прослеживается и в знаменитом трактате великого немецкого философа Иммануила Канта «К вечному миру» (1795). Цель проекта, созданного Кантом в эпоху Великой французской революции, носит весьма идеалистический характер — вечный мир на базе status quo. Для его достижения автор предлагал заключить соответствующий договор без права денонсации каким-либо государством. Фактически шла речь о создании договорной конфедерации европейских государств.

Цитата

Должен существовать особого рода союз, который ... имеет целью не приобретение власти государства, но лишь поддержание и обеспечение свободы каждого государства для него самого и ... для других союзных государств.

Иммануил Кант

Безусловную концептуальную ценность имеет мысль Канта о взаимозависимости «права государственного гражданства», международного права и так называемого права всемирного гражданства. Под правом всемирного гражданства Кант подразумевал «право посещения», т.е. право свободного перемещения из страны в страну.

Будучи человеком эры Просвещения, Кант увязывал нравственные основы внутренней организации государства с

его внешнеполитической активностью. По мысли философа, безнравственный режим, угнетающий собственных граждан, не может вести нравственную, справедливую внешнюю политику. Таким образом, Кант прозорливо сформулировал основную дилемму международного права конца XX — начала XXI вв., которая ставит легитимность и национальный суверенитет конкретного государства в прямую зависимость от ситуации с соблюдением прав человека в данной стране.

Роль эпохи Просвещения в процессе кристаллизации европейской идеи не исчерпывалась появлением новых проектов европейского единства. Обогащение концептуального наследия европеизма шло параллельно формированию Европы, открытой миру.

Уточним понятия

Евроцентризм — представление о Европе как наиболее зрелой, «высшей», форме цивилизационной общности. Предполагает восприятие мира через призму абсолютного политического, социально-экономического, культурного и технологического превосходства европейской цивилизационной модели.

Данный процесс имел две ипостаси. С одной стороны, колониционный импульс спровоцировал возникновение евроцентризма. Именно евроцентристская модель в XIX в. легла в основу расовой теории, а та, в свою очередь, послужила идейным фундаментом для реализации в XX в. нацистского европейского проекта «Новой Европы». С другой стороны, активизация контактов европейцев с представителями иных культур, наложившись на гуманистическую и просветительскую традицию, способствовала формированию либерально-универсалистской, космополитической составляющей европейского идейного наследия. В соответствии с ней европейская культура — лишь одна из многих культур, каждая из которых обладает собственной ценностью и равноправна среди прочих. Универсализм, понимаемый как толерантность по отношению к нормам и ценностям других социумов, стал сегодня одной из доминант этического кода европейского общества.

Европейские проекты XIX в.: попытки реализации и новые перспективы. Начало XIX в. ознаменовалось грандиозной и кровопролитной эпопеей объединения Европы под эгидой Французской империи Наполеона I Бонапарта. В ходе реализации наполеоновского проекта была проведена решительная реструктуризация и модернизация политического пространства Центральной и Западной Европы. Были укрупнены германские государства, упразднена Священная римская империя (1806), начата унификация правовых и политических режимов западноевропейских стран по французскому образцу. Так, в частности, в ряде стран в законодательство был инкорпорирован французский Гражданский кодекс 1804 г. (Кодекс Наполеона).

Наиболее сильное сопротивление установление французской гегемонии в Европе встретило на европейской периферии — в России, Испании и островной Британской империи. В 1814 г. план Наполеона по силовому объединению Европы потерпел окончательный крах. В результате этого актуальным стал проект организации европейского политического пространства под эгидой Священного союза, предложенный Россией и Австрией.

Подписанный в 1815 г. на Венском конгрессе Акт Священного союза провозгласил возврат в европейской политике к христианским нравственным нормам. Кроме того, краеугольным камнем европейской системы стал принцип легитимизма — уважения прав традиционных монархов — помазанников Божьих.

Парадоксальная архаичность формы союза, отразившая особенности устроения императора Александра I, не снижала, однако, его относительной эффективности. Соблюдение христианских заповедей на известный срок консолидировало «европейский концерт», а легитимистский принцип внес существенный вклад в обеспечение европейской стабильности. Возвращение Франции в «европейский концерт», подавление революционных движений в Италии, Испании и Греции — все эти и многие другие решения стали плодом охранительной и стабилизационной активности Священного союза.

Обострение отношений России с другими участниками «европейского концерта» в 1840-х годах привело к развалу Священного союза. К концу XIX столетия Европа стала ареной возникновения противостоящих друг другу блоков: Четверной союз центральноевропейских держав вступил в борьбу за гегемонию на континенте со старыми колониальными империями и Россией. Поэтому до Первой мировой войны европейская идея оказалась не востребованной большой политикой.

Между тем во второй половине XIX в. инициатива европейского строительства перешла от правительств к обществу. Новый подъем европейской идеи происходит в контексте обострения социальной борьбы и роста национального движения в европейских странах. Новую национально-освободительную версию европейской идеи олицетворяют либералы и националисты из разобщенных стран Европы. Среди них — Джузеппе Мадзини, создатель движения «Молодая Европа» (1834), Луи Блан, Лайош Кошут и др. В отличие от авторов рассматривавшихся ранее европейских проектов, либеральные националисты «Молодой Европы» и ее аналогов предполагали консолидировать не государства Европы, а европейское общество. Государства рассматривались, скорее, как помеха европейскому братству и должны были либо исчезнуть, либо уступить место новым национальным государствам.

В 1842 г. в Лондоне состоялся I Конгресс мира, собравший под свои знамена либеральных сторонников европейского единства. Именно на аналогичном форуме — на III Конгрессе мира, прошедшем в Париже в 1849 г., — Виктор Гюго произнесет ставшую знаменитой фразу о Соединенных Штатах Европы (СШЕ).

Цитата

Настанет день, когда ... все вы, нации континента, не утрачивая ... вашего великолепного своеобразия, ... образуете европейское братство, ... когда мы воочию увидим два гигантских союза — Соединенные Штаты Америки и Соединенные Штаты Европы, которые, ... скрепив дружбу рукопожатием через океан, ... совершенствуют все созданное ими.

Виктор Гюго

Отныне лозунг СШЕ будет одним из самых востребованных европейским движением. Своего значения как ориентира он не утратил по сей день.

Обострение империалистического противостояния в Европе на рубеже XIX–XX вв. привело к затуханию массового пацифистского и европейского движений. Его последующий подъем приходится уже на межвоенный период.

4.3. На пороге интеграционного процесса: европейские проекты первой половины XX в.

Европейская идея межвоенного периода. Итоги Первой мировой войны создали новые условия для развития европейской идеи. Во-первых, были полностью скомпрометированы национализм и империализм. Подвергалась сомнению и сама государственная идея. В результате войны рухнули четыре крупнейшие империи континентальной Европы — Германская, Российская, Австро-Венгерская и Османская. Во-вторых, было расколото складывавшееся столетиями европейское политическое пространство. Победа большевистской революции 1917 г. вывела Россию за пределы европейской системы политических координат.

Первой реакцией на происшедший катаклизм стало оформление в 1920-е годы панъевропейского движения. В 1923 г. граф Рихард Куденхове-Калерги опубликовал манифест «Пан-Европа». В нем он констатировал крах европейской экономики, катастрофическое ослабление государственности европейских стран и предлагал рецепт выхода из нынешнего кризиса.

По мнению Куденхове-Калерги, демократические страны Европы должны объединиться для того, чтобы успешно противостоять внешнему противнику. В категорию внешнего противника автор включил не только Советскую Россию, но и англосаксонские страны — Великобританию и США. Для эффективной конкуренции с этими странами предлагалось создать общий европейский рынок и снабдить его необходимыми наднациональными институтами. В частности, речь шла о международном арбитраже и таможенном союзе.

Цитата

Национальная промышленность и ее защита со стороны государства являются очагом европейского национализма и угрозой европейскому миру.

Р. Куденхове-Калерги

В политической сфере Куденхове-Калерги выступал за создание общего военного союза для обороны восточной границы Европы, обращенной к России. Автор «Пан-Европы» не рассматривал вопрос о соотношении полномочий наднациональных институтов с национальным суверенитетом стран — членов Пан-Европы. Поэтому в целом проект являл собой, скорее, развернутый лозунг, нежели программу реальных действий. Тем не менее его значение трудно переоценить: панъевропейский манифест пробудил к жизни новое, послевоенное поколение сторонников европейской идеи. Важно и то, что многие предложения Куденхове-Калерги оказались востребованными на стадии реального интеграционного строительства.

В 1930 г. европейские проекты впервые приобретают международно-правовой статус: в Лиге Наций зарегистрирован меморандум Аристиды Бриана (в недавнем прошлом — министра иностранных дел Франции) об организации Европейского федерального союза.

Однако последующее десятилетие не благоприятствовало развитию проектов единой Европы. В регионе формировался блок агрессивных государств, и в этих условиях позиции европейского движения в его пацифистской либо либеральной версии ослабели.

Европейские проекты конца 1930–1940-х годов. Вторая мировая война и предшествующие ей годы стали временем второй, после Наполеона, попытки реализовать модель насильственной интеграции Старого Света. Ее идейным базисом была расовая теория, рассматривавшая народы Европы с точки зрения их близости к якобы существовавшей идеальной арийской расе. Претворение в жизнь расовой версии европейской идеи взял на себя немецкий национал-социализм, с 1933 г. планомерно осуществлявший этническую чистку Германии от «расово чуждого элемента». Реализация модели

«расово чистой Европы» тесно увязана с судьбой нацистского политического проекта, но выходит далеко за национальные рамки немецкого национал-социализма. Уже с конца 1930-х годов идея Третьего рейха германской нации уступила место лозунгу «Новой Европы», которая бы объединила все коренные «истинно арийские» нации Европы. Переформатирование европейской идентичности по биологическому — расовому — критерию и консолидация Европы как высшего цивилизационного субстрата под эгидой нацизма предполагали «очистку» Европы от «расово чуждого» населения, отказ от базовых, складывавшихся столетиями, ценностных ориентаций европейского общества.

Летом 1940 г. германский Рейхсбанк разработал план превращения рейхсмарки в единую валюту контролируемой Третьим рейхом Европы. В 1942 г. Берлинский союз промышленников провел colloquium по вопросам создания «Европейского экономического сообщества», на котором выступил, в частности, нацистский министр экономики Вальтер Функ. Под лозунгами «Новой Европы» сражались в войсках СС десятки тысяч добровольцев из оккупированных нацистами стран Европы. Окончательной реализации гитлеровского европейского проекта помешало лишь поражение в войне.

Но до окончательного разгрома нацизма в подполье, в движении Сопротивления стали выкристаллизовываться проекты объединения Европы на демократической основе. По понятным причинам они отвергали любые формы национально-государственной замкнутости, столь явно скомпрометировавшей себя в двух мировых войнах. Из антифашистского подполья будущая Европа виделась федерацией демократических государств. В 1941 г. Альтиерио Спинелли и Эрнесто Росси, сосланные фашистским режимом на остров Вентотене, написали свой ставший знаменитым «Вентотенский манифест». Тогда же было создано Европейское федералистское движение.

Именно масштаб вызванной националистическим и государственным эгоизмом катастрофы обусловил количественный и качественный рост европейского движения в первые послевоенные годы. Количественный рост выразился в создании множества организаций, ставивших целью объедине-

ние западноевропейских стран (поскольку восточная часть Европы осталась в зоне влияния СССР) и появлении новых, конкурировавших между собой проектов и их широкой поддержке населением. Качественный рост состоял в переходе на активные проевропейские позиции значительного числа политиков Старого Света. Наиболее видной фигурой здесь стал Уинстон Черчилль. В своей знаменитой Цюрихской речи (1946) он призвал к созданию европейской федерации по образцу США и указал, что первым шагом на пути к объединению Европы должно стать франко-германское примирение.

Важным событием первых послевоенных лет стал Гаагский конгресс сторонников единой Европы (1948). Более 700 делегатов из 16 стран собрались для обсуждения принципов и путей интеграционного строительства. Не все позиции удалось согласовать в ходе конгресса и последующих дискуссий. Однако в главном все стороны были едины: Европа должна начать процесс реального объединения.

Этот момент настал в 1950 г. На этом заканчивается история европейских проектов и начинается история европейской интеграции.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Современный европейский интеграционный процесс — это не только реакция на системный крах европейского миропорядка предшествующих десятилетий, но и попытка практического воплощения идей, веками владевших сердцами и умами сотен мыслителей, политиков и мечтателей.

2. В европейской интеграционной архитектуре нашли свое отражение институциональные идеи герцога де Сюлли, У. Пенна и Р. Куденхове-Калерги. Через поколения до строителей европейской интеграции дошла идея гуманистов о мире как высшей ценности, объединяющей все народы. Больше трех столетий назад Я.А. Коменский сформулировал тезис о важности культуры и коммуникационного фактора для общеевропейского единства. Век Просвещения подарил современной интегрированной Европе идеи универсализма, толерантности и правового государства, а идеи Э. Крюсе о роли торговли и ремесел были успешно апробированы уни-

кальным опытом строительства Экономического и валютного союза. И. Кант, а за ним либеральные европейцы XIX в. сформулировали в качестве важного условия окончательного примирения европейцев их отказ от деспотических режимов.

3. Тысячелетняя история европейской идеи высветила и ряд ловушек, расставленных на пути сторонников единой Европы. Чрезмерная сосредоточенность на культурной общности европейских народов может обернуться евроцентризмом, созданием «Крепости Европа» и, как уже бывало в европейской истории, ростом расовой и этнической нетерпимости к тем народам, которые не соответствуют избранным критериям «европейскости».

4. Попытки форсированного объединения Европы всегда оканчивались крахом — этот урок европейской истории надо помнить и нынешним лидерам интеграционного процесса. Наконец, опыт Наполеона и нацистского проекта «Новой Европы» ясно засвидетельствовал невозможность объединения Европы силой под властью одного гегемона.

5. Созидательный потенциал европейской идеи на сегодняшний день далеко не исчерпан. Европейский Союз в своем развитии пока лишь частично реализовал заложенные в ней ресурсы. И рано говорить о практической реализуемости главной цели сторонников европейской идеи — создании собственно объединенной Европы, которая включила бы в единое политическое, культурное, социальное и экономическое пространство все населяющие регион народы.

Контрольные вопросы

1. Как повлияла на развитие европейской идеи философия Просвещения?

2. В чем специфика европейских проектов эпохи Средних веков?

3. Как соотносится концепция «баланса сил» с европейской идеей?

4. Почему европейская идея второй половины XIX в. направлена против существующих государств?

5. Что явилось стимулом развития европейской идеи в межвоенный период?

Литература

Основная

Борко Ю.А. От европейской идеи — к единой Европе. М.: Деловая литература, 2003. Гл. I.

Браницкий А. Egit una Eurora? История объединения Европы: проекты, противоречия, перспективы. Нижний Новгород: ННГУ, 2006. Гл. I.

Дополнительная

Кант И. К вечному миру // Соч. М.: Мысль, 1966. Т. 6.

Куденхове-Калерги Р. фон. Пан-Европа. М.: Вита-Планетаре, 2006.

Фуше М. Европейская республика. М., 1999.

Черчилль У. Мускулы мира; Трагедия Европы // Черчилль У. Мускулы мира. М.: Эксмо, 2003.

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 международ-

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, учреждавший *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 народов. 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 энергоемкость 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 темпам 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, Сообщество 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 их 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 предстоящего 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.

Ниццкий 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 гг., 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., Кэвлин 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.

Глава 6

ЕВРОПЕЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ

◆ *История создания и механизмы* ◆ *Европейское экономическое пространство*

6.1. История создания и механизмы

После Второй мировой войны общие усилия государств Западной Европы по восстановлению их разрушенной экономики осуществлялись в рамках Организации европейского экономического сотрудничества, действовавшей на основании «плана Маршалла». К концу 1950-х годов она выполнила свое предназначение, заложив некоторые предпосылки для последующей региональной интеграции. Однако не все европейские государства были готовы на тот высокий темп интеграции, который предусматривался Римскими договорами 1957 г.

Великобритания сначала отказалась участвовать в создании Общего рынка, поскольку претендовала на особое положение среди европейских государств. Официальный Лондон инициировал создание Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ). Учредившая ее Стокгольмская конвенция вступила в силу в 1960 г. Новое объединение было призвано служить противовесом Общему рынку, который предусматривал более высокую стадию интеграции — таможенный союз, а в перспективе обещал привести и к политическому союзу.

Изначально в ЕАСТ участвовали семь стран. Помимо Великобритании, в нее вошли Австрия, Дания, Норвегия, Португалия, Швейцария и Швеция. Финляндия присоединилась к ЕАСТ в 1961 г., причем сначала в качестве ассоциированного члена. Исландия вступила в нее в 1970 г., а Лихтен-

штейн — в 1991 г. Но это объединение оказалось не способно на равноправную конкуренцию с ЕЭС. Великобритания с Данией вышли из него и в 1973 г. присоединились к Европейскому сообществу. Вступив в 1986 г. в ЕС, Португалия тоже перестала быть членом ассоциации. В 1995 г. тот же путь проделали нейтральные Австрия, Финляндия и Швеция. В результате сегодня членами ЕАСТ являются Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария. Их совокупное население не достигает и 15 млн человек, что в 30 раз с лишним меньше численности населения Европейского Союза.

Страны — члены ЕАСТ договорились вести свободную от таможенных и количественных ограничений взаимную торговлю. Режим беспошлинной торговли был распространен главным образом на промышленные товары, мало затрагивая сельскохозяйственную продукцию. В отличие от ЕС ЕАСТ не имеет наднациональных органов. Правда, в ЕАСТ была создана институциональная структура, необходимая для устранения дискриминации во взаимной торговле, содействия росту экономической активности, ликвидации неравенства в условиях снабжения сырьем и обеспечения добросовестных правил конкуренции.

Основными органами управления в ЕАСТ стали межгосударственный Совет, комитеты (по преодолению технических препятствий в торговле, по таможенным вопросам, по торговле, по экономике и проч.) и Секретариат. Совет принимал решения лишь на основе единогласия. Решения Совета были обязательными для всех стран-участниц, его рекомендации — для тех государств-членов, которым они адресовались. Последнее положение говорит о наличии в институциональном механизме ЕАСТ некоторых слабых зачатков наднациональности. Но Секретариат, возглавляемый генеральным секретарем, не был наделен исполнительными полномочиями, сравнимыми с теми, которые получила Комиссия в рамках ЕС. Ни парламента, ни наднационального суда в ЕАСТ не предусматривалось.

6.2. Европейское экономическое пространство

В 1992 г. три страны ЕАСТ (Лихтенштейн, Исландия, Норвегия) подписали в г. Порто (Португалия) Соглашение

с ЕС и 15 его тогдашними государствами-членами об образовании Европейского экономического пространства (ЕЭП). Оно вступило в силу в 1994 г. Швейцария также подписала данное Соглашение, но по итогам национального референдума не ратифицировала его.

Содержание и организация. Сближение стран ЕАСТ и ЕС выглядит закономерным, ведь отказ от участия в интеграционных процессах на базе ЕС, продиктованный прежде всего политическими соображениями, грозил обернуться для соответствующих европейских стран потерей жизненно важных рынков. Кроме того, наличие емкого внутреннего рынка крайне важно для европейских компаний, которые участвуют в конкурентном соревновании с США и Японией. В итоге теперь правила ЕЭП распространяются на европейские государства, формально не входящие в европейские сообщества и Европейский Союз. Эти правила включают правовой режим единого внутреннего рынка (в том числе правила конкуренции и предоставление поддержки национальным предприятиям), а также законодательство ЕС по вопросам свободного перемещения товаров, лиц, услуг и капиталов.

Соглашение между ЕАСТ и ЕС дополнено двусторонними договоренностями: между странами ЕАСТ и ЕС об импорте ряда сельскохозяйственных товаров и между ЕС и Норвегией с Исландией о свободной торговле рыбой. Уточним, что, несмотря на развитие общей институциональной структуры, Европейское экономическое пространство не является таможенным союзом 30 участвующих в нем стран.

С начала 1990-х годов ЕАСТ установила тесные торговые отношения со странами Центральной и Восточной Европы и Средиземноморского региона (столь же развитых отношений с Россией ЕАСТ не имеет). В 1995 г. министры стран ЕАСТ впервые заявили о том, что географический масштаб соглашений о свободной торговле не следует ограничивать пределами Европы (Бергенская декларация). В 1999 г. руководство ЕАСТ подтвердило свою приверженность дальнейшему расширению сети заключаемых Ассоциацией соглашений о свободе торговли с третьими странами. Также была предусмотрена возможность распространения данных соглашений на сферы услуг и капиталовложений (Женевская декларация).

Вскоре ЕАСТ заключила соглашения о свободной торговле с Мексикой, Чили и Сингапуром. В настоящее время ассоциация имеет полтора десятка соглашений подобного рода и ведет переговоры о заключении новых со странами Ближнего Востока и Африки.

Швейцарская Конфедерация строит собственные отношения с ЕС на базе соглашений по семи отраслям, заключенных в 1999 г. и вступивших в силу в 2002 г. Эти соглашения соединены между собой оговоркой о прекращении (*termination clause*). Она подразумевает, что все двусторонние отраслевые соглашения вступили в силу одновременно и одновременно же прекратят свое действие, если будет свернуто, хотя бы одно из них. В октябре 2004 г. были подписаны соглашения второго двустороннего пакета ЕС — Швейцария. Они касаются присоединения Швейцарии к Шенгенскому пространству, ее участия в Дублинской конвенции ЕС 1990 г. (о предоставлении убежища) и в работе Европейского агентства по окружающей среде, а также ряда других вопросов.

Система управления. Успешное функционирование Европейского экономического пространства требует единообразного исполнения и применения общих правил во всех 30 странах-участницах. Поэтому Соглашением о ЕЭП учреждена организационная структура из двух «опор», дополняющая систему институтов ЕАСТ. К первой «опоре» относится прежде всего *Совет ЕЭП*, который является общим верховным органом принятия решений. В его состав входят члены Совета ЕС, Европейской комиссии и государств — членов ЕАСТ. В *Совместный комитет ЕЭП*, в свою очередь, входят высокие должностные лица Комиссии ЕС, а также государств — членов ЕС и ЕАСТ. Он обеспечивает применение Соглашения и консультации в процессе функционирования ЕЭП. *Совместный парламентский комитет ЕЭП* формируется на паритетной основе из депутатов Европарламента и парламентов стран ЕАСТ. Он заслушивает отчеты и доклады Совместного комитета и обсуждает актуальные проблемы ЕЭП. *Совместный консультативный комитет ЕЭП* состоит из членов Экономического и социального комитета ЕС и Консультативного комитета ЕАСТ и обладает консультативными полномочиями при принятии решений в рамках ЕЭП.

В связи с образованием ЕЭП государства — члены ЕАСТ образовали вторую «опору» управления. В нее входят *Контрольное ведомство ЕАСТ*, которое наблюдает за выполнением странами взятых на себя обязательств, *Суд ЕАСТ*, который совместно с Судом ЕС обеспечивает соблюдение законности в интерпретации и выполнении договоренностей, а также *Постоянный комитет государств ЕАСТ*, в функции которого входит проведение консультаций и заседаний Совместного комитета ЕЭП. В целом торговля внутри ЕАСТ (на основании Конвенции о ЕАСТ) и отношения Ассоциации с третьими странами (на основании соглашений о свободной торговле) управляются из офиса в Женеве, а Единое экономическое пространство — из офиса в Брюсселе.

Обновленная Конвенция о ЕАСТ (Вадуцская конвенция) была подписана 21 июня 2001 г. и вступила в действие с 1 июня 2002 г. одновременно с двусторонними соглашениями между ЕС и Швейцарией. Она, в частности, инкорпорировала в правовую основу объединения принципы и правила, установленные по Соглашению о ЕЭП и по соглашениям между ЕС и Швейцарией. Вадуцская конвенция касается всех основных аспектов современной торговли и свободы передвижения услуг, инвестиций, капиталов и платежей, защиты интеллектуальной собственности и регулирования государственных поставок. Она существенно укрепила связи между странами ЕАСТ.

Выводы, проблемы, тенденции

1. После Второй мировой войны интеграционный процесс в Западной Европе развивался по двум моделям. Первая, реализованная в ЕЭС, предусматривала восхождение от простых форм экономической интеграции к сложным. Вторая, воплощенная в ЕАСТ, ограничивалась либерализацией внешней торговли. Соответственно идеология ЕС базировалась на принципах федерализма и подразумевала создание наднациональных органов, тогда как учредители ЕАСТ пытались свести к минимуму полномочия общих органов и максимально сохранить свободу действий национальных правительств.

2. Практика показала бóльшую жизнеспособность и привлекательность ЕС по сравнению с ЕАСТ. Не случайно боль-

шинство государств — участников ЕАСТ постепенно стали членами Евросоюза. Вместе с тем остающиеся ныне в ЕАСТ страны имеют развитую систему отношений с мощной соседней группировкой. За время существования ЕАСТ круг ее компетенций заметно расширился. Теперь он включает не только торговлю, но и движение услуг, инвестиций, капиталов, а также защиту интеллектуальной собственности и регулирование государственных закупок.

Контрольные вопросы

1. Сколько стран основали Европейскую ассоциацию свободной торговли и какие страны участвуют в ней в настоящее время?
2. Какие институты обеспечивают функционирование Единого экономического пространства?
3. Каково содержание Вадуцской конвенции 2001 г.?

Литература

Основная

Семенов К.А. Международная экономическая интеграция. М.: Логос, 2001. С. 47–52.

Соглашение о Европейском экономическом пространстве.
URL: <http://www.undp.md/Download/47.doc>

Глава 7

ИСТОРИЯ ВАЛЮТНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЕВРОПЕ

◆ *Монетные союзы* ◆ *Европейский платежный союз* ◆ *Валютная интеграция в ЕЭС*

7.1. Монетные союзы

Первые монетные союзы возникли в Средневековье на территории современной Германии. В XIX в. создание монетных союзов происходило на фоне образования национальных государств, быстрого развития финансовой системы и использования золота в качестве главного денежного металла.

Монетные союзы средневековой Ганзы. Уже в XIII в. немецкие города достигли значительного промышленного развития. Однако к этому времени в Германии еще не сложился единый внутренний рынок, поэтому торговля развивалась преимущественно с другими землями. По рекам товары доставлялись в порты Балтийского моря, а оттуда морским путем шли на запад до Брюгге и Лондона, на север в Скандинавию и на восток до Пскова и Новгорода.

Ганза — политический и торговый союз городов Северной Германии — возник в середине XIII в. Его главным городом был Любек, а участниками — Гамбург, Бремен, Люнебург, Кёльн, Висмар, Росток, Щецин и др. В отношениях с внешним миром Ганза выступала как коллективный субъект публичного права и пользовалась независимой политической властью. Она имела собственный флот и армию, обеспечивавшую безопасность торговых путей.

Ганзейские купцы продавали традиционные для Восточной и Северной Европы товары: лес, воск, янтарь, смолы, пушнину, рожь и пшеницу. На вырученные деньги они поку-

пали соль, сукно и вино. Доходы от тяжеловесных и недорогих товаров были скромными, а затраты на риск — значительными. По оценкам, норма прибыли составляла не более 5%. Это заставляло торговцев использовать все возможные способы экономии. Одним из них было упорядочение денежного обращения и снижение затрат на валютообменные сделки.

В конце XIV — первой половине XV столетия на немецких землях было создано несколько монетных союзов. Самыми представительными из них были Вендский 1379 г. и Ганзейский, или Любекский 1392 г. В каждый из них входило несколько городов, однако общего монетного союза всех ганзейских городов никогда не существовало. Монетные союзы регулировали пробу, объем чеканки и массу серебряных монет. Осуществлялся выпуск монет единого образца, в частности, дрейлингов (3 пфеннига, или $\frac{1}{4}$ шиллинга), зекслингов (6 пфеннигов, или $\frac{1}{2}$ шиллинга), шиллингов, двойных шиллингов и марок. Данные монеты имели хождение не только в Германии, но и в соседних землях, принимались в оплату товаров по всей Скандинавии.

Коллективные деньги, впервые выпущенные монетными союзами Ганзы, были призваны расширить масштабы денежного пространства, которое перестало отвечать возросшим потребностям экономики. Они также позволили снизить издержки обращения, увеличить его скорость и повысить доверие к валюте.

Объединение немецких денежных систем. Со второй половины XVIII столетия в Европе получили распространение бумажные деньги. В XIX в. развернулся процесс формирования национальных государств, утвердилась государственная монополия на эмиссию денежных знаков, возникли единые эмиссионные центры — центральные банки.

На начало XIX в. территория будущей Германской империи представляла собой 39 независимых государств, каждое из которых выпускало собственные деньги. В 1833 г. немецкие земли заключили соглашение о таможенном союзе. В 1837 г. государства Юга договорились ввести в качестве единых денег гульден, или флорин Баварии — самого сильного государства региона. Годом позже аналогичный союз образовали государства Севера, а их общей валютой стал та-

лер Пруссии. Одновременно южный и северный союзы заключили Дрезденскую монетную конвенцию, которая зафиксировала обменное соотношение между талером и гульденом. Документ также вводил общую денежную единицу — ферейнсмюнце (*vereinsmünze*). Гульден и талер стали обращаться параллельно на равных правах и при одинаково жестких условиях эмиссии.

В 1857 г. в связи с присоединением к немецкому таможенному союзу Австрии между участниками была подписана Венская монетная конвенция, учредившая общую денежную единицу — ферейнсталер (*vereinsthaler*). Ферейнсталер пересчитывался в прусский талер по курсу 1:1, а в баварский флорин — по курсу 1:1³/₄, что и предопределило судьбу баварской валюты: операции с дробями были неудобны в ежедневных расчетах, спрос на флорин упал, и вскоре монетные дворы перестали его чеканить. Прусская валюта лучше выполняла функции меры стоимости и средства обращения, чем баварская, хотя в обоих случаях речь шла о полноценных монетах из серебра. Данное обстоятельство помогло Пруссии закрепить за собой роль сильнейшего из германских государств. После объединения немецкого государства в 1871 г. его новая валюта — марка — была создана на базе талера, а единый центральный банк — на основе Банка Пруссии.

Латинский монетный союз был создан в 1865 г. по инициативе Франции. В него также вошли Бельгия, Италия и Швейцария. К этому времени денежные системы всех четырех стран были идентичны французской. Все они базировались на биметаллизме — одновременном обращении серебряных и золотых монет, номинальная стоимость которых совпадала. Пятым членом союза в 1869 г. стала Греция. К концу XIX в. еще 18 стран, помимо участников Латинского монетного союза, имели денежные единицы, эквивалентные французскому франку.

Целью Латинского монетного союза являлось создание валютно-торгового блока, который позволил бы его участникам укрепить международные позиции, особенно в отношении основных конкурентов — Великобритании и Германии. Франция видела в расширении зоны франка фактор усиления своего политического влияния в Европе. Союз предусмат-

ривал свободную чеканку монет из золота и серебра при их ценностном соотношении 1:15,5. Устанавливались характеристики монет, потолок выпуска серебряных монет и особый порядок их обращения. Монеты пяти стран свободно обращались и принимались к оплате в других государствах-членах. В 1883 г. доля монет стран-партнеров в общей стоимости денежной массы составляла в Италии — 26%, Франции — 46, Бельгии — 58, Швейцарии — 88%.

В 1867 г. в Париже состоялась первая международная конференция по валютным вопросам. Она признала золото мировыми деньгами и заложила принципы первой мировой валютной системы на основе золотого (золотомонетного) стандарта. После значительного обесценения серебра в 1873—1876 гг. участники союза договорились постепенно выводить его из обращения и начать совместный переход к золотому стандарту. Они сначала ограничили, а с 1878 г. вовсе прекратили чеканку серебряных монет.

Соглашения о Латинском монетном союзе регулировали обращение монет, но не бумажных денег. Этим воспользовалась Италия: для пополнения казны она печатала необеспеченные банковские билеты, которые попадали в другие страны союза, вызывая рост цен и расстройство денежного обращения. Латинский монетный союз фактически перестал действовать с началом Первой мировой войны, хотя официально был распущен в 1927 г.

Скандинавский монетный союз возник в 1872 г. по инициативе Швеции, к которой присоединились Норвегия и Дания. Традиционно все три страны имели серебряный стандарт, монеты каждой из них свободно принимались в двух других.

Союз предусмотрел введение общей денежной единицы — золотой кроны, поскольку на золотой стандарт к тому времени перешли ближайшие соседи и главные торговые партнеры Скандинавских стран — Великобритания и Германия. По правилам союза разменные монеты из серебра и бронзы имели хождение на всей территории союза. Их выпуск не ограничивался, но по первому требованию партнеров страна-эмитент должна была изъять свою разменную монету с их территории. С 1885 г. центральные банки трех стали предоставлять друг

другу взаимные кредиты для покрытия возникавшего в расчетах отрицательного сальдо, что сократило затраты на физическое перемещение золота. Тогда же были введены общие правила выпуска и обращения бумажных денег.

Монетный союз способствовал выравниванию цен и процентных ставок в Скандинавских странах, однако не стимулировал рост взаимной торговли, поскольку все три страны производили идентичные товары, их хозяйства слабо дополняли друг друга. Первая мировая война привела к приостановке, а потом и к прекращению деятельности союза.

7.2. Европейский платежный союз

До Первой мировой войны главной мировой валютой был британский фунт стерлингов. В период между войнами с ним стал конкурировать американский доллар. Его лидирующую роль закрепила созданная в 1944 г. Бреттон-Вудская международная валютная система. В ходе Второй мировой войны валюты европейских стран сильно обесценились и перестали быть конвертируемыми. Из-за высокой инфляции доверие к ним было подорвано, а официальный валютный курс не соответствовал рыночному.

Экспортеры отказывались поставлять товары за французские франки, немецкие марки или итальянские лиры. Единственными надежными деньгами были доллары, которых в Европе остро не хватало. Как следствие, платежи между западноевропейскими странами осуществлялись в форме двустороннего клиринга, что препятствовало росту торговли и восстановлению экономики.

Уточним понятия

Клиринг (от англ. — *clearing* — очищение) безналичные расчеты между компаниями или странами за поставленные товары (услуги, ценные бумаги) в форме взаимного зачета требований. Двусторонний клиринг фактически представляет собой бартер, т.е. натуральный обмен без платежа деньгами.

Пример. Страна *A* поставила стране *B* товаров на 100 ед. Страна *B* не оплачивает импорт, а совершает встречную поставку на ту же сумму. Если же она экспортирует това-

ров только на 80 ед., то страна *A* не отгружает следующую партию товаров до восстановления баланса. В таких условиях объем взаимной торговли определяется возможностями страны с наименьшим экспортным потенциалом. Необходимость встречных поставок мешает развитию многосторонней торговли. В нашем примере страна *B* не может поставить товар в страну *C*, до тех пор пока она не поставила его в оговоренном количестве в страну *A*.

Валютные ограничения — законодательные или административные ограничения на проведение операций с иностранной валютой, золотом и другими валютными ценностями (недвижимостью, ценными бумагами). Чаще всего они нацелены на то, чтобы привлечь валюту в страну и сдержать ее отток за границу.

Примеры: ограничение переводов и платежей за границу, включая инвестиции; ограничение вывоза капитала и репатриации прибыли иностранными компаниями; запрещение свободной купли-продажи иностранной валюты; обязательная продажа экспортной выручки государству; специальный порядок открытия счетов в иностранной валюте и получения иностранных займов и т.п.

С июля 1950 г. начал действовать Европейский платежный союз (ЕПС), в который вошли 17 западноевропейских государств: Австрия, Бельгия, Великобритания, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, Франция, ФРГ, Швейцария и Швеция. Союз преследовал три основные цели: 1) ликвидировать все виды двусторонних расчетов и заменить их системой многостороннего клиринга; 2) упразднить валютные и внешнеторговые ограничения; 3) восстановить конвертируемость валют.

Роль расчетной палаты взял на себя Банк международных расчетов в Базеле (БМР), он же управлял ресурсами союза. Банк ежемесячно проводил зачеты взаимных требований по текущим операциям и выводил кумулятивное (активное или пассивное) сальдо для каждой страны. По этим сводным сальдо страны рассчитывались напрямую с БМР. При пассивном сальдо должники оплачивали его частично долларами

и золотом, а частично — кредитами, которые выдавал БМР. Данный механизм действовал в отношении платежей по обмену товарами, услугами, переводу капиталов и погашению двусторонних кредитов. ЕПС имел свою счетную единицу, равную по стоимости 0,88867 г чистого золота, что соответствовало золотому паритету доллара США.

Описанные меры позволили перевести расчеты между странами Западной Европы с двустороннего клиринга на гораздо более удобный — многосторонний. На рис. 7.1 приведен пример многостороннего клиринга. Данная схема имеет несколько преимуществ. Первое — она реальна при многостороннем клиринге, но невозможна при двусторонних расчетах, ведь страна *A* поставляет товары в страну *C*, но ничего не ввозит оттуда. Аналогичное несоответствие экспортно-импортных потоков характерно для стран *B* и *C*. Второе преимущество — экономия наличных денег для проведения расчетов. При общей сумме поставок 430 ед. ($140 + 90 + 200$) спрос на наличные деньги составляет только 110 ед. Страны-должники *A* и *B* передают в расчетную палату соответственно 50 и 60 ед., которые затем поступают на счет стране-кредитору *C*.

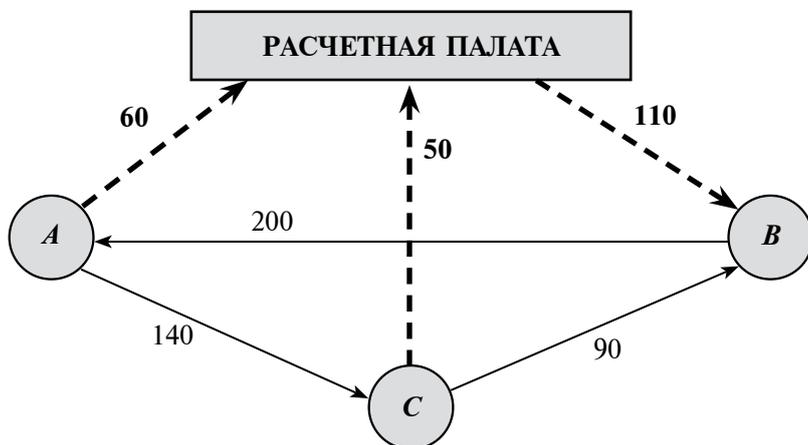


Рис. 7.1. Схема многостороннего клиринга:

→ — поставки из одной страны в другую; - - → — расчеты страны по ее совокупному салдо с расчетной палатой

Новая система расчетов содействовала развитию взаимной торговли и расширению ее географии. За пять лет (с 1953 по 1958 г.) стоимость импорта стран ЕПС из других государств-партнеров выросла в 2 с лишним раза. С 1 января 1959 г. была введена обратимость (конвертируемость) основных западноевропейских валют по текущим операциям. К этому времени были отменены основные валютные ограничения и проведена либерализация торговли. Таким образом, ЕПС успешно выполнил свои задачи.

Ключевую роль в создании ЕПС сыграли Соединенные Штаты. Участие в нем было непременным условием для получения американской помощи по линии «плана Маршалла».

Возрождение экономики стран Западной Европы, восстановление конвертируемости их валют и либерализация международной торговли отвечали долгосрочным целям США — закрепить присутствие американских ТНК и своей валюты в регионе.

7.3. Валютная интеграция в ЕЭС

Дальнейшее развитие валютного сотрудничества происходило в рамках европейских сообществ. До появления единой европейской валюты в этой сфере было реализовано с разным результатом три крупных проекта: план Вернера, «валютная змея» и европейская валютная система.

План Вернера. К концу 1960-х годов в ЕЭС уже действовали таможенный союз и общая аграрная политика. На фоне этих успехов в 1971 г. был утвержден план построения валютного союза. Группу его разработчиков возглавил Премьер-министр Люксембурга Пьер Вернер, поэтому программу стали неофициально называть его именем.

Валютный союз предполагалось построить за 10 лет — к 1980 г. Для этого планировалось:

- ввести полную взаимную конвертируемость валют;
- обеспечить свободу передвижения капиталов;
- объединить официальные золотовалютные резервы стран ЕЭС;
- сократить пределы курсовых колебаний до $\pm 1,2\%$, а потом твердо зафиксировать курсы и перейти к единой валюте.

Однако с самого начала план потерпел неудачу. Его об- условили три причины. Первая — решение США прекратить с 15 августа 1971 г. обмен долларов на золото по официальной цене 35 долл. за 1 тройскую унцию. Это положило конец золотодевизному стандарту и Бреттон-Вудской валютной системе. Золотое содержание валют (на основе которого устанавливались обменные курсы) перестало существовать. Мир раз и навсегда перешел к плавающим курсам, тогда как план Вернера базировался на фиксированных.

Вторая причина — нефтяной кризис 1973 г., вызвавший в странах Запада глубокую рецессию и всеобщий рост цен. При этом инфляционные процессы развивались неравномерно: в одних странах национальные деньги теряли покупательную способность быстро, а в других — медленно. Соответственно курсы одних валют снижались, а курсы других стояли на месте или даже повышались. В этих условиях невозможно было удержать западноевропейские валюты в узком диапазоне колебаний.

Третья причина — незрелость экономической интеграции. К моменту оглашения плана Вернера в ЕЭС имелся таможенный союз, но не было единого внутреннего рынка, который сформировался лишь 20 лет спустя — в начале 1990-х годов. Но как показала дальнейшая практика, нельзя создать валютный союз без свободного движения капиталов и услуг. Валютный союз не может действовать без проведения государствами-членами общей экономической политики. В 1970-е годы страны ЕС только приступили к простейшей координации своих экономических планов.

«Валютная змея». Начавшийся в 1971 г. переход к плавающим курсам имел для Западной Европы гораздо более тяжелые последствия, чем для Соединенных Штатов. В отличие от США, у стран ЕЭС не было обширного экономического и финансового пространства и полного цикла производства основных товаров. Все они сильно зависели от торговли с соседями, которая отныне была сопряжена с большими валютными рисками. Производители из стран с устойчивыми валютами отказывались заключать экспортные контракты в дешевевших валютах стран-покупателей, поскольку это сокращало их экспортную выручку. А покупатели из тех стран, чьи валюты обесценивались, не могли оплачивать импорт в дорожавшей иностранной валюте.

24 апреля 1972 г. шесть стран ЕС создали механизм совместного плавления своих валют, который получил неофициальное название «валютная змея» или «змея в туннеле» (*snake in a tunnel*). По сути, это был валютный коридор с довольно узкими рамками, а именно: $\pm 1,125\%$. После его введения график валютного курса отдельной валюты напоминал движущуюся в туннеле змею (отсюда и название механизма). Каждая страна имела право провести девальвацию или ревальвацию национальной валюты, т.е. официально понизить или повысить курс, а потом снова поддерживать его в рамках коридора. Дополнительно все шесть валют привязывались к доллару США в диапазоне $\pm 2,25\%$. Иными словами, механизм состоял из двух коридоров: узкого европейского и более широкого — долларowego. Последний существовал менее года — до марта 1973 г.

Для удержания курсов в рамках коридора вводился механизм валютных интервенций. При обесценении валюты национальный центральный банк скупал ее, а при удорожании — продавал и скупал иностранную валюту. Финансирование этих операций осуществлялось посредством кредитов, которые центральные банки стран-членов предоставляли друг другу. Кредиты в форме своп выдавались сроком на 45 дней, а в исключительных случаях — на срок до пяти месяцев. Также для финансирования интервенций в апреле 1973 г. был образован Европейский фонд валютного сотрудничества (ЕФВС). Он объединил часть ресурсов национальных центральных банков и еще получил средства от ЕЭС в виде уставного капитала.

В мае 1972 г. к механизму коллективного плавления примкнули Великобритания, Дания, Ирландия и Норвегия, планировавшие вступить в ЕЭС. В разное время в «валютной змее» участвовали Австрия и Швеция, не являвшиеся членами ЕЭС. Однако механизм функционировал отнюдь не гладко. Его участники часто прибегали к девальвациям (ФРГ — к ревальвации), покидали механизм и вновь возвращались в него. Тем не менее «валютная змея» позволила уменьшить колебания между западноевропейскими валютами, что облегчало движение товаров, капиталов и услуг при переходе к плавающим курсам. Данный механизм стал единственным воплощенным в жизнь пунктом плана Вернера.

Европейская валютная система. Как отмечалось, в «валютной змее» курсы западноевропейских валют привязывались к доллару и друг к другу. Но одной стабильной европейской валюты, которая могла бы служить для них ориентиром, не существовало. Между тем в 1973 г. была создана европейская расчетная единица (*European Unit of Account*). Она представляла собой валюту-корзину, составленную из девяти валют стран — членов ЕЭС, взятых в определенной пропорции¹.

Уточним понятия

Валюта-корзина представляет собой виртуальную денежную единицу, которая создается для измерения стоимости товаров, услуг, ценных бумаг, цены которых выражены в разных валютах. Являясь международной мерой стоимости, такие валюты удобны для проведения международных расчетов (естественно, только безналичных).

Главное преимущество валюты-корзины состоит в том, что ее курс более стабилен, чем курс какой-либо одной валюты. Колебания входящих в корзину валют уравниваются: пока одни дешевеют, другие дорожают.

Наглядно представить, как устроена валюта-корзина, можно, сравнив ее с корзиной фруктов. Пусть в корзине будет 100 фруктов: яблоки, груши, персики, апельсины, ананасы. Цену виртуального среднего фрукта мы узнаем, поделив стоимость всей корзины на 100. Этот показатель зависит от: 1) исходной цены каждого вида фруктов и 2) пропорции, в которой взяты разные виды фруктов. Чем больше в корзине дорогих ананасов и персиков, тем дороже окажется «среднестатистический» фрукт. Дальнейшая цена среднего фрукта будет зависеть от темпа удорожания или удешевления отдельных видов фруктов и их пропорции. Так, если в корзине мало апельсинов, то их резкое удорожание почти не повлияет на цену среднего фрукта, и наоборот.

Валютой-корзиной является расчетная единица Международного валютного фонда — СДР (*Special Drawing*

¹ Состав корзины: марка ФРГ — 27,3%; французский франк — 19,5; фунт стерлингов — 17,5%, итальянская лира — 14,0; голландский гульден — 9,0; бельгийский франк — 7,9; датская крона — 3,0; ирландский фунт — 1,5; люксембургский франк — 0,3%.

Rights — SDR). В настоящее время она состоит из доллара США, евро, японской иены и фунта стерлингов. Банк России для расчета официального курса рубля использует бивалютную корзину, составленную из доллара и евро.

Европейская расчетная единица стала использоваться в межгосударственных расчетах стран ЕЭС и в расчетах с некоторыми третьими странами. На нее были переведены бюджет и статистика всех трех сообществ — ЕЭС, ЕОУС и Евратома.

13 марта 1979 г. вступила в действие Европейская валютная система (ЕВС), ее участниками стали девять государств — членов ЕЭС. Данная система (в этом заключалось ее главное преимущество) объединила коллективную единицу и механизм совместного плавания валют.

Коллективной расчетной единицей ЕВС стала вновь созданная Европейская валютная единица (*European currency unit*) — ЭКЮ. Ее курс определялся на основе корзины, состав которой пересматривался один раз в несколько лет (рис. 7.2). Курс национальных валют государств-членов стал привязываться к ЭКЮ. Допустимые пределы отклонений составля-



Рис. 1.6. Состав корзины ЭКЮ в период с 21 сентября 1989 г. по 31 декабря 1998 г., %

Источник: официальный сайт Европейского Союза.

ли $\pm 2,25\%$ (в отдельных случаях $\pm 6\%$). На протяжении 1980-х годов сфера применения ЭКЮ заметно расширилась. Она стала использоваться в международных расчетах и в качестве резервной валюты. В ЭКЮ велись бюджет и статистика ЕЭС, выпускались государственные ценные бумаги. Европейский инвестиционный банк стал выдавать кредиты в ЭКЮ. Благодаря наличию коллективной денежной единицы через несколько лет органам ЕЭС удалось вывести валютное сотрудничество на качественно новый уровень.

Механизм совместного плавания был значительно усилен. Во-первых, увеличились средства для проведения валютных интервенций. Страны ЕС внесли в ЕФВС 20% своих официальных золотодолларовых резервов и получили выпущенные взамен ЭКЮ. Благодаря этому фонд увеличил максимальные сроки кредитования до двух-пяти лет. Во-вторых, интервенции стали двусторонними. Отныне их проводил не только центральный банк той страны, валюта которой дешевела, но и его визави — эмитент дорожавшей валюты. В-третьих, появились превентивные интервенции. Теперь они начинались не в момент, когда курс опускался до предельной отметки, а когда он пересекал границы внутреннего (более узкого) коридора.

В 1992–1993 гг. ЕВС пережила тяжелый кризис. Он начался с провала проведенного в Дании 2 июня 1992 г. референдума о ратификации Маастрихтского договора. По мнению финансовых операторов, это могло означать, что введение единой европейской валюты не состоится и, следовательно, наиболее слабые из западноевропейских валют будут девальвированы. Вскоре начались массированные атаки на фунт стерлингов и другие валюты, привязанные к ЭКЮ.

Почти целый год центральные банки стран ЕЭС боролись за стабилизацию валютных рынков: они поднимали процентные ставки и проводили дорогостоящие валютные интервенции. В результате кризиса были девальвированы: итальянская лира, испанская песета, португальский эскудо, ирландский фунт и привязанная к ЭКЮ в одностороннем порядке шведская крона. Только благодаря беспрецедентным совместным усилиям удалось спасти от девальвации французский франк. Италия и Великобритания покинули механизм обменных

курсов. Чтобы вернуть ЕВС к жизни и повысить ее устойчивость, Совет ЕС расширил допустимые пределы курсовых колебаний до $\pm 15\%$. Это правило вступило в силу 2 августа 1993 г. и действовало до конца 1998 г., после чего последовал переход на евро.

Несмотря на сбои, ЕВС, безусловно, выполнила свою экономическую и политическую миссию. Сокращая амплитуду курсовых колебаний, она улучшала условия для многосторонних расчетов и таким образом содействовала экономической консолидации региона. Расширение сферы применения ЭКЮ снижало зависимость Западной Европы от динамики доллара и хозяйственной конъюнктуры в США. Страны и управляющие органы ЕЭС приобрели богатый опыт валютного сотрудничества в условиях плавающих курсов, без которого было бы невозможно создание Экономического и валютного союза.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Первые монетные союзы средневековой Ганзы создавались для того, чтобы расширить рамки финансового пространства, упростить и удешевить расчеты. Монетные союзы XIX в. возникали на фоне формирования национальных государств, утверждения золота в качестве главного денежного металла и распространения бумажных денег. Их участники стремились не только расширить финансовое пространство, но также укрепить свои международные позиции.

2. Европейский платежный союз (1950–1958) ввел механизм многостороннего клиринга. Он нормализовал расчеты между западноевропейскими странами в условиях низкого доверия к их валютам. Союз также способствовал снятию валютных ограничений и общей либерализации торговли. Организатором ЕПС выступили Соединенные Штаты, стремившиеся закрепить ключевую роль доллара и американских ТНК в экономике Западной Европы.

3. В рамках ЕЭС валютное сотрудничество началось с неудавшейся попытки создать валютный союз на основе плана Вернера. Единственной реализованной его частью явился стартовавший в 1973 г. механизм совместного плавания валют — так называемая валютная змея. В 1979 г. на ее основе

была введена в действие Европейская валютная система. Она связала воедино механизм регулирования обменных курсов и европейскую расчетную единицу — ЭКЮ. Система внесла существенный вклад в процесс экономического объединения Западной Европы и заложила базу для перехода к Экономическому и валютному союзу.

Контрольные вопросы

1. Какие качества валюты, кроме ее надежности, определяют спрос на нее со стороны рынков? При ответе на вопрос вспомните историю объединения немецких денежных систем в первой половине XIX в.

2. Какие цели преследовала Франция при создании Латинского монетного союза?

3. В чем состоят преимущества многостороннего клиринга по сравнению с двусторонним?

4. Какие механизмы стабилизации курса применялись в Европейской валютной системе?

Литература

Основная

Буторина О.В. Международные валюты: интеграция и конкуренция. М.: Деловая литература, 2003. С. 9–35.

Шмелев В.В. Коллективные валюты — от счетных единиц к международным деньгам. М.: Финансы и статистика, 1990. С. 35–68.

Дополнительная

Fifty years of the Deutsche mark. Central Bank and the Currency in Germany since 1948. Oxford; N.Y.: Oxford University Press, 1999. P. 746–772.

Lamfalussy A. Central banks, governments and the European monetary unification process. BIS Working Papers. February 2006. No. 201. www.bis.org

Triffin R. The first two years of FECOM. Transactions // Economic papers. 1981. No. 2. URL: <http://ec.europa.eu>

Раздел II
**ОРГАНИЗАЦИОННАЯ
СИСТЕМА ЕС**

Глава 8

ИНСТИТУТЫ И СИСТЕМА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

◆ *Уникальный характер европейского управления* ◆ *Европейский парламент* ◆ *Совет Европейского Союза и Европейский совет* ◆ *Европейская комиссия* ◆ *Суд ЕС* ◆ *Методы управления интеграционным процессом*

8.1. Уникальный характер европейского управления

Современные успехи европейской интеграции достигнуты благодаря уникальной структуре и специфике функционирования органов ЕС.

На первый взгляд, политическое управление в ЕС напоминает обычную национальную систему. Там есть Совет, Парламент и Суд, которые как будто похожи на исполнительную, законодательную и судебную ветви власти в национальном правительстве. Однако внешнее сходство обманчиво. Совет, куда входят министры национальных правительств, делит законодательные полномочия с Европарламентом, который избирается в результате прямых выборов. Вместе с тем у Совета есть исполнительная роль, хотя «правительством» ЕС чаще называют Европейскую комиссию, которая не имеет точных аналогов в национальных системах управления. Будучи своего рода гибридом правительства и государственной службы, Комиссия к тому же располагает исключительным правом на законодательную инициативу в решении хозяйственных вопросов (так называемая первая опора). И только Суд ЕС занимается примерно тем же, что и суды в национальных рамках.

Европейский парламент, представляющий европейских граждан, *Совет Европейского Союза*, представляющий

государства-члены каждое в отдельности и все вместе, и *Европейская комиссия*, представляющая интересы Союза в целом, играют ключевую роль в принятии европейских решений, образуя так называемый *институциональный треугольник*. Поскольку принцип разделения властей в рассматриваемой нами политической системе явно не соблюдается, баланс во взаимоотношениях этих трех институтов крайне важен, ведь именно с его помощью обеспечивается стабильность системы как таковой.

Помимо вышеназванных институтов (включая Европейский совет, Суд ЕС, Европейский центральный банк, а также Счетную палату), в ЕС существуют множество консультативных и вспомогательных органов, не имеющих статуса институтов Союза, но предусмотренных в учредительных договорах. В этом смысле систему дополняют:

- *экономический и социальный комитет* (ЭКСОК), представляющий гражданское общество, а также работодателей и наемных работников в особенности;
- *комитет регионов*, объединяющий представителей региональной и местной власти;
- *Европейский инвестиционный банк* (ЕИБ), занимающийся финансированием инвестиционных проектов; и *европейский омбудсмен*, роль которого состоит в защите европейских граждан и организаций от сбоев в функционировании институтов ЕС.

Наконец, существует множество агентств и комитетов, которые тоже не являются институтами ЕС. К их числу относятся: Европейское агентство по окружающей среде, Европол (Европейское полицейское ведомство), Комитет по вопросам образования, Постоянный комитет по занятости при Совете, Комитет по свободному движению и занятости трудящихся и Комитет по социальному обеспечению трудящихся-мигрантов при Комиссии, а также многие другие структуры. Такие агентства и комитеты могут решать различные задачи: заниматься разработкой проблем и научным поиском, изучать общественное мнение по европейским проблемам или регистрировать торговые марки, т.е. выполнять технические, научные или управленческие функции.

Однако при обилии властных и управленческих структур в Европейском Союзе так и не сложился единый, мощный наднациональный центр, нет собственной четкой исполнительной иерархии. Выполнение принятых решений в основном зависит от национальных правительств. Среди наднациональных органов принципиально отсутствуют инструменты для принуждения национальных правительств к выполнению решений, спускаемых сверху. Вместе с тем власть Европарламента в области законодательства, хотя и укрепляется со временем, остается ограниченной по сравнению с аналогичными возможностями национальных legislatures (законодательных собраний). Следовательно, европейская политическая система децентрализована, представляет собой нечто вроде «управления без правительства» (*governance without government*).

8.2. Европейский парламент

Европейский парламент берет свое начало с 1950-х годов, когда, согласно Договору, у европейских сообществ появились парламентские ассамблеи. С начала 1960-х годов Ассамблею ЕЭС стали именовать Европейским парламентом. Официально такое название утвердилось с 1986 г. С 1979 г. для избрания членов Европарламента один раз в пять лет летом (в июне) проводятся *прямые выборы*. При этом каждое из государств-членов использует некую, национально специфичную, форму *пропорционального представительства*.

В рамках Европарламента евродепутаты входят не в национальные блоки, а в общеевропейские политические группы (парламентские фракции), охватывающие все основные политические партии. Политические группы играют важную роль при определении состава парламентских комитетов, распределении функций членов Европарламента, формировании повестки дня и проведении голосования.

В настоящее время в Европарламент входят 736 евродепутатов; для различных стран количество мест в Европарламенте варьируется в относительной зависимости от численности

населения отдельных стран: от 99 мест у Германии до 5 мест у Мальты. ЕП работает во Франции, Бельгии и Люксембурге. Регулярные пленарные сессии, на которые собираются все европарламентарии, ежемесячно проходят в Страсбурге, в течение одной недели. Парламентские комитеты (их около 20) заседают в Брюсселе. Там же проходят и дополнительные пленарные сессии — по четыре-пять сессий в год. В Люксембурге расположен секретариат (администрация Европарламента).

Полезно запомнить

Парламент выполняет три ключевые функции:

- 1) делит законодательную власть с Советом;
- 2) осуществляет демократический контроль над европейскими институтами, прежде всего и главным образом над Комиссией;
- 3) наряду с Советом, но не наравне с ним, имеет также бюджетные полномочия.

Рассмотрим каждую из названных функций подробнее.

Итак, в *законотворческом процессе* позиция Парламента может быть различной:

- в рамках обычной законодательной процедуры Парламент принимает решение совместно с Советом (*co-decision*), и у него есть право отвергнуть законопроект (рис. 8.1);
- в случае «консультации» (*consultation*) Совет выслушивает мнение Парламента, но не обязан его учитывать;
- при процедуре «согласия» (*assent*) для принятия акта необходимо согласие Парламента, например, в случае приема в ЕС новых государств-членов.

С конца 1980-х годов полномочия Парламента в законодательной области постепенно расширились. Ныне наиболее распространенной процедурой принятия законодательных актов ЕС является обычная законодательная процедура, при которой Совет и Европарламент уравниваются в правах, а базовые правовые акты считаются принятыми обоими органами.

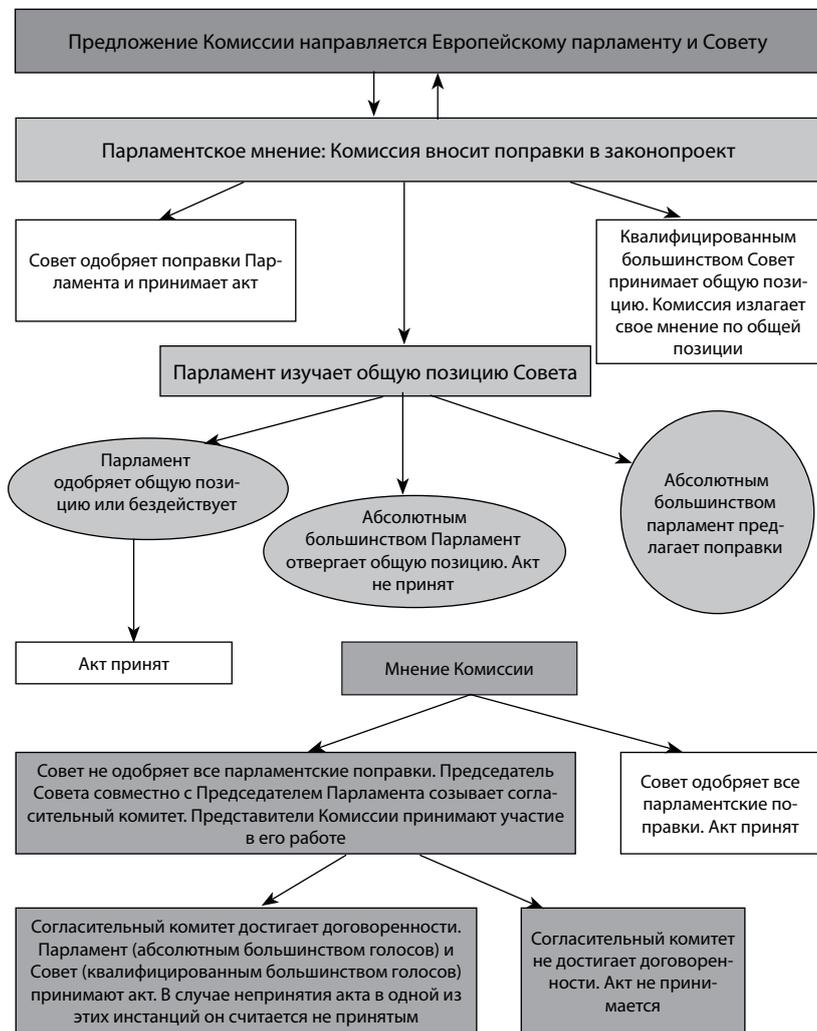


Рис. 8.1. Обычная законодательная процедура

Европарламент осуществляет функцию *демократического контроля*. Например, когда предстоит назначить новый состав Комиссии, претенденты на соответствующие посты, начиная с будущего председателя Комиссии (выдвигаемые на-

циональными правительствами), должны пройти парламентское собеседование. Комиссия не может приступить к своим обязанностям прежде, чем ее состав в целом получит одобрение в Парламенте.

Кроме того, Парламент способен отправить Комиссию в отставку в полном составе. Такое решение требует двух третей голосов евродепутатов, участвующих в голосовании, причем за отставку должны высказаться более половины общей численности депутатского корпуса. На практике подобное право Парламент еще никогда до конца не использовал, но вплотную подошел к этому в 1999 г. Тогда европарламентариям не хватило голосов, чтобы отправить в отставку Комиссию во главе Ж. Сантером, отдельные члены которой подозревались в коррупции и административных злоупотреблениях. Под тяжестью обвинений Комиссия вскоре коллективно ушла в отставку по собственной инициативе. Уточним, что Европарламент утверждает и отправляет Комиссию в отставку только в полном составе. Он не может отклонить отдельных ее членов, что было бы проще, так как не грозило бы институциональным кризисом для ЕС в целом.

Парламент получает информацию по ходу *разработки бюджета* ЕС. Эта работа завершается в результате переговоров между Парламентом и Советом на основании предложений, исходящих от Комиссии. Доходная часть бюджета является исключительной прерогативой Совета, но в отношении расходов Парламент может вносить свои поправки.

Если европарламентарии не удовлетворены объемом поправок, они имеют право отвергнуть бюджет в целом. Подобное случалось несколько раз в 1980-е годы, но с тех пор ЕС перешел на среднесрочное финансовое планирование. Теперь параметры бюджета согласовываются задолго до его детальной проработки, поэтому поле для разногласий между разными институтами ЕС заметно сократилось (подробнее см. гл. 11).

Прохладное отношение к Европарламенту, сложившееся в европейском общественном мнении, не дает ему серьезных оснований претендовать на дальнейшее повышение статуса и укрепление политической роли. В принципе граждане ЕС не против расширения власти Парламента, но степень их информированности о его деятельности и доверие к нему невы-

соки. В то же время Парламент (подобно Конгрессу в США, но в отличие от парламентов в большинстве европейских стран) может свободно голосовать против отдельных законопроектов, предложенных Комиссией, не рискуя тем самым свергнуть «европейское правительство» (ввиду отсутствия такового).

Иными словами, европарламентарии, в отличие от своих коллег в отдельных европейских странах, не испытывают соблазна проявить лояльность к исполнительной власти наднационального уровня, скажем, из собственных карьерных соображений. Поэтому в будущем члены Европейского парламента, возможно, все же станут играть еще более существенную роль в процессе принятия решений в ЕС.

8.3. Совет Европейского Союза и Европейский совет

Совет ЕС. В Европейском Союзе именно Совет является до сих пор главным органом, принимающим решения. Хотя в принципе Совет един, на практике их десять, т.е. Совет регулярно собирается в разном составе. Места национальных представителей в нем занимают не одни и те же люди, а национальные министры (каждый раз разные), несущие ответственность за ту или иную сферу политики. Например, если в Совете предстоит обсуждать вопросы экологии, то присутствовать на заседании будут национальные министры, которые отвечают за это у себя дома, а данный Совет именуется «Советом по экологии». Среди конфигураций Совета наиболее влиятельные — это Совет по общим вопросам, Совет по внешним сношениям и Совет министров экономики и финансов (Экофин).

Каждый национальный министр, ставя свою подпись под решением Совета, тем самым выступает от лица правительства своей страны и несет ответственность как перед национальным парламентом, так и перед гражданами. Так обеспечивается демократическая легитимность принимаемых в Совете решений, но сами европейцы считают ее недостаточной.

Полезно запомнить

Совет выполняет шесть основных функций:

- принимает европейские нормативные акты, причем во многих областях занимается этим совместно с Европейским парламентом;
- координирует макроэкономическую политику государств-участников;
- заключает международные соглашения между ЕС и третьими государствами или международными организациями;
- совместно с ЕП утверждает бюджет ЕС;
- разрабатывает общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) Союза;
- координирует сотрудничество в борьбе с нарушениями закона между национальными судами и полицейскими органами.

Национальные представители государств-членов председательствуют в Совете, поочередно сменяя друг друга каждые шесть месяцев. Председательствующая сторона играет главную роль в установлении повестки дня, очередности решения тех или иных вопросов, достижении компромиссов между государствами-членами (посредническая функция). В Совете по внешним сношениям в роли председателя постоянно выступает Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности.

Как только Комиссия направляет законодательное предложение Совету, последний посылает его копию в Парламент и сам начинает изучение данного предложения в рабочих группах. Затем законопроект попадает в Комитет постоянных представителей (КОРЕПЕР), куда входят главы постоянных делегаций («посольств») государств-участников при ЕС, находящихся в Брюсселе. Комитет подразделяется на два образования: КОРЕПЕР-1 занимается «рутинными» хозяйственными вопросами, тогда как КОРЕПЕР-2 концентрируется на более сложных — политических.

Если не удастся прийти к согласию в рамках КОРЕПЕР, министры сами пытаются достичь консенсуса, прежде чем приступить к голосованию. Иными словами, при решении вопросов предпочтительным является достижение между сто-

ронами полного взаимопонимания. Договором предусмотрено несколько способов голосования в Совете: единогласно, квалифицированным большинством и простым большинством (последний вариант практически никогда не используется).

Единогласие требуется, когда Совет намерен внести поправки в законодательное предложение вопреки рекомендациям Комиссии, а также по жизненно важным для ЕС вопросам. Следует отметить, что Маастрихтский 1992 г., Амстердамский 1997 г. и Ниццкий 2001 г. договоры, вносящие изменения в конституционные основы Союза, серьезно сократили число ситуаций, при которых необходимо единогласие. Поэтому теперь голосование квалифицированным большинством — основной способ принятия решений в Совете.

Согласно ныне принятым правилам квалифицированного большинства¹, у членов Совета (национальных делегаций) всего 345 голосов. Они распределены между государствами-членами пропорционально численности населения. Самые крупные страны Союза имеют по 29 голосов каждая, а Мальта как самая маленькая страна — 3 голоса.

Полезно запомнить

Решение считается принятым квалифицированным большинством голосов в том случае, если:

- за него выступило большинство государств-участников (по некоторым вопросам большинство в две трети государств-участников) и
- в его пользу было подано не менее 255 голосов из 345.

Кроме того, каждое государство-участник вправе потребовать подтверждения, что в странах, которые подали свои голоса в пользу искомого решения, проживает не менее 62% общей численности населения Европейского Союза. Если данное условие не удовлетворено, решение не принимается.

Прежде Совет обладал полноправной законодательной властью в ЕС, но теперь он делит эту функцию с ЕП. Кроме того, на Совете лежит ответственность за принятие большей

¹ Эта система будет действовать до ноября 2014 г.

части исходящих от интеграционного объединения «правительственных» решений. Впрочем, соответствующие полномочия он в основном делегирует Комиссии, и фактически она разрабатывает (под относительным контролем Совета) требуемые «подзаконные» акты (меры по имплементации). Наконец, Совет готовит почву для работы Европейского совета.

Европейский совет (который не следует путать с Советом ЕС) официально был учрежден в 1974 г. в период застоя в европейской интеграции. Его цель состояла в том, чтобы продвинуть интеграцию вперед совместными усилиями руководителей стран-членов, которые в своих действиях не были бы ограничены жесткими рамками Договора. Члены Европейского совета договариваются друг с другом за закрытыми дверями, не следуя четко регламентированной процедуре. Первая его встреча состоялась в Дублине в марте 1975 г.

В Европейский совет входят лидеры национальной исполнительной власти всех государств-участников (главы правительств и президенты, но последние только в том случае, если они тоже наделены исполнительными полномочиями). Министры иностранных дел, председатель Комиссии и еще один член Комиссии тоже участвуют в заседаниях. Возглавляет Европейский совет председатель, избираемый его членами на 2,5 года квалифицированным большинством голосов. Обычно Европейский совет собирается четыре раза в год, причем каждая встреча продолжается два дня.

На заседаниях Европейского совета принимаются самые важные, «исторические» решения. Он является последней инстанцией для разрешения наиболее спорных вопросов, которые не удалось урегулировать в Совете. Европейский совет определяет стратегические направления развития интеграционного объединения. Европейский совет вправе потребовать информации, отчета или совета со стороны Комиссии или Совета ЕС.

Как Совет, так и Европейский совет, будучи ключевыми институтами в системе ЕС, не несут формальной ответственности ни перед кем. Коллективно они никому не подотчетны. Поэтому институциональную систему ЕС нередко обвиняют в «демократическом дефиците», что не лишено оснований.

8.4. Европейская комиссия

Члены Комиссии (по одному на каждую страну, участвующую в ЕС) назначаются на пять лет путем голосования квалифицированным большинством в Совете. Будущий состав Комиссии должен получить одобрение в Европарламенте. Назначение происходит не позже, чем через полгода после очередных выборов в Европейский парламент. Но уже сейчас число членов Комиссии (27) превышает потребности интеграционного объединения, т.е. полномочия ее членов постоянно пересекаются, что мешает эффективной работе.

Под термином «комиссия» понимается также административная ветвь власти в ЕС, насчитывающая более 30 тыс. чиновников, экспертов, переводчиков и секретарей. В таком качестве Комиссия подразделяется на функциональные департаменты (генеральные директораты), а также «службы» (например, Правовая служба и Служба переводов). Во главе каждого департамента («министерства») стоит генеральный директор, подотчетный одному из членов Комиссии. Местом пребывания Комиссии является Брюссель. Заметим, что скромная по сравнению с национальными госаппаратами общая численность работников (чиновников) Комиссии не подтверждает распространенного мифа о «вездесущей и подавляющей евробюрократии».

В большинстве своем члены Еврокомиссии — это бывшие политики высокого ранга у себя на родине. Как представители политической ветви Комиссии они действуют во благо Союза, формально отрешившись от национальных пристрастий, преследуя общий европейский интерес. Они присутствуют на всех сессиях Европарламента, где от них требуется прояснение и обоснование проводимой Комиссией политики. Они должны регулярно отвечать на письменные и устные вопросы со стороны членов Европейского парламента.

Полезно запомнить

Комиссии выполняет четыре основные функции:

- 1) готовит законопроекты, которые затем поступают на рассмотрение в Совет и в Европейский парламент (моно-

полю на законодательную инициативу в хозяйственных вопросах принадлежит именно Комиссии);

2) проводит в жизнь европейские решения в таких сферах, как сельское хозяйство, торговля, правила конкуренции, функционирование единого внутреннего рынка и др., а также управляет бюджетом и фондами ЕС;

3) следит за тем, чтобы европейские решения не нарушались другими институтами ЕС и национальными правительствами, т.е. является «хранительницей» основополагающих договоров, выполняя данную функцию в сотрудничестве с Европейским судом;

4) в пределах собственной компетенции представляет ЕС на международной арене.

Важная роль в организации работы Комиссии отведена председателю. Он распределяет обязанности между членами комиссии и может требовать отставки не справившегося со своими обязанностями функционера. Все члены Комиссии собираются один раз в неделю (обычно по средам) в Брюсселе для принятия коллегиальных решений по всему спектру повестки дня докладчиком по каждому вопросу является тот член Комиссии, который отвечает за данную сферу политики ЕС.

Законодательные предложения готовятся в генеральных директоратах, для чего проводятся многочисленные консультации с лоббистами, отраслевыми министерствами в государствах-членах и общественными организациями. Затем предложения обсуждаются со всеми смежными директоратами КЕС и при необходимости уточняются. Получив «добро» в Правовой службе Комиссии, предложение ставится в повестку дня ее коллегиального заседания, где в случае утверждения обретает официальный статус. После этого предложение направляется на рассмотрение в Совет и Европейский парламент. Для получения официального статуса предложения, исходящего от Комиссии, законопроект должен быть поддержан большинством ее членов, после чего он уже пользуется безусловной поддержкой всех членов Комиссии, в том числе и тех, которые прежде его не одобряли.

8.5. Суд ЕС

Суд принимает правовые решения по вопросам, которые выносятся на его рассмотрение. Задача Суда — обеспечить, чтобы законодательство ЕС единообразно толковалось и применялось в каждой стране-участнице. У Суда есть также власть разрешать в пределах своей компетенции правовые споры между государствами-членами, институтами ЕС, а также рассматривать иски по контрактам, предъявленным предпринимателями или частными лицами.

В состав Суда входят по одному судьбе от каждой страны-участницы и восемь юридических советников. Советники готовят обоснованные, беспристрастные заключения по судебным делам. Эти заключения заслушиваются в ходе судебных заседаний, но не являются обязательными для Суда. Состав Суда назначается государствами-членами на шесть лет. При этом половина его состава должна обновляться каждые три года.

В помощь Европейскому суду в 1989 г. был учрежден Суд первой инстанции, который взял на себя рассмотрение не обремененных сложными последствиями дел, переданных ему из юрисдикции Европейского суда. Это позволило Суду ЕС сосредоточиться на делах более сложных и важных, имеющих политическое или конституционное значение. В состав Суда первой инстанции (ныне Суда общей юрисдикции) вошли только судьи, юридические советники же здесь не предусмотрены.

Ниццкий договор 2001 г. предусмотрел учреждение судебных палат — судов специальной юрисдикции для рассмотрения отдельных категорий правовых споров (служебных, в сфере интеллектуальной собственности), количество которых не ограничивается. В конце 2004 г. была сформирована первая судебная палата Европейского Союза — Трибунал по делам публичной службы. Таким образом, судебная власть сообществ обрела трехзвенную форму: Суд ЕС — Суд первой инстанции — судебные палаты.

Национальные суды, граждане и частные компании, государства — члены ЕС и институты ЕС могут обращаться в судебную систему Европейского Союза в числе прочих по следующим вопросам.

1. С просьбой о рассмотрении дела *в преюдициальном порядке* (*requests for a preliminary ruling*). Это означает, что если национальный суд сомневается относительно интерпретации нормы права Сообщества, он обращается к Европейскому суду за советом (что желательно или обязательно в зависимости от характера конкретного случая).

2. С прямым иском:

а) *об отмене европейского акта* ввиду его незаконности (*proceedings for annulment*) или в связи с бездействием (*proceedings for failure to act*), т.е. в тех случаях, когда Договор требует определенных действий со стороны институтов ЕС, которые те, однако, не спешат предпринимать;

б) *в связи с контрактами*, которые предъявляются частными лицами или компаниями.

3. С иском *по обеспечению принудительного исполнения* (*proceedings for failure to fulfil an obligation*), которые подаются против государств-членов.

Первоначально Суду первой инстанции были подсудны лишь споры между ЕС и гражданскими служащими Сообщества, а также иски к институтам Союза и Европейскому центральному банку, подаваемые физическими и юридическими лицами (т.е. не государством — членом ЕС и не институтом ЕС). Все прочие дела рассматривались непосредственно в Суде ЕС. Ниццкий договор 2001 г. в связи с учреждением судебных палат допускает передачу общему суду всех исков об отмене и в связи с бездействием, а также отдельных преюдициальных запросов национальных судов.

Решения Суда принимаются большинством голосов и оглашаются на публичных слушаниях. Они являются окончательными и обжалованию не подлежат. Но в Суде ЕС могут быть обжалованы в кассационном порядке решения Суда общей юрисдикции, тогда как решения судебных палат могут быть обжалованы соответственно в Суде общей юрисдикции. Публичное выражение несогласия с коллегиальным решением со стороны отдельных судей не практикуется.

8.6. Методы управления интеграционным процессом

Коммунитарный метод. Согласно данному методу, который является главным в отношении вопросов, ранее относивших-

ся к первой «опоре», законодательство ЕС обычно принимается Европейским парламентом и Советом по предложению Европейской комиссии. Комиссия обладает в данном случае монопольным правом на законодательную инициативу. Суд ЕС единообразным образом толкует право ЕС. А выполняет решения Комиссия (в пределах своей компетенции) и (или) государства-члены.

Среди актов, принимаемых институтами ЕС для выполнения целей Договора, следует особо отметить регламент и директиву. **Регламент** есть норма, обязательная во всех своих частях и подлежащая прямому применению во всех государствах-членах. Государства-члены, которым она не нравится, не имеют права отменить ее действие на своей территории. **Директива**, в свою очередь, обязательна в отношении заявленной цели, но сохраняет за национальными властями свободу выбора форм и методов действий при ее достижении.

Если принимаемые Советом и Европейским парламентом решения требуют последующего наднационального администрирования (например, при осуществлении общей сельскохозяйственной политики, региональной политики либо при проведении в жизнь мер, обеспечивающих защиту окружающей среды или продовольственную безопасность), предусматривается создание комитета из представителей государств-членов. В совокупности такие комитеты (совещательные или экзаменующие) называют в ЕС системой **комитологии** (по-английски: *comitology* — термин, скорее всего, возникший от соединения слов «*committee*» — комитет и «*to log*» — зарегистрировать). Национальные правительства придумали ее, чтобы ограничить административно-исполнительную власть Комиссии и урезать ее политические претензии. Каждый подобный комитет как минимум помогает Комиссии в административных вопросах (например, лицензирование производства опасных химических веществ или разрешение на импорт редких растений), а в большинстве случаев решает их самостоятельно.

В систему комитологии делегируются эксперты от национальных администраций (из правительств центрального и регионального уровней, исследовательских институтов и других государственных органов). В то же время Лиссабон-

ский договор позволяет Европарламенту и Совету передать Комиссии полномочия по принятию делегированных актов в дополнение к тому или иному базовому акту.

«Жесткий» наднациональный метод. Более жесткую (недемократичную, по сути) форму носит наднациональная политика ЕС в денежно-кредитной области. Ее проводит Европейский центральный банк, который действует независимо от всякого политического влияния, и его мандат может быть изменен лишь в результате единогласной договоренности государств — членов ЕС. ЕЦБ располагает широкой властью в реализации своей главной цели — поддержания ценовой стабильности в зоне евро. Отдельные страны и их центральные банки не могут стимулировать экономический рост, прибегнув в индивидуальном порядке к менее жесткой кредитной политике.

Наднациональными полномочиями могут наделяться и некоторые из агентств ЕС. Это бюрократические органы создаются для выполнения специальной миссии и часто действуют параллельно национальным системам. Обычно они занимаются сбором и распространением информации и предоставлением экспертных мнений. Но в некоторых случаях у них возникают исполнительно-распорядительные полномочия.

Так, Бюро гармонизации торговых марок и дизайна на едином внутреннем рынке (созданное в 1993 г. со штаб-квартирой в испанском г. Аликанте), обеспечивает охрану в ЕС промышленной собственности. Производителю, заинтересованному в защите своей торговой марки в Европейском Союзе, теперь не обязательно регистрировать идентичные торговые марки в каждой из стран ЕС. Он может получить в указанном Бюро единую торговую марку и таким образом запретить другим фирмам использовать такие же или похожие знаки на территории ЕС.

Похожим образом действует основанное в 1995 г. Бюро по регулированию растительного разнообразия, штаб-квартира которого находится в г. Анже (Франция). Его задача — администрирование системы производственных прав, относящихся к новым видам растений. Соответствующие права предоставляются на период в 25 или 30 лет.

Европейское агентство по авиационной безопасности было учреждено в 2002 г. Его функция — способствовать выра-

ботке стандартов и правил ЕС, касающихся безопасности на воздушном транспорте, а также помогать Комиссии контролировать их соблюдение.

Данные агентства не относятся к числу институтов ЕС. И каждое из них является юридическим лицом и решает конкретные технические, научные или управленческие задачи в рамках хозяйственного регулирования. Европейская комиссия не поддерживает идею бесконтрольного «размножения» агентств, усматривая в них своих потенциальных конкурентов, которые в будущем (в силу присущей им аполитичности) могли бы оказаться более привлекательными для государств-членов, нежели сама Комиссия.

Открытый метод координации (ОМК). Данный метод применяется в социальной, промышленной, иммиграционной, налоговой политике ЕС и во многих других сферах, связанных с регулированием правил хозяйствования. Данный метод включает:

- выработку *долгосрочных стратегий* вкуче с документами-руководствами для Союза, в которых определен график достижения кратко-, средне- и долгосрочных целей;
- установление (где это возможно) *количественных и качественных показателей*, позволяющих сравнивать состояние дел в ЕС с практикой в передовых странах мира и выявлять наивысшие достижения среди стран — участниц Европейского Союза;
- разработки *ориентиров-указателей* (эталонов) для различных направлений политики государств-членов, а также адаптацию мер по достижению согласованных в Европейском совете целей к национальной и региональной специфике;
- периодическое *наблюдение*, партнерские проверки (*peer reviews*), организованные в форме процесса взаимного обучения.

Государства-члены обязуются регулярно давать Комиссии сведения о ходе и результатах своего продвижения к согласованным эталонам. Они также постоянно оценивают эффективность собственных действий в различных сферах экономической и социальной политики на фоне происходящего у соседей. В этот процесс в качестве экспертов вовлекаются

частные лица, что стимулирует развитие общественной дискуссии о складывающейся ситуации.

Формально данный метод был утвержден на Лиссабонской сессии Европейского совета, проходившей 23–24 марта 2000 г. Его идея состоит в том, чтобы активизировать экономическую активность в ЕС за счет широкого внедрения навыков конкурентного поведения. Наднациональные правовые нормы, подлежащие обязательному исполнению, в рамках ОМК не принимаются. Но правительства стран-участниц вовлекаются в процесс взаимного оценивания национальных курсов. Вследствие этого они получают импульсы к действию и идеи, помогающие им самостоятельно улучшать инвестиционный климат в стране.

Уточним, что в формате ОМК действуют Европейский совет, Совет и Комиссия, причем почти без участия Европейского парламента. Европейский суд здесь никакой роли не играет.

Межправительственный метод. Согласно межправительственному методу в ЕС принимаются решения по вопросам, относящимся к сфере общей внешней политики и политики безопасности, а также сотрудничества полицейских служб и судебных органов. Все решения здесь принимают межправительственные органы — Совет и Европейский совет, а государства-члены по важнейшим вопросам сохраняют право вето.

В том, что касается ОВПБ, у Комиссии нет монополии на законодательную инициативу. Принимаемые в данной области решения не подлежат юрисдикции Европейского суда. Согласно общему правилу такие решения требуют единогласия в Совете. Однако Амстердамский договор 1997 г. внес в эту систему существенные изменения.

Во-первых, государства-члены получили возможность «конструктивно» воздерживаться при голосовании в Совете. Это означает, что решение может считаться принятым единогласно и при наличии воздержавшихся. Данный механизм не действует, если на долю воздерживающихся приходится более трети взвешенных голосов в Совете. Если воздержавшиеся страны выступают при этом с официальной декларацией, излагающей их точку зрения, они не обязаны выполнять

принятое решение. Вместе с тем они должны согласиться, что данное решение связывает Союз в целом, и не предпринимать действий, ему противоречащих.

Во-вторых, Договор предусмотрел возможность голосования квалифицированным большинством касательно:

- решений по применению общей стратегии, уже сформулированной Европейским советом;
- любых решений, принимаемых во исполнение совместных действий или общих позиций, уже одобренных Советом.

В то же время предусмотрена защитная оговорка, позволяющая государствам-членам заблокировать принятие таких решений большинством голосов, исходя из исключительно важных соображений национальной политики. В подобных случаях Совет может квалифицированным голосованием принять решение о передаче этого вопроса на рассмотрение в Европейский совет, который, в свою очередь, решает его уже на основе единогласия.

Дифференциация. Понятие *дифференциации* (дифференцированной интеграции) подразумевает, что в политике регионального интеграционного объединения появляются сферы, в которых участвуют не все государства-члены.

В практике ЕС дифференциация стала возникать уже достаточно давно. Ее наиболее явными примерами являются Шенгенские правила (не применяются к Великобритании и Ирландии), Экономический и валютный союз (зона евро включает 16 стран из 27) и сотрудничество в сфере оборонной политики. Усилению дифференциации способствуют расширение ЕС на восток и усложнение форм интеграции.

В Амстердамском и Ницком договорах установлена общая процедура продвинутого сотрудничества (*enhanced cooperation*), благодаря которой дифференциацию стало легче вводить в действие. Сферы исключительной компетенции Сообщества, изъятые из ведения государств-членов (общая торговая политика, политика сохранения биологических ресурсов моря, денежно-кредитная политика), естественно, не подлежат продвинутому сотрудничеству.

В сфере ОВПБ продвинутое сотрудничество возможно во исполнение совместных действий или общих позиций, не имеющих военных или оборонных последствий.

Следует понимать, что продвинутое сотрудничество — это крайняя мера, к которой группа стран прибегает, только если интеграция всех членов Союза *на данном этапе* невозможна. Остальные государства ЕС могут присоединиться к авангарду в любое время. Страны, возражающие против перехода к продвинутому сотрудничеству, не способны воспрепятствовать ему. Однако страны авангарда не вправе создавать параллельные интеграционные структуры и институты, что угрожало бы целостности политической системы ЕС.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Политическая система Европейского Союза отличается высокой степенью децентрализации. В ней отсутствует общий «центр», способный принудить национальные правительства к выполнению неугодных им решений.

2. Европейская комиссия и Совет Европейского Союза (совместно с Европейским советом) выступают в качестве потенциальных претендентов на роль европейского правительства. По ходу их институционального соперничества можно наблюдать относительное, постепенное ослабление позиций Комиссии и соответственно относительное усиление позиций Совета. С вступлением в силу Лиссабонского договора данная тенденция обращена вспять.

3. В Европейском Союзе сосуществуют несколько способов принятия решений. Главным из них является коммунитарный способ, при котором существенная роль отводится наднациональным институтам (Комиссии, Европарламенту и Суду). Однако Совет и здесь остается важной инстанцией, принимающей решения. Поскольку Совет как коллективный орган практически никому не подотчетен, это усугубляет проблему демократической легитимности Европейского Союза.

4. С нарастанием числа государств-членов и распространением интеграции на новые области растет необходимость повышения гибкости институциональной системы ЕС и происходит расширение сферы дифференцированной интеграции.

Контрольные вопросы

1. С какими институтами и органами конкурирует Европейская комиссия, добиваясь укрепления или расширения своих полномочий?
2. Каковы ныне принятые в Совете правила голосования квалифицированным большинством?
3. Кем инициируется рассмотрение дел в Европейском суде?
4. Чем коммунитарный метод принятия решений отличается от межправительственного?
5. Что такое комитология?
6. Что означает продвинутое сотрудничество?

Литература

Основная

Кавешников Н.Ю. Влияние расширения ЕС на процесс институциональной реформы // Расширение Европейского Союза и Россия / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература, 2006. С. 43–102.

Стрежнева М.В. Эволюция наднациональных институтов Европейского Союза в региональной подсистеме международных отношений // Восток/Запад: региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений: учеб. пособие. М.: РОССПЭН, 2002. С. 150–165.

Hix S. The Political System of the European Union. 2nd ed. N. Y.: Palgrave Macmillan, 2005. P. 27–146.

Дополнительная

Громогласова Е., Стрежнева М. Признаки нового этапа в институциональной эволюции ЕС: открытый метод координации // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 9.

Европейский парламент. Проблемы и перспективы / под ред. В.Я. Швейцера. М.: ОГНИ, 2004. С. 57–68.

Стрежнева М.В. Сетевой компонент в институциональном устройстве Европейского Союза // Международные процессы. 2005. № 3 (9).

Ажборовская И.С. Европейский Союз на путях политической интеграции. М.: Современная экономика и право, 2004. С. 8–24.

Глава 9

ОСНОВЫ ПРАВА ЕС

◆ *Общая характеристика* ◆ *Принципы* ◆ *Источники*

9.1. Общая характеристика

В интеграционном процессе праву ЕС принадлежит исключительно важная роль. Оно регламентирует взаимоотношения между Союзом и государствами-членами, способствуя поддержанию баланса между коллективными интересами Евросоюза, и индивидуальными интересами отдельных стран, регионов, отраслей.

Европейский Союз не являлся юридическим лицом и не имел собственной компетенции. С юридической точки зрения существовали два самостоятельных сообщества: Европейское сообщество (далее — Сообщество) и Евратом. В связи с истечением в 2002 г. срока действия Договора о ЕОУС полномочия последнего взяло на себя Сообщество. Два вышеупомянутых сообщества имели общую систему институтов, и массив принимаемых этими институтами документов составлял единую систему права, которая называлась правом Сообщества.

Кроме того, институты Сообщества координировали действия государств-членов в сферах общей внешней политики и политики безопасности (вторая «опора»), а также сотрудничества в области правосудия и внутренних дел (третья «опора»). Однако большинство документов, принимаемых институтами ЕС в этих сферах, не входили в систему права Сообщества и потому не подлежали контролю со стороны Суда ЕС.

1 декабря 2009 г. в связи с вступлением в силу Лиссабонского договора Сообщество прекратило свое существование, все его права и обязанности перешли к Союзу, который получил международную правосубъектность, а право Сообщества в полном объеме стало правом Союза (право ЕС). Однако некоторые документы, принимаемые Союзом в сфере

внешней политики и политики безопасности, по-прежнему являются документами не юридическими, а политическими. В настоящее время деятельность ЕС регулируется Договором о Европейском Союзе (ДЕС) и Договором о функционировании Европейского Союза (ДФЕС)¹.

Весь массив действующих нормативных документов, включая неписанные нормы — т.е. общие принципы права и сложившиеся традиции взаимодействия институтов Союза между собой и с органами государств-членов, получил наименование *acquis communautaire*. Точного перевода этого термина на русский язык не существует. В политологии чаще всего употребляется термин «достижения ЕС», в юриспруденции — «правопорядок ЕС». Принятие *acquis communautaire* в полном объеме — неременное условие вступления любого государства в Европейский Союз.

Уточним понятия:

Acquis communautaire — это:

- права и обязанности, действительные и потенциальные, системы Сообщества (ныне — Союза) и его институциональной структуры.

Комиссия ЕС

- существующее право Сообщества (ныне — Союза) как оно интерпретируется и применяется Судом ЕС.

Судья Суда ЕС, профессор

К. Ленартс и секретарь Суда ЕС,

профессор П. Ван Наффел

Европейский Союз обладает компетенцией лишь в тех сферах, в которых государства-члены согласились предоставить ему возможность действовать (§ 1 и 2 ст. 5 ДЕС). Таким образом, Союз не может создавать новые сферы своей компетенции, что принципиально отличает его от федеративного государства.

По своему объему компетенция Союза значительно варьируется в зависимости от сфер регулирования (ст. 2–6 ДФЕС). К исключительной компетенции ЕС относятся пять сфер: таможенный союз, установление правил конкуренции на внутрен-

¹ Договор о функционировании Европейского Союза — это новое название Договора о Европейском сообществе.

нем рынке, денежно-кредитная политика (только стран зоны евро), сохранение морских биоресурсов и общая торговая политика. К совместной компетенции относится большинство ныне существующих направлений деятельности ЕС: регулирование внутреннего рынка, сельскохозяйственная политика, транспортная политика и др. (всего 13 областей). Кроме того, ЕС координирует экономическую и социальную политику стран-членов.

9.2. Принципы

Среди принципов права ЕС центральное место занимают *цели и задачи интеграции*. В ходе эволюции Сообщества/Союза перечень целей был существенно расширен. Ныне согласно ст. 3 ДЕС к ним, в частности, относятся:

- содействие миру и благосостоянию своих народов;
- конкурентоспособная, социальная, рыночная экономика, стремящаяся к полной занятости и социальному прогрессу;
- высокий уровень занятости и социальной защиты;
- охрана окружающей среды;
- социальная справедливость;
- культурное и языковое разнообразие;
- сохранение и развитие европейского культурного наследия.

Одним из ключевых элементов права ЕС является принцип *равенства*. Изначально в Договоре о ЕЭС был упомянут лишь запрет дискриминации по признаку национальной принадлежности. В дальнейшем Суд ЕС в своих решениях постановил, что частью права ЕС является общий принцип равенства. Это не означает, что институты ЕС должны относиться ко всем одинаково, однако они не вправе устанавливать произвольные различия в правовом положении отдельных групп. Ныне этот принцип закреплен в ст. 9 ДЕС.

Принцип соблюдения *основополагающих прав человека* стал играть существенную роль в праве ЕС лишь относительно недавно. Первоначально в Договоре о ЕЭС вообще не упоминалось о правах человека (исключение составлял запрет дискриминации по национальному признаку, который имел подчиненное значение и был призван содействовать созданию единого рынка). Суд ЕС разработал концепцию

основных прав человека как «составной части общих принципов права, защищаемых Судом ЕС». Эта концепция нашла свое отражение в Договоре о Европейском Союзе 1992 г. Ныне ст. 2 ДЕС гласит: «Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, господства права¹ и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в рамках общества, в котором доминируют плюрализм, недискриминация, терпимость, справедливость, солидарность и равенство мужчин и женщин».

Фундаментальное значение имеют принципы, определяющих порядок взаимодействия права ЕС с национальным правом государств-членов. К ним относятся: лояльность, субсидиарность и пропорциональность, прямое применение, прямое действие и примат права ЕС.

Статья 1 ДЕС устанавливает принцип добросовестного исполнения Договора, или принцип *лояльности (loyalty)*. Он обязует государства-члены способствовать достижению целей Договора, а также воздерживаться от действий, ставящих под угрозу эффективность права ЕС и препятствующих функционированию институтов ЕС или достижению целей Договора.

Принципы субсидиарности и пропорциональности предназначены с юридической точки зрения для разграничения полномочий Союза и государств-членов, а с политической — для ограничения полномочия ЕС. Принцип *субсидиарности (subsidiarity)* первоначально был сформулирован Судом ЕС, и лишь позднее был зафиксирован в Маастрихтском договоре 1992 г. Согласно § 3 ст. 5 ДЕС «в областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Союз действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами, ... но ввиду масштабов или результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно

¹ В российской юридической науке принцип господства права обычно формулируется как принцип верховенства закона или правового государства.

достигнуты на уровне Союза». При этом именно Союз, а точнее — Комиссия должна доказать, что действия на уровне Союза будут более эффективными.

Принцип субсидиарности органично дополнен принципом *пропорциональности (proportionality)*. Будучи впервые сформулирован Судом ЕС, он в настоящее время закреплён в § 4 ст. 5 ДЕС: «Содержание и форма действий Союза не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей Договора». Согласно принципу пропорциональности ущерб от действия Союза, выражающийся во вторжении в национальные правовые системы, должен быть как можно меньше или как минимум пропорционален положительному эффекту, выражающемуся в решении общеевропейских проблем. Следует подчеркнуть, что принципы субсидиарности и пропорциональности применяются лишь в областях совместной компетенции.

Взаимодействие права ЕС и национального права определяется принципами прямого применения, прямого действия и примата права ЕС. Принцип *прямого применения (direct application)* является одной из особенностей права ЕС, отличающей его от международного права. Он устанавливает, что для возникновения прав и обязанностей, предусмотренных нормативными актами ЕС, не требуется каких-либо действий государств-членов, в частности ратификации актов ЕС или принятия аналогичных по содержанию национальных законов. В учредительных договорах прямое применение права ЕС изначально не предусматривалось. Суд ЕС сформулировал этот принцип, а также определил круг нормативных актов Сообщества, имеющих прямое действие, а именно договоры, регламенты и решения.

С принципом прямого применения права ЕС тесно связан принцип его *прямого действия (direct effect)*. Право ЕС преимущественно налагает обязанности и запреты на государства-члены и их органы. Но как известно, обязанностям одной стороны всегда соответствуют права другой стороны. Поэтому согласно принципу прямого действия соответствующие права даются неограниченному кругу физических и юридических лиц на территории Сообщества. Как

указал Суд ЕС, право ЕС непосредственно создает «индивидуальные права (частных лиц), подлежащие защите национальными судами»¹.

Основополагающие договоры не содержали (и до сих пор не содержат) положений, устанавливающих преимущество права ЕС или национального права. Конституции государств-членов также не дают однозначного решения этого вопроса. Суд ЕС вывел принцип *примата права* (*supremacy/primacy/precedence*) ЕС из того факта, что государства-члены «подписали договоры на одинаковых условиях и без каких-либо ограничений» и потому принятые ими на себя обязательства имеют приоритет над любыми односторонними мерами. Право ЕС не может применяться различным образом в разных государствах, ибо «это поставит под угрозу достижение целей Сообщества (ныне — Союза) и повлечет за собой дискриминацию», прямо запрещенную Договором. Из решений Суда ЕС следует: нормы права ЕС (принятые в соответствии с учредительными договорами) имеют приоритет над национальными нормами, независимо от времени принятия последних.

Все сказанное выше позволяет сделать вывод о наличии в праве ЕС *наднациональных* (*supranational*) элементов. Смысл наднациональности заключается в том, что могут возникать ситуации, когда национальное государство должно выполнять решения, которые оно не одобряет и против которых оно возражало. О наднациональном регулировании можно говорить, когда одновременно присутствуют следующие четыре элемента:

- решения принимаются независимыми от государств органами (Комиссия, ЕЦБ, Европарламент) либо межгосударственными органами, но не единогласно (квалифицированное большинство в совете ЕС);
- решения носят обязательный характер, имеют приоритет над национальными законами и для их вступления в си-

¹ Решение Суда ЕС по делу 26/62, *van Gend en Loos* (1963) // *European Court Review*. P. 3.

лу не требуется предварительной ратификации на национальном уровне;

- решения регулируют права и обязанности не только государств, но также их граждан и юридических лиц-резидентов;
- существует эффективная система судебной защиты таких решений и система исполнительного производства.

Цитата

Право ЕС регулирует весь комплекс отношений между государствами-членами, институтами Сообщества (ныне — Союза) и индивидами в «наднациональной» манере... Наднациональность прекрасно отражает природу Европейского сообщества (ныне — Союза) как организации *sui generis* (особого рода, уникальная).

*Судья Суда ЕС, профессор К. Ленартс
и секретарь Суда ЕС, профессор
П. Ван Наффел*

Влияние наднациональных элементов на деятельность Евросоюза зависит от сфер компетенции ЕС. В максимальной степени она проявляется в сферах исключительной компетенции ЕС (например, денежно-кредитная политика зоны евро). В сферах смешанной компетенции (например, транспортная политика) наднациональность проявляется в меньшей степени. Элементы наднациональности практически отсутствуют в сфере внешней политики.

9.3. Источники

Право ЕС состоит из большого массива документов, различающихся по своей правовой природе. Главенствующая роль принадлежит первичному праву — межгосударственным **договорам об учреждении и функционировании Сообщества/Союза** (Парижский (1951), Римские (1957), Единый европейский акт (1986), Маастрихтский (1992), Амстердамский (1997) и Ниццкий (2000) договоры и некоторые другие акты). В них провозглашаются основные цели Сообщества/Союза, порядок формирования и деятельности институтов ЕС, компе-

тенция ЕС. К этой категории относится и Лиссабонский договор, который вступил в силу 1 декабря 2009 г.

Учредительные (основные) договоры имеют двойственную природу. С одной стороны, они являются классическими международными договорами, заключенными на основе единогласия подписавших их государств. Они вступают в силу после их одобрения на национальном уровне в соответствии с классическими процедурами: ратификация в парламенте или на референдуме.

С другой стороны, положение учредительных договоров в системе права ЕС аналогично положению конституции в системе национального права. Они составляют основу правового порядка ЕС и представляют собой первичное законодательство. В начале 1990-х годов Суд ЕС напрямую квалифицировал Договор о Сообществе как «базовую конституционную хартию». Вторичное законодательство и международные соглашения, заключаемые ЕС и (или) государствами-членами с третьими странами, не должны противоречить букве и духу учредительных договоров.

Чрезвычайно важное место в системе права ЕС занимают **общие принципы права**, отражающие первичную концепцию законности и справедливости. Выше уже были рассмотрены такие принципы, как цели интеграции, основополагающие права человека, прямое применение, прямое действие и приоритет права ЕС, субсидиарность и пропорциональность. Сформулированные Судом ЕС принципы права (прежде всего наиболее удачные и приемлемые для государств-членов) рано или поздно закрепляются в виде поправок к учредительным договорам.

Международные соглашения ЕС с третьими странами и международными организациями являются составной частью права ЕС. Они обязательны как для институтов ЕС, так и для государств-членов. Международные соглашения (как и учредительные договоры) имеют приоритет над национальными законами и обычно являются актами прямого применения и прямого действия. Для российских компаний это означает, что при рассмотрении исков в национальных судах государств-членов они вправе ссылаться на положения договоров между Россией и ЕС, например на Соглашение о

партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1994 г., что было подтверждено в 2005 г. решением Суда ЕС по делу *Simutenkov* (C-256/03).

События и факты. Дело *Simutenkov*

Российский футболист Игорь Симутенков выступал за испанский клуб «Депортиво». По правилам футбольной ассоциации Испании (КФФИ) клуб не мог заявлять на матч одновременно всех иностранных (не являющихся гражданами стран ЕС) игроков, что ограничивало возможность И. Симутенкова участвовать в турнирах. И. Симутенков потребовал от КФФИ заменить его футбольную лицензию иностранца на лицензию футболиста ЕС. При этом он ссылаясь на ст. 23(1) СПС, которая гласит: «Сообщество и его государства-члены обеспечивают, чтобы режим, предоставляемый российским гражданам, принятым на работу на законных основаниях... не содержал никакой дискриминации по признаку гражданства в том, что касается условий труда, вознаграждения или увольнения, по сравнению с его собственными гражданами». Получив отказ, И. Симутенков обратился в испанский суд. После нескольких решений и апелляций Верховный суд Испании обратился в Суд ЕС за разъяснением.

Заключение Суда ЕС от 12 апреля 2005 г. гласит, что ст. 23(1) СПС имеет прямое действие и приоритет над национальным законодательством Испании, поскольку изложена «в ясной, точной и ничем не обусловленной форме». Согласно этому решению любой легально работающий на территории ЕС гражданин РФ имеет право на условия труда и вознаграждение, аналогичные тем, которые предоставляются гражданам ЕС.

Вторичное законодательство Сообщества составляют нормативные акты, принятые институтами ЕС в пределах их компетенции. Именно на эти документы приходится основной массив *acquis communautaire*. В ст. 288 ДФЕС перечислены пять типов актов, которые могут быть приняты институтами ЕС. Это регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения.

Полезно запомнить. Вторичное законодательство ЕС

- Регламент предназначен для общего применения. Он является обязательным во всех своих частях и подлежит прямому применению во всех государствах-членах.
- Директива обязательна... в отношении ожидаемого результата, но сохраняет за национальными властями свободу выбора форм и методов действий.
- Решение является обязательным в полном объеме. Когда решение указывает адресатов, оно обязательно только для них.
- Рекомендации и заключения не являются обязательными.

Статья 288 Договора о функционировании Европейского Союза

Регламент (regulation) является актом общего характера, обладает универсальным действием и подлежит прямому применению в полном объеме. Иначе говоря, регламент вступает в силу с момента, указанного в тексте, на всей территории ЕС и обязателен во всех своих элементах для всех субъектов права. По сути, регламент на общеевропейском уровне является полным аналогом национального закона. Будучи принят институтами ЕС, регламент вводится в действие без участия или согласия национальных органов власти. Регламенты регулируют общие вопросы, имеющие значение для всех государств-членов (например, регламент 98/974 от 3 мая 1998 г. о введении евро). Так как после принятия регламента государства-члены полностью лишаются полномочий в указанной сфере, регламенты принимаются довольно редко. Наибольшее распространение они получили в сфере исключительной компетенции ЕС (денежно-кредитная и таможенная политика), а также в области сельскохозяйственной политики.

Более мягким средством проведения общей политики является *директива (directive)*. В отличие от регламента, директива не обладает универсальным действием, поскольку имеет конкретных адресатов — одно или несколько государств-членов (но часто она адресована и всем государствам — членам ЕС). По своему содержанию директи-

ва не столь детальна, как регламент. Она определяет лишь цель или результаты, которые государства-члены обязаны достичь. При этом национальные органы сами выбирают конкретные методы решения задачи, поставленной в директиве. Например, руководствуясь директивой 2006/117 от 20 ноября 2006 г. о контроле за транспортировкой радиоактивных отходов, все государства-члены должны были до конца 2008 г. ввести в национальное законодательство соответствующие нормы и создать государственные органы, которые будут выдавать разрешения на транспортировку и контролировать перевозчиков. Директива вступает в силу посредством включения ее положений в национальное законодательство либо адаптации существующих в государствах-членах административных практик. Для исполнения (имплементации) директивы отводится определенный срок, обычно несколько лет. Директива является наиболее часто используемым нормативным актом ЕС и по сути представляет собой общеевропейский аналог национального рамочного закона.

Решения (decision), как и директивы, имеют конкретных адресатов, однако ими могут быть не только государства-члены, но и юридические и физические лица. Решение предписывает совершить конкретные действия и обязательно в полном объеме для тех мер, кому оно адресовано. Как правило, решения принимаются для урегулирования возникшей конкретной проблемы (например, для введения антидемпинговых пошлин, разрешения или запрета слияния компаний, оказания экстренной помощи третьим странам и т.п.). Число решений во много раз превышает число регламентов и директив. Но их значение не столь велико, поскольку по своей сути решения являются не правотворческими актами, а актами правоприменения, т.е. индивидуальными приказами.

Рекомендации (recommendations) и *заключения (opinions)* не обладают обязательной силой. Они являются рекомендательными актами, обозначающими позицию институтов Союза по тому или иному вопросу. Также рекомендательными являются издаваемые Комиссией *Зеленые и Белые книги (Green/White Papers)*. В Зеленой книге Комиссия излагает свой взгляд на

ту или иную проблему, стоящую перед Союзом, и инициирует широкую общественную дискуссию на эту тему. Белая книга, как правило, следует за Зеленой и содержит конкретный план действий (пакет законодательных предложений) по обсуждавшейся проблеме.

От основополагающих договоров следует отличать *вспомогательные конвенции*, которые государства-члены заключают между собой (но не с третьими странами). Иногда по политическим причинам регулирование вопросов, входящих в компетенцию Союза, осуществляется в форме не вторичного законодательства ЕС, а самостоятельных конвенций между государствами-членами. В таком случае эти конвенции могут рассматриваться как составная часть права ЕС. Например, в 1968 г. во исполнение ст. 220 Договора о Сообществе, государства-члены заключили Конвенцию о юрисдикции и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам. Новые члены при вступлении в ЕС обязаны присоединиться к такого рода конвенциям.

Особую роль в системе права ЕС имеют *решения Суда ЕС*. Его задачей является обеспечение законного и единообразного толкования и применения права ЕС на всей территории Союза.

Таким образом, с формальной точки зрения Суд ЕС не вправе создавать новые нормы права. Однако в условиях фрагментарного и зачастую неясно изложенного писаного права ЕС (каким оно было в 1960–1980-е годы, а в отдельных сферах остается таковым и сегодня), Суд ЕС под видом толкования права нередко создает новые правовые положения и концепции. Учитывая, что решения Суда ЕС не могут быть оспорены и подлежат безусловному исполнению, следует признать, что в его распоряжении находятся значительные квазинормотворческие полномочия. В то же время отсутствие самостоятельной системы принудительного исполнения судебных решений вынуждает Суд ЕС опираться на национальные системы исполнения решений и искать поддержки верховных/конституционных судов государств-членов. При создании новых правовых доктрин Суд ЕС действует крайне осмотрительно, особенно в жизненно важных для государств-членов сферах.

События и факты. Квазинормотворческая деятельность Суда ЕС: развитие принципа равенства

Договор о ЕЭС 1957 г. содержал лишь два положения о равенстве: он запрещал дискриминацию

- по признаку национальной принадлежности (ст. 7) и признаку пола при оплате за равный труд (ст. 119).

В своей деятельности Суд ЕС развил эти положения о равенстве по трем направлениям:

- сформулировал новые основания применения принципа равенства, например, запрет дискриминации по *религиозной принадлежности* (дело *Prais v. Council*, 1976 г.);
- расширил сферу применения принципа равенства по уже существующим основаниям, например, обосновал принцип равенства мужчин и женщин *во всех вопросах, связанных с трудовой деятельностью* (дело *Sabbatini v. EP*, 1972 г.);
- сформулировал общую концепцию запрещения дискриминации (дело *Frilli v. Belgium*, 1972 г.).

Амстердамский договор 1997 г. кодифицировал разработанный Судом ЕС массив прецедентного права: «Совет... может предпринять соответствующие действия для борьбы с дискриминацией, осуществляемой по признакам пола, расового или этнического происхождения, религии или убеждений, нетрудоспособности, возраста или сексуальной ориентации» (ст. 13 Договора о Европейском сообществе).

В борьбе с дискриминацией Суд ЕС пошел еще дальше, в частности, он сформулировал запрет дискриминации в связи со сменой пола (дело *Grant v. South-West Trains Ltd*, 1998 г.).

Наконец, Лиссабонский договор 2007 г. закрепил принцип равенства в максимально широкой форме: «Союз основан на принципах... равенства» (ст. 2); «В своей деятельности Союз уважает принцип равенства его граждан» (ст. 9).

Таким образом, с 1957 по 2007 г. Суд ЕС в своих решениях неоднократно и сознательно выходил за пределы того узкого понимания принципа равенства, которое содержалось в текстах договоров. Тем самым Суд ЕС создавал новые нормы права, которые вносились в тексты основополагающих договоров ЕС.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Вплоть до середины 1990-х годов в развитии права ЕС наблюдались три основные тенденции.

Во-первых, существенно изменились процедуры принятия вторичного законодательства. Расширились полномочия Европарламента, который к настоящему времени играет в законодательном процессе роль, сравнимую с ролью Совета. Одновременно в Совете происходит постепенный отказ от права вето и переход к принятию многих решений квалифицированным большинством.

Во-вторых, в процессе практической деятельности были упорядочены механизмы, изначально заложенные в договорах. В итоге сложилась и стала общепризнанной доктрина взаимодействия права ЕС и национального права, которая опирается на принципы прямого применения, прямого действия и примата права ЕС.

В-третьих, национальные судебные системы государств-членов нарабатывали необходимый опыт и адаптировались к использованию права ЕС при решении судебных дел. Сложилась система взаимодействия между Судом ЕС и верховными судами государств-членов.

2. С середины 1990-х годов в противовес усилению наднациональных элементов возникает тенденция защиты полномочий и прерогатив государств-членов. Одновременно набирает силу процесс формального закрепления возникших практик и юридических концепций. Апофеозом этого стала разработка Лиссабонского договора, который узаконил сложившееся распределение полномочий между ЕС и государствами-членами.

3. К настоящему времени право ЕС оформилось как эффективно действующая правовая система, регулирующая широкий круг отношений и обеспечивающая существование единого (но не унифицированного) пространства внутреннего рынка. Среди основных проблем правовой системы ЕС следует выделить запутанность и фрагментарность существующего вторичного законодательства. В связи с этим в последнее время идет кодификация права ЕС в отдельных сферах. Серьезная критика звучит в отношении качества законодательства ЕС, которое страдает из-за сложности процедур принятия решений и политических компромиссов.

Контрольные вопросы

1. Что такое *acquis communautaire*?
2. Какими принципами определяется взаимоотношение права ЕС с национальным правом государств-членов?
3. В чем отличия первичного и вторичного права ЕС?
4. Каким образом Суд ЕС влияет на развитие права ЕС?

Литература**Основная**

Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: ЕУИ при МГИМО(У) МИД России: АКЦИОМ, 2009. С. 34–123.

Право Европейского Союза: учебник / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2002. С. 118–147.

Дополнительная

Суд Европейских сообществ. Избранные решения / отв. ред. Л.М. Энтин. М.: НОРМА, 2001.

Lenaerts K., Van Nuffel P. Constitutional Law of the European Union. L.: Sweet & Maxwell, 2005.

Глава 10

ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР И ИДЕЯ КОНСТИТУЦИИ ЕС

- ◆ *История Конституции ЕС и разработка Лиссабонского договора*
- ◆ *Общая характеристика Лиссабонского договора*

10.1. История Конституции ЕС и разработка Лиссабонского договора

Создание Конституции ЕС¹ задумывалось как логичное завершение процесса масштабной реформы институциональной структуры ЕС, осуществлявшейся в течение всех 1990-х годов. Для разработки Конституции был создан Конвент, в состав которого вошли по три представителя от каждого государства-члена, 16 депутатов Европарламента и два представителя Комиссии. Кроме того, в работе Конвента (с правом совещательного голоса) приняли участие представители десяти стран-кандидатов. Разработанный Конвентом проект Конституции был представлен Европейскому совету 18 июля 2003 г.

Однако саммит Европейского совета в декабре 2003 г. не смог утвердить окончательный текст Конституции. Камнем преткновения стали правила голосования квалифицированным большинством в Совете ЕС, от которых зависела степень влияния государств-членов при принятии решений. Острые противоречия возникли и по некоторым другим вопросам.

Окончательный текст Конституции ЕС был согласован на саммите 17–18 июня 2004 г. в Брюсселе. Церемония подпи-

¹ Официальное название подписанного документа — «Договор, учреждающий Конституцию для Европы», а неформально его называют «Европейской конституцией». Однако, учитывая что отнюдь не все страны Европы входят в Европейский Союз, более корректным является термин «Конституция ЕС».

сания прошла 29 октября 2004 г. в Риме с участием лидеров 25 государств — членов ЕС и трех стран-кандидатов (Болгарии, Румынии и Турции).

Однако история Конституции не закончилась в момент ее подписания. Документ следовало ратифицировать во всех 25 государствах — членах ЕС. Планировалось, что после этого Конституция вступит в силу 1 ноября 2006 г. Определенные трудности в ходе ратификации были предсказуемы, особенно в тех странах, где вопрос выносился на референдум. Кризис наступил 29 мая 2005 г., когда на референдуме во Франции против Конституции высказалось 54,9% участников голосования. Через два дня, 1 июня, свое «нет» сказали Нидерланды: 61,7% против. Причины такого поведения избирателей многообразны: одни опасались утраты национального суверенитета, другие негативно восприняли расширение ЕС, а некоторые в принципе отрицательно относятся к ЕС и считают его недостаточно демократичным.

Цитата

Сегодня в большинстве государств-членов было бы трудно обеспечить «да» на референдуме (о Конституции ЕС)... Причиной этому не низкое качество проекта или конкретные положения текста... Конституция стала для людей средством выразить всё более расширяющееся и углубляющееся недовольство состоянием дел в Европе.

*Премьер-министр Великобритании
Тони Блэр. Речь на заседании
Европейского парламента
23 июня 2005 г.*

Политики Франции и Нидерландов однозначно заявили о невозможности проведения повторных референдумов. Это вызвало цепную реакцию в других странах Евросоюза: Великобритания, Дания и Ирландия приостановили подготовку национальных референдумов до прояснения ситуации. Состоявшийся 16–17 июня 2005 г. саммит Европейского совета не внес ясности в судьбу Конституции. На нем было лишь заявлено о необходимости взять «тайм-аут для проведения широких дебатов». Несмотря на то что к лету 2006 г. Конституцию ЕС ратифицировали 15 из 25 стран ЕС, шансов на ее вступление в силу не осталось.

Выход из тупика стал возможен лишь после проведения президентских выборов во Франции, победу на которых одержал Николя Саркози. Одним из ключевых тезисов его программы было «возвращение Франции в Европу». Германия, заняв пост страны — председателя ЕС в январе 2007 г., провела со всеми государствами Союза интенсивные консультации о будущем Конституции. На заседании Европейского совета, состоявшемся в Брюсселе 21–22 июня 2007 г., было принято решение разработать на основе Конституции ЕС новый договор. Он должен был одновременно сохранить основные достижения Конституции ЕС и исключить те ее положения, которые были неприемлемы для населения либо политиков отдельных стран ЕС. На том же заседании Европейский совет одобрил детальный мандат на ведение переговоров.

Технические вопросы были урегулированы в ходе непродолжительной, но интенсивной Межправительственной конференции, состоявшейся в августе — октябре 2007 г. Имевшиеся немногочисленные противоречия по политическим вопросам были решены на саммите Европейского совета 18 октября 2007 г. Наиболее серьезные споры вызвало твердое желание Польши отказаться от согласованного в 2004 г. правила «двойного большинства» в Совете ЕС и сохранить действующие правила голосования. Итоговый компромисс предусматривает, что правило «двойного большинства» начнет применяться лишь в 2017 г.

Текст Лиссабонского договора был подписан 13 декабря 2007 г. Все страны ЕС за исключением Ирландии ратифицировали его без проведения референдумов, опасаясь получить еще один отрицательный результат. В Ирландии первый референдум (12 июня 2008 г.) провалился, и лишь повторный референдум 2 октября 2009 г. дал положительный результат. Лиссабонский договор вступил в силу с 1 декабря 2009 г.

Среди отличий Лиссабонского договора от Конституции ЕС наиболее важным является исключение из текста любых формулировок, которые могли бы навести на мысль о «квазигосударственной» природе Евросоюза. Исчезли сам термин «конституция», упоминания о флаге, гимне и девизе ЕС, а

также термин «европейский закон». Не будет учрежден пост министра иностранных дел ЕС. Упомянутая в Конституции «дипломатическая служба ЕС» получила более скромное название «служба внешних действий ЕС».

10.2. Общая характеристика Лиссабонского договора

Лиссабонский договор вносит изменения в действующие Договор о Европейском союзе (ДЕС) и Договор, учреждающий Европейское сообщество. При этом последний договор переименовывается в Договор о функционировании Европейского союза (ДФЕС). Тем самым деятельность ЕС будет основываться на двух договорах, имеющих одинаковую юридическую силу.

Цитаты

Лиссабонский договор — это договор для будущего. Это договор для создания более современной, эффективной и демократичной Европы.

*Председательствующий в ЕС
премьер-министр Португалии Жозе
Сократеш.*

*Выступление на церемонии под-
писания Лиссабонского договора
13 декабря 2007 г.*

Лиссабонский договор — «это упрощенный договор, который очень сложен».

*Премьер-министр Люксембурга
Жан-Клод Юнкер.*

*Пресс-конференция по итогам сам-
мита Европейского совета 23 июня
2007 г.*

Наиболее серьезные нововведения можно разделить на две группы: 1) реформа полномочий и базовых принципов деятельности ЕС и 2) реформа институтов ЕС и процедур их функционирования.

Реформа полномочий и базовых принципов деятельности ЕС. Прекращает свое существование искусственная конструкция

из одновременно функционировавших Европейского Союза и Европейского сообщества. *Европейский Союз становится единственной интеграционной структурой*, получает статус юридического лица (ст. 1 и 47 ДЕС) и международную правосубъектность. К Европейскому Союзу переходят все полномочия Европейского сообщества. Тем самым упраздняется созданная Маастрихтским договором структура трех «опор». Однако их отмена не ликвидировала существующее своеобразие процедур, объема компетенции ЕС и распределения полномочий между институтами ЕС в зависимости от сфер политики. Самый явный пример — это сохранение ОВПБ/ОПБО как сферы преимущественно межправительственного сотрудничества.

Лиссабонский договор дает четкую *типологию компетенций Евросоюза* (ст. 2–6 ДФЕС). Он распределяет большинство его полномочий между тремя сферами компетенции: исключительной, совместной и «поддерживающей, координирующей и дополняющей». В сферах *исключительной компетенции* только ЕС вправе принимать законодательные акты. В сферах *совместной компетенции* решения принимаются и на общеевропейском, и на национальном уровнях. Однако государства-члены вправе принимать законодательные акты лишь по вопросам, которые не урегулированы законодательством ЕС. В сферах *«поддерживающей, координирующей и дополняющей» компетенции* никакие решения ЕС не могут ограничить суверенные права государств-членов.

Важно, что хотя новая типология компетенций вносит ясность в вопрос полномочий Союза, она не предусматривает их сколько-нибудь значительного расширения. За пределами новой типологии компетенций остались три сферы деятельности Союза: ОВПБ/ОПБО, координация экономической политики и координация политики занятости.

Статья 6(1) ДЕС отмечает, что ЕС признает права, упомянутые в *Хартии основных прав 2000 г.*, зафиксировавшей широкий круг гражданских, политических и экономических прав граждан ЕС. Однако не вполне ясный юридический статус Хартии не позволял считать ее положения обязательными. Широко обсуждалась идея включить Хартию в текст договоров. Однако из-за возражений ряда стран в Лиссабон-

ском договоре пришлось ограничиться лишь упоминанием о ней. Более того, Великобритания, Польша и Чехия добились исключений, оговорив, что в отношении них положения Хартии не имеют обязательного характера. Подчеркивая внимание, которое ЕС уделяет интересам граждан, ст. 6(2) ДЕС фиксирует намерение Союза присоединиться к Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Среди отдельных направлений политики Евросоюза *наиболее серьезной реформе подверглась ОВПБ/ОПБО*. Особое значение имеет учреждение поста Председателя Европейского совета (ст. 15 ДЕС), поскольку ОВПБ/ОПБО до сих пор осуществляется на основе межправительственного сотрудничества. Еще более важная новация — изменение статуса Высокого представителя по ОВПБ, должность которого отныне будет называться Высокий представитель Союза по внешним делам и политике безопасности (ст. 18 ДЕС). Ему передаются все нынешние функции и полномочия Высокого представителя по ОВПБ и комиссара по внешним связям. Он становится заместителем председателя Комиссии и постоянным Председателем Совета министров иностранных дел. Согласно ст. 27(3) ДЕС в подчинение высокого представителя Союза передаются все зарубежные представительства, объединенные в Службу внешних действий ЕС.

Суд ЕС получает возможность контролировать решения, принимаемые в сфере ОВПБ/ОПБО. Статьей 42(7) ДЕС вводятся обязательства оказывать помощь «всеми возможными средствами» государству-члену, ставшему жертвой внешней агрессии, а ст. 222 ДФЕС — действовать «совместно, в духе солидарности» в случае террористической атаки, стихийного или техногенного бедствия. В целом Лиссабонский договор создает предпосылки для того, чтобы сделать внешнюю политику ЕС если не единой, то более согласованной, а сам Союз — более влиятельным на международной арене.

Реформа институтов ЕС. Именно реформа институтов спровоцировала напряженную дискуссию, ведь вопрос об институтах — это вопрос о власти, балансе сил между Союзом и государствами-членами, влиянии отдельных государств на принимаемые решения.

Европейский совет в полной мере становится институтом ЕС (ст. 13, 15 ДЕС). Хотя он и выведен за рамки законодательного процесса, его решения из политических деклараций фактически превращаются в нормативные акты и попадают под контроль Суда ЕС (ст. 263(1) ДФЕС). Часть решений будет приниматься не консенсусом, а голосованием. Руководить работой Европейского совета будут не сменяющиеся каждые полгода страны-председатели, а председатель, избираемый в личном качестве на срок в 2,5 года (ст. 15 ДЕС).

В число сфер деятельности ЕС включены: энергетика, туризм, защита граждан от чрезвычайных ситуаций и катастроф, сотрудничество государственных служб с целью обеспечить более качественное применение права ЕС. При этом энергетика входит в сферу совместной компетенции, а туризм, защита граждан и сотрудничество государственных служб — в сферу «поддерживающей, координирующей и дополняющей» компетенции.

Одной из наиболее значимых тенденций развития ЕС в 1990-е годы было *расширение сферы голосования квалифицированным большинством*. Согласно Лиссабонскому договору такое голосование будет применяться в большинстве сфер компетенции Союза. Однако принцип консенсуса сохраняется в ряде ключевых направлений политики, в частности в налоговой политике и ОВПБ/ОПБО, при регулировании права на труд иммигрантов, в вопросах борьбы с финансовыми нарушениями и уклонением от налогов, при сотрудничестве по вопросам уголовного права, а также в ряде аспектов социальной и экологической политики.

Эффективность работы Совета ЕС напрямую связана с принятием решений квалифицированным большинством и соответственно с *распределением голосов между государствами-членами*. Распределение голосов являлось результатом компромисса между шестью государствами — основателями ЕС и закрепляло примерный баланс между малыми и крупными странами. В процессе расширения 2004–2007 гг. этот баланс был нарушен: увеличение числа малых стран в ЕС создало предпосылки для их доминирования в Совете ЕС. Чтобы усилить позиции крупных стран, в Лиссабонском договоре решено отказаться от системы голосов и увязать влияние го-

сударства в Совете ЕС с численностью его населения. Решение считается принятым, если «за» проголосовали более 55% стран (но не менее 15), представляющих как минимум 65% населения Союза (ст. 16 ДЕС). Это положение позволяет крупным странам ЕС сохранить ключевые позиции в процессе принятия решений. Однако, как отмечалось, по настоянию Польши новая система голосования в полной мере начнет применяться лишь в 2017 г.

В ходе реформы так и *не удалось сократить число членов Комиссии*. Статья 17(5) ДЕС предусматривает, что лишь с 2014 г. число членов Комиссии должно составить $\frac{2}{3}$ от количества государств-членов, а также предполагает разработку системы ротации. Однако уже после подписания Лиссабонского договора, для того чтобы обеспечить его ратификацию в Ирландии, было решено отказаться от намерения сократить число членов Комиссии.

Европарламент значительно усилил свои позиции в законодательном процессе. Процедура совместного принятия решений, позволяющая Европарламенту максимально участвовать в законодательном процессе, будет применяться примерно в 80 областях вместо нынешних 37. Однако Европарламент так и не получил права законодательной инициативы, которого он настойчиво добивался в последние годы.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Лиссабонский договор дал возможность Евросоюзу выйти из конституционного кризиса, вызванного отрицательным итогом референдумов во Франции и Нидерландах. Он содержит ряд важных нововведений, но в целом дублирует уже существующие положения договоров. Он важен прежде всего потому, что упрощает и делает более стройной действующую в ЕС систему многоуровневого управления. Он также ясно признает целый ряд концепций, принципов, практик и процедур, сложившихся за 50-летнюю историю развития ЕЭС/ЕС.

2. Лиссабонский договор превращает институциональную структуру Союза в сбалансированную систему наднациональных и межправительственных элементов. Он фиксирует достигнутый уровень интеграции и одновременно минимизиру-

ет угрозу дальнейшего ограничения национального суверенитета государств-членов.

3. В числе стоящих перед Европейским Союзом задач одной из важнейших является повышение легитимности. Конституция ЕС была призвана продемонстрировать гражданам, что Европейский союз — это не только единый рынок, но и система политического управления, основанная на общих ценностях и принципах. Цель включения в Конституцию ЕС большого числа символических положений (флаг, гимн, девиз и т.п.) — воздействовать на самосознание жителей стран Европы, содействовать их превращению в граждан Европы и таким образом повысить легитимность Союза. Конституция ЕС была призвана разрешить кризис легитимности, но ее провал лишь сделал этот кризис более заметным. Лиссабонский договор не в состоянии изменить ситуацию. Не случайно его ратификация путем референдума была предусмотрена лишь в Ирландии, и лишь в ходе второго референдума народ поддержал Лиссабонский договор. Во всех остальных странах ЕС референдумы не проводились, чтобы не ставить под угрозу процесс ратификации.

В то время как политическая элита в целом выступает за дальнейшую интеграцию, население стран Европы весьма скептически относится к ЕС. К настоящему времени этот разрыв мнений достиг такого размера, при котором реализация новых крупных интеграционных проектов становится в ближайшие годы нереальной.

Контрольные вопросы

1. Чем обусловлена компромиссная природа Лиссабонского договора?

2. Какие два договора будут регулировать деятельность Европейского Союза после вступления в силу Лиссабонского договора?

3. Почему из Лиссабонского договора исчезли положения о символике ЕС?

4. В чем отличие Высокого представителя Союза по внешним делам и политике безопасности от ранее действовавшего Высокого представителя по ОВПБ?

5. Каковы правила голосования в Совете ЕС в соответствии с Лиссабонским договором?

Литература

Основная

Кавешников Н.Ю. Конституция Европейского Союза: непознанный политический объект приближается // Космополис. Зима 2004/2005. № 4 (10). С. 33–52.

Кавешников Н.Ю. Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 2. С. 54–76.

Энтин М. Евросоюз: Договор о реформе // Современная Европа. 2007. № 4. С. 19–32.

Дополнительная

Crut B. Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit? // European Law Journal. 2005. Vol. 11. No. 4. P. 452–467.

Dougan M. Treaty of Lisbon 2007: Wining Minds, Not Hearts // Common Market Law Review. 2008. Vol. 45. P. 617–703.

Wessels W. Keynote Article: The Constitutional Treaty — Three Readings from a Fusion Perspective // Journal of Common Market Studies. 2005. Vol. 43. Annual Review. P. 11–36.

Глава 11

ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ И УЧРЕЖДЕНИЯ

- ◆ *Бюджет ЕС: происхождение и содержание* ◆ *Годовые и многолетние финансовые планы* ◆ *Проблемы бюджетной политики* ◆ *Внебюджетные финансовые инструменты*

Наличие у Европейского Союза собственного бюджета указывает на то, что он является не просто международным объединением, а имеет некоторые черты, присущие федеративному государству. Международные объединения (организации) существуют за счет членских взносов, из которых оплачивается содержание офисов и персонала. Любые другие расходы и проекты, например благотворительные или инвестиционные, финансируются непосредственно странами-членами. В Европейском Союзе дело обстоит иначе: он обладает собственными ресурсами и постоянно финансирует крупные проекты.

Правда, масштабы финансовой деятельности ЕС минимальны по сравнению с бюджетными ассигнованиями государств. Бюджет ЕС составляет немногим более 1% совокупного валового национального дохода (ВНД) 27 государств-членов, тогда как в европейских странах через бюджет обычно перераспределяется 25–40% ВНД. Среднегодовые отчисления в бюджет ЕС в расчете на каждого жителя Евросоюза равны примерно 240 евро.

Функции национальных бюджетов и бюджета ЕС различны. Национальные власти собирают налоги и выполняют присущие государству задачи: выплачивают пенсии и социальные пособия, финансируют армию и государственный аппарат, поддерживают инфраструктуру, стимулируют экономическое развитие. Органы Евросоюза не устанавливают и не собирают налоги. Их финансовая деятельность направлена

на то, чтобы координировать политику стран-членов и осуществлять проекты в тех сферах, на которые распространяется компетенция Союза.

Помимо общего бюджета у ЕС имеются внебюджетные институты — Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский инвестиционный фонд (ЕИФ). В своих решениях они не зависят от органов ЕС, но их уставные цели совпадают с общими целями Евросоюза. ЕИБ и ЕИФ предоставляют займы и дают гарантии под проекты социально-экономического развития государств — членов и стран — партнеров ЕС.

11.1. Бюджет ЕС: происхождение и содержание

Происхождение. Договор о ЕОУС 1951 г. давал Высшему руководящему органу право взимать прямые сборы с продукции угольной и сталелитейной промышленности. Однако договоры 1957 г. — о ЕЭС и о Евратоме — подобной возможности не предусматривали. По мере того как в ЕЭС создавались таможенный союз и общий рынок, у Сообщества росла и необходимость иметь собственные, отличные от национальных, финансовые ресурсы.

В 1962 г. Сообщество ввело в действие общую сельскохозяйственную политику, требовавшую значительных расходов, которые первоначально покрывались из национальных бюджетов государств-членов. После того как в 1968 г. в ЕЭС были отменены внутренние пошлины и введен единый тариф на внешних границах, часть стран лишилась таможенных сборов. Так, если импортировавшиеся в Германию товары шли через голландский порт Роттердам, импортные сборы стали оседать в бюджете Нидерландов.

В 1965 г. Комиссия предложила передать Сообществу средства от таможенных сборов для финансирования аграрной политики. Данный шаг касался не столько денег, сколько существования европейской интеграции. Он усиливал федеративный характер Сообщества, укреплял позиции Комиссии и Парламента, сокращая тем самым полномочия национальных правительств. Этому всеми силами противодействовал президент Франции генерал де Голль, считавший, что главную

роль в европейской интеграции должны играть национальные правительства, а не брюссельская бюрократия. В ЕЭС разразился институциональный кризис, который был урегулирован посредством Люксембургского компромисса (см. врезку в гл. 5).

В 1970 г. Сообщества, наконец, получили в свое распоряжение собственные средства, которые формировались из таможенных сборов и части собиравшегося в государствах-членах налога на добавленную стоимость (НДС). В 1988 г. был создан новый мощный источник доходов — отчисления от валового национального продукта (ВНП) каждой страны. Тогда же ЕС принял первую многолетнюю финансовую программу. В настоящее время в ЕС действует семилетняя финансовая программа на 2007–2013 гг.

Основные правила бюджетной политики ЕС сводятся к следующему. В бюджете ЕС отражаются все статьи доходов и расходов Союза. Расходы должны полностью покрываться доходами, т.е. бюджет ЕС не может быть дефицитным. На практике, если запланированные расходы оказываются больше доходов, все статьи расходов сокращаются в равной пропорции. В этом еще одно отличие бюджета ЕС от бюджета национального государства. У Евросоюза отсутствуют инструменты восполнения гипотетического дефицита: он не выпускает собственные долговые обязательства (казначейские облигации), как это делают национальные правительства. Обычно бюджет ЕС сводится с небольшим профицитом. За исполнение бюджета ЕС отвечает Еврокомиссия, которая ежегодно представляет отчеты Европарламенту и Совету. Согласно Договору Союз и его государства-члены пресекают финансовые махинации и иные противоправные действия, затрагивающие финансовые интересы Союза.

Доходы. Бюджет ЕС формируется за счет нескольких видов источников, а именно:

- таможенных пошлин на импортируемую извне продукцию, установленных в рамках общего таможенного тарифа ЕС (в бюджет ЕС идет 75% от собранного на внешних границах; 25% остается в государствах для покрытия расходов на содержание таможен);

- налогов на импорт сельскохозяйственной продукции из третьих стран;
- отчислений государств-членов от собираемого налога на добавленную стоимость (с 2002 г. — в размере 0,75%, с 2004 г. — 0,5, а с 2007 г. — 0,3%);
- отчислений государств-членов, устанавливаемых пропорционально размеру их ВВП и введенных с 1988 г.;
- прочих поступлений, в том числе защитных и компенсационных пошлин, санкций, процентов, налогов с заработной платы чиновников институтов ЕС (например, Европейской комиссии).

В течение последних 15 лет значение отчислений от ВВП постоянно росло. Если в 1992 г. за их счет формировалось 14% доходной части бюджета ЕС, то в 2000 г. — уже 42%. В 2008 г. отчисления от ВВП формируют львиную долю доходов — 67%. Еще 15% дают таможенные сборы, в том числе от импорта сельскохозяйственных продуктов. Также 15% приходится на отчисления от НДС. Прочие доходы составляют 1%. Иными словами, в настоящее время бюджет ЕС в значительной мере формируется так же, как и до введения в 1970 г. собственных ресурсов — за счет взносов государств-членов.

Расходы. Почти половина бюджета (в 2008 г. — 43%) расходуется на проведение Общей сельскохозяйственной политики. $\frac{3}{4}$ этих денег направляются на поддержание финансовой стабильности сельскохозяйственных рынков, а оставшаяся четверть — на содействие рыбному промыслу, развитие сельской местности и защиту окружающей среды. В 1960–1970-е годы значение расходной статьи, связанной с сельским хозяйством, было намного больше. Однако по мере того как росли расходы Сообщества на региональную и социальную политику, оно постепенно сокращалось.

Из средств общего бюджета финансируются и другие направления политики ЕС, но в меньших размерах. Так, на проведение научно-технической политики выделяется 6% расходной части. По столько же идет на финансирование внешней политики и на содержание институтов ЕС. На развитие транспортных и энергосетей ассигнуется не более 2% средств.

Расходная часть бюджета ЕС поделена между целевыми фондами и программами. Львиная доля этих средств распределяется через пять структурных фондов. *Европейский сельскохозяйственный фонд гарантий* и *Европейский фонд развития села* учреждены в 2005 г. взамен действовавшего с 1964 г. Европейского фонда ориентации и гарантий сельского хозяйства (ФЕОГА). Помощь отстающим регионам ЕС и нуждающимся социальным группам оказывается посредством *Европейского фонда регионального развития* (существует с 1975 г.) и *Европейского социального фонда* (основан в 1960 г.). С 1994 г. для повышения конкурентоспособности предприятий, связанных с рыболовным промыслом в прибрежных районах, ЕС действует *Фонд содействия рыболовству*.

В 1993 г. учрежден *Фонд сплочения*. Он финансирует проекты в области защиты окружающей среды и развития трансевропейских сетей в отстающих государствах-членах, чей уровень ВВП в расчете на душу населения не достигает 90% от среднего по ЕС. В настоящее время получателями Фонда являются Испания, Греция, Португалия и 12 стран, вступивших в ЕС в 2004 и 2007 гг.

Для оказания быстрой помощи районам, пострадавшим от природных и техногенных катастроф, с 2003 г. существует *Фонд солидарности*. С 2007 г. действует *Европейский фонд выравнивания в условиях глобализации*. Для него не предусмотрено специальной расходной статьи; финансовые ресурсы берутся из остатков. Эти деньги выделяются гражданам ЕС (на основании аргументированного представления государственных органов) в форме прибавки к зарплате или пособий на период переквалификации и поиска работы.

Целевые финансовые программы — важный инструмент деятельности ЕС. Бюджетная опора научно-технической политики ЕС состоит из *Рамочной программы научно-технического развития*, а также программы «Галилео», направленной на поддержку спутниковой системы навигации. Мероприятия в сфере охраны окружающей среды получают бюджетное финансирование через программу «Лайф». По программе «Ядерная безопасность» оказывается содействие скорейшему закрытию двух атомных электростанций: Игналинской АЭС (Литва) и АЭС Яслоvsке-Богунице (Словакия). Программа «Таможня

2013» имеет целью повышение эффективности мер по защите единого внутреннего рынка от пиратской и контрафактной продукции. На развитие транспортных сетей направлены программы «Трансевропейские сети» и «Марко Поло». Ряд фондов и программ учреждены для финансирования мероприятий общей иммиграционной политики.

Внешняя политика ЕС тоже имеет свои бюджетные инструменты. Среди них выделяется *Инструмент поддержки стран-кандидатов (Instrument for Pre-Accession Assistance)*. В нем соединились действовавшие в предыдущие годы программы ФАРЕ (помощь странам ЦВЕ в переходе к рынку), САПАРД (содействие сельскому хозяйству стран-кандидатов), ИСПА (поддержка проектов охраны окружающей среды и транспортной инфраструктуры стран-кандидатов), КАРДС (содействие потенциальным кандидатам на вступление в ЕС). Для стран — участниц Европейской политики соседства, а также для России действуют *Инструмент технического содействия и обмена информацией TAIEХ* (бывшая программа ТАСИС) и программа «Сигма», направленная на совершенствование работы государственных органов управления.

11.2. Годовые и многолетние финансовые планы

С тех пор как в 1988 г. была принята первая многолетняя финансовая программа, в ЕС существует два бюджетных плана — среднесрочный и ежегодный. Наиболее важные вопросы стратегического характера решаются в процессе принятия многолетних программ. В рамках годовых бюджетов происходят согласование частных вопросов и текущая корректировка отдельных статей расходов.

Годовые бюджеты. Процедура принятия годового бюджета ЕС изложена в ст. 314 консолидированной версии ДФЕС. Все институты ЕС, кроме ЕЦБ, в срок до 1 июля подают в Комиссию предварительную смету своих расходов на будущий финансовый год (он длится с 1 января до 31 декабря). Комиссия сводит все предложения и на их основе готовит проект бюджета, который как и водится, состоит из двух частей — расходной и доходной. Документ представляется на рассмотрение Европейского парламента и Совета не позднее 1 сентября.

Совет определяет свою позицию в отношении проекта и докладывает о ней Европарламенту. На это отводится один месяц. К 1 октября Европарламент должен располагать полной информацией о том, каково мнение Совета о бюджетном плане Евросоюза на следующий год и на каком основании оно составлено.

Далее в течение 42 дней Европарламент рассматривает проект бюджета, поступивший из Совета. Документ считается принятым, если Парламент одобрил проект или не принял в установленный срок никакого решения. Если же парламентарии вносят в проект поправки (для этого требуется простое большинство голосов), немедленно созывается примирительная комиссия. Ее задача — выработать общий проект бюджета, который удовлетворял бы требованиям и Совета, и Парламента (недаром комиссия поровну состоит из представителей обоих институтов). На подготовку нового, согласованного текста Комиссии отводится 21 день.

Представленный Комиссией общий проект должен быть утвержден Европарламентом и Советом в течение 14 дней. Новый проект бюджета готовится Комиссией только в трех случаях: если Парламент отверг согласованный проект; если Парламент не принял решения, а Совет отверг его; если примирительная комиссия не представила свой проект в установленный 14-дневный срок. В остальных случаях проект годового бюджета принимается. О его утверждении официально объявляет Президент Европарламента. Лиссабонский договор упростил процедуру принятия годового бюджета, отменив возможность двух чтений и упразднив категорию обязательных расходов.

Многолетние финансовые программы. Начиная с 1970 г., когда у Сообщества появились собственные ресурсы, общий бюджет принимался ежегодно. Процесс сопровождался ожесточенными спорами как между органами ЕС, так и между отдельными странами. Совет (в лице министров финансов) пытался ограничить расходы Сообщества, а Европарламент, напротив, стремился увеличить их. При этом каждая страна хотела получить максимально большой кусок общего пирога. Относительно богатые страны боролись за сокращение своих взносов в бюджет, а относительно бедные — за помощь со стороны Сообщества. Положение осложнялось по мере того

как в ЕС вступали менее развитые государства (в 1981 г. — Греция, в 1986 г. — Испания и Португалия).

Как следствие, принятие бюджета затягивалось, а его содержание становилось предметом сложного политического и экономического торга, ведь по правилам ЕС бюджет должен быть одобрен всеми государствами-членами. Каждая страна фактически обладает правом вето и может принуждать партнеров к тому, чтобы они одобрили выгодные ей статьи расходов.

Принятый в 1986 г. Единый европейский акт провозгласил программу построения в ЕС Единого внутреннего рынка (ЕВР), которая должна была обеспечить к 1992 г. реализацию четырех свобод: движения товаров, услуг, капиталов и лиц. Данный проект имел ярко выраженный федералистский характер, он расширял полномочия органов ЭЭС и усиливал их позиции по сравнению с отдельными странами-членами. Но рост влияния Сообщества был невозможен без укрепления его финансовой базы. Для этого была задумана и реализована масштабная реформа финансовой системы ЕС.

Одним из ее ключевых элементов стал переход от ежегодных бюджетов к долгосрочным финансовым программам (*Financial Framework*), которые преследуют три основные цели:

- 1) укрепить бюджетную дисциплину;
- 2) установить среднесрочный потолок расходования средств как всего бюджета ЕС, так и его основных статей;
- 3) обеспечить гладкое прохождение ежегодных процедур принятия бюджета.

Ключевую роль в решении последней задачи играет трехстороннее соглашение, которое заключают Комиссия, Совет и Европейский парламент. Договорившись о среднесрочном бюджете, они уже не находят повода для серьезных разногласий при принятии годовых бюджетов.

Полезно запомнить

В 2008 г. бюджет ЕС составил 129 млрд евро, что эквивалентно 1,03% совокупного ВНД 27 государств-членов.

Основными статьями доходов были отчисления от ВВП (67%), таможенные сборы и отчисления от НДС (по 16%).

Основными статьями расходов были помощь сельскому хозяйству и охрана окружающей среды (43%), помощь отстающим районам и нуждающимся социальным группам (36%), содействие сферам науки, образования, транспорта и энергетики (9%), проведение внешней политики и содержание аппарата ЕС (по 6%).

Многолетние финансовые программы устанавливают потолок расходования средств как для всего бюджета ЕС, так и для его основных статей. Годовые бюджеты ЕС должны соответствовать многолетним финансовым программам.

В феврале 1988 г. на сессии Европейского совета в Брюсселе по инициативе Жака Делора, бывшего в то время председателем Европейской комиссии, был принят пакет документов, впоследствии получивший название Пакет Делора-I. На их базе *впервые* был введен в действие пятилетний финансовый план Сообщества на 1988–1992 г. Переход к среднесрочному планированию означал, что общие для Сообщества цели получают финансирование независимо от текущей политической конъюнктуры и способности тех или иных стран лоббировать свои интересы. Пакет Делора-I предусматривал постепенное увеличение потолка собственных ресурсов ЕС с 0,9 до 1,2% совокупного ВВП государств-членов. Для этого вводилась новая статья доходов — отчисления государств-членов от их ВВП. В расходной части были ограничены отчисления на поддержку сельского хозяйства и вдвое увеличены ассигнования на региональную политику.

События и факты. Жак Делор и его стратегия русской матрешки

В 1985 г. председателем Европейской комиссии был назначен авторитетный французский экономист Жак Делор. Он понимал, что бюджет ЕС требовал кардинального реформирования, которое, однако, могло усилить разногласия между отдельными странами и разрушить единство ЕС. Суть избранной Делором стратегии состояла в том, чтобы увязать финансовые вопросы с политическими. В 1986 г. он провозгласил грандиозную программу создания в ЕС

единого внутреннего рынка без границ. Когда государства-члены единодушно поддержали ее, Делор убедил их, что для успеха данного проекта надо изменить финансовую систему Сообщества. В такой ситуации главы государств и правительств стран ЕС не могли выступить против бюджетной реформы.

Биограф Делора — Джордж Росс — называет этот подход «стратегией русской матрешки». Он пишет, что все части финансовой реформы ЕС были, как маленькие матрешки, вложены в большую — концепцию ЕВР. Приняв политическое решение о формировании внутреннего рынка без границ, европейские лидеры были вынуждены пойти на уступки в финансовой сфере.

Вторая многолетняя финансовая программа — Пакет Делора-II — была рассчитана на 1993–1999 гг. По своему содержанию она мало отличалась от предшествующей. В ней оговаривалось потенциальное увеличение размера собственных ресурсов ЕС до 1,27% совокупного ВВП (этот потолок сохраняется и по сей день). Планировался дальнейший рост поступлений за счет отчислений государств-членов от их ВВП. В расходной части снова увеличивались затраты на развитие отстающих регионов, а также на новые направления политики ЕС: транспорт, науку и технику, образование и т.д.

Третий финансовый пакет — «Повестка дня 2000» — охватывал период с 2000 по 2006 г. Его лейтмотивом было планировавшееся тогда расширение ЕС на восток. Поэтому отдельно в программе выделялись расходы (по 300 млн евро в год) на помощь странам-кандидатам из Центральной и Восточной Европы. Эти ассигнования осуществлялись через уже упоминавшиеся программы САПАРД, ИСПА и ФАРЕ.

Четвертая финансовая программа рассчитана на семь лет: с 2007 по 2013 г. (табл. 11.1). Она предусматривает дальнейшее увеличение доли отчислений от ВВП в структуре доходов ЕС. В расходной части увеличиваются ассигнования на реализацию Лиссабонской стратегии. Речь идет о вложениях в научные исследования и повышение конкурентоспособности европейской промышленности. В программе имеется новый раздел — «Гражданство, свобода, безопасность, правосудие».

Таблица 11.1

**Многолетняя финансовая программа ЕС
на 2007–2013 гг., млрд евро***

Ассигнования	2007 г.	2013 г.
1. Устойчивое развитие	51,3	58,3
1а. Конкурентоспособность, в том числе научно-техническая, транспортная, образовательная политика	8,4	12,9
1б. Региональная политика (ЕФРР, ЕСФ, Фонд сплочения)	42,9	45,3
2. Сохранение и управление природными ресурсами (Сельскохозяйственный фонд гарантий, Фонд развития села, Фонд содействия рыболовству)	53,5	51,2
2а. Регулирование сельскохозяйственных рынков	43,1	40,6
3. Гражданство, свобода, безопасность, правосудие	1,2	2,0
3а. Свобода, безопасность, правосудие	0,6	1,4
3б. Гражданство	0,6	0,6
4. ЕС как мировой партнер , в том числе помощь странам-кандидатам, отчисления на политику соседства, гуманитарная помощь, акции по поддержанию мира и безопасности	6,2	8,0
5. Административные расходы	6,5	7,6
Итого ассигнования	119,2	127,0
Итого, % ВВП	1,1	1,0
Потолок собственных ресурсов ЕС, % ВВП	1,24	1,24

* В ценах 2004 г.

Составлено по: Decision of the European Parliament and of the Council of 18 December 2007. OJ L 6. 10.01.2008. P. 7–8.

Многолетняя финансовая программа принимается по типичной для ЕС схеме. Комиссия выдвигает предварительный проект. Совет на его основе готовит проект бюджета, который потом обсуждается в Европарламенте. Текст бюджета, получивший одобрение парламентариев, передается на рассмотрение сессии Европейского совета. Одобрив его, главы государств и правительств ЕС дают поручение трем органам ЕС — Комиссии, Совету и Парламенту — подготовить трехстороннее соглашение о многолетней финансовой программе, заключение которого означает окончательное принятие программы. С момента выдвижения предварительного проекта финансовой программы и до момента подписания трехстороннего соглашения проходит около двух лет. В Лиссабонском договоре вводится специальная процедура принятия многолетних финансовых программ.

11.3. Проблемы бюджетной политики

Финансовую деятельность ЕС часто критикуют за инерционность, ограниченный масштаб и слабое соответствие приоритетным задачам европейской интеграции. Многолетние финансовые программы, хотя и уменьшают риск возникновения системного кризиса в бюджетной сфере, но не избавляют Евросоюз от необходимости реформирования своей бюджетной политики. В целом проблемы финансовой политики ЕС можно свести к двум наиболее крупным.

Первая проблема касается структуры бюджета. Она восходит к начальному периоду развития европейской интеграции, когда политические позиции Франции в Сообществе были особенно сильны, а Германии — слабы из-за недавней войны. Именно Франция, имевшая обширный и недостаточно эффективный аграрный сектор, настояла на том, чтобы появившиеся в 1970 г. у Сообщества собственные ресурсы шли в основном на поддержку сельского хозяйства. В 1973 г. в ЕЭС вступила Великобритания, чей аграрный сектор был невелик и достаточно рентабелен. Число стран, заинтересованных в модернизации промышленных производств, возросло. Однако структура общего бюджета не менялась. Нефтяные кризисы 1970-х годов и связанная с ними структурная перестройка европейской промышленности также почти не повлияли на сложившуюся практику.

Проведенная в конце 1980-х годов финансовая реформа увеличила расходы на развитие относительно слабых регионов и стран ЕС. Доля сельскохозяйственных расходов в бюджете ЕС сократилась, но их фактическая величина не только не уменьшилась, а продолжала расти, пусть и все медленнее. В 1995 г. затраты на все направления внутренней политики ЕС (кроме сельского хозяйства и региональной политики) составляли лишь 6% расходной части бюджета. Недостаток средств, направляемых в науку и другие области, от которых напрямую зависят конкурентоспособность европейской промышленности, экономический рост и создание новых рабочих мест, стал особенно очевиден после принятия в 2000 г. Лиссабонской стратегии. Напомним, что ее цель — обеспечение экономической и социальной устойчивости ЕС в условиях глобализации.

Поэтому обсуждение финансовой программы на 2007–2013 гг. проходило крайне трудно. Великобритания и ее сторонники требовали резко сократить расходы на поддержание сельского хозяйства, дающего 3% совокупного ВВП стран ЕС, и существенно увеличить ассигнования на научные исследования и промышленную политику. Итоговый вариант программы почти удвоил вливания в НИОКР, но не решил других проблем бюджета ЕС. В 2013 г. общая сельскохозяйственная политика будет поглощать 40% всех выделяемых средств, а региональная — еще 36%. Эту структуру расходов трудно назвать адекватной, если учесть, что ЕС уступает США в технологическом соревновании, а стоимость рабочей силы в Европе многократно превышает ее уровень в быстро развивающихся азиатских экономиках.

Вторая проблема состоит в том, что одни государства ЕС являются нетто-вкладчиками в общий бюджет, а другие — нетто-получателями. Значительные чистые взносы традиционно делают Германия, Нидерланды, Великобритания, Швеция и Бельгия. Причем они не всегда опережают нетто-получателей по уровню благосостояния. Первый серьезный конфликт на этой почве разгорелся в 1980-е годы, когда Великобритания сочла свой чистый взнос в бюджет Сообщества неоправданно большим. Правительство, возглавлявшееся тогда Маргарет Тэтчер, добилось для себя исключения: с тех пор часть взносов в общий бюджет ЕС возвращается в страну в виде так называемой британской скидки (см. врезку в гл. 16, п. 3).

В начале 1990-х годов похожая проблема возникла у Германии. Объединение страны потребовало значительных финансовых затрат, которые легли тяжким бременем на национальный бюджет. В связи с присоединением относительно бедных восточных земель средний уровень жизни в Германии заметно снизился. Вместе с тем страна продолжала оставаться главным нетто-вкладчиком в бюджет ЕС. Другие члены ЕС считали, что Германия получает огромные выгоды от расширения группировки на восток, а потому должна по-прежнему нести самую значительную финансовую ношу. Эта ситуация сохранилась и до настоящего времени.

Признаки неравенства наблюдаются и среди стран-реципиентов, крупнейшими из которых являются Испания,

Греция, Португалия и Ирландия. В 1980-е и 1990-е годы Ирландия и Греция получали из бюджета ЕС ассигнования в размере 4–6% их ВВП. В преддверии вступления в ЕС большой группы стран ЦВЕ они настояли на том, чтобы помощь новичкам не привела к сокращению их собственных поступлений. В итоге сейчас Польша получает средств из бюджета ЕС вдвое меньше, чем равная ей по населению Испания. При этом ВВП на душу населения в Польше вдвое ниже, чем в Испании. В 2007 г. Греции с населением в 10 млн. человек было выделено 8,5 млн евро, а такой же по населению Венгрии — 2,5 млн евро.

11.4. Внебюджетные финансовые инструменты

Основными внебюджетными финансовыми инструментами ЕС являются Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и Европейский инвестиционный фонд (ЕИФ).

Европейский инвестиционный банк создан в 1958 г. в соответствии с Римским договором и сочетает черты классического банка и неприбыльного финансового учреждения. Его основная задача — оказывать финансовое содействие сбалансированному и устойчивому развитию единого внутреннего рынка ЕС. Для финансирования проектов, отвечающих данной цели, банк использует собственные ресурсы и привлекает ресурсы частных инвесторов с рынков капитала.

Членами ЕИБ являются государства-участники ЕС. Согласно ст. 267 Договора о ЕС банк, действуя на некоммерческой основе, предоставляет займы и дает гарантии под проекты, которые представляют общий интерес для Союза в целом и для нескольких государств-членов, а также по своему масштабу или природе не могут полностью финансироваться отдельными государствами и бюджетом ЕС. За свою историю банк финансировал проекты во всех секторах экономики. Кредитные линии открываются под проекты социально-экономического развития отстающих районов, модернизации предприятий, создания трансъевропейских сетей (транспорт, связь и энергетика), охраны культурного наследия и др. В компетенцию ЕИБ входит также оказание технической (экспертной) помощи проектам, финансируемым

структурными фондами и Фондом сплочения. Наконец, банк поддерживает отвечающие интересам ЕС проекты социально-экономического развития стран Центральной и Восточной Европы, Средиземноморья, Ближнего и Среднего Востока, Азии и Латинской Америки, а также АКТ.

ЕИБ участвует также в финансировании проектов на территории России. Соответствующий мандат банк получил на саммите Евросоюза в Стокгольме (март 2001 г.). Вскоре банк выделил 100 млн евро для реализации экологических проектов в Калининграде и в Санкт-Петербурге в рамках программы «Северное измерение». В декабре 2004 г. Совет ЕС одобрил выделение России, Беларуси, Молдове и Украине дополнительной ссуды в размере 500 млн евро. Планируемый размер кредитного портфеля ЕИБ для России, Беларуси, Молдовы, Украины, Азербайджана, Армении и Грузии в период 2007–2013 гг. равен 3,7 млрд евро. В России ЕИБ финансирует проекты, в основном направленные на защиту окружающей среды и создание энергетической инфраструктуры. В остальных названных странах приоритетом является развитие транспортной сети, связывающей Европейский Союз со его восточными соседями.

Европейский инвестиционный фонд создан в 1994 г. с целью содействия занятости и экономическому росту в ЕС. Фонд предоставляет гарантии по кредитам, взятым на инновационные проекты малыми и средними предприятиями государств — членов ЕС и стран-кандидатов. Акционерами фонда являются Европейский инвестиционный банк (66%), Европейская комиссия (25%), другие европейские финансовые институты (9%). В 2007 г. уставный капитал ЕИФ составил 2,8 млрд евро.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Бюджет ЕС существует наряду с бюджетами государств-членов и составляет немногим более 1% их совокупного ВВП. Появление у Сообщества в 1970 г. собственных ресурсов — яркое свидетельство усиления его наднациональных функций. Новый шаг в этом направлении был сделан во второй половине 1980-х годов, когда Жак Делор провел реформу финансовой системы ЕС.

2. Доходы бюджета ЕС формируются в основном за счет отчислений от ВВП, таможенных сборов и отчислений от НДС. Основными статьями расходов являются: поддержка сельского хозяйства (в том числе регулирование аграрных рынков), помощь отстающим регионам и нуждающимся социальным группам. Расходная часть бюджета ЕС поделена между целевыми фондами и программами. Важнейшие из них — Европейский сельскохозяйственный фонд, Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд и Фонд сплочения. У ЕС имеются и внебюджетные фонды: Европейский инвестиционный банк и Европейский инвестиционный фонд.

3. С 1988 г. ЕС стал принимать многолетние финансовые программы. Ежегодные бюджеты обычно допускают лишь небольшую корректировку установленных программой контрольных цифр. В настоящее время действует программа на 2007–2013 гг. Она предусматривает увеличение средств на реализацию Лиссабонской стратегии (вложения в НИОКР и повышение конкурентоспособности европейских производителей), а также некоторое снижение затрат на поддержку сельского хозяйства. Однако это не решает главных бюджетных проблем Евросоюза, включая разногласия между нетто-донорами и нетто-получателями средств.

Контрольные вопросы

1. Чем отличается бюджет ЕС от бюджета национального государства?
2. Какую сумму составляет бюджет ЕС в настоящее время?
3. Каковы основные статьи доходов бюджета ЕС?
4. Каковы основные статьи расходов бюджета ЕС?
5. Насколько бюджетная политика ЕС отвечает стратегическим задачам Союза, с какими проблемами она сталкивается?

Литература

Основная

Европейский Союз: справочник-путеводитель / под ред. О.В. Буториной (отв. ред.), Ю.А. Борко, И.Д. Иванова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Деловая литература, 2003. С. 35–41.

Международная экономическая интеграция / под ред. Н.Н. Ливенцева. М.: Экономистъ, 2006. С. 104–119.

Дополнительная

Lindner J. Conflict and Change in EU Budget Politics. Routledge, 2006. P. 82–117; 159–187.

Richardson J. (ed.) European Union. Power and policy-making. Routledge, 2006. P. 187–205.

Интернет-ресурсы

Сайт Европейского инвестиционного банка. URL: <http://www.eib.org>

Раздел III
**НАПРАВЛЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕС**

Глава 12

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ВАЛЮТНЫЙ СОЮЗ

♦ *Задачи и график строительства ЭВС* ♦ *Общая экономическая политика* ♦ *Единая денежно-кредитная политика*

Экономический и валютный союз ЕС (ЭВС) начал функционировать 1 января 1999 г., когда в безналичное обращение была введена единая европейская валюта евро. Европейский Союз стал первым и пока единственным в мире региональным объединением, перешедшим к четвертой стадии интеграции. Первое десятилетие функционирования ЭВС доказало успешность проекта, его исключительную значимость как для европейской интеграции в целом, так и для государств — членов ЕС.

12.1. Задачи и график строительства ЭВС

Задачи ЭВС. Экономический и валютный союз создавался для достижения трех взаимосвязанных целей: 1) придать новый импульс развитию европейской интеграции; 2) стимулировать рост; 3) усилить роль ЕС в мире.

Дальнейшее развитие интеграции было необходимо и возможно, поскольку к 1993 г. в Сообществе практически завершилось формирование единого внутреннего рынка (ЕВР). Чтобы рынок ЕС был максимально приближен по своим характеристикам к национальному (например, такому, как в США), не хватало единой валюты. Создание ЕВР значительно усилило экономическую взаимозависимость стран ЕС. В конце 1990-х годов на партнеров по группировке приходилось 61% их внешней торговли и 65% прямых зарубежных инвестиций. Столь тесное переплетение национальных хозяйств уже требовало общего экономического курса, а не

простой координации экономической политики, практиковавшейся с 1970-х годов.

В 1980-е годы изменилась природа мировых финансовых рынков. Многократно возросли их объемы, усилилась мобильность капиталов благодаря повсеместной отмене валютных ограничений и развитию информационных технологий. Огромные средства стали перемещаться из одной части мира в другую простым нажатием клавиши, что спровоцировало серию региональных валютно-финансовых кризисов. Первым из них стал кризис Европейской валютной системы (ЕВС), разразившийся летом 1992 г. (подробнее см. гл. 7, п. 3). В результате кризиса были девальвированы фунт стерлингов, итальянская лира, испанская песета, португальский эскудо, греческая драхма и ирландский фунт. Спасая от обесценения французский франк, центральные банки шести стран ЕС истратили на его поддержку 150 млрд долл. Хотя к 1992 г. план строительства ЭВС уже был согласован, кризис укрепил уверенность руководства ЕС в правильности принятых решений.

Для перехода на евро государствам-членам требовалось выполнить маастрихтские критерии: снизить инфляцию и процентные ставки, а также оздоровить государственные финансы. Это, в свою очередь, обещало улучшить инвестиционный климат в зоне евро и создать долгосрочные условия для устойчивого роста.

Введение единой валюты повышало качество единого внутреннего рынка ЕС, что открывало для компаний новые возможности производства и сбыта товаров. Более широкий внутренний рынок также должен был усилить конкуренцию между предприятиями разных стран, заставив их повышать рентабельность. Этому способствовало и то, что цены внутри зоны евро становились прозрачными, хорошо сравнимыми, ведь колебания обменных курсов больше не маскировали разницу в цене товара. Внутри валютного союза исчезали расходы на конвертирование (например, голландских гульденов в испанские песеты). Устранялись колебания валютных курсов и, следовательно, расходы на страхование валютных рисков.

Становление евро как второй по значению мировой валюты должно было существенно укрепить глобальные по-

зии Европейского Союза, усилить его голос в МВФ и других международных организациях. Создание единой валюты улучшало условия расчетов зоны евро с ее внешними партнерами. Используя евро, а не доллары, для совершения экспортно-импортных сделок, проведения банковских и валютных операций, страны ЕС больше не подвергались валютному риску, что снижало их зависимость от экономической политики США. Впоследствии эти ожидания целиком оправдались.

Падение берлинской стены и перспектива сближения западной и восточной частей Европы требовали, чтобы ЕС стал более сильным мировым игроком. Формирование ЭВС как нельзя лучше отвечало этим вызовам: валютный союз усиливал интеграционные связи внутри ЕС, а единая валюта подкрепляла его новые международные амбиции.

График строительства ЭВС. История Экономического и валютного союза начинается с «доклада Делора». Так неофициально назывался итоговый документ, подготовленный в 1989 г. рабочей группой во главе с председателем Европейской комиссии Жаком Делором. Группа пришла к выводу, что странам ЕС необходимо полностью отменить ограничения на движение капиталов внутри группировки, объединить финансовые рынки, достичь полной конвертируемости национальных валют и в дальнейшем перейти к единой денежной единице.

С 1 июля 1990 г. Сообщества приступили к реализации программы. Формально же ее санкционировал Договор о Европейском Союзе, подписанный в феврале 1992 г. Он официально провозгласил цель создать Экономический и валютный союз и ввести единую валюту. Предусматривалось также создание Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ), состоящей из национальных центральных банков и Европейского центрального банка (ЕЦБ), который имел бы исключительное право определять денежно-кредитную политику валютного союза.

Строительство ЭВС проходило в три этапа. В течение *первого этапа* (вторая половина 1990 г. — 1993 г.) было завершено формирование единого внутреннего рынка, разработаны механизмы сближения макроэкономических показателей

стран-членов и проведена либерализация движения капиталов внутри ЕС.

В задачу *второго этапа* (1994–1998) входила подготовка институциональной, административной и юридической базы валютного союза. Были разработаны правила функционирования ЕЦБ и методы координации экономической политики государств-членов. В мае 1998 г. был образован Европейский центральный банк, а Европейский совет определил круг стран, которые первыми перешли на евро с января 1999 г.

В ходе *третьего этапа* (1999–2002) страны ЕС перешли к общей экономической и единой денежно-кредитной политике. С 1 января 1999 г. 11 государств ЕС ввели евро в безналичное обращение. Все основные инструменты денежно-кредитной политики (установление ставок, проведение операций на открытом рынке, эмиссия денежных знаков) перешли от национальных центральных банков к ЕЦБ. С 1 января 2002 г. началось обращение банкнот и монет евро параллельно с национальными. Через два месяца, с 1 марта 2002 г. единственным законным платежным средством на территории зоны евро стала единая европейская валюта. Национальные денежные знаки утратили эту роль, хотя еще в течение длительного времени обменивались на евро уполномоченными банками.

12.2. Общая экономическая политика

Краткая характеристика. Экономический и валютный элементы ЭВС органически связаны и не могут существовать отдельно. Общая экономическая политика необходима, чтобы сформировать единое экономическое пространство, в рамках которого компании и население имели бы идентичные условия для хозяйственной деятельности. Для этого нужна единая денежно-кредитная политика и единая валюта. Вместе с тем единая валюта не может существовать, если темпы инфляции и процентные ставки в странах валютного союза будут значительно отличаться. Эта проблема решается за счет проведения общего экономического курса и регулирования главных макроэкономических показателей на уровне всего ЕС. Общая схема организации ЭВС представлена в табл. 12.1.

Таблица 12.1

Организация Экономического и валютного союза ЕС

Общая экономическая политика	Единая денежно-кредитная политика
Критерии конвергенции	Политика ЕЦБ. Ее инструменты: операции на открытом рынке, суточные кредиты и депозиты, минимальные резервные требования
Общие направления экономической политики ЕС	Стратегия ЕЦБ. Ее опоры: определение показателя инфляции, соответствующего главной цели ЕЦБ; поддержание ценовой стабильности
Пакт стабильности и роста	Единые требования к участникам операций ЕЦБ и к используемым в них залоговым активам
Национальные программы стабилизации или конвергенции	Система ТАРГЕТ Механизм обменных курсов-2

Составлено по: материалы Совета Экофин и ЕЦБ.

Общая экономическая политика ЕС, за небольшими исключениями, распространяется на все государства ЕС вне зависимости от их членства в зоне евро. В Договоре о Европейском Союзе указывается, что «государства-члены рассматривают свою экономическую политику как вопрос общей заботы и согласовывают ее в Совете», который утверждает проект основных направлений экономической политики государств-членов. В целях тесной координации экономической политики и экономического сближения государств-членов Совет «наблюдает за экономическим развитием в каждом из государств-членов и в Сообществе...». Если экономическая политика какого-либо государства-члена создает опасность для нормального функционирования Экономического и валютного союза, Совет может принять рекомендации в отношении данного государства и контролировать их исполнение (ст. 103).

Ключевую роль в формировании и реализации Общей экономической политики ЕС играет Совет министров экономики и финансов (Совет Экофин). Основным его рабочим органом является Экономический и финансовый комитет (ЭФК), состоящий из представителей каждой страны ЕС (глав министерства финансов и центрального банка), а также Комиссии и ЕЦБ. ЭФК следит за развитием экономической

и финансовой ситуации в государствах-членах и Сообществе в целом, регулярно предоставляет соответствующие отчеты Совету и Комиссии. Для решения специфических вопросов, касающихся только участников валютного союза, создан дополнительный орган — Совет зоны евро (или Еврогруппа — *Eurogroup*), включающий министров финансов стран валютного союза. Совет возглавляет председатель, избираемый членами на четыре года. Решения, принимаемые Советом зоны евро, не имеют обязательной силы, но обычно служат базой для решений Совета Экофин.

Критерии конвергенции. Согласно Маастрихтскому договору и прилагаемым к нему протоколам, чтобы перейти на евро, страна должна выполнить критерии конвергенции, или маастрихтские критерии. Когда в мае 1998 г. Совет утвердил список из 11 стран, ставших первыми членами валютного союза, он провел отбор именно по результатам выполнения маастрихтских критериев. Через подобную процедуру проходили и все новые участники зоны евро: Греция, Словения, Кипр, Мальта, Словакия и Эстония. Весной 2006 г. Совет ЕС и ЕЦБ отказали Литве в ее просьбе присоединиться к зоне евро, поскольку она превысила допустимый уровень инфляции.

Следует подчеркнуть, что при вступлении в ЕС страна обязана выполнять копенгагенские, но не маастрихтские критерии. Последние актуальны только при переходе на евро.

Полезно запомнить. Маастрихтские критерии

1. Темпы инфляции не должны превышать более чем на 1,5 процентных пункта средний аналогичный показатель в трех странах с наименьшим ростом цен.

2. Процентные ставки по долгосрочным (десятилетним) государственным ценным бумагам не должны превышать более чем на 2 процентных пункта соответствующий средний показатель для трех стран с наименьшим ростом цен.

3. Государственный бюджет должен сводиться с положительным или нулевым сальдо. В крайних случаях дефицит не должен быть более 3% ВВП.

4. Государственный долг не должен быть более 60% ВВП.

5. В течение двух лет валюта должна быть привязана к евро в рамках механизма обменных курсов-2 (МОК-2).

6. Стране надлежит обеспечить независимость национального центрального банка и привести его статус в соответствие с Уставом ЕЦБ.

Основное назначение критериев конвергенции — добиться долгосрочной макроэкономической стабилизации в зоне евро и на этой основе сделать возможным нормальное функционирование валютного союза.

Низкая инфляция нужна для того, чтобы единая валюта пользовалась доверием инвесторов, а ее курс по отношению к другим главным мировым валютам был устойчивым. Кроме того, темпы инфляции в различных странах зоны евро должны быть примерно одинаковыми, ведь процентная ставка ЕЦБ устанавливается в зависимости от среднего для зоны евро уровня инфляции. Как правило, при высоких темпах инфляции она повышается (чтобы ужесточить условия кредитования и сократить предложение денег), а при низких — понижается. Если какая-либо страна будет иметь динамику цен, значительно отличающуюся от зоны евро в целом, единая ставка ЕЦБ будет противоречить задачам ее макроэкономического регулирования.

Уровень процентных ставок (доходности) по долгосрочным государственным облигациям обычно зависит от размеров государственного долга и оценки инвесторами долгосрочных перспектив экономического развития страны. Низкие процентные ставки свидетельствуют о низких рисках для инвесторов. При высокой доходности государственных облигаций у инвесторов возникает соблазн вложить средства в ценные бумаги, приносящие большую прибыль при минимальном риске. Понятно, что потраченные на это средства уже не будут вложены в реальный сектор экономики. Таким образом, высокие процентные ставки по государственным ценным бумагам уводят капиталы из бизнеса и ухудшают перспективы экономического роста.

Положительное или нулевое сальдо госбюджета свидетельствует о том, что государство адекватно справляется с возложенными на него обязанностями, а социально-экономическая сфера находится в состоянии финансового равновесия. Профицит госбюджета позволяет сокращать накопленный ранее государственный долг.

Маастрихтский критерий по государственному долгу тесно связан с названными выше критериями по госбюджету и долгосрочным процентным ставкам по гособлигациям. Нор-

матив в размере 60% ВВП был выбран эмпирически: во второй половине 1980-х годов уровень госдолга во многих странах ЕС подбирался к этой планке, а органы ЕС стремились остановить процесс и обратить его вспять. Однако на сегодня Евросоюз не смог решить данную проблему. Крупный госдолг опасен тем, что для размещения новых заимствований государству приходится повышать их доходность (инвесторы не доверяют сильно задолжавшему заемщику и требуют более высокой платы за новые кредиты). А это, как отмечалось, приводит к переливу средств из реального сектора в финансовый. Кроме того, высокие проценты делают все более трудной выплату госдолга: новые заимствования уже идут не столько на нужды общества (образование, здравоохранение и т.п.), сколько на выплату процентов по ранее взятым обязательствам. Так госдолг начинает воспроизводить сам себя.

Чтобы вступить в валютный союз страна должна не менее двух лет участвовать в механизме обменных курсов-2 (МОК-2). Он создан на базе существовавшей в 1979–1999 гг. Европейской валютной системы. В ее рамках национальные валюты стран ЕС привязывались к ЭКЮ в установленных пределах. Сейчас валюты участников МОК-2 привязываются к евро в коридоре $\pm 15\%$. Смысл данного критерия состоит в том, что перед введением евро страна должна продемонстрировать свою способность поддерживать стабильный курс национальной валюты.

Независимость центрального банка означает, что он проводит свою политику (устанавливает ставку рефинансирования, эмитирует банкноты и монеты, увеличивает или сокращает золотовалютные резервы), руководствуясь исключительно своей главной целью. Ни правительство, ни государственные органы не могут влиять на его политику. Например, министерство финансов не может вынудить центральный банк выпустить дополнительные денежные знаки с тем, чтобы оно могло покрыть дефицит государственного бюджета.

По Маастрихтскому договору, в уставе национального центрального банка должны содержаться положения, гарантирующие его независимость, например, указания на то, что государственные органы не могут давать инструкции цент-

ральному банку, одобрять или аннулировать его решения, принимать участие в работе руководящих органов банка с правом голоса и т.п. В рамках валютного союза независимость национального ЦБ нужна для того, чтобы он четко выполнял распоряжения ЕЦБ, даже если с ними не будет согласна национальное правительство.

Общие направления экономической политики ЕС разрабатываются и утверждаются Советом на среднесрочную перспективу — три года. Фактически они представляют собой программу экономического развития ЕС. Документ, именуемый «Основные направления экономической политики» (*Broad Economic Policy Guidelines*), является частью более широкой программы под названием «Интегрированные направления развития в целях роста и занятости» (*Integrated Guidelines for Growth and Jobs*).

Действующие ныне общие направления экономической политики ЕС на 2008–2010 гг. состоят из трех секций. Секция А — направления макроэкономического развития всего Евросоюза; секция В — направления макроэкономического развития государств-членов; секция С — действия ЕС и государств-членов на рынке труда в целях создания рабочих мест. Секции А и В вместе именуются «Основные направления экономической политики 2008–2010», а секция С — «Направления политики занятости 2008–2010» (*Employment Guidelines 2008–10*).

Европейская комиссия следит за тем, чтобы проводимая отдельными странами политика отвечала целям экономического развития всего ЕС. Каждой стране-члену Комиссия направляет свои рекомендации в отношении необходимых структурных реформ. На их основе национальные правительства готовят планы действий, которые ежегодно подлежат утверждению главами государств и правительств на весенней сессии Европейского совета. Следует подчеркнуть, что общие направления экономического развития ЕС распространяются на все 27 государств-членов, независимо от их участия в зоне евро.

Пакт стабильности и роста (*Stability and Growth Pact*) был принят на сессии Европейского совета в Амстердаме в декабре 1997 г. по инициативе Германии. Его предназначение —

заставить страны, уже вступившие в валютный союз, соблюдать 3%-ный потолок дефицита госбюджета, поскольку иначе стабильность единой валюты окажется под угрозой.

Если дефицит госбюджета превышает 3% ВВП, в отношении страны может быть начата процедура противодействия чрезмерному дефициту (*excessive deficit procedure*). Изучив представленный правительством отчет, Совет решает, есть ли нарушение. При кратковременном превышении потолка (например, вследствие стихийного бедствия) Совет может принять решение в пользу страны. Если же, по мнению Совета, нарушение имеется, он направляет стране рекомендации с указанием срока их исполнения. Когда нарушение устраняется, прекращается и процедура. После повторного невыполнения указаний Совета на страну могут быть наложены санкции: приостановка выпуска государственных облигаций, прекращение выдачи займов ЕИБ, создание беспроцентного депозита в размере до 0,5% национального ВВП и обращение его в штраф. До сих пор до штрафов дело не доходило. Морального давления, которое Совет оказывает на нарушителей, обычно бывает достаточно, чтобы они встали на путь оздоровления государственных финансов.

Весной 2005 г. сессия Европейского совета одобрила реформу пакта. В результате были смягчены правила определения сверхнормативного дефицита и удлинены сроки его исправления. Кроме того, был значительно расширен перечень исключительных обстоятельств. В их числе: экономический спад, реализация целей Лиссабонской стратегии, проведение пенсионной реформы, значительные расходы на НИОКР, крупные государственные инвестиции, а также затраты на «объединение Европы». Если первоначальный пакт касался только дефицита госбюджета, то в его новой версии учитывались объем и динамика накопленного государственного долга.

Поводом к реформе пакта стало то, что вследствие объединения Германия длительное время имела сверхнормативный дефицит. Под угрозой санкций она вместе с другим нарушителем — Францией — развернула кампанию за изменение пакта. Их аргументы сводились к тому, что жесткие бюджетные рамки не позволяют правительствам стимулировать экономический рост, проводить структурную перестройку-

ку национальной промышленности и наращивать вложения в научные исследования.

С началом мирового экономического кризиса состояние государственных бюджетов стран ЕС резко ухудшилось. Антикризисные мероприятия потребовали значительных государственных вливаний, а налоговые сборы сократились из-за спада производства. В 2009 г. в среднем по ЕС бюджетный дефицит равнялся 6% ВВП, а в четырех странах — Латвии, Испании, Ирландии и Великобритании — он составил 10% и более ВВП. По словам Олли Рена, члена Европейской комиссии, отвечающего за экономические и финансовые вопросы, «мировой экономический кризис оставил глубокий шрам на системе государственных финансов стран ЕС». Согласно оценкам, в 2012 г. общий государственный долг стран ЕС вырастет до 85% ВВП, по сравнению с 61% в 2007 г. Вернуть его на докризисный уровень удастся не ранее 2025 г.

События и факты. Долговой кризис в Греции

Избранное осенью 2009 г. новое социалистическое Правительство Греции объявило, что в результате махинаций предыдущего кабинета страна набрала долгов на 300 млрд евро (из которых 53 млрд следовало выплатить в 2010 г.) и оказалась на грани дефолта. В 2009 г. дефицит госбюджета составил 12,7% ВВП.

Новость о возможном дефолте повлекла снижение курса евро и повышение ставок по греческим государственным облигациям. 11 февраля 2010 г. ситуация обсуждалась на заседании Совета Экофин. Согласно утвержденному графику к 2012 г. Афины обязались сократить дефицит госбюджета до 3% ВВП. 25 марта на саммите Европейского Союза в Брюсселе главы государств и правительств одобрили план спасения Греции, разработанный накануне канцлером Германии Ангелой Меркель и Президентом Франции Николя Саркози. $\frac{2}{3}$ необходимой суммы страна получила в виде кредитов от 15 других участников зоны евро и $\frac{1}{3}$ — от Международного валютного фонда.

Греческое правительство разработало программу экономических реформ. Она включает повышение налогов,

сокращение зарплат в государственном секторе, либерализацию рынка труда, повышение пенсионного возраста и масштабную приватизацию государственной собственности. В ответ на это по всей стране прошли массовые демонстрации профсоюзов и забастовки.

Чтобы не допустить повторения греческой ситуации и прекратить спекуляции о возможном распаде зоны евро, было решено создать Европейский стабилизационный механизм. Он представляет собой фонд размером до 500 млрд евро, из которого может оказываться экстренная помощь странам ЕС, попавшим в тяжелое финансовое положение. Параллельно органы ЕС разработали серию мер, направленных на усиление координации экономической политики государств-членов и ужесточение бюджетной дисциплины, в том числе при помощи санкций.

Национальные программы. Согласно Пакту стабильности и роста все страны ЕС ежегодно представляют Комиссии и Совету национальные программы развития государственных финансов. Страны, входящие в зону евро, готовят программы стабилизации, а остальные государства — члены ЕС — программы конвергенции, которые представляются к 1 декабря, т.е. за месяц до начала планового года.

В программе излагается стратегия правительства, направленная на то, чтобы поддерживать долгосрочный баланс между государственными доходами и расходами или, в крайнем случае, иметь дефицит госбюджета не более 3% ВВП. Программа должна базироваться на широком анализе макроэкономической динамики и содержать подробное обоснование планируемых мер фискальной политики. Хотя программы готовятся каждый год, показатели сальдо госбюджета, государственного долга и другие важнейшие экономические индикаторы указываются на несколько лет вперед.

Данные программы рассматриваются Комиссией и утверждаются Советом. При необходимости Совет может направить стране рекомендации о внесении поправок в предложенный план действий. Совет и Комиссия следят за исполнением программ.

12.3. Единая денежно-кредитная политика

Для проведения единой денежно-кредитной политики зоны евро, как отмечалось, создана Европейская система центральных банков (ЕСЦБ), которая состоит из Европейского центрального банка и национальных центральных банков всех стран ЕС. Основной официальной целью ЕСЦБ является поддержание стабильности цен. В ее задачи также входят разработка и проведение денежно-кредитной политики в зоне евро, проведение международных валютных операций, хранение официальных резервов иностранной валюты государств-членов и управление ими, содействие плавному функционированию платежной системы. После введения евро сложилась Евросистема (*Eurosystem*), которая включает ЕЦБ и национальные центральные банки стран зоны евро, т.е. ЕСЦБ шире, чем Евросистема.

Цитата

С введением евро европейцы получили такой уровень стабильности цен, который раньше достигался лишь в отдельных странах зоны евро. Стабильность цен приносит очевидную пользу всем гражданам. Она сохраняет доходы и сбережения, а также помогает снижать стоимость заемных средств, что положительно сказывается на инвестициях, создании рабочих мест и благосостоянии в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Единая валюта придала большую динамику европейской экономике.

В последние месяцы мы увидели еще одно преимущество евро. Финансовый кризис показывает, что во время шторма лучше быть на большом, крепком и устойчивом корабле, чем на небольшом суденышке.

Президент ЕЦБ Жан-Клод Трише, интервью журналу «China Finance» 16 февраля 2009 г.

Руководящие органы ЕЦБ состоят из Дирекции (*Executive Board*), включающей от четырех до шести членов, и Совета управляющих (*Governing Council*), включающего членов Дирекции и управляющих национальными центральными банками стран зоны евро. Возглавляет ЕЦБ президент, из-

бираемый сроком на восемь лет. С конца 2003 г. этот пост занимает француз Жан-Клод Трише.

Совет управляющих определяет денежно-кредитную политику ЭВС, устанавливает процентные ставки и управляет официальными резервами ЕСЦБ. Дирекция превращает решения Совета управляющих в инструкции национальным центральным банкам. Исключительное право санкционировать эмиссию евро имеет Совет управляющих ЕЦБ, а выпустить денежные знаки могут ЕЦБ и национальные центральные банки.

Единая денежно-кредитная политика состоит из двух частей — собственно политики и стратегии.

Денежно-кредитная политика ЕЦБ проводится аналогично тому, как это происходит в любой стране. ЕЦБ регулирует распределение денежной массы между финансовыми учреждениями, государством и компаниями. Для этого используются традиционные инструменты: операции на открытом рынке, суточные ссуды и депозиты, норматив минимальных обязательных резервов. Отличие состоит в том, что вся денежно-кредитная политика ЕЦБ проводится на децентрализованной основе. ЕЦБ принимает решения и устанавливает правила их исполнения. Практические же действия совершают национальные центральные банки в строгом соответствии с инструкциями ЕЦБ.

Операции на открытом рынке регулируют спрос и предложение на ликвидные средства в зоне евро. ЕЦБ определяет условия проведения операций, а осуществляют их национальные центральные банки. Так, испанские коммерческие банки получают денежные средства от Банка Испании, немецкие — от Бундесбанка и т.п. В тендерах могут участвовать все финансовые институты зоны евро, допущенные к операциям ЕСЦБ.

В ЕСЦБ используется четыре вида операций на открытом рынке. Главный из них — *основные операции рефинансирования (main refinancing operations — MRO)*. Именно через них передается основная часть средств, направляемых ЕСЦБ банковскому сообществу. Ликвидность предоставляется сроком на одну неделю посредством торгов, которые проводятся раз в неделю на стандартных условиях. В начале торгов объявля-

ется ставка-ориентир (*marginal rate*) для данного недельного тендера. Коммерческие банки делают заявки на получение средств, и каждый из них указывает приемлемую для него ставку, которая не может быть ниже ставки-ориентира.

Традиционно все стандартные операции рефинансирования ЕЦБ проводятся по множественной ставке, или в форме так называемого американского тендера. Его суть состоит в том, что каждый участник (банк) может подать две заявки и более с указанием разных сумм и разных ставок. При этом участники не знают объема всех поданных заявок. Удовлетворение заявок идет сверху вниз: от более высоких к более низким ставкам предложения. Часть заявок — по минимальным ставкам — не удовлетворяется. Обычно объем заявок на 20–50% превышает объем фактического рефинансирования.

Для примера рассмотрим, как проходил тендер по операциям MRO № 20080034 в середине 2008 г. Тендер был объявлен 6 мая, заявки принимались до 9 ч. 30 мин. Дата начала кредитования — 7 мая, дата возврата заемных средств — 14 мая, т.е. срок кредитования — семь дней. Ставка рефинансирования ЕЦБ составляла 4%. Минимальная ставка по данному тендеру была объявлена на уровне 4,26%. В тендере участвовало 304 финансовых института зоны евро. Заявок было подано на общую сумму 229,3 млрд евро. Всего было размещено средств на сумму 150,0 млрд евро. По итогам торгов средневзвешенная ставка рефинансирования составила 4,29%.

При операциях длительного рефинансирования (*long-term refinancing operations* — *LTRO*) торги проходят раз в месяц, а продолжительность сделки составляет три месяца. Таким образом, посредством недельных тендеров ЕЦБ формирует процентные ставки межбанковского рынка, а в ходе месячных тендеров использует уже сложившиеся ставки.

Все кредитные операции проводятся в зоне евро на условиях 100%-ного залогового обеспечения. Когда коммерческий банк получает кредит от национального центрального банка по линии MRO или LTRO, он передает центральному банку ценные бумаги в качестве гарантии возврата займа.

Операции тонкой настройки (fine-tuning operations) предназначены для того, чтобы сглаживать неожиданные пере-

пады спроса и предложения на денежном рынке. Их задача — сохранение ровной динамики рыночных процентных ставок. *Структурные операции* тоже проводятся нерегулярно. Их задача — корректировка позиции ЕЦБ по отношению к банковской системе на достаточно продолжительное время.

В операциях рефинансирования (MRO, LTRO), как это следует из их названия, центральные банки кредитуют коммерческие банки под залог ценных бумаг. В операциях тонкой настройки и в структурных операциях используются не только возвратные сделки (займы), но и прямые сделки по купле-продаже ценных бумаг. Соответственно поток денежных средств может идти как от центральных банков в сторону коммерческих, так и в обратном направлении.

Суточные ссуды и депозиты (в зоне евро они официально именуются «*standing facilities*» — «постоянные инструменты») позволяют финансовым институтам зоны евро управлять ликвидностью в конце рабочего дня, когда межбанковский рынок закрывается. Благодаря суточной ссуде коммерческий банк может совершить платеж при отсутствии собственных достаточных средств. Суточный депозит позволяет ему разместить под процент (пусть небольшой) неожиданно образовавшиеся свободные средства. Как правило, ставка по суточным депозитам на 1% ниже ставки по основным операциям рефинансирования, а ставка по суточным кредитам — на 1% выше ее. Две названные ставки служат соответственно нижним и верхним пределами рыночной ставки овернайт.

Норма обязательных резервов определяется в зоне евро решением ЕЦБ. Данный инструмент широко используется центральными банками многих стран мира. Повышение нормы обязательных резервов означает, что коммерческие банки должны отдать на хранение центральным банкам дополнительные средства. Это ограничивает их возможности финансировать предприятия и в конечном счете сдерживает рост экономики. Понижение нормы обязательных резервов, наоборот, стимулирует инвестиционную активность. С начала действия ЭВС норма обязательных резервов в зоне евро составляет 2% пассивов банка сроком до двух лет. На размещенные обязательные резервы начисляются проценты.

По правилам ЕЦБ норматив обязательного резервирования должен выполняться в среднем в течение четырех недель. Поэтому, если в первую неделю коммерческий банк выполнял норматив на 1% вместо 2%, то в одну из последующих недель он должен продержаться на счете центрального банка уже 3% имеющихся у него средств. Если у коммерческого банка в данный момент недостает свободных средств, чтобы выполнить норматив обязательного резервирования, он может обратиться в национальный центральный банк за кредитом. Именно такие кредиты выдаются в Евросистеме в рамках основных операций рефинансирования (MRO). Поэтому срок выполнения норматива обязательного резервирования кратен частоте проведения тендеров по MRO: соответственно четыре недели и одна неделя.

Таким образом, круг денежно-кредитной политики замыкается. Коммерческие банки обязаны держать в национальных центральных банках часть собственных средств, а для пополнения этих резервов они могут обращаться в центральный банк за кредитами. Следует особо отметить, что ставки, которые устанавливает ЕЦБ по операциям на открытом рынке, непосредственно влияют на другие процентные ставки в зоне евро. В первую очередь они отражаются на ставках межбанковского рынка, а уже через них — на ставках, по которым коммерческие банки кредитуют население и бизнес.

В зоне евро существует две основные межбанковские ставки. Ставка EONIA (*euro overnight index average*) рассчитывается как средневзвешенная ставка по необеспеченным суточным займам в евро, согласно заявлениям определенной группы банков. Обычно она идет точно вслед за ставкой по основным операциям рефинансирования ЕЦБ. EURIBOR (*euro interbank offered rate*) — это ставка, по которой первоклассный банк готов предоставить средства в евро другому первоклассному банку. Она рассчитывается ежедневно по межбанковским депозитам сроком на 1, 3, 6 и 12 месяцев как средняя ежедневных ставок предложений репрезентативной группы первоклассных банков. Представление о соотношении основных ставок в зоне евро можно получить на основании рис. 12.1 и 12.2.

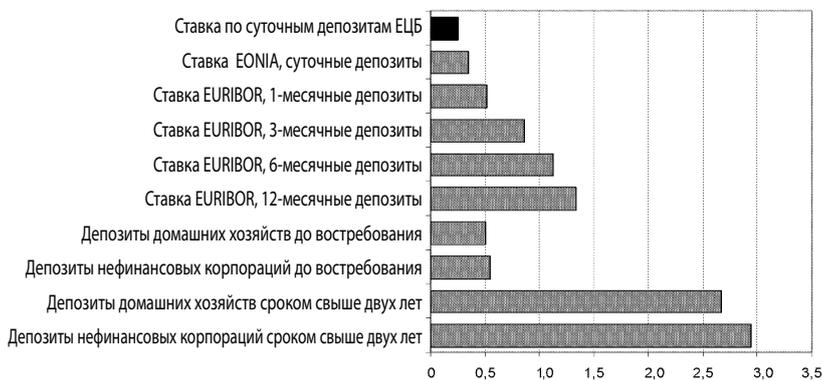


Рис. 12.1. Основные депозитные ставки в зоне евро в августе 2009 г.

Источник: данные ЕЦБ URL: www.ecb.int



Рис. 12.2. Основные кредитные ставки в зоне евро в августе 2009 г.

Примечание. Все ставки (кроме овердрафтов) по кредитам домашним хозяйствам и нефинансовым корпорациям отражают условия займов, вновь выданных в августе 2009 г.

Источник: данные ЕЦБ. URL: www.ecb.int

Нетрудно заметить, что ставки ЕЦБ — как по кредитам, так и по депозитам — обозначают нижнюю границу, существующую на межбанковском и на клиентском денежных рынках. Во второй половине 2009 г. ставки ЕЦБ находились на исторически низком уровне, что объяснялось вступлением зоны евро в стадию рецессии и падением темпов инфляции

до отрицательных величин. Своего максимального значения ставка по основным операциям рефинансирования достигала в октябре 2000 г., когда она составила 4,75% годовых.

Мировой экономический кризис стал для ЕЦБ настоящим испытанием на прочность. Чтобы не допустить массовых неплатежей и банковской паники, он предпринял серию активных действий, часть из которых проводилась совместно с денежными властями США, Японии, Великобритании, Швейцарии и других стран. Основным каналом антикризисной политики стали операции на открытом рынке. Именно они обеспечили платежеспособным коммерческим банкам непрерывный доступ к ликвидности. В сентябре 2008 г. ЕЦБ значительно увеличил объем ликвидности, предоставляемой посредством стандартных недельных тендеров. Одновременно он проводил операции тонкой настройки, посредством которых с рынка изымались временные излишки ликвидности.

Кардинальное значение имело принятое в октябре 2008 г. беспрецедентное решение о проведении кредитных тендеров с фиксированной ставкой при полном обеспечении поданных заявок. Также были расширены сроки кредитования по операциям длительного рефинансирования: сначала с трех до шести месяцев, а в июне 2009 г. — до 12 месяцев. ЕЦБ облегчил требования к залоговым активам и расширил спектр принимаемых в обеспечение ценных бумаг. Ввиду острой нехватки на европейском рынке долларовых активов ЕЦБ провел невиданные по масштабам вливания долларовой ликвидности. Все тендеры в американской валюте имели фиксированную ставку и полное покрытие.

В 2010 г. по мере прекращения кризисных явлений денежно-кредитная политика ЕЦБ начала возвращаться к прежнему набору инструментов. Следует ожидать, что в дальнейшем будет возобновлено проведение основных операций рефинансирования по множественной ставке с неполным покрытием. В любом случае полученный в 2008–2009 гг. опыт позволил банку существенно расширить арсенал действий в экстренных ситуациях.

Денежно-кредитная стратегия направлена на реализацию главной цели ЕЦБ — поддержание ценовой стабильности в зоне евро. Для этого ЕЦБ сначала определяет, какой уровень

инфляции обеспечивает стабильность цен. Согласно официальной формулировке «под стабильностью цен принимается годовой прирост гармонизированного индекса потребительских цен, составляющий во всей зоне евро менее 2%». Это означает, что падение цен (дефляция) не считается приемлемым. Ценовая стабильность в рамках указанного 2%-ного норматива поддерживается на среднесрочной основе. Иными словами, краткосрочное отклонение реальной инфляции вверх или вниз от установленного показателя не ведет к автоматическому введению экстренных мер.

Полезно запомнить

Главная цель Европейского центрального банка — поддержание стабильности цен в зоне евро. Цены считаются стабильными, если гармонизированный индекс потребительских цен увеличивается примерно на 2% в год.

Европейская система центральных банков (ЕСЦБ) состоит из ЕЦБ и национальных центральных банков всех стран ЕС.

Евросистема состоит из ЕЦБ и национальных центральных банков зоны евро.

В операциях рефинансирования, проводимых в зоне евро, ЕЦБ определяет условия предоставления кредитов. Сам же он операций не проводит. Их осуществляют национальные центральные банки: предоставляют займы коммерческим банкам своих стран на условиях, утвержденных ЕЦБ. Эта же схема действует и в других операциях на открытом рынке.

На протяжении всей истории существования зоны евро инфляция оставалась весьма умеренной. Обычно она держалась в пределах 2,0–2,5% годовых. И только в 2008 г. из-за взлета мировых цен на топливо и продовольствие она поднялась до 3,3%. Однако в 2009 г. рост цен замедлился, а в конце года наблюдались признаки дефляции (абсолютного падения цен). В 2010 г. инфляция составляла 1–1,5%.

В целях управления инфляцией ЕЦБ также регулирует количество денег в обращении. Для этого используется денежный агрегат М3, который включает: наличные деньги,

средства на текущих счетах, а также средства на срочных счетах и государственные ценные бумаги. С момента введения евро ориентир роста денежной массы составляет 4,5% в год. Он, так же как и показатель стабильности цен, определяется на среднесрочную перспективу. Его нарушение не ведет к моментальному изменению денежно-кредитной политики ЕЦБ, например процентных ставок. На практике зоне евро не удается выполнять данный ориентир. Прирост денежной массы, как правило, составляет 6–10% в год, хотя в конце 2009 г. показатель упал ниже нормативного значения.

Единые требования к участникам и активам. В Евросистеме действуют единые правила в отношении финансовых институтов, допущенных к операциям ЕСЦБ, и используемым в них активам. В ее операциях могут участвовать только те расположенные в зоне евро финансовые институты, которые выполняют требование об обязательных минимальных резервах.

Первоначально активы, разрешенные для операций ЕСЦБ, делились на два типа: первого класса (*tier one*) и второго класса (*tier two*). Первый уровень включал обращающиеся на бирже долговые обязательства, удовлетворяющие отборочным критериям ЕЦБ. Второй уровень состоял из биржевых и внебиржевых активов, которые имеют большое значение для финансовых рынков и банковских систем государств-членов. Квалификационные требования к активам второго класса устанавливались национальными центральными банками с последующим утверждением ЕЦБ. Согласно официальной позиции названная градация не подразумевала деления активов по качеству на первосортные и второсортные. Однако фактически сфера применения активов первого класса была намного шире, чем активов второго класса.

С 1 января 2007 г. ввиду возросшей интеграции финансовых рынков зоны евро деление активов на два уровня было упразднено. Вместо этого был введен единый свод требований к активам, что позволило банкам использовать в качестве залога как национальные ценные бумаги, так и ценные бумаги эмитентов из стран-партнеров.

Система ТАРГЕТ — Трансьевропейская автоматизированная экспресс-система валовых расчетов в режиме реального времени (*Trans-European Automated Real-time Gross Settlement*

Express Transfer — TARGET) была первоначально создана для обслуживания операций между ЕЦБ и национальными центральными банками. Ныне она используется как для проведения единой денежно-кредитной политики Евросистемы, так и для коммерческих расчетов. Система позволила сократить время прохождения трансграничных платежей до сроков, присущих внутренним расчетам. ТАРГЕТ состоит из трех элементов: 1) национальных систем валовых расчетов в режиме реального времени во главе с национальным центральным банком; 2) системы взаимосвязи между ними и 3) Европейского центрального банка. Действует она на децентрализованной основе, т.е. трансграничные платежи проходят через национальные центральные банки, минуя ЕЦБ.

Словосочетание «валовые расчеты» в названии системы означает, что платежи между операторами производятся не на основе взаимных зачетов, а в полном объеме. В 1960-е и 1970-е годы большинство систем трансграничных расчетов функционировали именно в режиме взаимозачетов, т.е. с заданной периодичностью расчетный центр выводил для каждого участника его сальдо. Итоговый расчет проводился после того, как нетто-дебиторы вносили на счет расчетного центра ликвидность, которая распределялась между нетто-кредиторами. Такие системы назывались неттинговыми — именно так функционировал Европейский платежный союз (см. гл. 7, п. 2). Развитие информационных технологий позволило создать системы валовых расчетов, или брутто-расчетов, которые свободны от риска массовых неплатежей в случае дефолта одного или нескольких нетто-дебиторов.

По своей природе ТАРГЕТ рассчитана на обработку особо крупных платежей на сумму более 1 млн евро. Стоимость одной операции составляет от 0,8 до 1,75 евро. Через систему осуществляются платежи, связанные с операциями ЕСЦБ и регулированием дневного сальдо систем нетто-расчетов, межбанковские расчеты по сделкам на денежном рынке и валютнообменным операциям. В 2010 г. ТАРГЕТ ежедневно обслуживала около 350 тыс. платежей на общую сумму 2,5 трлн евро. Средний размер межбанковского платежа составлял 14,5 млн евро. В среднем он обрабатывался за 40 секунд.

Механизм обменных курсов-2. Для организации валютно-го сотрудничества между участниками и аутсайдерами зоны евро создан второй вариант механизма обменных курсов — МОК-2 (*Exchange Rate Mechanism-2*). Он вступил в действие с 1 января 1999 г. одновременно с началом функционирования валютного союза.

В 2010 г. в МОК-2 участвовало четыре страны: Дания (с января 1999 г.), Литва и Эстония (с июня 2004 г.), а также Латвия (с мая 2005 г.) Механизм предусматривает, что национальные валюты привязываются к евро в пределах $\pm 15\%$. При этом национальные центральные банки могут заключить с ЕЦБ соглашение о более узких пределах колебаний (для датской кроны, например, они составляют $\pm 2,25\%$). Двухлетнее участие в МОК-2 без девальваций является обязательным условием для приема страны в ЭВС. Поэтому такие страны, как Великобритания, Швеция, Польша, Венгрия, Чехия, Болгария и Румыния, не участвующие ныне в МОК-2, не могут перейти на евро ранее 2013 г.

Выводы, проблемы, тенденции

1. ЭВС — наиболее крупный и успешный проект ЕС последних 20 лет. По своему значению он стоит в одном ряду с созданием единого внутреннего рынка и расширением Евросоюза на восток. Десять лет функционирования валютного союза доказали его жизнеспособность и устойчивость, в том числе в условиях глобального экономического кризиса. Переход к единой валюте дал мощный толчок европейской интеграции, заметно усилил позиции Евросоюза в мире, хотя его позитивное влияние на экономический рост в ЕС остается под вопросом.

2. Общая экономическая политика ЕС распространяется на все государства-члены вне зависимости от их участия в зоне евро. Ее основные задачи — содействовать выработке единого экономического курса 27 стран ЕС и таким образом улучшить качество их единого внутреннего рынка. Большинство инструментов общей экономической политики направлено на поддержание ценовой стабильности и низких процентных ставок, а также на оздоровление государственных финансов. Поэтому органы ЕС могут лишь косвенно влиять на экономический рост и занятость.

3. Денежно-кредитная политика ЕЦБ распространяется в основном на зону евро. ЕЦБ использует широкий спектр инструментов, позволяющий ему управлять денежной массой и успешно выполнять свою главную цель — поддерживать ценовую стабильность. В конце 2008 — начале 2009 г. банк принял серию экстренных мер, что позволило смягчить кризис ликвидности и предотвратить банковскую панику. Закономерный на этом фоне рост авторитета ЕЦБ, с одной стороны, содействует укреплению роли ЕС в международных экономических организациях и форумах, а с другой — создает почву для конкуренции между главным банком зоны евро и руководящими органами Евросоюза, особенно Советом и Комиссией.

Контрольные вопросы

1. Каким образом создание валютного союза и введение единой валюты может содействовать экономическому росту?

2. Какую подготовительную работу провели органы ЕС и государства-члены, чтобы перейти к единой валюте?

3. Каково экономическое предназначение критериев конвергенции?

4. По какой причине был пересмотрен Пакт стабильности и роста?

5. Почему итоговая ставка в основных операциях рефинансирования оказывается выше объявленной?

6. Какие функции выполняет система ТАРГЕТ?

Литература

Основная

Буторина О.В. Международные валюты: интеграция и конкуренция. М.: Деловая литература, 2003. С. 36–48, 65–75.

Денежно-кредитная политика ЕЦБ. Франкфурт-на-Майне, 2004. С. 47–67, 91–108.

The implementation of monetary policy in the euro area. ECB, November 2008. P. 7–33. URL: <http://www.ecb.int>

Дополнительная

EMU@10: Success and challenges after ten years of the Economic and Monetary Union / European Economy. 2008. No. 2. P. 285–294. URL: <http://ec.europa.eu>

10th anniversary of the ECB. ECB, 2009. P. 7–17. URL: <http://www.ecb.int>

Trichet J.-C. Lessons from the financial crisis. Keynote address at the «Wirtschaftstag 2009» organised by the Volksbanken and Raiffeisenbanken. Frankfurt a. M. 2009. 15 Oct. URL: <http://www.ecb.int>

Глава 13

**ОБЩАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА,
ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ
И ОБОРОНЫ**

- ◆ *Становление политического и оборонительного измерения ЕС*
- ◆ *Общая внешняя политика и политика безопасности* ◆ *Общая политика безопасности и обороны* ◆ *Новая стратегия безопасности ЕС*

Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), а также Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО), переименованная Лиссабонским договором в Общую политику безопасности и обороны (ОПБО) сравнительно новые направления европейской интеграции. Реализация ОВПБ началась в 1993 г. с вступлением в силу Маастрихтского договора, а ЕПБО как важнейшей составной частью ОВПБ — с 1999 г. по решению Европейского совета.

Главные задачи ОВПБ — координировать действия стран ЕС на международной арене, формулировать единые для ЕС цели и добиваться их осуществления. Перед ЕПБО стоят те же задачи в сфере обороны и безопасности стран ЕС.

ОВПБ и ЕПБО (ОПБО) принято называть второй «опорой» ЕС. В отличие от первой «опоры» (экономической и социальной политики) они носят в основном межправительственный характер, что еще раз подтвердил Лиссабонский договор. Решения об ОВПБ и ЕПБО принимают органы, состоящие из представителей государств — членов ЕС: в первую очередь Европейский совет и Совет. Роль наднациональных органов — Комиссии и Европарламента — в выработке и реализации ОВПБ и ЕПБО ограничена. Попытки расширить полномочия этих органов встречают упорное сопротивление многих членов ЕС.

13.1. Становление политического и оборонного измерения ЕС

В течение первых трех-четырёх десятилетий своей истории ЕЭС, сконцентрировавшись на экономическом и социальном строительстве, обходилось без коллективной внешней политики и обороны. Тем не менее «отцы-основатели» европейской интеграции представляли ее себе одновременно и экономической, и политической. В мае 1952 г. шесть членов недавно созданного ЕОУС подписали в Париже Договор о Европейском оборонительном сообществе — ЕОС. Одновременно был разработан план создания Европейского политического сообщества (ЕПС), призванного действовать рука об руку с ЕОС. В рамках ЕОС и ЕПС предполагалось сформировать Европейскую армию в составе 40 дивизий и учредить систему совместных органов, которые приблизили бы сообщество к конфедерации, а в дальнейшем и к федерации.

Однако 30 августа 1954 г. Национальное собрание Франции не ратифицировало Договор о ЕОС, посчитав, что он может ущемить национальные интересы страны. С этого времени процесс европейской интеграции прочно стал на рельсы экономики. Политические и оборонные амбиции западноевропейцев либо реализовывались в рамках национальных государств, либо были поглощены быстро набиравшей силу НАТО.

В дальнейшем успех экономической интеграции поставил на повестку дня усиление политической и военной роли ЕС в мире. Первым шагом стало учреждение в октябре 1970 г. Европейского политического сотрудничества (ЕПС). Оно включало государственные консультации; взаимную конфиденциальную информацию по закрытым каналам; обсуждение возможных общих политических подходов к международным процессам (кроме оборонных). Практическую реализацию ЕПС осуществлял учрежденный специально для этой цели Политический комитет в составе послов стран — членов ЕС.

Попытка начать взаимодействие в сфере безопасности и обороны была предпринята вне европейских сообществ.

Взамен провалившегося ЕОС в 1955 г. был создан Западно-европейский Союз (ЗЕС). Он стремился наладить военное сотрудничество европейских стран, а также развивать сотрудничество с НАТО и ЕС. В момент своего расцвета — к концу 1990-х годов — ЗЕС включал 28 стран с различными формами членства (члены, ассоциированные члены, наблюдатели, ассоциированные партнеры), в том числе всех тогдашних 15 членов ЕС. На практике же союз стал подчиненной структурой НАТО. Однако натовское доминирование не устраивало сторонников подлинно европейской политической и военной системы. И в 1999 г. они добились того, что Амстердамский договор узаконил роспуск ЗЕС и поглощение его структур Евросоюзом.

Большой заслугой ЗЕС стало четкое определение задач миротворческих и иных операций. Их список был утвержден на заседании Совета ЗЕС 19 июня 1992 г. в Петербурге близ Бонна (Германия) и включал:

- гуманитарные и спасательные задачи;
- поддержание мира;
- задачи боевых сил в управлении кризисами, включая миротворчество.

Когда в рамках ОВПБ и ЕПБО обсуждались возможные варианты задач будущих сил быстрого реагирования, наилучшим был признан комплекс «петербургских задач». Под таким названием они и вошли в многочисленные документы ЕС (хотя в последующем были расширены).

Важнейшим фактором, обусловившим рождение ОВПБ и ЕПБО, явилось превращение ЕС к концу 1980-х годов в экономического гиганта, сравнимого с США. Экономическая мощь требовала соответствующего усиления политического и оборонного потенциала ЕС. Другим фактором было прекращение холодной войны. Ее «дисциплинирующее» влияние на европейских членов НАТО быстро ослабло. В Европе стали вызревать сомнения относительно готовности и способности США обеспечить при необходимости ее защиту. Так европейские страны пришли к идее создания своей собственной, европейской системы безопасности и обороны на базе ЕС.

Цитата

Европа — это экономический гигант, политический карлик и, что еще хуже, просто червяк до тех пор, пока она не займется формированием своего оборонного потенциала.

Марк Эйкенс, премьер-министр Бельгии, 1981 г.

Внутри Евросоюза в подходе к этой проблеме давно развивались два течения: «европеистов» и «атлантистов». Первые во главе с Францией и Германией полагали, что позиции Запада в мире будут прочнее, если ЕС создаст собственные структуры в дополнение к НАТО. Вторые (их лидером всегда была Великобритания) полагались прежде всего на сотрудничество с США. С укреплением ЕС и прекращением холодной войны «европеисты» начали постепенно брать верх, результатом чего явились ОВПБ и ЕПБО.

13.2. Общая внешняя политика и политика безопасности

Организация. В Лиссабонском договоре в развитие прежних договоров заново изложены принципы, на которых базируются действия ЕС на международной арене: «демократия, верховенство закона, универсальность и неделимость прав человека и фундаментальных свобод, уважение к человеческому достоинству, принципы равенства и солидарности и уважение к принципам Устава ООН и международного права». В Лиссабонском договоре подробно сформулированы и цели ОВПБ, в том числе:

- защита ценностей, основных интересов, безопасности, независимости и целостности;
- консолидация и поддержка демократии, верховенства закона и принципов международного права;
- сохранение мира, предотвращение конфликтов и укрепление международной безопасности в соответствии с целями и принципами Устава ООН, принципами Хельсинкского заключительного акта и принципами Парижской хартии;

- содействие интеграции всех стран в мировую экономику;
- поддержка международной системы, основанной на усиливающемся многостороннем сотрудничестве и успешном глобальном управлении.

В Маастрихтском договоре были предусмотрены *общие позиции (common positions)* и *совместные действия (joint actions)*. В дополнение к ним Амстердамский договор предусмотрел принятие *общих стратегий (common strategies)*. Общие стратегии время от времени принимались Европейским советом относительно России, Ближнего Востока, Средиземноморья, Африки, других стран и регионов. Они также касались крупнейших международных проблем: контртерроризма, нераспространения оружия массового уничтожения, учреждения стратегического партнерства, в частности с Китаем и Индией.

В Лиссабонском договоре общие позиции и совместные действия переименовали, не меняя их существа, в «*позиции и действия Союза*» (*Union positions and actions*). Одновременно в нем отказались от понятия множественности стратегий и заменили его более общим подходом, предусматривающим, что реализация ОВПБ исходит из комплекса *стратегических интересов, целей и основных ориентиров (strategic interests, objectives and general guidelines)*. Это, однако, не **исключает** выработки стратегий по конкретным проблемам.

Основные функции ОВПБ были поделены между двумя органами ЕС — Европейским советом и Советом. Общие функции (определение принципов и выработку общей стратегии) передали Европейскому совету. Конкретные функции (решения о позициях и действиях) Союза достались Совету.

Амстердамский договор определил процедуру принятия решений по ОВПБ: для них был установлен принцип единогласия (правда, голоса воздержавшихся в расчет не принимались — так называемое конструктивное воздержание). Решения о позициях и действиях Союза (и об их осуществлении) принимаются квалифицированным большинством. По отношению к решениям военного или оборонного характера применяется только принцип единогласия.

Амстердамский договор допустил продвинутое сотрудничество (*enhanced cooperation*) той или иной группы членов

ЕС в ОВПБ, а Ниццкий договор (вступивший в силу в феврале 2003 г.) четко ввел его в повседневную практику, кроме военных или оборонных решений. Лиссабонский договор, вступивший в силу 1 декабря 2009 г., пошел дальше: он предусматривает «постоянное структурированное сотрудничество» (*permanent structured cooperation*) отдельных групп членов ЕС и в военной сфере.

Совместные действия (действия Союза). Из всего набора функций ОВПБ особое значение имеют совместные действия. Именно в них осуществляется реализация ОВПБ. В ноябре 1993 г. (сразу же после вступления в силу Маастрихтского договора) Совет ЕС принял решения о первых двух совместных действиях. Одно предусматривало конвоирование гуманитарной помощи в Боснию и Герцеговину, другое — отправку команды наблюдателей на парламентские выборы в России.

В 1993–1995 гг. ежегодно предпринималось по 4–5 довольно скромных совместных действий. Дальше система работала все эффективнее: в 1996 г. их было 9, в 1997 г. — 16, а в 2005 г. — 43. Теперь действия Союза затрагивают важные события практически на всех континентах. Они способствуют решению крупных международных задач (противодействие терроризму, нераспространение оружия массового уничтожения, запрещение ядерных испытаний), а также регулируют отношения ЕС с ООН и другими международными организациями. Всего с 1993 по 2007 г. Евросоюз предпринял около 230 совместных действий.

Позиции Союза (ранее — общие позиции) призваны координировать действия государств — членов ЕС на международной арене. Они, как и совместные действия, вырабатываются Советом ЕС и являются обязательными для всех участников Союза, хотя иногда и формально. Общие позиции представляют собой важную составную часть большого и сложного механизма, при помощи которого происходит координация действий стран ЕС на международной арене. Другими (кроме выработки общих позиций) элементами этого механизма являются: взаимные консультации по актуальным вопросам международного положения и выработка совместных подходов к их решению. Подобные консультации проводятся в форме совещаний послов. В настоящее время

они охватывают проблематику практически всех стран мира. Государства-члены также согласуют свои позиции в ООН и других международных организациях, на международных конференциях и многочисленных официальных встречах.

В ООН государства — члены ЕС, которые являются также членами Совета Безопасности (Великобритания и Франция), должны действовать согласованно и предоставлять полную информацию другим членам ЕС. Государства, являющиеся постоянными членами Совета Безопасности ООН, призваны обеспечивать защиту позиций и интересов ЕС. Члены ЕС обязаны информировать и консультировать друг друга по любому вопросу внешней политики и политики безопасности, представляющему для них общий интерес. Система обмена информацией, в том числе конфиденциальной, надежно защищена самыми современными техническими средствами.

Согласно Амстердамскому договору государства — члены ЕС должны обеспечивать соответствие своей национальной политики общим позициям. В реальности это удается не всегда, если национальные интересы отдельных стран ЕС противоречат друг другу. Тем не менее ОВПБ создала необходимые условия для формулирования и реализации общего курса ЕС в мире.

Общий курс ЕС в мире нуждался после провозглашения ОВПБ в адекватной организационной базе. Важную роль в ее формировании сыграл Кельнский саммит Европейского совета, состоявшийся (3–4 июня 1999 г.). Амстердамский договор учредил пост Высокого представителя по ОВПБ, возложив его полномочия на Генерального секретаря Совета ЕС. В Кельне на этот пост назначили бывшего Генерального секретаря НАТО Хавьера Солану. Должность Генерального секретаря Совета позволяла ему поставить на службу ОВПБ весь потенциал Совета ЕС, ведь именно Совет принимает решения об общих позициях и совместных действиях членов Союза и обеспечивает их выполнение. Структуры, обслуживавшие Высокого представителя по ОВПБ/Генерального секретаря Совета ЕС, были основательно модернизированы и расширены после провозглашения ЕПБО/ОПБО.

Лиссабонский договор радикально перестроил и усилил высший эшелон руководства ОВПБ и ОПБО, учредив пост

Верховного представителя по иностранным делам и политике безопасности, по существу, министра иностранных дел (а частично и обороны) Евросоюза. Первым Верховным представителем избрана британский политик Кэтрин Эштон, ставшая одновременно и заместителем председателя Еврокомиссии. Под ее руководством формируется внешнеполитическая служба ЕС в составе (по разным данным) от 4 до 6 тыс. чиновников. Иными словами, сделан новый большой шаг в развитии внешней и военной политики ЕС.

Одной из острейших международных угроз, с которыми столкнулись инициаторы ОВПБ и ЕПБО, стал терроризм. Нападение международных террористов на Нью-Йорк и Вашингтон 11 сентября 2001 г. вызвал бурную ответную реакцию в ЕС, как и во всем цивилизованном мире. 12 сентября состоялось экстренное заседание Совета ЕС, на котором была принята декларация солидарности с американцами, а 14 сентября 2001 г. объявлен (впервые в истории) днем траура на всей территории Союза.

21 сентября 2001 г. в Брюсселе прошло чрезвычайное заседание Европейского совета, где была принята первая развернутая антитеррористическая программа — План действий. Затем к нему была выработана «дорожная карта», состоявшая из 68 направлений. Европейский совет указал, что главным вкладом ОВПБ и ЕПБО в антитеррористическую борьбу будет скорейшее достижение оперативной готовности военных сил ЕС. После трагических событий 11 сентября 2001 г. ЕС существенно сблизился с США. Он активно и единогласно поддержал начатую США и Великобританией 7 октября 2001 г. военную кампанию против Аль-Каиды и режима талибов в Афганистане. После принятия Советом Безопасности ООН решения о формировании международных сил содействия безопасности для их размещения в Афганистане страны ЕС быстро включились в эту операцию, которую возглавила НАТО. В первоначальной численности данного контингента военнослужащие стран — членов ЕС составили примерно 95%.

Однако подобная солидарность членов ЕС имеет место далеко не всегда. Хотя ОВПБ помогала Евросоюзу выработать общий внешнеполитический курс, она отнюдь не гарантировала успех. Яркий пример тому — конфликт в связи с ин-

тервенцией США и их союзников в Ираке, начатой 20 марта 2003 г. В операцию против Ирака включились 15 из 25 членов ЕС и кандидатов, ставших членами в 2004 г. Основную часть из 20 тыс. европейских военнослужащих (в дополнение к 140 тыс. американцев) в Ирак направили Великобритания, Италия, Польша, Нидерланды и Испания. Против интервенции в Ираке выступили 10 членов ЕС, в том числе четыре из шести стран-основательниц: Франция, Германия, Бельгия и Люксембург. Иракский кризис продемонстрировал, что политическая интеграция в ЕС имеет свои вполне ощутимые пределы.

Но внутри этих пределов сторонники ОВПБ продолжили активную деятельность и приступили ко второму этапу ее развития — формированию элементов общей обороны. На протяжении десятилетий этому препятствовала Великобритания — главный «атлантист» и верный союзник США. Лондон всегда добивался, чтобы все военные проблемы ЕС решались исключительно в рамках НАТО. До конца XX в. лидеры ЕС мирились с этим. Однако новая обстановка, сложившаяся в Европе и в мире после прекращения холодной войны, способствовала радикальным сдвигам.

В 1998 г. Великобритания сделала шаг, который в Европе назвали «историческим». Она не только согласилась на создание в ЕС общей обороны, но и стала одним из ее инициаторов. Причин такого поворота несколько. Во-первых, на фоне быстро нараставшего стремления стран ЕС к общей обороне Британии грозила изоляция. Ее союзники-«атлантисты» (Нидерланды и др.) начали отдаляться от нее, Лондон рисковал потерять свое влияние в ЕС. Во-вторых, Вашингтон уже не особенно препятствовал британским подвижкам. В США решили, что, если создание общей обороны ЕС неизбежно, то будет удобнее иметь своего союзника внутри новой системы, чем вне ее.

13.3. Общая политика безопасности и обороны

В европейской политике безопасности и обороны (с 1 декабря 2009 г. — Общей политике безопасности и обороны) решающее событие произошло 4–5 декабря 1998 г. во французском курортном городке Сен-Мало. Саммит Президента

Франции Жака Ширака и Премьер-министра Великобритании Тони Блэра принял совместную декларацию с призывом к ЕС начать формирование общей политики безопасности и обороны. С этих дней в Европе принято начинать отсчет ЕПБО/ОПБО.

Уточним понятия. *Европейская общая политика безопасности и обороны*

В первых документах 1999 г. Общая европейская политика безопасности и обороны так и именовалась (сокращенно — ОЕПБО). Однако через год-полтора слово «общая» из документов ЕС исчезло. На протяжении целого десятилетия речь шла лишь о ЕПБО. Исчезнувшее слово вновь всплывало лишь в несостоявшемся проекте конституции, где ЕПБО было переименована в Общую политику безопасности и обороны (ОПБО). В таком виде она вошла и в Лиссабонский договор, что весьма логично, так как ОПБО созвучна ОВПБ. С 1 декабря 2009 г. в документах Евросоюза фигурирует лишь одна аббревиатура: ОПБО.

Цели и организационная структура. Официальное создание ЕПБО произошло в 1999 г. в два этапа. Сначала Европейский совет на Кельнском саммите принял Декларацию, в которой формулировались основные задачи ЕПБО: «Союз должен обрести способность к автономным действиям, обеспеченную эффективными военными силами ... чтобы быть в состоянии реагировать на международные кризисы без ущерба для действий НАТО. ЕС тем самым расширит свою способность делать вклад в международный мир и безопасность в соответствии с принципами Устава ООН». Было решено нарастить потенциал ЕС в области разведки, усовершенствовать системы командования и управления в целом, усилить промышленную и технологическую базу обороны ЕС, обеспечить высокую мобильность сил ЕПБО путем развития стратегического транспорта (крупнотоннажной авиации, самолетов-танкеров для дозаправки в воздухе, десантных морских судов).

Европейский совет решил, что теперь он возьмет на себя реализацию «петербургских задач», тогда как ЗЕС прекратит свою деятельность, а его органы вольются в систему ЕС. «Петербургские задачи», таким образом, с самого начала

стали официальными задачами ЕПБО. В операциях ЕС были приглашены участвовать члены НАТО, нейтральные и другие страны, не входившие в ЕС. Впоследствии Европейским советом было особо оговорено, что Россия и Украина могут быть приглашены принять участие в руководимых ЕС операциях.

Вторая часть комплекса решений о создании ЕПБО была принята Европейским советом на сессии в Хельсинки (10–11 декабря 1999 г.), где был одобрен план формирования исполнительных органов ЕПБО. Политический комитет, состоявший из послов стран — членов ЕС, был существенно укреплен и переименован в Комитет по политике и безопасности — КПБ. Данный Комитет осуществляет политическое управление реализацией ОВПБ и ЕПБО/ОПБО. Кроме того, был создан совершенно новый орган — Военный комитет ЕС (ВКЕС) в составе высших военных чинов стран ЕС, в функции которого входят управление подготовкой и проведением операций в рамках ЕПБО. Практическая отработка этих операций возложена на также впервые созданный Военный штаб ЕС, входящий в состав Генерального секретариата Совета ЕС.

После возникновения ЕПБО система органов при Высоком представителе / Генеральном секретаре (и теперь при Верховном представителе по иностранным делам и политике безопасности) росла, как на дрожжах. Она превратилась в сложный многофункциональный механизм и полдюжины департаментов. Военный штаб ЕС тоже постепенно вырос в обширную систему, состоящую из различных структур планирования, информации, коммуникаций, логистики. Крупным достижением Евросоюза стало формирование полностью самостоятельного центра управления военными операциями — Гражданско-военной ячейки (*Civil-Military Cell*).

Ее созданию предшествовала многомесячная ожесточенная борьба между ЕС и НАТО, закончившаяся победой «европеистов». 12 декабря 2003 г. Европейский совет принял решение о создании Гражданско-военной ячейки. Более того, внутри нее образовали Оперативный центр ЕС (*EU Operations Centre — EU OpsCentre*) для руководства конкретными операциями ЕС. В качестве уступки НАТО было решено создать еще одну ячейку ЕС в бельгийском городке Монсе, где расположен штаб объединенных вооруженных сил НАТО в

Европе. Гражданско-военная ячейка в составе Военного штаба ЕС начала функционировать к лету 2005 г. Оперативный центр был официально активирован 7–15 июня 2007 г.

В Генеральном секретариате Совета ЕС был создан еще ряд важных подразделений для обеспечения ОВПБ и ЕПБО: директораты по всем главным регионам мира, структура координации ОВПБ; Директорат по оборонным аспектам, включая ЕПБО, Директорат по гражданскому управлению кризисами, группа по антитерроризму, ситуационный центр и т.д. А в ходе работы над Лиссабонским договором началось создание единого центра стратегического планирования и руководства — Директората управления кризисами и планирования (*Crisis Management and Planning Directorate*), решение о котором было принято Европейским советом в декабре 2008 г.

Силы и средства. Сердцевиной хельсинкских решений явился комплекс мер под названием «Головная цель» (*Head-line goal*). Ее цель состояла в том, чтобы обеспечить к 2003 г. способность Европейского Союза развернуть за 60 дней и поддерживать не менее одного года контингент корпусного уровня (до 15 бригад, или 50–60 тыс. личного состава). Такие контингенты в ЕС стали называть силами быстрого реагирования. В их формирование включились все страны ЕС (кроме Дании). Общая численность выделенных сил превысила 100 тыс. военнослужащих, 400 самолетов и 100 судов. Самые значительные контингенты выделили крупнейшие страны ЕС: Германия, Великобритания, Франция и Италия. Однако столь большие силы в реальности не действовали и фактически многое оставалось на бумаге.

Параллельно с военным открылось второе направление ЕПБО — невоенное, или гражданское. Его главным содержанием стало создание потенциала быстрого реагирования для управления кризисами с применением невоенных средств. Для этого Евросоюз должен быть способен быстро развернуть и поддерживать в зоне кризиса необходимое число сил гражданской полиции, а также выдвинуть в эту зону в течение 24 часов объединенные силы и средства поиска и спасения. Кроме того, предусматриваются оказание гуманитарной помощи, административная и правовая реабилитация, мониторинг проведения выборов и соблюдения прав человека.

В 2004 г. страны ЕС обязались выделить для гражданских миссий около 12 тыс. человек. В 2005 г. был создан объединенный жандармский контингент ЕС, представляющий собой военизированную полицию для чрезвычайных акций, в том числе для борьбы с терроризмом. Контингент базируется в североитальянском городе Виченце — поближе к Балканам.

Отношения с НАТО. Развитие ОВПБ и формирование ЕПБО вызвали беспокойство в США. Вашингтон, как в свое время с ЗЕС, попытался подчинить новые европейские структуры НАТО. Для этого еще в середине 1990-х годов в недрах НАТО была подготовлена концепция Европейской идентичности безопасности и обороны, которая ограничивала оборонные действия ЕС исключительно рамками НАТО. В новой стратегической концепции НАТО 1999 г. жестко подчеркивалось: «Европейская идентичность безопасности и обороны будет развиваться внутри НАТО».

Но на сей раз Вашингтон получил отпор. На сессии Европейского совета в португальском городке Санта Мария де Фейра 19–20 июля 2000 г. было принято решение, что «развитие консультаций и сотрудничества между ЕС и НАТО должны проходить при полном уважении к автономности принятия решений в ЕС». Подчеркивалось, что «ЕС и НАТО — это организации разной природы... Каждая организация будет иметь дело с другой на равноправной основе».

В конце концов, Соединенные Штаты признали право ЕС на собственный курс. Но и Евросоюз сделал уступки НАТО. В 2000–2001 гг. состоялись первые в истории совместные заседания министров иностранных дел и министров обороны ЕС и НАТО. С этого времени резко расширилась практика взаимных консультаций и обмена информацией на самых разных уровнях. Проблемы безопасности и обороны стали систематически обсуждаться на ежегодно проходящих саммитах ЕС — США.

Другим примером приспособления ЕС и НАТО друг к другу послужила история концепции «Берлин-плюс» (*Berlin-plus*). В рамках ЕПБО для проведения операций сил быстрого реагирования Евросоюз был заинтересован использовать мощную натовскую инфраструктуру — системы связи, разведки, транспорта и т.д. Логически рассуждая, ЕС имел на это полное право, ведь большинство членов ЕС являются од-

новременно и членами НАТО, в развитие которой они десятилетиями делали финансовый и иной вклад. Кроме того, существовал важный прецедент. В 1996 г. на сессии Североатлантического совета в Берлине руководство НАТО разрешило европейским членам ЗЕС использовать свои структуры при проведении потенциальных операций этого союза. Но теперь речь шла не о ЗЕС, в котором верховодили НАТО и США, а о силах ЕПБО — потенциальном сопернике НАТО. Поэтому сначала допуск ЕС к натовскому потенциалу был разрешен лишь от случая к случаю по специальному решению.

Однако ЕС добивался такого расширения берлинской формулы 1996 г., которое бы гарантировало *свободный* допуск сил ЕПБО к структурам НАТО. Эта формула и получила название «Берлин-плюс». Политическая баталия вокруг нее длилась несколько лет. И только 17 марта 2003 г. было окончательно оформлено рамочное соглашение между ЕС и НАТО, предоставившее Евросоюзу гарантированный доступ к средствам НАТО. Одной из причин отступления НАТО было то, что США и их союзники активно готовились в это время к интервенции в Ираке и рассчитывали вовлечь в нее максимум европейцев.

Операции и миссии. Инициаторы ЕПБО, отрегулировав проблемы отношений с НАТО, приступили к новому этапу — военным операциям и гражданским миссиям. В ЕС на первых порах военные акции именовались обычно операциями, а гражданские или полицейские акции — миссиями. Со временем это различие, правда, стало постепенно нивелироваться.

1 января 2003 г. была начата первая в истории ЕС миротворческая миссия, проводившаяся в рамках ЕПБО. Его полицейский контингент вступил на территорию соседней страны — Боснии и Герцеговины. Довольно скромный по размерам контингент из 500 человек сформировали все 15 членов ЕС и 18 других государств, включая Россию. Первый контингент ЕПБО сменил (на основании решения Совета Безопасности ООН № 1396 от 5 марта 2002 г.) находившуюся в Боснии и Герцеговине с 1995 г. международную полицейскую оперативную группу ООН. Контингент ЕС разместился в 24 пунктах Боснии и Герцеговины со штаб-квартирой в Сараево. Перед ним ставились две задачи: осуществление

обычных полицейских функций и, главное, содействие становлению местных полицейских и пограничных сил. Обе они были успешно выполнены.

Вдохновленный первым успехом, ЕС начал 18 марта 2003 г. свою также первую военную операцию «Конкордия» (*Concordia*) согласно резолюции Совета Безопасности ООН № 1317. Она стала первой и еще в одном смысле — ее проводили по формуле «Берлин-плюс» с использованием средств обеспечения, предоставленных НАТО.

«Конкордия» была развернута в Македонии по приглашению правительства этой страны. Ему предшествовал острый вооруженный конфликт весной-летом 2001 г., спровоцированный и начатый албанскими националистами. Компромиссное Охридское соглашение 2001 г. завершило острую фазу конфликта, но ситуация оставалась неустойчивой, хотя в Македонию был введен контингент НАТО. Именно его и сменили силы ЕПБО. Подобно первой гражданской миссии операция «Конкордия» была небольшой по численности — чуть больше 350 человек. Наибольший вклад сделали Франция, Италия, Германия и Бельгия.

Основная цель «Конкордии» состояла в патрулировании населенных албанским меньшинством районов Македонии, граничащих с Албанией и Сербией (в основном с Косово). Патрулирование осуществляли 13 групп миротворцев, оснащенных бронетехникой и вертолетами. Они добились определенной, но не полной стабилизации. Поэтому в декабре 2003 г., когда истек срок мандата «Конкордии», она была заменена полицейской миссией ЕС «Проксима» (*Proxima*).

В декабре 2004 г. Евросоюз начал крупнейшую в истории ЕПБО операцию — «Алтея» (*Althea*) в Боснии и Герцеговине, в которой участвовало более 7 тыс. солдат и офицеров. Она также проводилась по решению Совета Безопасности ООН и по формуле «Берлин-плюс» с использованием ресурсов НАТО. Цели операции — обеспечение безопасности в стране совместно с властями Боснии и Герцеговины, а также укрепление стабильности нового полиэтнического государства. В «Алтею» включились 33 страны: почти все члены ЕС и 11 других государств. Операция продолжалась и в дальнейшем, хотя численно уменьшилась до 2 тыс. человек.

Всего за семь первых лет осуществления ЕПБО было проведено более 20 операций и миссий. Начав с Балкан, ЕС двинулся в другие регионы планеты.

12 июня 2003 г. стартовала первая военная операция в Африке «Артемида» (*Artemis*). Она проводилась по просьбе ООН на северо-востоке Демократической республики Конго (ДРК). Там, в районе Великих африканских озер крупные межплеменные столкновения привели ко многим тысячам жертв и сотням тысяч беженцев. Контингент ЕПБО численностью около 2 тыс. человек (85% — французы, в основном десантники) был быстро переброшен в район г. Буниа — центра конфликта. Из ЕС направили своих военных также Бельгия, Великобритания, Германия, Греция и Швеция, из числа нечленов ЕС — Бразилия, Канада и ЮАР. Операция прошла более чем успешно.

В дальнейшем в Африке было проведено еще несколько военных операций — три из них в той же ДРК, а другие — в суданской провинции Дарфур, переживающей гуманитарную катастрофу в результате репрессий властей против местного населения, и в прилегающих к ней странах — Чаде и Центрально-африканской республике. Следует подчеркнуть, что действия европейцев в Африке нацелены на долгосрочную перспективу. В декабре 2006 г. ЕС принял Стратегию для Африки на период до 2015 г., в которую активно вовлечены ОВПБ и ЕПБО/ОПБО.

В других регионах ЕПБО проявила себя значительно скромнее. Ее продвижение на Ближний и Средний Восток началось в 2005 г. с обучения в странах ЕС 770 чиновников полицейской и правовой системы Ирака. Эта гражданская миссия, проводившаяся в рамках ЕПБО, явилась частью компромисса противников и инициаторов интервенции в Ираке. В том же 2005 г. было направлено еще две миссии: в Палестинскую национальную автономию для обучения полицейских и на границу Египта и сектора Газа, чтобы содействовать палестинским властям в контроле над переходом Рафах в составе полицейских и таможенных специалистов. В 2007 г. была также направлена полицейская миссия в Афганистан в составе 160 человек.

Осенью 2005 г. ЕПБО впервые продвинулась в Юго-Восточную Азию: 15 сентября группа из 200 с лишним специалистов прибыла в район Ачех на севере индонезийского острова Суматры. Она должна была следить за исполнением мирного соглашения между правительством Индонезии и местными повстанцами — сепаратистами. Миссия в Ачехе была успешно завершена 15 декабря 2006 г. и считается в ЕС образцовой.

Начиная с 2004 г. ЕПБО двинулось в зону СНГ. Первый шаг был сделан в Грузии. 28 июня 2004 г. Совет ЕС по просьбе грузинского правительства принял решение направить в Тбилиси сроком на один год гражданскую миссию экспертов для содействия в перестройке правоохранительной системы Грузии. За первым шагом последовали другие. 30 ноября 2005 г. была начата миссия группы полицейских и таможенных экспертов по оказанию пограничной помощи Молдове и Украине. Еще одна группа помогала Грузии в реформировании пограничных сил и оценке ситуации на грузинской границе.

У России складывалось разное отношение к таким миссиям: настороженное, если они задевали российские интересы, и позитивное, если они вели к оздоровлению тех или иных ситуаций.

После пятидневной российско-грузинской войны в августе 2008 г. в соответствии с планом мирного урегулирования Президентов России и Франции Д.А. Медведева и Н. Саркози Совет ЕС принял 15 сентября 2008 г. решение направить в Грузию мониторинговую миссию ЕПБО численностью около 200 наблюдателей. Россия оказала миссии необходимую конструктивную поддержку.

10 ноября 2008 г. ЕС принял решение открыть еще одно направление ЕПБО/ОПБО — военно-морское. Операция «Атланта» против сомалийских пиратов была развернута в Аденском заливе и прилегающих водах в декабре 2008 г. В ней приняли участие боевые корабли Франции, Великобритании, Германии, Италии, Испании, Греции и других стран. Операция, по оценке ЕС, проходит очень успешно.

Развитие военного потенциала. Реализация «Головной цели», осуществление военных операций и гражданских мис-

сий требовали адекватного обеспечения. Поэтому сразу после принятия ЕПБО Евросоюз занялся укреплением своего военного потенциала. В первую очередь была поставлена задача сократить отставание от США в области высоких военных технологий. Неотложного внимания требовали авиационные и морские средства стратегической мобильности, а также системы командования, управления, связи и разведки.

Первый крупный шаг в рамках ОВПБ и ЕПБО был сделан на сессии Европейского совета в бельгийском Лакене (14–15 декабря 2001 г.), принявшей План развития европейского потенциала. Было создано 19 коллективных групп, которые исследовали более 30 «узких мест» в сфере высоких военных технологий. По результатам их работы в мае 2003 г. учредили 15 «проектных групп» для выработки практических мер по развитию военного потенциала. Каждую возглавляла одна страна. Так, на Францию было возложено руководство группами по космосу и беспилотным летательным аппаратам, на Великобританию — по системам командования и разведки, на Германию — по стратегическим воздушным перевозкам. В 2004 г. было создано Европейское оборонное агентство — ЕОА, координирующее усилия стран ЕС в военно-промышленной сфере.

В ЕС понимают, что прорыв в сферах высоких технологий — задача долгосрочная. Проведенный в 2006 г. анализ показал, что из 55 первоочередных задач в области развития военного производства и технологий для ЕПБО за прошедшие пять лет были решены только семь. В решении еще пяти отмечался прогресс, а положение в оставшихся 43 практически не изменилось.

13.4. Новая стратегия безопасности ЕС

К концу первого десятилетия XXI в. в ЕС начали подводить итоги развития потенциала ЕПБО. В реализации «Головной цели» выявились не только успехи, но и крупные неудачи. Обнаружилось странное несоответствие между огромной численностью официально действующих сил и небольшим количеством сил, реально участвующих в операциях. В числе причин назывались нестыковка сил и средств,

выделяемых разными членами ЕС, недостатки координации, неповоротливость руководящих органов ЕС, ОВПБ и ЕПБО, финансовые проблемы.

Перед ЕС встала задача устранить вскрытые недостатки и подготовить новый этап развития ЕПБО и ОВПБ.

Европейская стратегия безопасности. В декабре 2003 г., т.е. через пять лет после саммита в Сен-Мало, была принята Европейская стратегия безопасности (ЕСБ). Она стала главной концептуальной основой ЕПБО.

Теоретическая основа ЕСБ — идея многополярности современного мира (в Стратегии употребляется термин «многосторонность»). Подчеркивалось, что ЕС — один из этих полюсов: «Окончание холодной войны оставило Соединенные Штаты в доминирующей позиции военного актора. Однако ни одна страна не в состоянии решать современные сложные проблемы в одиночку... Европейский Союз неизбежно является глобальным игроком».

В ЕСБ указаны пять «ключевых угроз» безопасности ЕС: терроризм, распространение оружия массового уничтожения, региональные конфликты, развал государств (наиболее известными примерами названы Сомали, Либерия и Афганистан под властью талибов), организованная преступность. Именно против них нацелены ЕПБО и ОВПБ.

Особое внимание в ЕСБ уделено трем группам «стратегических целей» ЕС. Первая — противодействие угрозам и их нейтрализация. Вторая — создание вокруг ЕС пояса из дружественных соседей, а также сотрудничество с международными организациями и со странами-партнерами, в том числе с Россией. Третья — взаимодействие с ООН и ее Советом Безопасности, который «несет первостепенную ответственность за поддержание международного мира и безопасности». В ЕСБ к кругу «петербургских задач» добавились ряд новых. Их список был еще больше расширен в Лиссабонском договоре.

Полезно запомнить. Задачи ЕПБО (ОПБО)

С самого начала ими стали «петербургские задачи» (1999), перешедшие в наследство к ЕПБО от ЗЕС. В принятой в 2003 г. Европейской стратегии безопасности к ним

был добавлен ряд новых. Лиссабонский договор расширил этот список задач дальше. В результате с 1 декабря 2009 г. он выглядит следующим образом.

1. Совместные операции по разоружению.
2. Гуманитарные и спасательные задачи.
3. Предоставление военных советов и помощи.
4. Предотвращение конфликтов и поддержание мира.
5. Задачи боевых сил в управлении кризисами, включая миротворчество и постконфликтную стабилизацию.

В Лиссабонском договоре указано, что все эти задачи связаны и с борьбой против терроризма.

Новые головные цели. Решение общих концептуальных вопросов шло в Евросоюзе параллельно с совершенствованием двух практических частей ОПБО и ОВПБ: военно-политической и миротворческой. По каждой из них в 2004 г. были приняты среднесрочные планы действий — «головные цели».

С новыми военными инициативами по традиции выступили Франция и Британия. К ним вскоре присоединилась Германия и другие члены ЕС. Эти инициативы, получившие название «Головная цель — 2010», открыли второй этап развития ЕПБО/ОПБО. Его сердцевиной стало создание новой структуры для проведения операций — боевых групп. Речь шла о том, чтобы в дополнение к громоздкой машине, предусмотренной «Головной целью» и порой не существующей в реальности, создать комплекс эффективных и мобильных контингентов, готовых к переброске в любую точку мира. Предполагалось, что комплекс будет состоять из полутора десятков современных высокотехнологизированных боевых групп (усиленных батальонов) численностью примерно 1,5 тыс. каждая, обеспеченных необходимой поддержкой ВВС и ВМФ. Идея получила активную поддержку в ЕС. «Головная цель — 2010» была принята Европейским советом на сессии в Брюсселе 17–18 июня 2004 г.

Первые две боевые группы обрели полную оперативную готовность с 1 января 2007 г. Одну боевую группу сформировали Германия, Нидерланды и Финляндия, другую — Франция и Бельгия. С 1 июля 2007 г. на оперативное дежурство

заступили две другие боевые группы, сформированные: одна — Италией, Венгрией и Словенией, другая — Грецией, Румынией, Болгарией и Кипром. Такой же график (две группы каждые полгода) намечено соблюдать и в последующие годы. Как правило, это будут многонациональные группы, но изредка они могут быть сформированы одной страной.

Вслед за военными инициативами оживилось и гражданское миротворчество, тем более что оно составляет основную часть зарубежных акций ЕС. Европейский совет на своей сессии в Брюсселе 16–17 декабря 2004 г. провозгласил «Гражданскую головную цель — 2008» (*Civil Headline Goal — 2008*). Для ее реализации начали создавать гражданские команды быстрого реагирования. Они представляют собой небольшие (численностью около 100 человек) отряды, способные быстро выдвинуться куда необходимо и обеспечить условия для развертывания крупных гражданских или полицейских миссий.

ОВПБ-ЕПБО и Россия. Отношения ЕС в сфере ОВПБ и особенно ЕПБО с Россией складывались медленно. ЕС, занятому формированием военной системы, на первых порах было не до России. Россия же, вполне естественно, восприняла появление новых военных структур в Европе с настороженностью. В итоге решающим фактором для обеих сторон стала близость или идентичность подходов РФ и ЕС к важнейшим международным проблемам.

Официальное начало взаимодействию положила Совместная декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе, подписанная в Париже 30 октября 2000 г. Президентом РФ Владимиром Путиным и Президентом Франции Жаком Шираком при участии Высокого представителя/Генерального секретаря Хавьера Соланы и Председателя Европейской комиссии Романо Проди. В 2001–2003 гг. Россия и Евросоюз приняли еще пять совместных документов, специально посвященных сотрудничеству в областях внешней политики, безопасности и обороны. Они касались таких вопросов, как нераспространение оружия массового уничтожения и разоружение, регулирование кризисов, борьба с международным терроризмом и др.

«Дорожная карта» общего пространства внешней безопасности, принятая 10 мая 2005 г. на саммите Россия — ЕС в Москве, завершила формирование нормативной базы сотрудничества. В ней впервые детально сформулирован комплекс направлений, по которым будут развиваться отношения нашей страны и ЕС на долгосрочную перспективу в целях укрепления безопасности в Европе и во всем мире.

Диалог России и Евросоюза проходит на разных уровнях: от высшего — саммитов лидеров РФ и ЕС, а также встреч министров иностранных дел, до рабочего — совместных заседаний экспертных групп. Неизменными темами диалога являются как важнейшие международные проблемы (борьба с терроризмом, нераспространение оружия массового уничтожения, другие вопросы разоружения), так и острые региональные проблемы (Ближний Восток, Балканы, Афганистан, корейское и иранское ядерные досье, кипрское урегулирование и др.). По большинству из них констатируется идентичность или близость позиций. Это, впрочем, не исключает разногласий, порой серьезных, например, по проблеме Косово или отдельных ситуаций на постсоветском пространстве. В целом доминирует стремление к поиску взаимоприемлемых решений, которые должны вести к строительству Большой Европы без разделительных линий.

Россия со своей стороны стремится к тому, чтобы повысить результативность сотрудничества с ЕС в сфере внешней безопасности. Она неоднократно предлагала перейти от диалога к выработке и реализации практических мер. В отдельных сферах это уже происходит. Так, проводятся регулярные встречи между представительством РФ при ЕС и руководством Комитета по политике и безопасности. Есть контакты между Министерством обороны РФ и военными структурами ЕС, взаимодействуют МЧС России и соответствующие органы ЕС.

В конце первого десятилетия нового века постепенно разворачивается непосредственное военное сотрудничество. 5 ноября 2008 г. РФ и ЕС подписали соглашение об участии России в военной операции Евросоюза в Чаде и Центрально-Африканской Республике. Россия направила туда воинский контингент — авиационную группу в соста-

ве примерно 200 военнослужащих и четырех многоцелевых транспортных вертолетов Ми-8. РАГ находится в Африке со штатным вооружением, боеприпасами, военной техникой. Ее задача — транспортировка грузов и персонала, проведение эвакуаций, поисково-спасательных и наблюдательных полетов. Периодически проводится плановая ротация РАГ. Перевозку ее личного состава и техники в Чад осуществляет военно-транспортная авиация РФ. У берегов Африки сложилась и вторая зона совместных военных усилий России и ЕС. Российские боевые корабли, проводящие антипиратские акции в Аденском заливе, эффективно сотрудничают с военно-морской группировкой ЕС «Атланта».

В целом взаимодействие России и Евросоюза в сфере ОВПБ и ОПБО существует и дает свои плоды. Совместные решения и акции, пусть пока немногочисленные, вошли в практику отношений. Обе стороны неизменно выражают готовность к более продвинутому сотрудничеству в сфере международной безопасности.

Выводы, проблемы, тенденции

1. ОВПБ и ЕПБО/ОПБО — запоздалые направления процесса европейской интеграции, всерьез развернутые только в конце XX — начале XXI в. Несмотря на многочисленные проблемы и трудности, ОВПБ и ЕПБО в основном состоялись. Вместе с тем процесс их развития активно продолжается.

2. ОВПБ и ОПБО имеют межправительственный характер (это вновь подтвердил и Лиссабонский договор). Роль Комиссии и Европарламента в них довольно ограничена. Попытки усилить ее встречают сопротивление многих членов ЕС, которые и дальше намерены держать ОВПБ и ОПБО под своим непосредственным контролем.

3. Реализация ОВПБ существенно изменила облик Европейского Союза. Впервые за свою долгую историю он обрел новые важные качества и новый динамизм на международной арене. Благодаря им ЕС превратился в один из главных центров силы современного мира. В рамках ЕПБО/ОПБО создана сложная система структур, обеспечивших способность ЕС проводить военные операции и гражданские (полицейские

и иные) миссии в Европе, Африке, Азии. Создан серьезный потенциал для расширения этой возможности.

4. Неоднозначно развиваются отношения ЕС с НАТО (прежде всего с США) в военно-политической области, хотя большинство членов ЕС являются членами НАТО. Противоречия перемежаются с активными взаимными усилиями — особенно в последние годы — укрепить сотрудничество. Эта неоднозначность, вероятнее всего, сохранится и в будущем.

5. В рамках ОВПБ расширяются отношения Евросоюза с основными международными организациями (прежде всего с ООН), а также его участие в коллективных международных акциях практически во всех регионах мира. В рамках ОПБО расширяются масштабы и эффективность военных операций и гражданских миссий в различных регионах мира.

6. ЕС и Россия заложили нормативную и институциональную базу сотрудничества в сфере внешней безопасности. Стороны ведут постоянный диалог по наиболее актуальным международным проблемам, хотя их позиции не всегда совпадают. Переход к совместным практическим действиям начат, но идет медленно.

Контрольные вопросы

1. Какие факторы обусловили принятие ОВПБ и ЕПБО/ОПБО?
2. Чем отличается ОВПБ от Европейского политического сотрудничества (ЕПС)?
3. Каким образом проявляется межправительственный характер ОВПБ и ОПБО?
4. Каковы главные цели ОВПБ и задачи ОПБО?
5. Что означает формула «Берлин-плюс»?
6. Каковы основные достижения, проблемы и сложности во взаимодействии ЕС и России в сфере внешней безопасности?

Литература

Основная

Арбатов А. Уравнение безопасности. М.: РОДП «Яблоко», 2010. Гл. 7.

Архитектура евроатлантической безопасности / под ред. И.Ю. Юргенса, А.А. Дынкина, В.Г. Барановского. М.: Экон-Информ, 2009.

Борко Ю.А. От европейской идеи — к единой Европе. М.: Деловая литература, 2003. С. 7–40, 186–206, 376–397, 423–461.

Быков О.Н. Международная безопасность: прошлое, настоящее, будущее. М.: ИМЭМО РАН, 2006. Гл. 7.

Примаков Е. Мир без России? К чему ведет политическая близорукость. М.: Российская газета, 2009. Гл. VIII.

EU Security and Defence Policy. The first ten years (1999–2009). Paris: EU Institute for Security Studies, 2009. Parts I–II.

Дополнительная

Андреани Ж., Бертрам К., Грант Ч. Революция в военном устройстве Европы. М.: Московская школа политических исследований, 2001.

Евробезопасность: Есть ли в ней место для России. М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2002.

Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? К дипломатии для XXI века. М.: Ладомир, 2002. Гл. 2.

Проблемы трансатлантических отношений в начале XXI века. М.: Институт США и Канады РАН, 2007. Гл. 1, 2, 4, 6.

What ambitions for European defence in 2020? / ed. by A. de Vasconcelos. Paris: EUISS, 2009. Parts I–III.

Глава 14

СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ПРАВОСУДИЯ

◆ *Пространство свободы, безопасности и правосудия* ◆ *Иммиграционная политика и политика убежища* ◆ *Регулирование пересечения границ* ◆ *Правоохранительные ведомства ЕС* ◆ *Борьба с организованной преступностью*

К 1993 г. в ЕС был создан единый внутренний рынок, предусматривающий, как отмечалось, четыре «свободы»: движения товаров, капиталов, услуг и лиц. Однако отменной пограничного контроля стали также пользоваться преступные элементы. Нелегальная иммиграция, наркотрафик, финансовые махинации и терроризм превратились в угрозу внутренней безопасности Евросоюза. Противодействовать ей государства-члены могли, лишь изменив подход к сотрудничеству в сфере внутренних дел и правосудия (*Justice and Home Affairs — JHA*).

14.1. Пространство свободы, безопасности и правосудия

Правовая основа для развития данного сотрудничества существовала давно. В Договоре о ЕС 1957 г. имелся раздел «Визы, предоставление убежища, иммиграция и другие направления политики, связанные со свободным передвижением людей». В дальнейшем, по мере развития ЕС, возникла необходимость перейти от сотрудничества на основе двусторонних межправительственных соглашений к совместной политике всех государств ЕС.

Начало сотрудничеству в области внутренних дел и правосудия было положено в середине 1970-х годов. В 1975 г. в ответ на серию террористических актов государства — члены

ЕС решили создать межправительственную группу ТРЕВИ (*TREVI group — Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*) в составе старших должностных лиц национальных министерств внутренних дел. Первоначально она координировала обмен информацией о террористических организациях. Позже группа занялась вопросами пограничного контроля, миграционных потоков и нелегальной транспортировкой наркотиков.

С середины 1980-х годов в связи с построением ЕВР государства-члены усилили координацию политики в области внутренних дел. Чтобы обеспечить свободу передвижения граждан ЕС, требовалось ввести дополнительные меры безопасности, а также согласовать правила приема граждан третьих стран, иммигрантов и претендентов на получение политического убежища.

Важным достижением на начальном этапе сотрудничества в сфере внутренних дел стала Дублинская конвенция 1990 г., вступившая в силу в 1997 г. Ее целью было исключить ситуации, когда иммигранты подавали заявления о предоставлении политического убежища сразу в нескольких странах ЕС и одна из стран предоставляла убежище, а другие — отказывали. Конвенция действовала до 2003 г., а затем была заменена новым регламентом ЕС.

Отсутствие четкого распределения компетенции между институтами ЕС и национальными государствами сильно осложняло сотрудничество в данной сфере. На саммите в Люксембурге в июне 1991 г. канцлер Германии Гельмут Коль предложил разработать программу сотрудничества в области внутренних дел и правосудия, а также провести «коммунализацию» политики иммиграции и предоставления политического убежища, т.е. передать ее из компетенции национальных государств в компетенцию сообществ.

Маастрихтский договор. Впервые положения о сотрудничестве в области внутренних дел и правосудия были введены Договором о Европейском Союзе (разд. VI «Сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере»). Они были отнесены к так называемой третьей «опоре» ЕС, где решения принимаются на основе межправительственного сотрудничества государств-членов при минимальном вмешательстве органов ЕС.

В разд. VI Договора о Европейском Союзе были определены девять сфер политики внутренних дел и правосудия, представляющих общий интерес для государств-членов, а именно:

- политика предоставления политического убежища;
- контроль над внешними границами Союза;
- иммиграционная политика;
- противодействие наркотической зависимости;
- противодействие мошенничеству, в том числе с платежными документами;
- сотрудничество в области гражданских дел;
- сотрудничество в области уголовного права;
- таможенное сотрудничество;
- сотрудничество национальных полицейских служб, создание Европейского полицейского ведомства (Европол).

Для осуществления сотрудничества был создан Совет министров внутренних дел и правосудия. Под его эгидой были начаты совместные полицейские акции, в том числе направленные на борьбу с распространением наркотиков.

После вступления в силу Маастрихтского договора институты ЕС в течение нескольких лет требовали более полной «коммунитаризации» третьей «опоры», однако не все страны ЕС соглашались с этим. После горячих дебатов на Межправительственной конференции 1996–1997 гг. было предложено создать «европейское пространство свободы, безопасности и правосудия», обеспечить свободу передвижения граждан ЕС и приблизить политику Евросоюза к их нуждам.

Амстердамский договор и реформа третьей «опоры». Амстердамский договор провозгласил формирование «пространства свободы, безопасности и правосудия» приоритетной задачей Европейского Союза. В нем также была проведена глубокая реформа третьей «опоры». Шесть из девяти перечисленных в Маастрихтском договоре сфер общего интереса ЕС были переведены из компетенции национальных государств в смешанную компетенцию, или из третьей «опоры» в «опору». Таким образом, в первой «опоре» оказались:

- политика предоставления политического убежища;
- контроль над внешними границами Союза;
- иммиграционная политика;

- противодействие наркотической зависимости;
- противодействие мошенничеству, в том числе с платежными документами;
- сотрудничество в области гражданских дел.

После вступления в силу Амстердамского договора политика внутренних дел и правосудия оказалась поделенной между первой и третьей «опорами». Положения о свободном передвижении граждан, иммиграции и политическом убежище отныне отнесены к компетенции Сообщества (первая «опора»), тогда как сотрудничество полицейских и правовых ведомств осталось в сфере межправительственного сотрудничества (третья опора).

В третьей «опоре» появились новые инструменты принятия решений: общие позиции, рамочные решения, решения и конвенции. Комиссия получила право исключительной законодательной инициативы, Совет — возможность применять процедуру совместного решения.

В Амстердамский договор были включены Протокол об интеграции шенгенского законодательства (*Schengen acquis*) и Протокол о порядке предоставления политического убежища в ЕС гражданам государств — членов Союза.

«**План Тампере**». Внеочередной саммит Европейского Союза в г. Тампере (Финляндия) состоялся 15–16 октября 1999 г. Он разработал программу создания «пространства», получившую название «План Тампере». В документе названы три приоритетные сферы деятельности.

Первая сфера — иммиграционная политика и предоставление политического убежища. Было решено усилить борьбу с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми, а также создать на территории ЕС единую систему предоставления политического убежища. Ключевым элементом нового подхода к иммиграционной политике стало сотрудничество с третьими странами.

Вторая сфера — формирование европейского правового пространства. Речь шла о взаимном признании решений национальных судов с тем, чтобы население ЕС имело возможность обращаться в суд в любом из государств на тех же условиях, что и в своей стране, а преступники не могли пользоваться различиями в национальных систе-

мах правосудия. Первым шагом в этом направлении стала разработка принципов взаимного признания судебных решений в сфере семейного законодательства, деле защиты евро от подделок и обеспечения финансовых интересов Сообщества.

Третья сфера — борьба с организованной преступностью. Совет ЕС постановил создать специальное ведомство Евроюст (*EUROJUST*) в составе прокуроров национальных государств, судей высокого ранга и офицеров полиции.

В июне 2004 г. Комиссия объявила об успешном выполнении «Плана Тампере» и завершении, таким образом, начальной фазы создания пространства свободы, безопасности и правосудия. С 1 января 2005 г. решения по вопросам иммиграционной политики, политического убежища и охраны границ принимаются в Совете квалифицированным большинством.

Пятилетние программы. Лиссабонский договор. В ноябре 2004 г. на саммите в Гааге (Нидерланды) лидеры ЕС утвердили пятилетнюю программу и план действий по дальнейшему углублению сотрудничества в сфере внутренних дел и правосудия. Гагская программа (2005–2009) содержала ряд приоритетных направлений, по существу охватывающих все сферы сотрудничества, в их числе:

- гражданство Евросоюза и обеспечение прав граждан (в частности, учреждение Агентства основных прав);
- противодействие терроризму (усиление информационного обмена, борьба с системами найма террористов и финансирования террористических организаций);
- защита информации при должном обеспечении ее сохранности;
- облегчение доступа граждан к правосудию.

Положения Гагской программы продолжены в следующей, Стокгольмской пятилетней программе, утвержденной в декабре 2009 г.

Вопросы внутренних дел и правосудия заняли одно из центральных мест в повестке дня работы Конвента «Будущее Европы». Его предложения стали основой соответствующего раздела Лиссабонского договора, что позволило Евросоюзу завершить реформу третьей «опоры», начатую еще Амстер-

дамским договором. Проведена полная «коммунитаризация» политики ЕС в области внутренних дел и юстиции. Третья «опора» прекратила свое существование, полномочия институтов ЕС распространятся на положения о полицейском и уголовно-правовом сотрудничестве, а значит, на всю сферу внутренних дел и юстиции.

14.2. Иммиграционная политика и политика убежища

Вдоль берегов Греции, Италии и Испании пограничники регулярно перехватывают лодки и катера, заполненные нелегальными мигрантами. Кроме тех, кто проникает на территорию ЕС без виз, многие остаются там после истечения срока действия визы. Поэтому точное число нелегальных иммигрантов в странах ЕС установить невозможно. Косвенно о масштабах явления свидетельствует то, что с просьбой о предоставлении политического убежища в ЕС ежегодно обращается до 400 тыс. человек.

В рамках «Вехи Тампере» Евросоюз начал разрабатывать общую политику предоставления политического убежища и иммиграции, а также укреплять внешние границы, чтобы пресечь доступ нелегальных иммигрантов. Данное направление затрагивает такие политически чувствительные вопросы, как предотвращение эмиграции из третьих стран, пресечение нелегального перехода границы, регулирование жизни иммигрантов в странах ЕС. Ранее практика отдельных государств в данной сфере сильно различалась, что затрудняло выработку общих для ЕС принципов и стандартов.

Уточним понятия

Международная миграция (лат. *migratio* — переселение) — движение населения через государственные границы. Мигрант — лицо, переселяющееся из одной страны в другую, а для страны, из которой мигрант уезжает, он является эмигрантом; для страны, в которую прибывает, — иммигрантом.

Миграционная политика — комплекс правил, мер и ограничений, направленных на упорядочение гражданских

и общественных отношений в области перемещения лиц через границу.

Иммиграционная политика — политика государства, регулирующая иммиграционные потоки, противодействие нелегальной иммиграции, а также положение легально приехавших в страну иммигрантов. Чаще всего, когда говорят «миграционная политика» государства, имеют в виду именно иммиграционную политику.

В июле 2001 г. Комиссия предложила ввести в области иммиграционной политики метод открытой координации для более эффективного обмена информацией между государствами-членами о практических результатах и планах в данной сфере. Параллельно была начата гармонизация национального законодательства и политики государств-членов с целью создания общей системы предоставления убежища, включающая:

- единые условия рассмотрения ходатайств об убежище;
- обязательные для всех стран стандарты содержания претендентов в течение срока рассмотрения их заявлений;
- сближение национальных норм, определяющих статус беженца.

С сентября 2002 г. начал функционировать Европейский фонд по приему беженцев, созданный по настоянию государств, которые принимают основную их массу.

Гармонизация основ правового статуса беженцев и принципов их приема странами Евросоюза была проведена на основе Женевской конвенции ООН 1951 г., Директивы Совета от 27 января 2003 г. «О минимальных нормах для приема в государствах-членах лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища» и Дублинской конвенции, преобразованной в Регламент Совета от 15 февраля 2003 г. В соответствии с новым регламентом ответственность за предоставление политического убежища была возложена на государство, где легально проживал родственник претендента на статус. Чтобы облегчить государствам-членам процесс предоставления убежища и исключить повторные претензии претендентов, в 2003 г. была внедрена система Евродак (*Eurodac*) — дактилоскопиче-

ская база данных, содержащая отпечатки пальцев претендентов на политическое убежище.

Во исполнение Гаагской программы в декабре 2005 г. Совет принял Директиву о статусе беженцев, что явилось важным шагом на пути к созданию общеевропейского режима политического убежища. В документе содержатся положения о минимально возможной гармонизации соответствующих режимов государств-членов. В феврале 2006 г. Комиссия представила рабочую программу взаимодействия государств — членов ЕС с целью дальнейшей гармонизации системы предоставления убежища.

В рамках Гаагской программы в сентябре 2005 г. Комиссия выдвинула проект директивы о репатриации нелегальных иммигрантов, которая после долгих дебатов была утверждена Европарламентом в июне 2008 г. Документ предусматривает установление общих правил репатриации, включая принудительные меры вплоть до тюремного заключения. Он также вводит процедуры, обеспечивающие соблюдение прав иммигрантов.

В 2007 г. Президент Франции Николя Саркози в ходе своей предвыборной кампании выдвинул идею Пакта об иммиграции. Он был одобрен главами государств и правительств ЕС на саммите в Брюсселе в октябре 2008 г. в ходе французского председательства. Пакт представляет собой программу формирования общей иммиграционной политики Евросоюза по пяти основным направлениям.

Защита внешней границы Евросоюза. На национальном уровне каждое государство Евросоюза, имеющее внешнюю границу, по-прежнему контролирует свой участок, опираясь на нормы шенгенского законодательства. На уровне Евросоюза усиливается агентство охраны внешних границ — ФРОНТЕКС (подробнее о нем см. п. 3 данной главы).

Регулирование легальной миграции в соответствии с возможностями каждого государства-члена принимать и трудоустраивать иммигрантов. Главную роль здесь призвана сыграть «голубая карта» (*blue card*) по образцу американской «зеленой карты», которая вводится для привлечения в страны ЕС высококвалифицированных специалистов.

Сокращение притока неквалифицированной иностранной рабочей силы, главным образом в форме нелегальной иммиграции. Как отмечалось, это направление почти целиком покрывается Директивой о репатриации. В Пакте об иммиграции предусмотрены новые методы сотрудничества государств-членов. Теперь страны ЕС, например, могут использовать совместные рейсы для вывоза нелегалов, заключать соглашения о реадмиссии (возвращении нелегальных мигрантов на родину) объединять усилия в борьбе с торговлей людьми.

Создание общей системы предоставления убежища. С 2010 г. вводятся единые гарантии предоставления убежища всеми государствами-членами и унифицированный статус беженца.

Поддержка стран — экспортеров мигрантов. Евросоюз стремится улучшить условия поступления и проживания легальных иммигрантов, одновременно сократив численность нелегальных иммигрантов. На его средства в третьих странах организуются пункты сбора переселенцев и курсы изучения европейских языков. Для легальных мигрантов расширяются возможности обучения и трудоустройства в странах ЕС, облегчается перевод заработанных ими средств на родину. В отношении нелегальных мигрантов ЕС вводит меры, содействующие их добровольному возвращению на родину, а также развивает взаимодействие с властями стран — поставщиков мигрантов.

14.3. Регулирование пересечения границ

Соглашение между правительствами Бельгии, Люксембурга, Нидерландов, ФРГ и Франции о постепенной отмене контроля на общих границах было подписано в местечке Шенген (Люксембург) 14 июня 1985 г. Соглашение преследовало следующие цели:

- взаимное признание визы одного из государств Европейских сообществ на территории других;
- постепенная отмена контроля на внутренних границах;
- установление режима свободного передвижения для всех граждан стран — участниц Соглашения, а также других государств ЕС и третьих стран.

Шенгенская конвенция, подписанная теми же государствами в 1990 г., учредила правила пересечения внутренних

границ на основе принципа прозрачности (что означало отмену контроля за пересечением) и установила ответственность государств — членов ЕС за рассмотрение заявлений о предоставлении политического убежища. Право на передвижение внутри шенгенского пространства получили также граждане третьих стран — на три месяца и без возможности занятия профессиональной деятельностью. На основе этой конвенции были установлены единые условия въезда в ЕС для иностранцев и введена единая шенгенская виза.

Уточним понятия

Шенгенские правила (*Schengen acquis*) представляют собой свод нормативных актов, изначально принятых на основе межправительственного сотрудничества, а затем инкорпорированных в право ЕС посредством Протокола к Амстердамскому договору. В состав *Schengen acquis* входят Шенгенское соглашение (1985); Конвенция о его применении, или Шенгенская конвенция (1990); протоколы о постепенном присоединении к шенгенской зоне государств — членов ЕС, а также все документы, которые развивают законодательство и вносят в него поправки.

Отмена контроля на внутренних границах шенгенских стран потребовала укрепления их внешних границ. С этой целью в Страсбурге в 1995 г. начала работать Шенгенская компьютерная информационная система (SIS) для обмена информацией между иммиграционными и полицейскими ведомствами стран-участниц. Главный компьютер системы (C-SIS) связан с национальными (N-SIS), что дает возможность собирать данные о нарушителях визового режима, разыскиваемых преступниках и пропавших без вести людях.

Шенгенская конвенция вступила в силу 26 марта 1995 г. Первоначально пограничный контроль отменили семь стран: Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Франция, Германия, Италия и Португалия. В течение нескольких лет в шенгенское пространство вошли все государства ЕС, кроме Великобритании и Ирландии. Не входящие в ЕС Норвегия и Исландия были в 2001 г. допущены в шенгенское пространство благодаря тому, что у них отсутствовал контроль на грани-

цах с Финляндией и Швецией. За это Норвегия и Исландия обязались участвовать в полицейском сотрудничестве в рамках шенгенской группы. Особое положение Великобритании и Ирландии, а также Норвегии и Исландии было учтено во всех нормативных актах, развивающих шенгенское законодательство.

Страны — кандидаты на вступление в ЕС согласно Протоколу об интеграции *Schengen acquis* в Амстердамский договор обязывались полностью принять шенгенское законодательство. В декабре 2007 г. к шенгенскому пространству присоединились девять новых стран Евросоюза. Вступление Кипра было отложено до 2011 г. В ноябре 2008 г. в шенгенское пространство вошла также Швейцария. Болгария и Румыния, вступившие в ЕС в 2007 г., войдут в него не раньше 2011 г.

Стремясь упорядочить имеющееся законодательство об охране границ, в марте 2006 г. Евросоюз принял Кодекс Сообщества о пересечении людьми границ ЕС, или так называемый Шенгенский кодекс о границах.

В 2005 г. в Варшаве начало работать агентство охраны внешних границ ФРОНТЕКС (FRONTEX). В его задачи входит:

- координация оперативных действий государств-членов по охране внешних границ;
- анализа угроз и рисков на отдельных участках границы ЕС;
- оказание помощи государствам-членам в обучении персонала национальных пограничных служб;
- оказание помощи государствам-членам в организации совместных операций по депортации нелегальных иммигрантов.

Агентство является органом Сообщества и юридическим лицом.

14.4. Правоохранительные ведомства ЕС

Европейское полицейское ведомство (Европол) действует с 1999 г., его штаб-квартира расположена в Гааге. Европол оказывает содействие полицейским службам государств — членов ЕС в расследовании тяжких преступлений, затрагивающих интересы двух и более стран.

В функции Европола входят сбор, анализ и обмен информацией с целью противодействия нелегальной торговле наркотиками, ядерными, взрывчатыми и радиоактивными веществами, оружием, крадеными машинами, антиквариатом, произведениями искусства, и фальшивыми документами. Его работа направлена против таких явлений, как:

- деятельность сетей нелегальной иммиграции и транспортировка людей;
- терроризм;
- покушения на собственность, мошенничество, кражи и рэкет;
- подделка денежных знаков;
- кибер-преступления;
- коррупция;
- нанесение ущерба окружающей среде.

Мандат Европола распространен на отмывание денег в связи с каждым из перечисленных видов преступлений. С ноября 2003 г. Совет наделил Европол еще более широкими полномочиями, включающими координацию действий в борьбе с международным терроризмом.

С 1 января 2010 г. Европол стал агентством ЕС, и теперь его финансирование осуществляется не силами государств-членов, а непосредственно из общего бюджета ЕС. Возросли операционные возможности агентства, в частности в расследовании тяжких трансграничных преступлений, также борьбе с подделками банкнот и монет евро. Также улучшилось информационное обеспечение деятельности Европола.

Евроюст. В марте 2002 г. в Гааге начал функционировать Евроюст (*EUROJUST*) — своего рода прообраз Европейской генеральной прокуратуры. Евроюст координирует деятельность национальных ведомств, ответственных за расследование тяжких преступлений, а также облегчает оказание государствами-членами взаимной правовой помощи. В состав Евроюста входят прокуроры национальных государств, судьи высокого ранга и офицеры полиции.

Деятельность Евроюста обычно распространяется на те случаи, когда в расследовании участвуют сразу несколько государств. Но он может заниматься и делами, которые затра-

гивают лишь одну из стран ЕС или третьей страны. В сферу компетенции Евроюста попадают все преступления, перечисленные в Конвенции о Европоле, а также компьютерные преступления, отмывание денег, преступления против окружающей среды, мошенничество и коррупция. Евроюст — коллективный орган, в котором представитель каждой страны-члена имеет по одному голосу. Деятельность Евроюста финансируется из бюджета Сообщества, за исключением заработной платы судей, прокуроров и полицейских, которые находятся на содержании государств — членов ЕС.

По Лиссабонскому договору оперативные возможности Евроюста расширяются. Он сможет начинать уголовное расследование, рекомендовать национальным властям начать судебное преследование, а также координировать уголовные расследования и судебные преследования, проводимые странами ЕС.

Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством — ОЛАФ (*Office Européen de Lutte Anti-Fraude — OLAF*) было учреждено в 1998 г. для борьбы с мошенничеством, коррупцией и иной противоправной деятельностью, посягающей на финансовые интересы Сообществ. Основной задачей ОЛАФ является выявление случаев недоплаты средств в бюджет ЕС или незаконного их использования. ОЛАФ уполномочен осуществлять проверку деятельности органов Союза, обладающих автономным бюджетом, например, Европейского центрального банка.

14.5. Борьба с организованной преступностью

До вступления в силу Лиссабонского договора борьба с организованной преступностью находилась в основном в компетенции национальных государств в отличие от описанных выше иммиграционной политики, политики предоставления убежища и охраны границ — сферы смешанного компетенции ЕС и государств-членов. Сотрудничество государств-членов в борьбе с организованной преступностью осуществляется по таким направлениям, как терроризм, распространение наркотиков, торговля людьми, отмывание нелегальных доходов, экономические и компьютерные преступ-

ления (кибер-преступления). Начиная с 1997 г. Евросоюз принял несколько планов по борьбе с организованной преступностью.

Борьба с наркотиками. С конца 1990-х годов Европейский Союз реализует комплексную стратегию действий в данной сфере. Ее основными направлениями являются противодействие производству наркотиков и их транспортировке через границы государств-членов, борьба с поставками прекурсоров — препаратов, используемых для изготовления наркотиков, борьба с отмыванием доходов от наркобизнеса. Стратегия предусматривает создание совместных групп по расследованию преступлений, связанных с наркотиками. Координация действий государств-членов возлагается на Европол и Евроюст.

В рамках стратегии разработаны планы действий, содержащие перечень приоритетных направлений и конкретных задач. В настоящее время действует План, рассчитанный на 2005—2012 гг. В нем анализируются сильные и слабые стороны международного сотрудничества правоохранительных органов по противодействию наркоугрозе и определяются три уровня сотрудничества. Первый уровень охватывает деятельность в рамках компетенции ЕС (охрана здоровья, отмывание денег, помощь развивающимся странам); второй — сотрудничество между государствами ЕС; третий — партнерство с международными организациями.

Важным событием в борьбе с потреблением наркотиков стало учреждение в 1993 г. Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании, расположенного в Лиссабоне. Он координирует деятельность национальных центров и публикует ежегодные доклады, информирующие органы ЕС и общественность о положении дел в данной сфере.

Борьба с терроризмом. На сотрудничество стран ЕС в сфере внутренних дел и правосудия значительное влияние оказали события в США 11 сентября 2001 г., когда террористическим атакам подверглись башни Всемирного торгового центра в Нью-Йорке и здание Пентагона. В ответ на это Евросоюз усилил взаимодействие с США и в двухнедельный срок принял решения о Плате действий по борьбе с терроризмом и введению европейского ордера на арест. Названный

план предусматривал усиление полицейского и правового сотрудничества, разработку международной правовой базы для антитеррористических действий, противодействие финансированию террористических организаций, ужесточение требований к безопасности авиарейсов.

Полезно запомнить. *Определение терроризма*

В соответствии с Рамочным решением Совета «О борьбе с терроризмом» 13 июня 2002 г. террористическими считаются умышленные действия, которые способны нанести серьезный ущерб какой-либо стране или международной организации, если человек или группа лиц, совершающих эти действия, ставят своей целью:

- значительно запугать население;
- оказать сильное давление на власти государства или международную организацию для того, чтобы они совершили какое-либо действие или отказались от его совершения;
- серьезно дестабилизировать или разрушить основные политические, конституционные, экономические или социальные структуры страны или международной организации.

Террористическими считаются следующие действия: нападение на человека с целью его убийства или нанесения серьезных телесных повреждений; захват заложников; массовые разрушения; захват судна или самолета; изготовление биологического, ядерного, химического оружия; действия, вызывающие пожар или стихийное бедствие, угрожающее жизни населения; нанесение ущерба системам водо- и электроснабжения.

Общее определение терроризма упростило процедуру задержания преступника и следствие над ним. Во многих государствах Евросоюза ранее не было законов о борьбе с терроризмом, поэтому там не преследовались лица за подстрекательство к терроризму, финансирование террористов и членство в террористических организациях. К декабрю 2001 г. в ЕС был подготовлен список европейских и международных террористических организаций, а также их лидеров и активистов. ЕС

обязался заморозить финансовые средства и счета лиц и международных организаций, упомянутых в данном перечне.

Списки террористических организаций постоянно обновляются. Теперь в Евросоюзе фактически действует три списка. Первый целиком посвящен Талибану, Аль-Каиде и всем лицам и организациям, связанным с ними (всего 305 лиц и 101 организация). Он составлен на основании решения Совета Безопасности ООН. Второй — собственный список Евросоюза. Третий список засекречен и используется лишь спецслужбами.

В январе 2004 г. вступил в силу единый европейский ордер на арест (ЕОА), заменивший существовавшую процедуру экстрадиции. ЕОА представляет собой решение суда одного из государств — членов ЕС, направленное другому государству с целью задержания и передачи разыскиваемого лица для уголовного преследования или тюремного заключения. Новая процедура не требует административных и политических решений, сводится только к юридической стороне и занимает максимум 90 дней. Однако государство ЕС имеет право потребовать вернуть своего гражданина после того как он осужден, для отбывания наказания на родине.

Уточним понятия

Экстрадиция (выдача преступников) в международном праве — передача для привлечения к ответственности или приведения в исполнение приговора лица, совершившего преступление, тем государством, на территории которого находится преступник, государству, на территории которого было совершено преступление, или государству, гражданином которого является преступник.

Применение ордера опирается на статус гражданства ЕС и взаимное признание государствами-членами их судебной практики. Например, в свое время французские и бельгийские судебные власти отказались выдать баскских террористов Испании. Франция тщетно пыталась добиться экстрадиции из Великобритании Рашида Рамди, обвинявшегося в организации взрывов в парижском метро. После вступления в силу европейского ордера на арест судебные власти государств-членов уже не могут уклоняться от его исполнения. Статистика применения ордера в странах Евросоюза растет из года в год.

Государства ЕС пришли к соглашению по поводу списка трансграничных преступлений, к которым будет применяться ордер. К ним относятся преступления с применением насилия, посягательство на общественную собственность, мошенничество, незаконная торговля, биотерроризм, отмывание денег, транспортировка наркотиков, компьютерные преступления. Но в список не включены действия, которые по-разному толкуются законодательством в государствах ЕС: эвтаназия, хранение наркотиков и др.

После террористических актов в Мадриде (2004) и в Лондоне (2005) лидеры ЕС заявили о необходимости создания новых инструментов для борьбы с терроризмом. Для этого был организован Ситуационный центр (*Situation centre*), который собирает информацию о возможных террористических действиях в ЕС и третьих странах, а также введен пост Координатора по борьбе с терроризмом.

В июне 2008 г. Совет принял два важных решения о противодействии терроризму. Во-первых, был одобрен проект директивы о защите ключевых инфраструктур ЕС в случае угрозы теракта. Каждое государство вправе определять, какие объекты на своей территории отнести к жизненно важным — «критическим». Ключевыми в директиве названы объекты энергетической инфраструктуры (электро-, нефте- и газоснабжение) и транспортные сети. Во-вторых, Совет принял поправку к действующему рамочному решению по борьбе с терроризмом. К числу уголовно наказуемых преступлений были добавлены подстрекательство и вовлечение в террористическую деятельность путем рекрутирования, подготовки, использования Интернета для распространения информации и пропаганды терроризма.

Выводы, проблемы, тенденции

1. «Пространство свободы, безопасности и правосудия» — третий по счету амбициозный проект Евросоюза после ЕВР и ЭВС. Его реализация началась после принятия Амстердамского договора (1997), который заложил правовую основу «пространства» и определил его состав: иммиграционная политика; политика убежища и охраны границ, полицейское и уголовно-правовое сотрудничество, а также сотрудничество по гражданским делам. За десять с небольшим лет были

сформированы институциональные, политические и финансовые механизмы «пространства», а его развитие стало одним из стратегических приоритетов ЕС.

2. По мере создания «пространства свободы, безопасности и правосудия» наблюдался переход от межправительственного сотрудничества к наднациональному регулированию. Однако данный процесс происходил неравномерно. Иммиграционная политика, политика убежища и охраны общей границы ЕС довольно быстро перешли в компетенцию его органов. Уголовно-правовая сфера (включая борьбу с организованной преступностью) оставалась в компетенции государств-членов, поэтому интеграция здесь могла развиваться только на основе межправительственного сотрудничества.

Лиссабонский договор (2007) положил конец асимметричному развитию «пространства». Теперь все его положения регулируются единым сводом правовых инструментов, голосованием (за некоторым исключением) квалифицированным большинством в Совете и процедурой совместного принятия решений с участием Комиссии, Совета и Европарламента.

Стокгольмская программа (2009) ставит цель перейти в рамках «пространства» от минимальных общих стандартов к общей политике.

3. Внутренние дела и правосудие остаются жизненно важной сферой деятельности Европейского Союза. Перспективным направлением развития «пространства свободы, безопасности и правосудия» становится усиление внешнего аспекта внутренней безопасности. Евросоюз признает, что международное сотрудничество, в том числе с Россией, необходимо для эффективного противодействия организованной преступности и регулирования миграционных потоков.

Контрольные вопросы

1. В чем важность положений Маастрихтского договора для развития сферы внутренних дел и правосудия?

2. Что такое «коммунитаризация» третьей «опоры»? В чем суть реформы внутренних дел и юстиции по Амстердамскому договору? По Лиссабонскому договору?

3. Как повлияли события 11 сентября 2001 г. на развитие сферы внутренних дел и правосудия? Как Вы оцените эффективность методов ЕС борьбы с терроризмом?

4. Как соотносятся процессы углубления и расширения интеграции в сфере внутренних дел и правосудия?

5. Каковы результаты иммиграционной политики и политики убежища?

Литература

Основная

Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М.: Научная книга, 2009. С. 106–134.

Введение в право Европейского Союза: учеб. пособие / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Эксмо, 2006. С. 153–158.

Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. М.: УРСС, 2001. С. 193–235.

Европейский союз: факты и комментарии. М.: Ассоциация европейских исследований. URL: <http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive.html>

Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора. М., 2008. С. 80–87, 195–200.

Дополнительная

Потемкина О.Ю. ЕС: конституционный тупик» или продолжение реформы? // Современная Европа. 2008. № 4.

Шенгенский кодекс о границах / пер. и предисл. А.О. Четверикова. URL: <http://eulaw.ru/translation/ru/schengen-code>

Интернет-ресурсы

Europa. Gateway to the European Union. Justice, Freedom and Security. URL: http://europa.eu/pol/justice/index_en.htm

EU Policy Portal. Justice and Security. URL: <http://www.euractiv.com/Section?idNum=3751128>

Сайт Европола. URL: <http://europol.eu>

Сайт Евроста. URL: <http://eurojust.eu>

Сайт ОЛАФ. URL: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html

Сайт ФРОНТЕКС. URL: <http://frontex.europa.eu>

Глава 15

СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЕС

- ◆ *Предпосылки, цели и механизмы Лиссабонской стратегии*
- ◆ *Реформа стратегии и ее результаты* ◆ *Новая стратегия «Европа 2020»*

Завершение XX столетия стало для Европейского Союза основанием для подведения полувековых итогов европейской интеграции и формирования новых ее целей. Евросоюзу предстояло сохранить за собой роль одного из главных центров современного мира, достойно отвечая при этом на вызовы глобализации. Первая долгосрочная стратегия ЕС была утверждена на сессии Европейского совета, состоявшейся в марте 2000 г. в Лиссабоне. Принятая тогда программа была рассчитана на 10 лет. С тех пор она дважды корректировалась, но главная идея — обеспечить Евросоюзу наиболее благоприятные перспективы в новом веке — сохранилась.

15.1. Предпосылки, цели и механизмы Лиссабонской стратегии

Предпосылки. К началу нового столетия страны ЕС добились впечатляющих успехов в экономическом и социальном развитии. Многие из них занимали верхние строки в мировом рейтинге благосостояния. Вместе с тем Евросоюз постепенно терял позиции на мировых рынках, особенно на фоне быстро развивающихся Китая, Индии и других стран с формирующимися рынками. На протяжении всех 1990-х годов темпы роста ВВП в странах ЕС были заметно ниже, чем в США (соответственно 2,0 и 3,3%). В 2000 г. уровень производительности труда в ЕС почти на 10% был ниже, чем в США. Основные причины данных негативных явлений кроются: в недостаточном развитии науки и техники, старении населения и неадекватной структуре занятости.

В 2000 г. расходы ЕС-15 на НИОКР составили 1,8% ВВП, в США — 2,7, а в Японии — 3%. По абсолютным показателям расходов на науку и технику Европейский Союз несколько превосходил Японию, но заметно уступал Соединенным Штатам, отставание от которых с каждым годом только увеличивалось. Если в 1992 г. ЕС тратил на НИОКР 113 млрд евро, а США 128 млрд евро, то в 2000 г. этот показатель равнялся соответственно 164 и 287 млрд евро.

Люди старше 65 лет составляли в 2000 г. 16% населения ЕС-15, а их общая численность достигала 61 млн человек. Причем по прогнозам к 2050 г. она вырастет до 103 млн человек. Как следствие, на каждого пожилого человека будет приходиться только два человека в трудоспособном возрасте, тогда как в 2000 г. их было четыре. Чтобы обеспечить достойные условия жизни пенсионерам, люди в трудоспособном возрасте должны будут трудиться с гораздо большей отдачей. В противном случае уровень жизни всех европейцев начнет снижаться. Старение населения также увеличивает государственные расходы на выплату пенсий и здравоохранение, что ограничивает возможности властей вкладывать средства в научно-технические и инфраструктурные проекты.

В 2000 г. доля безработных в общей численности рабочей силы ЕС-15 составляла 8,4% по сравнению с 4–5% в США и Японии. Причем около половины безработных в странах ЕС не имели занятости более года, что свидетельствовало о серьезных структурных диспропорциях на европейском рынке труда — несоответствии между востребованными и предлагаемыми специальностями. Высокий уровень безработицы усиливал социальные и экономические проблемы общества, в том числе ограничивал платежеспособный спрос, увеличивал нагрузку на бюджет (выплата пособий), снижал мотивацию к труду.

Основные цели. Лиссабонская стратегия была принята в марте 2000 г. на сессии Европейского совета в столице Португалии. Первоначально стратегия была рассчитана на 10 лет. Ее главной целью называлось превращение ЕС в «самую динамично развивающуюся и конкурентоспособную экономику в мире». При этом подчеркивались две качественные характеристики экономики ЕС: она должна основываться на

знаниях и строиться на принципах устойчивого развития. В свою очередь, устойчивое развитие предполагает: устойчивые темпы экономического роста, создание большого числа качественных рабочих мест и достижение социального сплочения (обеспечение достойных условий жизни всем группам населения).

В Лиссабонской стратегии с момента ее старта выделялось две «опоры»: экономическая и социальная. Когда в 2001 г. на саммите ЕС в шведском г. Гётеборге была принята Стратегия устойчивого развития, к ним добавилась третья «опора» — защита окружающей среды, ведь под устойчивым развитием понимается такое «развитие, которое позволяет удовлетворять существующие в настоящем потребности, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности». Следовательно, сохранение окружающей среды и природных ресурсов является его неотъемлемой частью.

В первой — экономической — «опоре» были заданы две количественно определенные цели: добиться ежегодного прироста ВВП на 3% и увеличить расходы ЕС на НИОКР до 3% ВВП. Иными словами, планировалось не только повысить темпы экономического роста, но и обеспечить его высокое качество за счет использования новейших достижений науки и техники. Ставилась задача превратить экономику ЕС в экономику знаний. Помимо названных количественных показателей, стратегия содержала и другие цели, в частности завершение формирования единого внутреннего рынка, развитие финансовых рынков и информационно-коммуникационных технологий, создание европейского исследовательского пространства, улучшение условий для деятельности малого и среднего бизнеса.

Во второй — социальной — «опоре» задавались три количественно определенные цели: повысить долю занятых среди трудоспособного населения до 70%, увеличить занятость среди пожилых людей до 50, а среди женщин — до 60%. Таким образом, основная идея заключалась в том, чтобы максимально задействовать имевшиеся в обществе трудовые резервы. Это позволило бы повысить темпы роста экономики и соответственно общий уровень жизни. В качестве других приоритетов назывались: социальная интеграция, искорене-

ние бедности, развитие образовательных программ, улучшение социальной защищенности.

Третья «опора» — защита окружающей среды — включала широкий комплекс мер, а именно исполнение государствами ЕС обязательств по Киотскому протоколу; выполнение плана действий ЕС в области защиты окружающей среды; сохранение биологического разнообразия и оптимальное использование природных ресурсов.

Механизмы. В Лиссабонскую стратегию были включены практически все направления политики ЕС, касающиеся социально-экономического развития и инноваций. Таким образом, Евросоюз пытался увязать все действия в данных областях и получить синергетический эффект — результат, превосходящий по качеству и масштабу сумму результатов по отдельным направлениям. Лиссабонская стратегия должна была не только объединить усилия стран, но и позволить им выйти на качественно новый уровень социально-экономического развития, что невозможно сделать поодиночке.

До 2000 г. отдельные части будущей Лиссабонской стратегии находились «на разных этажах» административного аппарата ЕС. Общие направления экономической политики Евросоюза (ОНЭП) (*Broad Economic Policy Guidelines*) обеспечивали реализацию экономической части ЭВС. Параллельно в ЕС действовало три так называемых процесса, инициированных тем или иным саммитом Европейского совета:

- *Люксембургский процесс*, известный также как Европейская стратегия в области занятости, был начат в 1997 г. В его рамках Совет и Комиссия принимают направления деятельности в области занятости. Содержащиеся в них рекомендации реализуются странами ЕС при проведении национальной политики занятости.
- *Кардиффский процесс*, название которому дал г. Кардифф в Уэльсе (Великобритания), действует с 1998 г. Он увязал политику занятости с задачами устойчивого развития и другими общими задачами хозяйственного развития. Основные среди них — повышение конкурентоспособности экономики, а также улучшение функционирования рынков товаров, услуг и капиталов;
- *Кельнский процесс* действует с 1999 г. В его рамках был принят Европейский пакт занятости. Цель данного пак-

та — наладить эффективное сотрудничество между всеми сторонами, от деятельности которых зависит состояние рынка труда. К таковым относятся органы, ответственные за формирование бюджета, определение денежно-кредитной политики, установление уровня зарплат и проведение структурной политики, а также общественные организации и профсоюзы.

Таким образом, сессия Европейского совета в Люксембурге выделила проблему занятости в самостоятельное направление деятельности ЕС. Саммит ЕС в Кардиффе увязал ее с макроэкономической политикой. Кельнский саммит поставил задачу усилить связи между государствами, предпринимателями и профсоюзами в решении вопросов занятости. Лиссабонская стратегия сделала очередной шаг вперед: она объединила все существовавшие ранее «процессы» и сформулировала долгосрочную стратегию социально-экономического развития ЕС.

Лиссабонская стратегия проводилась в жизнь при помощи открытого метода координации (подробнее см. гл. 8, п. 6). Он предусматривает, что принятие мер, необходимых для реализации стратегии, находится в компетенции государств-членов, а не органов ЕС. Ежегодные задачи Лиссабонской стратегии и их количественные показатели определялись государствами-членами на весеннем саммите Европейского совета. Комиссия брала на себя дополнительные функции: осуществляла общую координацию действий отдельных стран и проводила сравнительный анализ принятых ими мер.

Полезно запомнить

Лиссабонская стратегия — комплексная программа социально-экономического развития Европейского Союза. Первоначально принята в 2000 г. на десять лет, а в 2005 г. реформирована.

Количественные цели стратегии были определены следующим образом:

- повышение расходов на НИОКР до 3% ВВП;
- увеличение числа занятых до 70% общей численности населения;

- увеличение числа занятых среди женщин до 60%;
- увеличение числа занятых среди пожилых до 50%;
- повышение ежегодных темпов прироста ВВП до 3%.

К другим целям стратегии относились: защита окружающей среды и выработка единой энергетической политики ЕС.

15.2. Реформа стратегии и ее результаты

Реализация Лиссабонской стратегии сразу натолкнулась на множество препятствий. В 2001 г. темпы роста ВВП 15 стран ЕС резко замедлились, а в 2002–2003 гг. едва превышали 1% в год. Повышение мировых цен на энергоносители и усиление геополитической нестабильности сократило спрос на европейские товары в других частях мира.

В 2004 г. в ЕС вступили десять стран ЦВЕ с быстрорастущими экономиками, что немного улучшило экономическую динамику всего Союза. В то же время усугубилась проблема социального сплочения. ВВП на душу населения в странах-новичках был вдвое ниже, чем в ЕС-15, разрыв между 10% самых богатых и 10% самых бедных граждан ЕС увеличился в 2 раза. В отдельных новых странах отмечалась высокая безработица. В Польше и Словакии она приближалась к 20%, в то время как в ЕС-15 составляла 8%. Производительность труда в странах Центрально-Восточной Европы была почти вдвое ниже, чем в странах Западной Европы.

Затруднения возникли также из-за недостатков самой Лиссабонской стратегии. Ее повестка дня оказалась перегруженной, а приоритеты слабо выделены. Органы ЕС не проявили должного упорства и воли для реализации стратегии. Их действия плохо координировались и чрезмерно зависели от позиции национальных правительств.

Уже к концу 2003 г. Лиссабонская стратегия оказалась на грани срыва. Для ее спасения органы ЕС приняли комплекс экстренных мер. В 2004 г. была создана Группа высокого уровня во главе с Вимом Коком — бывшим премьер-министром Нидерландов. Она провела независимую экспертизу Лиссабонской стратегии и предложила пути ее

модернизации. Весной 2005 г. на сессии Европейского совета в Брюсселе был утвержден обновленный вариант стратегии. Проведенная реформа коснулась трех аспектов: названия, целей и механизмов стратегии.

Программа стала называться «Лиссабонская стратегия роста экономики и занятости» (*The Lisbon Strategy for Growth and Jobs*), а не просто Лиссабонская стратегия, как в 2000 г. Из текста программы исключили амбициозную цель — создать в ЕС «самую конкурентоспособную экономику в мире». Вместо этого (как следует из нового названия) были обозначены два основных приоритета: экономический рост и увеличение числа рабочих мест. Последнее отчасти преследовало пропагандистскую цель — убедить граждан ЕС в том, что стратегия наполнилась реальным содержанием, отвечающим их насущным интересам. Задача повысить качество экономического роста, сформулированная еще в 2000 г., сохранилась. Поэтому остался и ее количественный показатель — увеличить долю расходов на НИОКР в ВВП до 3%. Сохранились и другие прежние приоритеты: социальное сплочение и защита окружающей среды. Еще одна цель — выработать общую энергетическую стратегию ЕС — появилась уже в 2006 г. (она стала четвертой «опорой» Лиссабонской стратегии). Механизм реализации стратегии был усовершенствован и упрощен, также были четко разведены полномочия национальных правительств и органов Евросоюза.

Судить о результатах выполнения Лиссабонской стратегии можно в основном по тем критериям, которые имеют количественное определение: динамика ВВП, расходы на НИОКР, общая занятость и занятость по отдельным категориям граждан. Они касаются двух первых «опор» стратегии — экономической и социальной. Третья «опора» — охрана окружающей среды — не поддается количественной оценке.

В 2006 г. Евросоюз вышел на запланированный уровень роста ВВП — 3% в год. Однако сохранить эту динамику не удалось. С началом в 2008 г. глобального экономического кризиса темпы роста экономики резко замедлились, а в 2009 г. ВВП Евросоюза сократился на 4%.

Из всех количественных показателей хуже всего дело обстоит с расходами на НИОКР. В 2008 г. для ЕС-27 они

равнялись 1,9% ВВП, что даже ниже показателя 2000 г. ЕС-15 — 1,92%. Сейчас европейские инвестиции в НИОКР сосредоточены в традиционных отраслях (в частности, в автомобилестроении). При этом быстрорастущие отрасли (фармацевтика, программное обеспечение, аппаратное оборудование) испытывают значительную нехватку вложений в научные исследования и технологии. ЕС отстает от многих других стран мира по масштабу инвестиций в информационные и коммуникационные технологии (являющихся, кроме всего прочего, важным фактором роста производительности труда). Дополнительные проблемы возникают из-за отсутствия единого европейского патента, формат которого союз не может согласовать уже много лет.

Не реализуется должным образом и концепция «обучения в течение всей жизни» (*lifelong learning*). В странах ЕС национальные системы образования и подготовки кадров медленно реагируют на запросы рынка труда. В высшем образовании ощущается нехватка курсов и программ, дающих практические навыки. При этом многие университеты испытывают длительное недофинансирование.

Уровень занятости трудоспособного населения в ЕС-27 составил в 2008 г. 65%, что не соответствовало поставленной цели — 70%. По сравнению с 2004 г. Евросоюзу удалось на треть сократить структурную безработицу, однако среди молодежи безработица, наоборот, выросла. С началом в 2008 г. экономического кризиса численность безработных в ЕС вновь стала увеличиваться. В качестве позитивного сдвига следует отметить рост числа людей, работающих неполный день или по временному соглашению. Считается, что это повышает гибкость и эффективность рынка труда.

Доля работающих женщин в общей их численности в трудоспособном возрасте составляла в 2008 г. 59%, при целевом значении 60%. Данные по отдельным странам сильно отличались и напрямую зависели от принятой модели семьи. В Греции и Италии работало около 50% женщин, а в Дании, Эстонии, Латвии, Нидерландах, Финляндии и Швеции — более 70%. В среднем по ЕС доля занятых среди пожилых людей равнялась 44%, что значительно ниже целевого показателя в 50%. Для исправления ситуации предлагалось повысить пен-

сионный возраст и увеличить продолжительность стажа, дающего право на пенсию.

15.3. Новая стратегия «Европа 2020»

Хотя вторая версия Лиссабонской стратегии больше соответствовала реальным задачам и возможностям Евросоюза, чем первая, сомнения относительно ее перспектив сохранились, как внутри ЕС, так и за его пределами. Начавшийся в 2008 г. мировой экономический кризис, с одной стороны, поставил крест на прежних планах, а с другой — резко усилил потребность во всеобъемлющей программе реформирования европейской социально-экономической модели.

Цитата

...Европейский совет разработал в 2000 г. так называемую Лиссабонскую программу, призванную превратить Европу в технологического лидера. Однако эта программа постепенно зачахла и в конце концов была приостановлена. Без ускорения роста производительности сложно представить, каким образом Европе удастся сохранить ведущую роль, которую она играла в мировой экономике после Второй мировой войны. Вместе с тем приход к власти новых лидеров во Франции, Германии и Великобритании может создать предпосылки для возобновления реализации Лиссабонской программы.

Алан Гринспен, председатель Федеральной резервной системы США (1987–2006). (Эпоха потрясений. Проблемы и перспективы мировой финансовой системы. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. С. 473)

В марте 2010 г. Комиссия опубликовала проект новой, третьей, версии Лиссабонской стратегии, озаглавленной «Европа 2020. Стратегия умного, устойчивого и инклюзивного роста» (*Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*). Под «умным» ростом понимается развитие экономики, основанной на знаниях и инновациях. «Устойчивым» ростом называется более конкурентоспособная экономика, основанная на эффективном использовании природных ресурсов,

включая все виды энергии. Инклюзивный рост подразумевает высокий уровень занятости, социальное и территориальное сплочение, т.е. сокращение разницы в доходах различных слоев населения и регионов стран ЕС. Планируется, что к 2020 г. Евросоюз достигнет следующих целей:

- занятым будет 75% населения в возрасте 20–64 лет;
- 3% ВВП будет инвестироваться в НИОКР;
- выбросы парниковых газов сократятся на 20% по сравнению с уровнем 1999 г., энергоэффективность ВВП вырастет на 20%, и до 20% будет доведена доля возобновляемых источников в энергобалансе;
- доля детей, прекращающих обучение до получения среднего образования, составит менее 10%, а доля молодых людей с высшим образованием — не менее 40%;
- численность малоимущих не превысит 20 млн человек.

Для реализации поставленных целей выдвигается семь так называемых флагманских инициатив (*flagship initiatives*):

- «Инновационный союз»;
- «Молодежь в движении»;
- «Цифровая повестка дня для Европы»;
- «Европа эффективного использования ресурсов»;
- «Промышленная политика эпохи глобализации»;
- «Развитие новых навыков и создание рабочих мест»;
- «Европейская платформа борьбы с бедностью».

Первые три инициативы относятся к цели «умный» рост, следующие две — к цели «устойчивый» рост, две последние — к цели «инклюзивный» рост. Каждое направление имеет детально разработанный перечень и график действий. В документе подробно определены компетенции органов ЕС, государств-членов, местных властей, заинтересованных лиц и гражданского общества в процессе выполнения стратегии.

Так, в рамках инициативы «европейская платформа борьбы с бедностью» Комиссия отвечает за применение метода открытой координации и привлекает ресурсы Европейского социального фонда. Ей вменяется в обязанность разработать программы социальной интеграции иммигрантов, обучения и занятости социально незащищенных лиц (например, инвалидов), а также провести экспертизу национальных систем

здравоохранения, социального и пенсионного обеспечения. Государства-члены со своей стороны должны будут «развивать коллективную и индивидуальную ответственность» за результаты борьбы с бедностью и социальным исключением. Им предстоит разработать и внедрить специальные меры в отношении групп риска (неполных семей, пожилых женщин, меньшинств, цыган, инвалидов и бездомных), оказывать адекватную финансовую поддержку социально незащищенным слоям населения и обеспечивать их доступ к медицинскому обслуживанию.

Однако как показал десятилетний опыт реализации двух первых версий Лиссабонской стратегии, успех новой программы вовсе не гарантирован. Особенно это касается укрепления конкурентных позиций Евросоюза. С начала нового века его доля в мировом ВВП уменьшилась с 25 до 21% и в 2009 г. сравнялась с долей развивающихся стран Азии. Уже в 2014 г. разница между ними составит 7 процентных пунктов — в пользу азиатского региона (рис. 15.1).

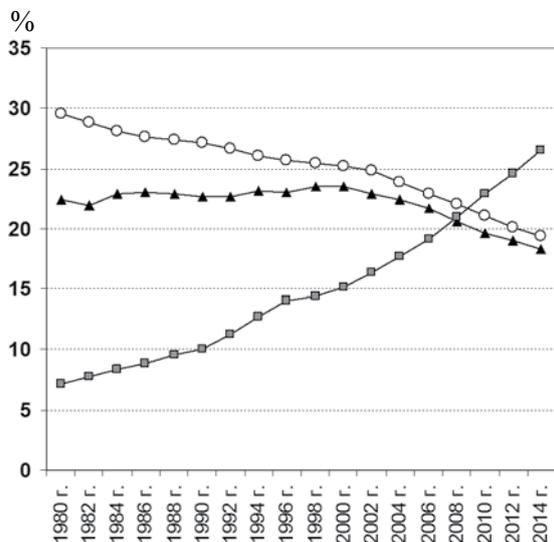


Рис. 15.1. Доля отдельных регионов в мировом ВВП в 1980–2014 гг.: —○— Евросоюз; —▲— США; —■— развивающиеся страны Азии

Источник: World Economic Outlook, IMF.

Органам Евросоюза и его государствам-членам необходимо проделать огромную работу, чтобы цели новой стратегии стали в 2020 г. реальностью. По сути, речь идет о том, чтобы приспособить европейскую модель социального рыночного хозяйства к вызовам глобализации, т.е. о кардинальном улучшении предпринимательского климата, сокращении государственных расходов и сохранении при этом высокого уровня социальной защиты. Достижение этих целей на фоне усиливающегося старения населения весьма проблематично.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Лиссабонская стратегия начиналась как широкомасштабная программа перестройки социально-экономической структуры Европейского Союза с целью укрепить его конкурентные позиции в мире. Поставив во главу угла качество человеческого капитала и инновации, Брюссель задался целью создать самую конкурентоспособную экономику в мире. Стратегия стянула в один узел все сферы деятельности ЕС, касавшиеся повышения эффективности экономики и улучшения качества жизни.

2. Осуществление программы почти сразу столкнулось с большими трудностями. В 2005 г. была проведена реформа Лиссабонской стратегии. Прежняя задача — создать самую конкурентоспособную экономику в мире — была снята. Приоритеты сместились в сторону устойчивого роста, инноваций и занятости. Во второй версии Лиссабонской стратегии имелось четыре «опоры»: экономика, социальная сфера, защита окружающей среды и общая энергетическая политика ЕС. Для первых двух были установлены количественные показатели.

3. Результаты выполнения Лиссабонской стратегии выглядят довольно скромно. Ясной оценке поддаются только те из них, для которых установлены количественные параметры. Евросоюзу пока не удается создать общество знаний, недостаточными остаются темпы роста ВВП, медленно увеличивается общая занятость. Лучше обстоят дела с занятостью женщин и молодежи, есть успехи в развитии гибких форм трудоустройства.

4. Обнародованная весной 2010 г. новая стратегия «Европа 2020» призвана помочь странам ЕС преодолеть послед-

ствия глобального кризиса и вернуться на путь устойчивого развития. В документе делается особый упор на развитие образования, защиту окружающей среды, создание новых рабочих мест и борьбу с социальным исключением. Перспективы выполнения стратегии, особенно в укреплении конкурентных позиций ЕС, пока неясны.

Контрольные вопросы

1. Когда и почему Евросоюз принял Лиссабонскую стратегию?
2. В чем состояла реформа стратегии, проведенная в 2005 г.?
3. Насколько Евросоюз добился поставленных целей? В каких областях наблюдался наибольший прогресс, а в каких — наименьший?

Литература

Основная

Захарова Н.В. ЕС: от Лиссабонской стратегии к Лиссабонской программе // Современная Европа. 2008. № 3. С. 43–57.

Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission. Brussels, 03.03.2010. COM(2010)2020. URL: <http://ec.europa.eu>

Strategic report on the renewed Lisbon strategy for growth and jobs: launching the new cycle (2008–2010). Keeping up the pace of change. Brussels, 11.12.2007. COM(2007) 803 Final. URL: <http://www.europa.eu>

Дополнительная

Говорова Н.В. Экономика знаний: европейские реалии и перспективы // Современная Европа. 2006. № 4. С. 110–119.

Gros D. Prospects for the Lisbon Strategy. How to Increase the Competitiveness of the European Economy? CEPS Working Document. 2005. No. 224. July.

Lisbon Strategy evaluation document. Commission staff working document. Brussels, 02.02.2010. SEC(2010) 114 final. URL: <http://www.europa.eu>

Глава 16

ОБЩАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

♦ *Подготовка и становление* ♦ *Этапы системного реформирования* ♦ *Современное состояние и перспективы* ♦ *Отношения ЕС и России*

Общая сельскохозяйственная политика (ОСП) — старейшая и наиболее разработанная из отраслевых политик Европейского Союза. Она осуществляется с 1962 г. и долгое время была ядром интеграционной программы. ОСП традиционно доминирует в бюджетных расходах ЕС, хотя ныне аграрный сектор играет скромную роль в экономике региона. В 2008 г. доля ОСП в бюджете Евросоюза в 20 раз превышала долю сельского хозяйства в совокупном ВВП 27 стран-членов.

Особое положение ОСП объясняется несколькими причинами. Во-первых, сельскохозяйственное производство подвержено влиянию переменчивых погодных условий и потому нуждается в поддержке. Во-вторых, от цен на продовольствие во многом зависит социальная стабильность в странах ЕС. В-третьих, Евросоюзу важна его продовольственная безопасность — способность обеспечивать себя основными продуктами питания. В-четвертых, поддержка сельского хозяйства способствует сохранению природных ресурсов, культурного и исторического наследия стран и регионов ЕС. ОСП содействует комплексному развитию сельских территорий, помогает удерживать население в отдаленных, труднодоступных районах и районах с неблагоприятным климатом. Сильные позиции ОСП обусловлены и наличием в странах ЕС активного аграрного лобби.

В то же время ни одна другая отраслевая политика ЕС не вызывает таких жарких споров, как ОСП. Одни считают ее символом успешной интеграции и солидарности государств-

членов, ведь ОСП была и остается единственной общей политикой, почти целиком финансируемой из бюджета ЕС. Другие критикуют аграрный протекционизм ЕС, консерватизм и чрезмерную дороговизну ОСП.

16.1. Подготовка и становление

В конце 1940-х годов, чтобы быстрее преодолеть послевоенный дефицит продовольствия, многие западноевропейские страны внедрили национальные системы государственной поддержки и регулирования сельского хозяйства. В начале 1950-х годов они стали переводить свои усилия в данной области в международный формат.

Первая концепция ОСП была выдвинута в 1951 г. министром сельского хозяйства Франции Пьером Пфлимленом (*Pierre Pflimlin*) — близким соратником основоположников западноевропейской интеграции Робера Шумана и Жана Монне. Пфлимлен предлагал создать аграрную интеграцию, как это было сделано в ЕОУС, а именно: на основе *наднационального* регулирования производства и торговли с последующим *формированием общего рынка* важнейших сельскохозяйственных товаров. В то время аграрный сектор имел большое экономическое и социальное значение: в 1950 г. на него приходилось 12% ВВП и 30% занятости шести будущих стран ЕЭС.

Переговоры начались в апреле 1952 г. Обширной французской программе противостоял минималистский британский план, предлагавший ограничиться *межправительственным* сотрудничеством и *сближением* национальных аграрных политик. В итоге за основу приняли компромиссный голландский проект. Он предусматривал создание общего сельскохозяйственного рынка и делал упор на повышении эффективности агропроизводства. Автор проекта — министр сельского хозяйства Голландии Сикко Мансхолт (*Sicco Mansholt*) — стал первым членом Комиссии, ответственным за сельское хозяйство. Поньше он считается «отцом» ОСП.

В 1957 г. идеи Мансхолта были закреплены в Римском договоре о создании ЕЭС. Государства-члены договорились сформировать общую сельскохозяйственную политику ЕЭС

и распространить правила общего рынка на продукцию сельского хозяйства. Для регулирования аграрного рынка вводился особый режим, отличный от правил конкуренции в других отраслях.

Цели ОСП включали:

- повышение продуктивности сельского хозяйства;
- обеспечение достойного уровня жизни его работников;
- стабилизацию рынков сельскохозяйственных товаров;
- достижение продовольственной самообеспеченности;
- поддержание разумных потребительских цен на продовольствие.

Главная задача ЕС состояла в том, чтобы вместо различных национальных систем организации сельскохозяйственных рынков внедрить одну общую систему.

Принципами ОСП, определенными на Конференции представителей правительств и фермерских организаций в г. Стреза (Италия) в июле 1958 г., стали:

- *единство рынка* (свободное перемещение сельскохозяйственных товаров между странами-членами на основе единых цен, а также унифицированных санитарных, ветеринарных и других правил);
- *преференции Сообщества* (приоритет продукции, произведенной в ЕС, над продукцией внешних поставщиков);
- *финансовая солидарность* (финансирование подавляющей части расходов на ОСП из бюджета ЕС).

С 1962 г. начала формироваться *система рыночно-ценовых инструментов ОСП*. Ее основными элементами являлись:

1) *целевая цена (target price)* — единая в рамках ЕС желательная цена конкретного сельскохозяйственного продукта, как правило, превышавшая мировую;

2) *цена вмешательства, или интервенционная цена (intervention price)* — более низкая цена, по которой специальные агентства в странах ЕС закупили невостребованную рынком продукцию;

3) *пороговая цена (threshold price)* — минимальная цена импорта продукта в ЕС из третьих стран;

4) *импортный сбор (import levy)*, повышавший цену импортных товаров до уровня пороговой цены;

5) *экспортная субсидия (export refund)*, которая компенсировала экспортеру из ЕС разницу между высокой внутренней и низкой мировой ценами.

Целевая цена обеспечивала фермерам стран ЕЭС стабильный и достаточно высокий доход. Система вмешательства (интервенции) гарантировала продажу большинства их продуктов независимо от реального рыночного спроса. Пороговая цена и сбор защищали рынок ЕС от дешевого импорта. Экспортная субсидия обеспечивала конкурентоспособность продукции Сообщества на мировом рынке. Эти инструменты легли в основу «Общей организации рынков» важнейших сельскохозяйственных товаров: молока, мяса, сахара, пшеницы.

Уточним понятия

Общая организация сельскохозяйственного рынка (*Common Market Organisation*) — единый для всего ЕС правовой и экономический механизм, с помощью которого регулируется рынок того или иного товара или группы товаров. В современном виде она включает:

- регулирование внутренних цен на сельскохозяйственные товары и продукты их переработки;
- рыночные интервенции (закупку органами ЕС произведенной продукции, формирование ее запасов, их хранение и продажу);
- регулирование сельскохозяйственной торговли с третьими странами.

Начиная с первой системной реформы ОСП в 1992 г. общая организация конкретных рынков все больше замещалась нерыночной прямой поддержкой фермерских доходов.

Для финансирования ОСП в 1962 г. был создан Европейский фонд ориентации и гарантий сельского хозяйства (ФЕОГА). Он состоял из двух частей: Секции гарантий и Секции ориентации. Средства *Секции гарантий* направлялись на регулирование сельскохозяйственных рынков: закупку у фермеров продукции по гарантированным ценам, хранение интервенционных запасов, субсидирование экспорта. *Секция*

ориентации предназначалась для решения структурных задач. Ее средства шли на рационализацию производства и использования земель, улучшение качества продукции и условий ее сбыта. Сложившееся тогда разделение аграрной политики ЕС на две части в основном сохранилось и до наших дней. Секция гарантий стала прообразом нынешней первой «опоры» ОСП, а Секция ориентаций — структурно-социальных компонентов второй «опоры». Причем традиционно подавляющая часть средств и усилий ЕС концентрируется в первой части — в сфере регулирования рынков.

Общая организация сельскохозяйственных рынков ЕЭС была полностью внедрена к июлю 1968 г. Во взаимной торговле стран-членов были отменены количественные ограничения и пошлины на продовольственные товары, а в отношении третьих стран был введен единый таможенный тариф.

В зависимости от специфики производства и сбыта агропродовольственных товаров вводились четыре типа общей организации рынков, почти не менявшиеся до начала 1990-х годов.

1. Внешняя защита (от конкурентов из третьих стран) при всеобъемлющем регулировании единого внутреннего рынка ЕЭС. По данной схеме был организован рынок зерна. Фермерам обеспечивался сбыт всей произведенной ими продукции по гарантированным ценам.

2. Внешняя защита при частичном регулировании внутреннего рынка. Так работал рынок говядины. Фермеры могли сбывать по гарантированным ценам не всю произведенную продукцию, а ее часть в рамках установленного времени или объемов.

3. Внешняя защита без регулирования органами ЕС внутреннего рынка. Так действовал рынок мяса птицы.

4. Отсутствие внешней защиты и регулирования внутреннего рынка при высоких прямых субсидиях фермерам. Так работали рынки маслосемян и белковых кормовых культур.

ОСП быстро дала результат: увеличилось производство, возросла производительность труда, повысились доходы фермеров. Самообеспеченность ЕЭС по основным продуктам достигла 100%.

Вместе с тем масштабное наднациональное регулирование, создав преференциальные условия для местных фермеров, замедлило модернизацию отрасли. Высокие внутренние цены (в 2–5 раз выше мировых) привели к хроническому перепроизводству некоторых ряда товаров. Хранение интервенционных запасов и их продажи на мировом рынке требовали больших финансовых затрат. Увеличивалась нагрузка сельского хозяйства на окружающую среду.

Экспортные субсидии вызывали протесты торговых партнеров ЕС. Особенно сильно протекционизм ЕС ударил по развивающимся странам, где доходы населения напрямую зависели от аграрного экспорта. Об этом сожалел, правда, много позже, основатель ОСП Сикко Мансхолт. В 1995 г., незадолго до смерти, он говорил: «Признаю, я был неправ. ... Что мы сделали в Европе? Мы зафиксировали цену зерна, и сельскохозяйственный рынок перестал работать, в результате мы получали годовые излишки до 40 млн т. Мы выбрасывали эти излишки на мировой рынок с помощью дорогостоящих дотаций, обрекая крестьян “третьего мира” на нищету и отчаяние».

Первую попытку реформировать ОСП Сикко Мансхолт предпринял уже в 1968 г. Он предложил ослабить роль рыночно-ценовых инструментов и усилить структурную политику. К 1980 г. планировалось сосредоточить производство на крупных предприятиях, в том числе на «группах» семейных ферм; сократить занятость в сельском хозяйстве ЕС на 5 млн человек, посевные площади — на 5 млн га, а поголовье молочных коров — на 3 млн голов. Половина выводимых из оборота сельхозземель предназначались для посадки лесов или создания природных парков.

Однако «План Мансхолта» был отвергнут. Крестьяне боялись, что укрупнение ферм приведет к разорению традиционных семейных хозяйств, а правительства опасались связанного с этим роста безработицы.

Вторая попытка реформировать ОСП была предпринята через 17 лет. В 1985 г. Европейская комиссия опубликовала Зеленую книгу «Перспективы Общей сельскохозяйственной политики», в которой содержался план действий по реорганизации ОСП. К этому времени самообеспеченность ЕС

основными продуктами составляла от 100 до 350%. Экспорт оставался нерентабельным, а интервенционные запасы росли. Мелкие, экономически нежизнеспособные хозяйства площадью до 5 га составляли около 60% всех ферм. Затраты на ОСП поглощали почти 70% общего бюджета ЕС. Вступление в Сообщество Греции, а также предстоящее членство Испании и Португалии (с их обширными, но недостаточно рентабельными сельскими угодьями, и многочисленным аграрным населением) лишь усугубляли эти проблемы.

Сутью реформы стало изменение механизма регулирования аграрных рынков. Чтобы сократить перепроизводство и снизить затраты ЕС на поддержание гарантированных цен, с 1988 г. рыночное регулирование по основным продуктам модифицировалось. При превышении фермерами установленного уровня производства («стабилизатора») интервенционные цены автоматически снижались. Данный механизм был опробован в 1984 г. на рынке молока. За нарушение гарантированных квот производства фермеры и страны облагались крупными штрафами, что позволило стабилизировать поставки и цены молока. Для сдерживания производства вводились также премии крестьянам, добровольно выведшим из обработки до 20% своих земель на срок не менее 5 лет.

Принятые в ЕС в 1988 г. новые бюджетные правила (Пакет Делора-I) **ограничили рост затрат на сельскохозяйственную политику**. Было установлено, что при росте совокупного ВВП стран ЕС на 1% расходы на ОСП могли повышаться не более, чем на 0,74%. К 1992 г. они не должны были превышать 55% бюджета ЕС.

В результате принятых мер в 1985–1990 гг. впервые несколько снизились цены на сельскохозяйственные товары и сократились их излишки. Однако основные проблемы аграрного сектора решены не были.

16.2. Этапы системного реформирования ОСП

На протяжении 1990-х годов и первых лет XXI в. Евро-союз целенаправленно выстраивал новую стратегию ОСП. Особую актуальность процессу придавало расширение ЕС на восток.

Реформа Макшерри названа по имени ее инициатора — члена Комиссии, ответственного за сельское хозяйство, бывшего министра сельского хозяйства Ирландии Рея Макшерри (*Ray McSharry*). Она была нацелена на улучшение сбалансированности аграрных рынков, повышение конкурентоспособности сельского хозяйства ЕС и усиление природоохранной направленности аграрной политики. Реформа началась в мае 1992 г. и включала два основных направления.

Первое направление — регулирование рынков, объемов производства и доходов фермеров. Суть изменений — разделение политики доходов и цен и приближение внутренних цен ЕС к мировым. Сообщество вновь попыталось реорганизовать механизм регулирования рынков с наибольшими излишками зерна, бобовых и масличных культур, молока, говядины, сахара. На эти товары приходилось 75% производимой в ЕС сельхозпродукции. В ходе реформы цены вмешательства на зерно, маслосемена и говядину снизились на 15–33%. Были урезаны квоты на производство молока и сахара. Выпадавшая часть доходов фермеров компенсировалась прямыми субсидиями из бюджета ЕС (*direct payments*).

Начался переход к новой философии регулирования сельского хозяйства. Прежде доходы в нем поддерживались главным образом через одинаковые для всех хозяйств завышенные регулируемые цены. Теперь значимая часть доходов стала определяться дифференцированными для каждого хозяйства адресными субсидиями. Они устанавливались в расчете на гектар земли или голову скота исходя из продуктовой (отраслевой) структуры производства и (или) состава стада на ферме и региональных нормативов. Доходы фермеров были во многом «отвязаны» как от регулируемых цен, так и от текущего объема производства. Не нужно было больше наращивать производство независимо от его эффективности и реального рыночного спроса. Система выплат была организована так, что побуждала фермеров сокращать площадь обрабатываемых земель, снижать интенсивность их использования и ограничивать объемы производства. В результате удалось уменьшить масштабы перепроизводства. Снизившиеся вслед за интервенционными рыночные цены приблизились к мировым, что усилило конкурентоспособность сельхозпродукции ЕС и ори-

ентацию фермеров на сигналы рынка, а также уменьшило потребность в поддержке экспорта и защите от импорта.

Второе направление реформы — введение сопутствующих мер. Благодаря им ОСП стала заниматься не только производством и сбытом, но и другими важными вопросами, связанными с развитием аграрного сектора: экологией и социальной сферой. Сопутствующие меры поощряли бережное отношение фермеров к окружающей среде и земельным ресурсам, активизировали выведение земель из сельскохозяйственного оборота и посадку лесов, стимулировали переквалификацию фермеров и их досрочный выход на пенсию. Данные меры заложили основы политики развития сельских территорий (сельского развития) ЕС, которая в будущем стала второй «опорой» ОСП.

Реформа Макшерри улучшила сбалансированность сельскохозяйственных рынков, снизила обременявшие их интервенционные запасы, повысила эффективность и укрепила международные позиции аграрного сектора ЕС. За 1993—2004 гг. расходы ЕС на регулирование рынков снизились втрое — до 10 млрд евро, тогда как прямые выплаты фермам возросли до 26 млрд евро. Расходы на экспортные субсидии за 1990—2003 гг. сократились с 10 до 3 млрд евро.

Частичная замена системы гарантированных цен прямыми выплатами фермам ослабила критику в адрес ЕС, ведь правила ВТО запрещают те меры, которые искажают условия международной торговли и относятся к так называемой «желтой корзине». К числу таких мер относятся: экспортные субсидии, рыночное вмешательство, хранение интервенционных запасов. Вместе с тем инструменты из «голубой» (меры по ограничению производства, в том числе введенные Макшерри) и «зеленой» (научно-технические, инфраструктурные, экологические, ветеринарные и фитосанитарные меры) «корзин считаются допустимыми».

Повестка дня 2000, принятая в марте 1999 г. в связи с предстоящим в 2004 г. расширением ЕС на восток, продолжила реформу Макшерри. После присоединения к Евросоюзу десяти новых стран общая площадь обрабатываемых земель должна была возрасти почти на 30%, а численность занятых в сельском хозяйстве — на 50%. Аграрный сектор государств

ЦВЕ был менее рентабельным, а цены на сельскохозяйственные товары гораздо более низкими, чем в ЕС-15. Старые страны-члены опасались, что на их рынки хлынут потоки дешевого продовольствия из стран-новичков, которым достанется и большая часть средств аграрного бюджета ЕС.

Повестка дня 2000 установила до 2006 г. потолок ежегодных расходов на ОСП в 40,5 млрд евро (при 2%-ной поправке на инфляцию). Цены вмешательства на основные товары (зерно, говядину, сухое молоко, масло) были снижены еще на 15–20%. Эти же цены были распространены и на новых членов ЕС. Однако для них были установлены более низкие, чем для ЕС-15, нормы прямых выплат. Процесс их увеличения до уровня западноевропейских стран растягивался на 10 лет — до 2013 г. Многие фермы и пищевые предприятия стран ЦВЕ не могли продавать свои товары на едином внутреннем рынке из-за их несоответствия стандартам ЕС.

Для адаптации стран ЦВЕ к ОСП был создан специальный фонд САПАРД. В течение 2000–2004 гг. он ассигновал свыше 800 млн евро на реализацию 35 тыс. проектов. Однако его средства шли в основном на непроизводственные цели. Многие крестьяне не могли воспользоваться помощью из-за сложных административных процедур. В самой «крестьянской» из новых стран ЕС — Польше — в 2000–2003 гг. на одного среднестатистического фермера пришлось всего 5 евро из средств фонда.

Реформированию ОСП в значительной мере помогала новая концепция европейской сельскохозяйственной модели, оглашенная в 1997 г. Ее центральным звеном стала не традиционная ферма, нацеленная на максимизацию производства и прибыли, а многофункциональное предприятие, обеспечивающее устойчивое производство при выполнении важных для общества функций. В их числе: ответственное природопользование, диверсификация хозяйственной деятельности и повышение качества жизни на сельских территориях. Реализация новой европейской сельскохозяйственной модели способствовала сокращению расходов на ОСП и развитию ее новых функций — природоохранных и социальных.

С 1999 г. страны ЕС могли добровольно применять новые инструменты ОСП — принцип взаимообусловленности

(*cross-compliance*) и принцип модуляции (*modulation*). Согласно *принципу взаимообусловленности* стране разрешалось уменьшать или отменять прямые субсидии фермам, если те не выполняли нормы охраны окружающей среды и качества продукции. *Принцип модуляции* позволял сокращать прямые выплаты ферме, если число ее работников было меньше нормы или ее доходы превышали установленный потолок. Сэкономленные средства государство могло направлять на развитие сельских территорий.

Политика сельского развития была официально признана второй «опорой» ОСП. Входящие в нее инструменты стали охватывать весьма широкий спектр мер: помощь молодым фермерам в организации производства, финансирование досрочного выхода на пенсию, содействие инвестициям в переработку и торговлю сельхозпродуктами. Расходы на эту политику в 2003 г. превысили 4 млрд евро и составили около 9% всех расходов на ОСП.

Реализация Повестки дня 2000 смягчила, но не сняла основные проблемы аграрного сектора ЕС. Размер субсидий, а следовательно, и доходов конкретной фермы по-прежнему зависел от номенклатуры и размера производства товаров, а не от показателей эффективности. Международная конкурентоспособность основных отраслей оставалась невысокой.

Реформа Фишлера была призвана завершить цикл системных изменений ОСП. Она разрабатывалась под руководством бывшего министра сельского хозяйства Австрии, члена Комиссии ЕС Франца Фишлера (*Franz Fischler*). Программа была одобрена Советом ЕС в июне 2003 г. и дополнена в апреле 2004 г.

Как и реформа Макшерри, она включала два основных направления, соответствующих нынешним первой и второй «опорам» ОСП. Первое направление решало проблемы, связанные с производством, регулированием сельскохозяйственных рынков и доходами фермеров, второе — проблемы комплексного развития сельских территорий. Реализация реформы Фишлера началась в 2005 г. и уже к 2007 г. дала определенные результаты.

На рынках, где реорганизация была начата ранее, ее следовало завершить. Для этого были снижены цены интервен-

ции и изменен режим вмешательства ЕС на рынках зерна, кормов, табака, молока и т.д. Интервенционные запасы масла и сухого молока были полностью распроданы, а запасы зерна резко сократились. Развернулась масштабная реорганизация рынка сахара, который оставался неизменным почти 40 лет, для чего были значительно снижены интервенционные цены и разрешенные квоты производства. Вследствие этого объемы производства сахарной свеклы и сахара сократились, уменьшились экспортные излишки, улучшился доступ на рынок ЕС дешевого сахара из развивающихся стран. Началось реформирование других традиционных рынков: вина, овощей и фруктов, бананов.

Главным нововведением стала схема единого аграрного платежа (*single payment scheme*). В отличие от прямых выплат фермам, введенных реформой Макшерри, размер единого платежа больше не зависел не только от текущего объема, но и от продуктовой (отраслевой) структуры сельскохозяйственного производства. Таким образом, у фермеров исчез мотив заниматься выращиванием именно тех культур или разведением тех пород скота, которые получали щедрое субсидирование.

Единый платеж — фиксированная денежная сумма, которая дается каждому владельцу фермы, при условии соблюдения им агроэкологических и социальных требований ЕС. Остальная и подавляющая часть доходов фермы зависит от ее эффективности, выбранной стратегии развития и гибкой рыночной ориентации. Все риски, связанные с изменением рыночной конъюнктуры, несет именно владелец фермы, а не структуры ОСП. Единый платеж сдерживает производство невостребованной рынком продукции и помогает экономить средства бюджета ЕС

Цитата

Наша аграрная политика кардинально изменится... Основная часть прямых выплат больше не будет связана с производством. Нашим фермерам предлагается политика, которая стабилизирует их доходы и позволит производить то, чего хотят потребители. Мы прощаемся со старой системой субсидий, которая существенно искажала междуна-

родную торговлю и наносила ущерб развивающимся странам.

Франц Фишлер, член Комиссии ЕС, ответственный за сельское хозяйство, июль 2002 г.

Реформа Фишлера сделала обязательным применение принципа взаимообусловленности. Теперь размер единого платежа, который получает ферма, напрямую зависит от того, как на ней соблюдаются нормы охраны труда, стандарты в отношении землепользования, охраны окружающей среды, условий содержания животных, безопасности и качества продукции.

Расширился масштаб применения принципа модуляции, который позволяет сокращать затраты ЕС на субсидирование ферм, высвобождая средства для комплексного развития сельских территорий (вторая «опора» ОСП). Сэкономить решено в первую очередь на крупных фермах. С 2005 г. началось сокращение выплат фермам, размер ежегодного платежа которым превышает 5 тыс. евро. К 2013 г. расходы на их субсидирование сократятся на 30%.

16.3. Современное состояние и перспективы

С начала 1960-х годов, когда в ЕС была сформирована общая аграрная политика, в сельском хозяйстве произошли крупные перемены. Изменились его экономическое положение и социальная структура, усилилась технологическая составляющая, повысились требования к охране окружающей среды и к качеству продуктов питания. По мере расширения ЕС его сельский ландшафт и структура аграрного производства становились все более разнообразными. Увеличивался разрыв между фермами по их социально-экономическим показателям. В результате глобализации изменилась конфигурация мировых сельскохозяйственных рынков. Все это привело к изменению целей и механизмов ОСП.

Цели и организация ОСП. Официальными целями ОСП являются повышение продуктивности сельского хозяйства; поддержание достойного уровня жизни сельского населения и стабильное функционирование рынков сельхозпродукции. В первые десятилетия своего существования ОСП прежде

всего стимулировала рост производства и гарантировала стабильные доходы фермеров, теперь она акцентирована на таких вопросах, как эффективность производства, развитие новых направлений хозяйственной деятельности, рациональное использование земли и воды, улучшение качества и безопасности продукции, комплексное развитие сельской местности.

Первая (производственно-торговая) «опора» ОСП охватывает вопросы организации сельскохозяйственных рынков и фермерских доходов. При этом используются преимущественно наднациональные меры регулирования, в основном посредством системы Общей организации рынков. В 2007 г. в ЕС действовал 21 организованный аграрный рынок. Важнейшими из них были рынки зерна, свинины, говядины, мяса птицы и яиц, молочных продуктов, фруктов и овощей, вина, сахара. Для некоторых товаров (например, хлопка) действуют специальные режимы поддержки производителей. За пределами данной системы оставлена лишь небольшая часть продукции аграрного сектора, например шелковичные черви, мед, кофе, конина. Однако ОСП затрагивает и их. С 2009 г. для всех рынков введены новые единые правила организации.

В целом Общая организация рынков постепенно утрачивает свое значение. В 2000–2006 гг. расходы на нее составляли 10% общего бюджета первой «опоры». Падает и роль экспортных субсидий: на них приходится менее 9% затрат на эту «опору». В то же время растет значение прямых субсидий фермам: расходы на них составляют 80% бюджета первой «опоры» ОСП. Планируется, что к 2013 г. прямые выплаты превысят 90% ее расходов. При этом ЕС окончательно перейдет к системе единого платежа, который напрямую зависит от соблюдения фермерами экологических и социальных норм, а также стандартов на производимую ими продукцию.

Вторая (социально-структурная) «опора» ОСП охватывает вопросы комплексного развития сельских территорий, повышения уровня жизни на селе, а также уменьшения социально-экономических диспропорций между странами и регионами ЕС. Она формируется вокруг трех основных направлений, или осей (*axes*).

Первая ось — повышение конкурентоспособности аграрного сектора. Она включает широкий комплекс мер, направленных на модернизацию производства и развитие человеческого капитала. Сообщество помогает фермам осваивать производство новых видов продукции, внедрять современные технологии ее производства и переработки. Особое внимание уделяется качеству и безопасности продуктов питания, соблюдение стандартов которых контролирует специальное агентство ЕС. Органы ЕС содействуют профессиональной подготовке фермеров, оказывают хозяйствам различные информационно-консультационные услуги, субсидируют досрочные пенсии для пожилых работников.

Вторая ось — улучшение окружающей среды и сельских ландшафтов. В ЕС действуют особые экологические платежи (200–900 евро на гектар) и платежи за улучшение условий содержания животных (50 евро на голову). Из бюджета Евросоюза субсидируется залесение неиспользуемых сельхозземель. Предусмотрены специальные платежи фермерам, ведущим хозяйство в труднодоступных и горных районах. Данное направление является самым капиталоемким во второй «опоре» ОСП: в 2007–2013 гг. на него выделялось 46% ее расходов.

Третья ось — качество жизни и диверсификация хозяйственной деятельности на сельских территориях. Она включает такие меры, как улучшение доступа селян к основным услугам, благоустройство и обновление жилищного фонда деревень, охрана культурного наследия, развитие несельскохозяйственных видов занятости, поощрение агротуризма, содействие малому бизнесу.

Финансирование и перспективы ОСП. Расходы на ОСП представляют собой значительную часть общего бюджета Евросоюза, в 2007–2013 гг. их доля превысит 40%.

Для упорядочения процесса финансирования ФЕОГА в 2005 г. был разделен на два специализированных фонда: Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий (*European Agricultural Guarantee Fund*), который финансирует первую «опору» ОСП, и Европейский сельскохозяйственный фонд сельского развития (*European Agricultural Fund for Rural Development*), финансирующий вторую «опору».

Полезно запомнить. Основные сведения об ОСП

В 2008 г. на ОСП приходилось свыше 42% расходов общего бюджета ЕС. Доля сельского хозяйства в ВВП 27 стран ЕС составляла 2,0%, в численности занятых — 5,6%. Для 12 новых государств — членов ЕС эти показатели равнялись соответственно 5 и 15%.

Организационно ОСП состоит из двух «опор». Первая «опора» занимается традиционными вопросами — регулирует производство и сбыт сельскохозяйственной продукции, а также доходы фермеров. Вторая опора занимается вопросами модернизации сельского хозяйства, соблюдения социальных и природоохранных норм, комплексного развития села, а также качеством и безопасностью продуктов питания. В 2007 г. 88% бюджета ОСП тратилось на первую опору и менее 12% — на вторую «опору».

Расходы бюджета ОСП распределяются по 27 государствам — членам ЕС весьма неравномерно. Объем выплат, получаемых каждой страной, зависит от многих факторов: размеров и отраслевой структуры сельскохозяйственного производства, природно-климатических условий, степени социально-экономического развития сельских регионов и др. В 2006 г. расходы на ОСП из бюджета ЕС составляли 16% стоимости всей произведенной в Евросоюзе аграрной продукции. Для Нидерландов это соотношение равнялось 5%, а для Финляндии — 60%.

В абсолютных цифрах наибольшую выгоду от сельскохозяйственной политики ЕС имеют ее главные лоббисты — Франция и Германия. В рамках первой «опоры» они получают около 35% средств как главные производители щедро субсидируемых зерна, молока, говядины. Далее следуют ведущие производители дотационного оливкового масла и плодоовощных культур Испания и Италия. Среди получателей средств по второй «опоре» доминируют Испания, Греция, Португалия и Польша, имеющие много слаборазвитых районов.

Страны с относительно небольшим, но эффективным аграрным сектором и высоким уровнем развития села (страны Бенилюкса, Дания, Швеция) платят в бюджет ОСП больше, чем получают из него. Они резонно настаивают на бо-

лее справедливым и рациональным использовании средств из аграрного бюджета ЕС. С ними согласны и страны ЦВЕ, на которые приходится менее 15% расходов ОСП.

События и факты. «Британская скидка»

Великобритания как страна с крупной экономикой после присоединения к ЕС в 1973 г. стала важным нетто-вкладчиком в бюджет Сообщества. Дисбаланс вносимых и получаемых ею средств был особенно велик по ОСП ввиду относительно небольших размеров аграрного сектора и значимого импорта продовольствия из третьих стран.

В 1984 г. в качестве компенсации и с учетом трудной экономической ситуации в стране Великобритания добилась соглашения, по которому ей возвращались $\frac{2}{3}$ национального нетто-взноса в бюджет ЕС. Механизм, названный «британской скидкой» (*British rebate*), позволял ей, например, в 1988–1992 гг. ежегодно возвращать из бюджета Евросоюза более 2 млрд евро, а в 2000–2008 гг. — уже около 4 млрд евро. Эту сумму покрывают другие страны-члены, прежде всего Франция, Италия, Германия и Нидерланды, а с 2004 г. — и новые страны ЕС, которые намного беднее Британии. Большинство стран ЕС выступают против «британской скидки». Она действует до 2013 г., а ее будущее определится в ходе очередной реформы ОСП.

Разногласия по проблеме финансирования ОСП едва не сорвали принятие бюджета ЕС на 2007–2013 гг. Одни страны (часть старых государств-членов во главе с Великобританией) называли ОСП «дорогостоящим реликтом», который не отвечает задачам Евросоюза в условиях глобализации. Они требовали урезать долю аграрного сектора в расходах бюджета ЕС, перераспределив средства в пользу НИОКР, образования и разработки альтернативных источников энергии. Другие страны (во главе с Францией) утверждали, что положения Римского договора о специфике сельского хозяйства и его особой роли в экономике Сообщества сохраняют актуальность. Они предлагали сместить акцент ОСП с поддержки производства и регулирования рынков на комплексное развитие села и повышение качества продуктов питания.

Однако они считали недопустимым резко сокращать помощь фермерам и ослаблять их защиту от внешней конкуренции, рискуя продовольственной безопасностью ЕС. Эту позицию поддерживают и новые страны Евросоюза.

Подготовку к неизбежной «перестройке» ОСП после 2013 г. возглавила Франция. В сентябре 2007 г. ее президент Николя Саркози назвал четыре основные задачи ОСП в XXI веке:

- 1) самообеспеченность ЕС продовольствием и безопасность продуктов питания;
- 2) участие ЕС в поддержании равновесия на мировом рынке продовольствия;
- 3) развитие сельских регионов ЕС;
- 4) противодействие изменению климата и улучшение окружающей среды.

Главным при решении этих задач, по мнению Саркози, должен оставаться принцип приоритета продукции, произведенной в ЕС. Требования сохранить наднациональное регулирование аграрного сектора и его масштабное финансирование из общего бюджета содержались в декларациях, принятых на неформальных встречах министров сельского хозяйства стран ЕС в 2009–2010 гг.

В 2009 г. ЕС занимал первое место в мире по импорту (ввоз ЕС составлял около 19% мирового агропищевого импорта) и второе — по экспорту (почти 18%) сельскохозяйственных товаров. Важнейшими статьями аграрного экспорта ЕС были зерно, молокопродукты, свежие овощи и фрукты, мясо и мясопродукты, безалкогольные и спиртные напитки, включая вина. В импорте преобладали свежие и обработанные фрукты и овощи, маслосемена, зерно, безалкогольные и спиртные напитки, чай, кофе, какао, тростниковый сахар, специи.

В последние годы Евросоюз пошел на заметные уступки торговым партнерам. На Дохийском раунде переговоров ВТО он согласился снизить средний импортный тариф на сельскохозяйственные товары с 23 до 12%, а также уменьшить объемы субсидирования аграрного производства на 70%. К 2013 г. предлагалось полностью отменить экспортные субсидии. Однако партнеров ЕС это не удовлетворило. По их мнению,

Брюссель, введя единый платеж и увеличив финансирование второй «опоры» ОСП, просто обошел правила ВТО, сохранив протекционистскую суть своей аграрной политики.

16.4. Отношения ЕС и России

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и РФ предусматривает модернизацию и совершенствование структуры АПК России на условиях бережного отношения к окружающей среде. В нем говорится о необходимости содействовать становлению частных фермерских хозяйств в России, развитию сельской инфраструктуры и передаче новых технологий. Отмечается намерение сторон достичь совместимости санитарных и фитосанитарных норм. Вместе с тем не предусмотрено предоставление национального режима российским компаниям, планирующим действовать в аграрном секторе стран ЕС.

Взаимная торговля сельскохозяйственным сырьем и продовольствием в основном развивается за счет импорта России из ЕС. За 2000–2008 гг. он вырос в 6,1 раза — до 11,2 млрд долл. Экспорт России в ЕС увеличился за эти годы в 4,8 раза — лишь до 1,2 млрд долл. При этом сохраняется невыгодная для России асимметрия обмена. В 2008 г. на ЕС приходилось почти 32% российского агропродовольственного импорта и около 12% экспорта, а на Россию — всего 1% соответствующего импорта, хотя ЕС экспортирует в третьи страны 10%. Государства Евросоюза являются главными поставщиками в Россию мяса птицы, говядины и свинины, а также сыров, масла, сухого молока, фруктов, алкогольных напитков. В свою очередь, Россия стала одним из ведущих экспортеров в ЕС зерна, маслосемян и растительных масел.

Расширяются инвестиционные связи. Ведущие агропромышленные компании ЕС вкладывают значительные средства в производство, переработку и торговлю сельскохозяйственной продукцией и продуктами питания в России. Так, дочерние фирмы французских компаний «Данон» и «Бондюэль» занимают соответственно около 15% российского рынка молочных продуктов и 25% рынка овощных консервов. Активно действуют на молочном рынке голландская *Campina*

и немецкий *Ehrmann*, на сахарном — французская *Sucden*, на масложировом — англо-голландский *Unilever*, на зерновом — французский *Louis Dreyfus*. Разветвленные продовольственные торговые сети создали в России французская группа «Ашан» (*Auchan SA*) и немецкий концерн «Метро» (*Metro*). Производство в России наладили и компании стран ЦВЕ — польский *Maspexs*, чешская *Hame* и др.

Новые возможности для сотрудничества открывает принятая в мае 2005 г. «Дорожная карта общего экономического пространства России и ЕС». С апреля 2006 г. Министерство сельского хозяйства России и Генеральный директорат по сельскому хозяйству и развитию сельских территорий Европейской комиссии наладили обмен информацией по широкому кругу вопросов. В их числе направления аграрной политики, действующее и принимаемое законодательство, участие государства в управлении сельским хозяйством и развитии села, объемы и структура производства и внешней торговли сельскохозяйственной продукцией, гармонизация санитарных и фитосанитарных норм.

Рост значения России как экспортера зерна (14% мирового экспорта пшеницы — третье место после США и ЕС в 2008/2009 г.) и муки, маслосемян и растительных масел, а также минеральных удобрений повысил интерес ЕС к партнерству с ней в сфере глобальной продовольственной безопасности. В июне 2009 г. на первом Всемирном зерновом форуме в Санкт-Петербурге страны ЕС и Россия обсуждали пути гармонизации мировой торговли зерном, создания его международных резервов и оказания помощи развивающимся странам.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Возникнув в 1962 г., ОСП является старейшей отраслевой политикой ЕС. При создании в ее основу легли общий рынок сельскохозяйственных товаров, масштабное субсидирование фермеров из бюджета ЕС и их активная защита от внешней конкуренции. В 1970-е годы на ОСП уходило до 80% расходов бюджета ЕС. Сейчас эта доля составляет 40%, хотя сельское хозяйство дает около 2% совокупного ВВП Евросоюза и в нем трудятся менее 6% всех занятых.

2. ОСП помогла Сообществу быстро достичь самообеспеченности основными продуктами питания, но уменьшила стимулы к модернизации отрасли. Это побудило органы ЕС к разработке и проведению нескольких реформ.

Если раньше основным инструментом поддержки фермеров были гарантированные закупки продукции по ценам, превышавшим мировые, то теперь упор сделан на прямые выплаты фермам. Их размер зависит не от объема и структуры производства, а от соблюдения производителями требований в отношении охраны труда и окружающей среды. Дальнейшее реформирование ОСП необходимо для того, чтобы Евросоюз мог найти адекватные ответы на вызовы глобализации и добиться целей стратегии «Европа 2020».

3. Евросоюз занимает первое место в мире по импорту и второе — по экспорту сельхозпродукции. Его аграрный протекционизм всегда был предметом критики со стороны ВТО и основных торговых партнеров. С 1990-х годов ЕС постепенно ослабляет защиту внутреннего рынка: понижает импортный тариф и масштабы субсидирования сельского хозяйства. К 2013 г. он намечает полностью отказаться от экспортных субсидий. Тем не менее протекционистская суть ОСП сохраняется.

Контрольные вопросы

1. Каковы основные принципы реализации ОСП?
2. Как работают основные рыночные инструменты в первой «опоре» ОСП?
3. В чем состоял системный характер реформы Макшерри?
4. Назовите основные элементы реформы Фишлера.
5. Как функционирует механизм взаимобусловленности?
6. Охарактеризуйте основные элементы второй «опоры» ОСП.
7. Охарактеризуйте динамику и структуру аграрной торговли ЕС и России.

Литература

Основная

Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 213–220, 228–231.

Назаренко В.И. Аграрная политика Европейского Союза. М.: Маркет ДС Корпорейшн, 2004. С. 47–60, 70–103.

Фрумкин Б.Е. Лиссабонский договор и развитие Общей аграрной политики ЕС // Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора. М.: Аксиом, 2009. С. 67–79.

Дополнительная

Фрумкин Б.Е. Механизм принятия решений по Общей сельскохозяйственной политике ЕС // Отношения Россия — ЕС на пороге перемен. М.: Аксиом, 2009. С. 307–319.

Burrell A. The CAP: Looking Back, Looking Ahead // Journal of European Integration. 2009. Vol. 31. No. 3. P. 271–289.

Dinan D. Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. 3rd ed. Houndmiles: Palgrave: Macmillan, 2005. P. 353–372.

Lynggaard K., Nedergaard P. The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within CAP 1980–2003// Journal of European Integration. 2009. Vol. 31. No. 3. P. 291–309.

Lyon G. Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013. Brussels: European Parliament, 2010. March. P. 1–20.

Глава 17

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

♦ *Предпосылки проведения и задачи* ♦ *Инструменты и механизмы* ♦ *Финансирование региональной политики* ♦ *Сотрудничество ЕС и России*

17.1. Предпосылки проведения и задачи

Европейский Союз является объединением экономически развитых стран с достаточно высоким жизненным уровнем. Тем не менее внутри него имеются существенные различия в уровнях благосостояния между странами и территориями отдельных стран. Самыми богатыми городами (по показателю ВВП на душу населения) являются Лондон, Брюссель и Гамбург. Самая богатая страна ЕС — Люксембург, где доходы населения в 7 раз выше, чем в Румынии и Болгарии. Для отстающих территорий обычно характерны такие явления, как высокая безработица, большая численность социально незащищенных групп населения, слабое развитие инфраструктуры и низкое качество школьного образования.

Становление региональной политики как особого направления в деятельности ЕС обусловлено необходимостью выравнивать диспропорции в экономическом и социальном развитии государств-членов. Базовое представление о них дает табл. 17.1.

Из приведенных данных видно, что в 2007 г. шесть стран Евросоюза (Австрия, Дания, Ирландия, Люксембург, Нидерланды и Швеция) имели ВВП на душу населения свыше 30 тыс. евро по ППС. В 17 странах этот показатель составлял от 15 до 30 тыс. евро, а в четырех (Латвии, Польше, Болгарии и Румынии) — менее 15 тыс. евро. Наивысшая патентная активность наблюдалась в богатых странах западной Европы, тогда как в беднейших государствах ЕС этот показатель был в 30 раз и более ниже, чем в среднем по объединению. Разброс

Таблица 17.1

Показатели социально-экономического развития стран ЕС

Страна ЕС	ВВП в расчете на душу населения (ППС), евро	Патентная активность (число заявок на предоставление патентов) в расчете на млн жителей (2005)	Уровень безработицы, %	Доля лиц с высшим образованием в рабочей силе, %	
				мужчины	женщины
ЕС-27	24 800	47,7	7,1	23	24
Бельгия	29 300	66,6	7,5	31	34
Дания	30 500	40,0	3,8	29	33
Германия	28 100	138,9	8,4	28	20
Греция	24 300	3,9	8,3	23	21
Испания	26 500	13,6	8,3	28	29
Франция	27 600	57,7	8,3	26	29
Ирландия	36 300	11,8	4,6	29	34
Италия	25 200	48,0	6,1	13	15
Люксембург	68 500	143,3	4,1	28	26
Нидерланды	32 500	56,5	3,2	32	29
Австрия	31 600	79,1	4,4	21	15
Португалия	18 500	5,6	8,1	11	17
Финляндия	29 000	44,7	6,9	31	42
Швеция	31 300	60,2	6,1	27	36
Великобритания	28 700	21,1	5,3	31	30
Кипр	23 000	12,5	3,9	33	34
Чехия	20 200	3,5	5,3	15	13
Эстония	17 900	1,5	4,7	27	40
Венгрия	15 700	2,1	7,4	17	19
Литва	15 000	0,6	4,3	25	33
Латвия	14 400	1,6	6,0	18	27
Мальта	19 100	17,6	6,4	13	12
Польша	13 300	1,7	9,6	17	21
Словения	22 000	15,1	4,9	19	27
Словакия	17 000	2,2	11,1	15	16
Болгария	9 500	0,3	6,9	18	27
Румыния	10 100	0,4	6,4	12	11

Источники: Key Figures on Europe 2009. Eurostat Pocketbooks. European Commission. 2009; Europe in figures. Eurostat yearbook 2009. Eurostat, European Commission. 2009.

в уровнях безработицы составлял 3 раза — от 3,2% в Нидерландах до 11,1% в Словакии. Наибольшая доля лиц с высшим образованием в общей численности рабочей силы отмечалась в Бельгии, Финляндии, Швеции, Великобритании, Кипре и Эстонии (более 30%), а наименьшая — в Италии, Чехии, Мальте и Румынии (10–15%).

Интеграция может по-разному влиять на степень социально-экономического неравенства. С одной стороны, она содействует торговле и инвестициям, профессиональной мобильности, распространению научно-технических достижений и передовых методов ведения бизнеса. С другой стороны, по мере роста числа участников объединения пространство ЕС становится менее однородным. Так, с принятием в 1981–1986 гг. Греции, Испании и Португалии территория Сообщества выросла на 30%, население увеличилось на 18, а совокупный ВВП возрос только на 15%. Вступившие в ЕС в 2004–2007 гг. страны ЦВЕ, Кипр и Мальта увеличили общую площадь группировки на 22%, население — на 21, а ВВП — лишь на 7%.

Крупные интеграционные проекты — Единый внутренний рынок и Экономический и валютный союз — создали предпосылки для ускоренного развития отстающих стран, но и обострили конкуренцию на общем экономическом пространстве. Их малоэффективные предприятия теперь на равных соперничают с высокорентабельными ТНК ведущих государств ЕС. В связи с созданием ЭВС все будущие участники зоны евро резко сократили дефициты госбюджетов, чтобы выполнить соответствующий маастрихтский критерий. Ради этого менее развитым странам — Италии, Испании и Португалии — пришлось сократить финансирование программ модернизации и социальные выплаты.

Реализация инициатив ЕС в области транспорта и связи удешевляет перевозки и обмен информацией между государствами-членами. Это, с одной стороны, повышает конкурентоспособность отсталых или отдаленных районов, а с другой — значительно упрощает решение производственных и сбытовых задач для передовых компаний стран-лидеров. Как следствие, наибольший выигрыш подчас получает экономический центр, а не периферия интеграционной группировки.

Пока только Ирландии удалось существенно сократить свое отставание. По уровню ВВП на душу населения она догнала в канун нового века благополучные Нидерланды, Австрию и Данию. Государствам же ЦВЕ не хватает для этого и 20 лет, поскольку никто из них не демонстрирует сходную с Ирландией экономическую динамику. Самой трудной задачей является проведение коренной модернизации экономики и повышение ее научно-технического уровня. Лиссабонская стратегия предписывала увеличить расходы на НИОКР к 2010 г. до 3% ВВП. Однако только две страны — Швеция и Финляндия — смогли выйти на этот уровень. В 11 странах, в том числе в девяти новых членах ЕС, этот показатель составляет менее 1%. Многие страны (как новички, так и старожилы) не смогли добиться этого (рис. 17.1).

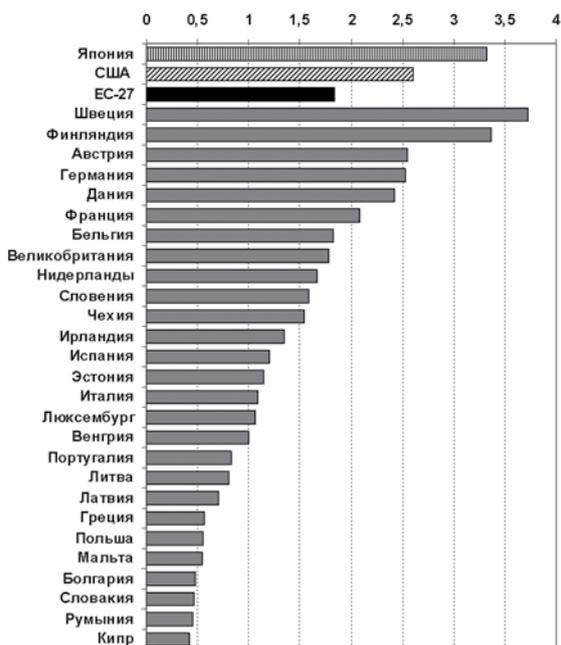


Рис. 17.1. Расходы на науку и исследования, 2006 г., % к ВВП

Примечание. Данные по Ирландии, Австрии, Словакии и Финляндии — 2007 г., по Италии и Японии — за 2005 г.

Источник: Key figures on Europe 2009. European Commission. 2009. P. 191.

Мировой экономический кризис обнаружил серьезные структурные проблемы у государств со средним и низким уровнем развития. Если весь ВВП Евросоюза сократился в 2009 г. на 4,2%, то в Латвии, Литве и Эстонии падение составило 14–18%. В Испании, Ирландии и государствах Балтии в течение 2008–2009 гг. безработица выросла вдвое — до уровня 13–18% общей численности рабочей силы.

На протяжении всей своей истории Европейский Союз уделяет большое внимание проблеме региональных диспропорций и совершенствует механизмы региональной политики. Еще в преамбуле Римского договора о ЕЭС 1957 г. подчеркивалось стремление государств-членов «укрепить единство экономики, обеспечить ее гармоничное развитие путем уменьшения разрыва между различными районами и преодоления отсталости районов, находящихся в менее благоприятных условиях». Программы строительства ЕВР и ЭВС (Пакеты Делора-I, -II) специально предусматривали дополнительные ассигнования на региональную политику.

Региональная политика призвана сплачивать регионы в единый интеграционный комплекс и обеспечивать рациональное сочетание общих интересов с интересами отдельных государств. С подписанием Единого европейского акта ее часто называют политикой социально-экономического сплочения (*Cohesion policy*).

Евросоюз не ставит задачи полностью выровнять уровни благосостояния отдельных стран и территорий. Во-первых, для этого у него нет достаточных средств, а во-вторых, по мнению руководства ЕС, неравномерность имманентно присуща рыночной экономике и в разумных пределах является фактором роста. ЕС не осуществляет масштабного перераспределения финансовых средств, подобно тому, как это делается в федеративных государствах. Главная роль в решении экономических и социальных проблем отсталых регионов принадлежит государствам-членам, Евросоюз только дополняет их усилия.

17.2. Инструменты и механизмы

Европейский Союз располагает широким набором финансовых инструментов для проведения региональной политики. Все они уже рассматривались в гл. 10.

Нуждающиеся в помощи территории и категории населения, могут пользоваться безвозмездными субсидиями структурных фондов. К ним относятся Европейский фонд регионального развития (создан в 1975 г.) и Европейский социальный фонд (создан в 1960 г.). С 1993 г. действует Фонд сплочения. Среди внебюджетных инструментов важнейшим является Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). С 1958 г. банк кредитует проекты социально-экономического развития, большая часть которых осуществляется в отстающих государствах-членах.

Каждые пять-семь лет проводятся реформы региональной политики. Они приурочены к принятию очередного соглашения о финансировании деятельности ЕС (многолетней финансовой программы) и направлены на оптимизацию работы фондов. Очередная реформа региональной политики ЕС будет проводиться в 2013 г.

В ходе реформы 1988 г. были утверждены современные *принципы работы структурных фондов*, а именно:

- предметная и территориальная концентрация усилий (она достигается путем выбора ограниченного количества направлений деятельности и отбора нуждающихся районов согласно специально устанавливаемым критериям);
- многолетний программный подход;
- партнерство властей на всех уровнях;
- дополнительность финансового вклада ЕС, т.е. использование средств фондов в дополнение к национальным ресурсам, но не вместо них.

Чтобы не вступать в противоречие с конкурентной политикой ЕС, фонды региональной политики оказывают финансовую поддержку только тем программам, которые повышают конкурентоспособность отстающих регионов, но не создают необоснованных преимуществ отдельным компаниям или отраслям.

В результате последней реформы 2006 г. деятельность структурных фондов концентрируется на трех направлениях.

Направление 1 «Конвергенция» — содействие развитию территорий с низким уровнем благосостояния. Право на получение помощи имеют районы, где ВВП в расчете на душу населения составляет 75% и менее, чем в среднем по ЕС. В настоящее время в таких районах проживает около 20% населения ЕС-15 и 90% населения новых государств-членов, поэтому данное направление получает самое большое финансирование. В его рамках осуществляются проекты в сфере транспорта и связи, НИОКР, туризма, здравоохранения, образования, малого и среднего бизнеса.

Направление 2 «Конкурентоспособность» предназначено главным образом для относительно благополучных стран, его цель — помощь территориям, испытывающим трудности структурного характера. На сегодняшний день свыше 80 административных единиц в ЕС признаны районами промышленного либо сельскохозяйственного упадка. По правилам, к ним относятся районы с более высокими, чем в среднем по Евросоюзу, показателями безработицы в течение трех последних лет при условии повышенной доли занятых в промышленности или сельском хозяйстве. В рамках данного направления финансирование получают также районы с меняющимся экономическим профилем (в случае, когда в определенных отраслях постоянно падают производство и занятость).

Направление 3 «Развитие человеческого капитала» нацелено на борьбу с долгосрочной безработицей (более шести месяцев) и неравенством на рынке труда, а также на оказание помощи образовательным учреждениям, центрам профессиональной переподготовки и государственным службам занятости. Это направление не имеет территориальной привязки. Поскольку оно ориентировано на выполнение социальных задач, его финансирование происходит целиком из Европейского социального фонда (ЕСФ). Следует иметь в виду, что данный фонд участвует в программах по всем трем направлениям и распоряжается примерно третьей частью всех ресурсов структурных фондов.

Согласно принципу дополнительности финансового участия ЕС вклад фондов в тот или иной проект в рамках направления 1 не может превышать 75% общих затрат, а в рамках направлений 2 и 3 — 50%.

Инициатива разработки большинства проектов принадлежит государствам-членам. Но существуют и так называемые коммунитарные инициативы, нацеленные на поддержку трансграничного сотрудничества регионов ЕС. Их финансирование осуществляют структурные фонды через специальную программу INTERREG.

Деятельность Фонда сплочения имеет черты, отличающие его от структурных фондов. Главное отличие состоит в том, что Фонд сплочения действует на основе *принципа финансовой обусловленности*. Он подразумевает оказание помощи лишь тем странам Евросоюза, которые стремятся участвовать в ЭВС. Для этого заинтересованные государства принимают на себя обязательства по выполнению и соблюдению маастрихтских критериев. Кроме того, Фонд финансирует только программы, связанные с защитой окружающей среды и строительством трансевропейских сетей в сферах транспорта и связи. Его доля в общем бюджете конкретного проекта может достигать до 85%. Наконец, если структурные фонды оказывают помощь отстающим регионам, то Фонд сплочения — отстающим государствам. Право на помощь имеют страны, чей уровень ВВП на душу населения не превышает 90% среднего по ЕС. На момент создания Фонда этот показатель был равен примерно 45% в Португалии и Греции и 70% в Испании и Ирландии. Эти четыре страны стали первыми получателями средств Фонда сплочения. Однако дотации в адрес Ирландии прекращены с 2000 г. ввиду ее экономических успехов. В настоящее время ресурсы Фонда сплочения распределяются между 15 государствами-членами, в числе которых 12 стран-новичков.

17.3. Финансирование региональной политики

Социально-экономическое сплочение — вторая по величине расходная статья в бюджете ЕС после Общей сельскохозяйственной политики. В период с 2007 по 2013 г. на программы сплочения планируется израсходовать более 300 млрд евро. Ежегодные платежи составляют в среднем 45 млрд евро, или более трети бюджетных ресурсов Сообщества (табл. 17.2).

Таблица 17.2

**План ассигнований бюджета ЕС на политику сплочения
в 2007–2013 гг., млрд евро в ценах 2004 г.**

Страны ЕС	Всего	Фонд сплочения	Структурные фонды			
			Направление 1	Помощь районам, переходящим в категорию благо- получных	Направления 2 и 3	Трансграничное межрегиональное сотрудничество
Польша	59,7	19,6	39,5	—	—	0,7
Испания	31,5	3,3	18,7	1,4	7,6	0,5
Италия	25,6	—	18,9	0,4	5,6	0,8
Чехия	23,7	7,8	15,1	—	0,4	0,3
Германия	23,5	—	10,6	3,8	8,4	0,8
Венгрия	22,4	7,6	12,7	—	1,9	0,3
Португалия	19,1	2,7	15,2	0,3	0,8	0,1
Греция	18,2	3,3	8,4	5,6	0,6	0,2
Румыния	17,3	5,8	11,1	—	—	0,4
Франция	12,7	—	2,8	—	9,1	0,8
Словакия	10,3	3,4	6,2	—	0,4	0,2
Великобритания	9,4	—	2,4	0,2	6,2	0,6
Литва	6,1	2,0	4,0	—	—	0,1
Болгария	6,0	2,0	3,9	—	—	0,2
Латвия	4,1	1,4	2,6	—	—	0,1
Словения	3,7	1,2	2,4	—	—	0,1
Эстония	3,1	1,0	2,0	—	—	—
Бельгия	2,0	—	—	0,6	1,3	0,2
Нидерланды	1,7	—	—	—	1,5	0,2
Швеция	1,7	—	—	—	1,4	0,2
Финляндия	1,5	—	—	—	1,4	0,1
Австрия	1,3	—	—	0,2	0,9	0,2
Ирландия	0,8	—	—	—	0,7	0,1
Мальта	0,8	0,3	0,5	—	—	—
Кипр	0,6	0,2	—	—	0,4	—
Дания	0,5	—	—	—	0,5	0,1
Люксембург	0,1	—	—	—	—	—
Резерв	0,4	—	—	—	—	0,4
Итого	308,0	61,6	177,0	12,5	49,1	7,8

Источник: Четвертый промежуточный отчет о сплочении. 2006.

URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim4_en.htm

Как видно из приведенных данных, расходы по линии Фонда сплочения составят в 2007–2013 гг. около 62 млрд евро, или 20% всех ассигнований на политику сплочения.

Подавляющая часть средств (246 млрд евро, или 80%) будет распределена через региональные фонды. При этом 177 млрд евро, или 57% всех средств, выделено на финансирование первого направления — содействие развитию территорий с низким уровнем благосостояния.

Если бы после расширения Евросоюза на восток принципы региональной политики не изменились, то пришлось бы либо вдвое увеличить ее бюджет, либо прекратить помощь большинству нуждающихся районов ЕС-15. Однако первое не соответствовало финансовым возможностям ЕС, второе — его политическим задачам. Поэтому было решено, что бюджет региональной политики (как размер, так и разбивка по статьям) сохранится в основном в прежнем виде. Чтобы ограничить выплату средств отдельно взятой стране, в оборот был введен тезис о «низкой поглощающей способности» финансовых систем стран ЦВЕ. По утверждению экспертов ЕС, финансовая помощь в размере более 4% ВВП может провоцировать развитие инфляции и деформировать государственный бюджет. Фактически это означает, что для стран ЦВЕ (а именно они, по существующим правилам, должны были получить львиную долю средств) установлен потолок ассигнований по линии политики сплочения.

Размер помощи некоторым территориям в западной части ЕС будет с 2011 г. постепенно сокращаться. После этого планируется исключить их из списка получателей по направлению 1. Среди них: Дуэ — Валансьен — Эно (Франция, Бельгия), Корсика (Франция), Лиссабон и Вале до Тежу (Португалия), Кантабрия (Испания), Молизе (Италия), Флеволанд (Нидерланды), части Шотландии и Северная Ирландия (Великобритания). Уровень их благосостояния, рассчитанный как ВВП на душу населения, уже превышает 75% среднего по ЕС показателя, который заметно понизился после расширения ЕС на восток. Следовательно, теперь названные регионы не соответствуют основному критерию финансирования.

В результате расширения ЕС главным получателем фондов региональной политики стала Польша. В период с 2007 по 2013 г. ей отводится почти вдвое больше средств, чем Испании, которая ранее занимала первое место (см. табл. 17.2). Весомую долю ассигнований сохранили за собой Италия,

Германия, Португалия и Греция. Среди новых стран наибольшее финансирование, кроме Польши, получают Чехия и Венгрия.

Эффективность бюджетных инструментов региональной политики усиливается деятельностью ЕИБ. В 2008 г. кредиты и ссуды банка на развитие отстающих районов ЕС превысили 21 млрд евро. Как правило, деньги, выделяемые банком, покрывают не более половины стоимости проекта, остальная часть формируется из других источников.

17.4. Сотрудничество ЕС и России

23 мая 2007 г. Россия и ЕС подписали Меморандум о начале диалога в сфере региональной политики, основными целями которого являются:

- 1) обмен опытом и усиление сотрудничества по вопросам пространственного развития и региональной политики;
- 2) содействие сотрудничеству между российскими регионами и регионами ЕС, а также между представителями местных, региональных и национальных органов власти;
- 3) поощрение проектов в области приграничного сотрудничества.

Представители России принимают участие в «Днях открытых дверей» — ежегодном осеннем форуме регионов и городов Европейского Союза. Его организуют Комитет регионов и Европейская комиссия в сотрудничестве с более чем ста региональными администрациями различных стран ЕС. Имеются планы открытия в Брюсселе представительств субъектов и городов РФ.

Достигнута договоренность о совместном финансировании программ приграничного сотрудничества. На эти цели в общей сложности будет выделено 600 млн евро из общего бюджета ЕС, федерального бюджета РФ и региональных бюджетов обеих сторон. Средства распределятся между семью программами: Карелия, Юго-Восточная Финляндия — Россия, Коларктик, Эстония — Латвия — Россия, Литва — Польша — Россия, Балтийское море, Черноморский регион.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Сближение уровней социально-экономического развития стран и регионов является одной из основных задач Европейского Союза. Региональная политика вносит вклад в создание благоприятного политического климата для углубления интеграции, а также является одним из элементов привлекательности Союза для новых вступающих государств.

2. Интеграция, с одной стороны, способствует сближению уровней социально-экономического развития стран и регионов, а с другой — усиливает конкуренцию и таким образом осложняет задачу для догоняющих участников. В территориальном развитии Евросоюза наблюдаются заметные диспропорции, которые увеличились после его расширения в 2004–2007 гг.

3. Региональная политика ЕС осуществляется при помощи хорошо разработанного инструментария. Все отстающие регионы получают финансовую помощь из структурных фондов. Для отстающих стран, желающих участвовать в ЭВС, дополнительно создан Фонд сплочения. Финансируемые ими проекты осуществляются на условиях совместного финансирования: одну часть средств вносит ЕС, другую — национальные и местные власти.

На проведение региональной политики тратится около трети общего бюджета ЕС, это вторая по значению статья расходов. Крупнейшим получателем помощи является Польша. Вслед за ней идут Испания, Италия, Чехия, Германия и Венгрия. После расширения ЕС на восток вектор финансирования сдвигается в пользу новых государств-членов. В ближайшие годы некоторые регионы Западной Европы будут исключены из списка бенефициаров.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит позитивное и негативное воздействие ЕВР и ЭВС на процесс сближения уровней социально-экономического развития государств — членов ЕС?

2. Каковы причины проведения Евросоюзом региональной политики? Почему региональную политику ЕС еще называют политикой сплочения?

3. На каких принципах строится работа структурных фондов и Фонда сплочения?

4. Какие изменения произошли в политике сплочения после вступления в ЕС 12 новых стран?

Литература

Основная

Кондратьева Н.Б. Большая Европа и региональное развитие // Расширение Европейского Союза и Россия. М.: Деловая литература, 2006. С. 161–190.

Международная экономическая интеграция / под ред. Н.Н. Ливенцева. М.: Экономистъ, 2006. С. 119–133.

Региональная политика стран ЕС / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО, 2009. С. 17–24.

Дополнительная

Кондратьева Н.Б. Общающаяся Европа: региональная политика ЕС как имидж-проект // Современная Европа. 2007. № 2.

Савостина Л. Внешнеэкономическое сотрудничество приграничных регионов России и Балтии // Мир перемен. 2009. № 1. С. 53–67.

Growing Regions, growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion. Luxembourg, 2007. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf

Интернет-ресурсы

Официальный сайт ЕС, раздел региональной политики. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

Официальный сайт Министерства регионального развития России, раздел о Диалоге России и ЕС в сфере региональной политики. URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?PageID=340&NewsID=600>

Глава 18

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- ◆ *Социальная политика и ее типы*
- ◆ *Особенности социальной политики ЕС*
- ◆ *Эволюция социальной политики ЕС*
- ◆ *Европейская стратегия занятости*
- ◆ *Результаты социальной политики*

18.1. Социальная политика и ее типы

Социальная политика подразумевает программы и меры, обеспечивающие общественное благосостояние, в том числе гарантированный доход граждан на период болезни, пособия по безработице, пенсии для престарелых и пособия семьям, имеющим детей. Жилищная политика, политика в области образования, коммунальные услуги и услуги здравоохранения тоже относятся к социальной политике при более широком ее понимании.

Таким образом, в социальную политику входят несколько компонентов. Выплату страховых пособий на случай болезни, безработицы, в связи с несчастным случаем на производстве или по старости обычно относят к *социальному страхованию (social security)*. Соответствующие средства, как правило, накапливаются работником самостоятельно за период его трудовой деятельности. Термин *«социальная помощь» (social assistance)* подразумевает субсидии, на которые могут претендовать только остро нуждающиеся. Это минимальные средства, безвозмездно предоставляемые долговременным безработным, инвалидам и престарелым в случае, если они не заработали на социальное страхование или страховка слишком мала для поддержания приемлемого образа жизни. Жилищные и семейные пособия могут быть отнесены к тому же разряду, если объединить соответствующие меры термином *«социальное обеспечение» (social provision)*.

Государства могут регулировать рынок труда и вводить правила, касающиеся продолжительности рабочей недели, обеспечения гигиены и безопасности на рабочем месте. Подобные формы вмешательства со стороны правительства называются *социальным регулированием (social regulation)*. Меры по социальному страхованию, социальному обеспечению и социальному регулированию в совокупности составляют *социальную защиту (social protection)*, которая подразумевает гарантию государством и обществом социальных прав граждан.

Государства благосостояния, исторически сложившиеся в Европе, можно разделить на четыре основных типа:

1) *скандинавский тип* больше характерен для Дании, Швеции и Финляндии, где широкая система социального обеспечения финансируется за счет высоких налогов при прогрессивной шкале налогообложения. Страны, принадлежащие к данному типу, в 1980-е и 1990-е годы столкнулись с большими трудностями, вызванными экономическим кризисом и высоким уровнем безработицы. В результате они провели реформы своих систем благосостояния, что позволило повысить эффективность национальной экономики;

2) *либеральный англосаксонский тип* характерен для Великобритании и Ирландии. При данном типе государства благосостояния каждому гарантируется минимальный доход, обеспечивающий удовлетворение базовых потребностей в пище, жилье и медицинском обслуживании. Социальная система финансируется за счет страховых взносов и за счет налогов, взимаемых по единой ставке. Основная ответственность, как и в предыдущем варианте, лежит на государстве, причем программы социального страхования образуют единую систему;

3) *корпоративный тип* (модель Бисмарка) прижился не только в Германии, но также в Австрии, Франции и странах Бенилюкса. Центральное место здесь отведено социальному страхованию, тесно привязанному к занятости и семейному положению. Финансирование выплат производится прежде всего за счет взносов работников и работодателей в страховые фонды, т.е. государство не берет на себя основную социальную ответственность, ожидая, что рынок справится с этим самостоятельно;

4) *южноевропейский тип* получил распространение в Испании, Италии, Греции и Португалии. Это развивающаяся, переходная модель. Как правило, уровень социального обеспечения относительно низок, а социальная защита включена в сферу заботы родственников, семьи и церкви при ограниченном участии государства.

18.2. Особенности социальной политики ЕС

Вклад Евросоюза в решение социальных задач государств-членов невелик. До сих пор ЕС устанавливал только минимальные стандарты и права в данной сфере, чтобы они подошли странам (скажем, Скандинавским и южно-европейским) с разными режимами регулирования рынков труда или социального обеспечения. Тем не менее у Европейского Союза есть свое «социальное измерение». Оно включает Общую сельскохозяйственную политику (ОСП); деятельность структурных фондов; трудовое законодательство (гигиена и безопасность на рабочем месте, равная оплата за равный труд, социальная защита рабочих-мигрантов); а также обеспечение безопасности производимой продукции и защиту здоровья потребителей.

В аграрной политике ЕС велик элемент перераспределения, что позволяет считать ее социально ориентированной. В то же время субсидии сельскохозяйственным производителям, поглощая львиную долю бюджета ЕС, не позволяют тратить сколько-нибудь значимые суммы на других направлениях социальной политики.

Основой европейской системы социальных компенсаций и страхования от рисков в принципе могли бы послужить структурные фонды, включая Европейский социальный фонд (ЕСФ). Он оказывает финансовую помощь странам-членам в борьбе с безработицей, а также в профессиональной подготовке и переподготовке кадров. Средства ЕСФ расходуются прежде всего на достижение целей Европейской стратегии занятости, подробнее о которой речь пойдет ниже. В основном они предназначаются территориям в государствах-членах, которые, по меркам самого ЕС, менее развиты в экономическом отношении.

Важным стимулом к развитию социальной политики Евросоюза явилось строительство Единого внутреннего рынка. Суд ЕС, действуя совместно с национальными судами, создал внушительный свод судебных решений, которые способствуют повышению мобильности рабочей силы. Теперь национальные режимы благосостояния распространяются не только на граждан данной страны, но и на всех граждан ЕС, работающих на ее территории. Право на национальные выплаты сохраняется и в случае переселения в другую страну ЕС. Но поскольку мобильность рабочей силы внутри Евросоюза невысока, у органов ЕС нет действенных мотивов к разработке сложной и высокозатратной системы взаимного признания прав.

18.3. Эволюция социальной политики ЕС

В Парижском договоре 1951 г., учредившем ЕОУС, оговаривались права профессиональных ассоциаций, гарантии на случай необоснованного снижения заработной платы, а также гарантии социальных выплат и права трудящихся мигрантов, являющихся гражданами государств — членов объединения. Договор предусматривал также финансирование отстающих регионов, что впоследствии послужило основой региональной политики ЕС. Но в целом механизмы общей социальной политики созданы не были.

В Римском договоре 1957 г. о ЕЭС содержались:

- формулировка общей цели содействовать социальному прогрессу и высокому уровню занятости;
- специальный раздел, допускающий более тесное сотрудничество (и единогласное голосование в Совете) по вопросам, касающимся улучшения условий жизни и труда;
- требование, чтобы государства-члены обеспечили равную оплату за равный труд для мужчин и женщин;
- положение об учреждении ЕСФ;
- положение о свободе передвижения работников с предоставлением им прав на жительство, социальную защиту и условия найма без дискриминации.

Однако в 1960-х и 1970-х годах Сообщество добилось не-многого на данном пути. Исключение составили меры по координации национальных систем социальной защиты рабочих-мигрантов и гарантии равной оплаты труда для женщин.

Новый толчок к развитию социальная политика получила в 1980-е годы. Единый европейский акт 1986 г. ввел правила гармонизации стандартов в области защиты здоровья и безопасности на рабочем месте. В декабре 1989 г. 11 государств-членов (за исключением Великобритании, где Премьер-министром была консерватор М. Тэтчер) подписали Хартию основных социальных прав трудящихся (Социальную хартию), содержащую 47 специальных акций.

В ходе подготовки Маастрихтского договора большая часть государств-участников предложила внести в него положения Социальной хартии и впредь использовать квалифицированное большинство при решении всего круга вопросов социальной политики в Совете. Однако британское правительство консерваторов наложило вето на это предложение. В итоге остальные 11 стран заключили отдельное соглашение о социальной политике. Оно вошло в Протокол, приложенный к Договору.

Это способствовало развитию возникшего с 1985 г. социального диалога между организациями, представляющими трудящихся и работодателей на уровне ЕС. Во-первых, Протокол обязал Комиссию консультироваться с «социальными партнерами» (европейскими профсоюзами и предпринимательскими объединениями) до выдвижения законодательной инициативы, касающейся социальной политики. Во-вторых, он разрешил социальным партнерам инициировать собственные соглашения — так называемые европейские договоренности (*Euroagreements*).

В июле 1996 г. Совет впервые принял законодательный акт во исполнение общеевропейского рамочного соглашения социальных партнеров. Им стала директива об отпуске по уходу за ребенком. В декабре 1997 г. Совет принял вторую директиву — во исполнение соглашения, касающегося работы по графику неполного рабочего дня.

В то же время цель гармонизировать национальные системы социальной защиты была снята. Она осталась недостижимой из-за разнообразия сложившихся национальных моделей социального обеспечения. Отныне акцент был сделан на их взаимной увязке (*cohesion*), взаимном признании (*mutual recognition*) и конвергенции (*convergence*).

В течение 1990-х годов большинство законодательных актов ЕС в социальной сфере основывались на Соглашении о

социальной политике (вошедшем в протокол к Маастрихтскому договору) и Социальной хартии 1989 г., не носившей обязательного характера. Великобритания не подписывала их. Поэтому законодательство ЕС в социальной области касалось только 14 из 15 тогдашних государств-членов. Восстановить единство удалось в декабре 1997 г., когда лейбористское правительство Великобритании одобрило Амстердамский договор, инкорпорировавший Социальный протокол в консолидированную версию Договора, учреждающего Европейское сообщество.

Статья 136 Амстердамского договора подтверждает, что социальная политика — это сфера совместной ответственности Европейского сообщества и государств-членов. Договор законодательно оформил компетенции ЕС в социальной сфере и процедуры принятия решений (табл. 18.1). Следует отметить, что несмотря на новые законодательные возможности, число базовых актов, принимаемых Евросоюзом в социальной сфере, по-прежнему невелико.

Таблица 18.1

**Договорные основы и процедуры принятия
законодательных актов ЕС в социальной сфере***

Статья Договора	Содержание политики	Голосование в Совете	Роль Европарламента
153	Здоровье и безопасность на рабочем месте. Условия труда. Интеграция лиц, вытесненных с рынка труда. Равные возможности для мужчин и женщин. Борьба с социальной отверженностью. Модернизация систем социальной защиты	Квалифицированное большинство	Совместное решение
153	Социальное страхование. Защита рабочих во время прерывания их контрактов. Представительство работников, включая совместное принятие производственных решений. Условия найма для граждан третьих стран	Единогласие	Консультация
155	Социальный диалог между предпринимателями и трудящимися по вопросам: • требующим квалифицированного большинства по ст. 153 • требующим единогласия по ст. 153	Квалифицированное большинство Единогласие	— —
157	Равная оплата, равные условия труда и равные возможности для мужчин и женщин	Квалифицированное большинство	Совместное решение

* Нумерация статей по Лиссабонскому договору.

Благодаря Амстердамскому договору к целям Сообщества было добавлено содействие занятости, страны ЕС стали отвечать за выработку скоординированной стратегии стран — членов ЕС по созданию новых рабочих мест.

18.4. Европейская стратегия занятости

О полной занятости как цели Сообщества говорилось уже в Римском договоре. На первых этапах развития ЕС считалось, что ключ к решению проблемы безработицы в стимулировании экономического роста. Позже создание качественных рабочих мест стало расцениваться как инструмент ускорения экономического развития. Чтобы стимулировать трансграничную мобильность рабочих, с конца 1980-х годов органы ЕС начали анализировать и распространять информацию о национальном опыте повышения занятости. Однако безработица продолжала расти, и борьба с ней постепенно стала основным приоритетом социальной политики ЕС.

На сессии Европейского совета в Эссене в 1994 г. главы государств и правительств ЕС поручили Комиссии и Совету следить за состоянием рынка труда в государствах-членах и ежегодно докладывать Европейскому совету о результатах борьбы с безработицей. С середины 1990-х годов органы ЕС уделяют особое внимание взаимосвязи экономической, социальной политики и политики занятости. Наконец, Европейская стратегия занятости (European Employment strategy) была кодифицирована в Амстердамском договоре и введена в действие Люксембургской сессией Европейского совета в ноябре 1997 г. (еще до вступления в силу Амстердамского договора). Она подразумевает диалог между государствами-членами и Европейской комиссией, который ведется в формате открытого метода координации.

Однако несмотря на все усилия, во второй половине 1990-х годов социальная политика Евросоюза продолжала отставать от его экономической политики. Очередной попыткой достичь баланса между этими приоритетами явилась принятая в 2000 г. Лиссабонская стратегия. В 2005 г. она была пересмотрена, а повышение занятости стало одной из главных задач. Созданию новых рабочих мест должны бы-

ли способствовать меры, направленные на развитие малого и среднего бизнеса, рост высокотехнологичных отраслей, повышение гибкости рынков труда.

18.5. Результаты социальной политики

Общая политика позволила странам ЕС продвинуться в решении нескольких важных социальных задач.

Свобода передвижения трудящихся. Право европейских граждан постоянно жить в стране ЕС, не будучи ее гражданином, распространяется на всех работающих по найму, студентов, пенсионеров, бывших работодателей и лиц свободных профессий. Проблемы, возникающие в данной области, связаны с необходимостью взаимного признания профессиональной квалификации и университетских дипломов. Хотя в государствах-членах по-разному регулируются права на занятия профессиональной деятельностью, страны ЕС в принципе договорились о взаимном признании профессиональных квалификаций. ЕС координирует действия компетентных органов государств-членов и помогает гражданам получать информацию о возможностях трудоустройства в других странах Союза. Специально для этого был учрежден информационный центр *Europe direct*.

Гигиена и безопасность на рабочем месте. Советом была принята серия директив, которые установили общие параметры здоровых и безопасных условий труда во всех отраслях производства. Для отдельных отраслей промышленности были приняты особые нормы. Законодательство ЕС также обеспечивает охрану здоровья и безопасность лиц, работающих неполный день. Европейское агентство по охране здоровья и безопасности на рабочем месте было учреждено в 1995 г. и находится в Бильбао (Испания).

Условия труда. Советом были приняты директивы, регулирующие условия труда для беременных женщин (1991), о предоставлении гарантий по контракту о найме (1992), о продолжительности рабочего времени (1993), об отпуске по уходу за ребенком (1996), обеспечении равных прав для временных работников (1997) и о правах лиц, нанятых на работу на фиксированный срок (1999). Согласно Директиве 2003/88/

ЕС и Совета от 4 ноября 2003 г. установлена средняя продолжительность рабочего времени (т.е. с учетом сверхурочных работ) для каждого семидневного периода не более 48 часов, а также перерывы для отдыха: 11 часов ежедневно и 35 часов каждую неделю в дополнение к тому.

Право рабочих на консультации по производственным вопросам. Директива об информировании наемных работников и консультациях с ними на предприятиях и в группах предприятий европейского масштаба была принята Советом в 1994 г. Согласно данной директиве фирмы и группы, где занято не менее 150 человек в каждой из двух и более стран ЕС и имеющие в целом не менее 1000 работников, должны по требованию последних создать Европейский рабочий совет, который имеет право участвовать в рассмотрении производственных вопросов. К концу 1990-х годов подобные советы имели около 600 ТНК, действовавших на территории ЕС.

Равенство мужчин и женщин. Соответствующее законодательство появилось в ЕС в 1976 г. и было изменено в 2002 г. Вследствие этого доказывать соблюдение на предприятии правил, обеспечивающих равенство работников мужского и женского пола, теперь в основном приходится нанимателю. Впрочем, уже в 1970-е годы общие для ЕС нормы гендерного равенства были заметно прогрессивнее норм большинства государств-членов.

В 2006 г. Европейский парламент одобрил проект создания института по гендерным вопросам, призванного заниматься сбором и изучением данных о состоянии дел в ЕС в сфере равенства мужчин и женщин. Для ЕС принцип равенства между мужчинами и женщинами важен не только с политической точки зрения, но и с экономической: активное участие женщин в хозяйственной жизни содействует росту конкурентоспособности. Тем не менее жительницы ЕС получают в среднем на 15% меньшую заработную плату, чем мужчины, за равную с ними работу.

Антидискриминационные меры. Статья 13 Амстердамского договора содержит общий пункт об отказе от дискриминации. В 2000 г. были приняты Директива о равном отношении

к работникам вне зависимости от их расы или этнической принадлежности и Директива о равном отношении к работникам вне зависимости от их религиозной самоидентификации, наличия инвалидности, возраста или сексуальной ориентации. В целом новое законодательство ЕС в данной сфере гораздо шире по охвату, чем имевшееся ранее в отдельных государствах-членах.

Занятость. Согласно основополагающему договору каждая страна-участница должна представлять институтам ЕС национальный план действий по обеспечению занятости. Опираясь на эти планы, Комиссия и Совет дают национальным правительствам рекомендации необязательного характера, облекая их в форму совместного доклада о занятости. Кроме того, была учреждена сеть европейских служб занятости (*European Employment Services — EURES*), объединившая с 1994 г. национальные агентства по занятости, профсоюзы и организации предпринимателей, а также содействующая трансграничному найму работников. Подчеркнем еще раз, что ЕС не в состоянии принудить государства-члены к проведению общей политики на рынке труда.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Социальная политика в традиционном понимании подразумевает совокупность действий государства с целью компенсировать издержки, возникающие в обществе из-за действия рыночных сил, путем распределения ресурсов, выплат неимущим и отстаивания прав граждан. Однако такого рода централизованной социальной политики Европейский Союз пока не имеет.

2. Самыми развитыми сферами социальной политики ЕС являются обеспечение прав рабочих-мигрантов, здоровых и безопасных условий труда, а также безопасности поступающей на рынок продукции. Настойчиво и последовательно внедряются принципы равенства и недискриминации. Однако стандарты ЕС относительно условий труда и производственных отношений в целом ниже, чем в наиболее развитых государствах-членах.

3. Общая социальная политика ЕС, при всей ее значимости, имеет скромную цель: обезопасить единый внутренний

рынок от общественных потрясений, не вмешиваясь в его работу. Оформление общеевропейского государства благосостояния маловероятно.

Контрольные вопросы

1. Каковы основные типы политико-хозяйственных режимов в Европе?
2. Что позволяет отнести Общую сельскохозяйственную политику ЕС к сфере социальной политики?
3. На что расходуются средства ЕСФ?
4. Что подразумевает социальный диалог?
5. Какие компоненты социальной политики относятся к традиционным?

Литература

Основная

Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского Союза. История, организация, финансирование, проблемы. М.: Экономика, 2006.

Стрежнева М.В. Проблемы социальной политики в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 8.

Дополнительная

Esping-Andersen G. Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford, 1999. Ch. 9. P. 170–184.

Scharpf F.W. The European Social Model // MPIfG: MPIfG Working Paper 02/8. URL: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp02-8/wp02-8.html>

Глава 19

КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА

◆ *Общая характеристика* ◆ *Основные направления действий*

19.1. Общая характеристика

Конкурентная политика всегда являлась одним из важнейших направлений европейской интеграции. Ее принципы были заложены договорами о ЕОУС и ЕЭС. В Маастрихтском договоре вопросам конкурентной политики были посвящены ст. 85 и 86, которые сохранились во всех последующих основополагающих договорах ЕС.

Цитата

Статья 85. Запрещаются как несовместимые с общим рынком любые соглашения между предприятиями, решения, принятые объединениями предприятий, и любая картельная практика, которые могут воздействовать на торговлю между государствами-членами и которые имеют своей целью или результатом предотвращение, ограничение или нарушение конкуренции в пределах общего рынка.

Статья 86. Злоупотребление одним или несколькими предприятиями своим доминирующим положением на общем рынке или на существенной его части запрещается как несовместимое с принципами общего рынка в той мере, в какой от него может пострадать торговля между государствами-членами.

Договор о Европейском Союзе

Главной целью конкурентной политики является обеспечение равных условий деятельности компаний и честной

конкуренции (*fair competition*) на общем рынке Европейского Союза. Поэтому законодательство ЕС запрещает любые действия, которые могут нарушить или подорвать осуществление на практике принципа свободной конкуренции. Наиболее распространенными формами злоупотреблений, с которыми активно борется ЕС, являются соглашения между хозяйствующими субъектами (сговор о разделе рынков, установлении цен и т.д.), а также государственная помощь предприятиям.

Основные текущие задачи конкурентной политики ЕС формулируются в ежегодных докладах Европейской комиссии о конкуренции. Среди них традиционно выделяются повышение эффективности экономики, создание благоприятного климата для инвестиций и научно-технического прогресса, укрепление конкурентных позиций ЕС в мире, развитие малого и среднего бизнеса, устранение препятствий для свободного действия рыночных сил.

Главным органом, отвечающим за реализацию конкурентной политики ЕС, является Европейская комиссия. Она контролирует соблюдение правил честной конкуренции во всех государствах-членах, обеспечивает устранение возникающих нарушений и наказывает виновных. При содействии Суда ЕС комиссия занимается совершенствованием правил конкуренции.

В случае нарушения свободы конкуренции Комиссия обладает широкими полномочиями для исправления ситуации. Она может налагать административные штрафы и принимать экстренные меры для прекращения противоправных действий. Комиссия имеет право собирать всю необходимую информацию для того, чтобы определить масштаб возникшего нарушения. Именно Комиссия одобряет или запрещает слияния крупных фирм.

Важно помнить, что отношения, не выходящие за границы одного государства, регулируются национальным правом, а не правом ЕС. Также нормы конкурентной политики ЕС не распространяются на соглашения между предприятиями, доля которых на рынке и величина оборота небольшие. Соглашения между компаниями и соответствующая практика находятся в рамках юрисдикции Сообщества только в том случае, если они затрагивают торговлю между странами-членами.

Данный критерий определяет естественное разграничение ответственности за соблюдение норм честной конкуренции между национальным и наднациональным правом. Однако вопрос о том, какие именно практические действия искажают конкуренцию внутри Сообщества, трактуется Европейской комиссией и Судом весьма широко. Параллельное действие законов о конкуренции Евросоюза и государств-членов приводит к тому, что фактически одновременно функционируют обе системы. В отдельных случаях нормы конкурентной политики ЕС распространяются на третьи страны, если их действия ограничивают конкуренцию на внутреннем рынке ЕС или негативно сказываются на торговле между странами-членами.

19.2. Основные направления действий

Среди конкретных направлений деятельности Комиссии можно выделить три: регулирование сделок, нарушающих естественные условия конкуренции (*restrictive practices*); контроль за слияниями и поглощениями (*mergers regulation*) и регулирование вмешательства государства (*state aid*). Рассмотрим их подробнее.

Регулирование сделок, нарушающих естественные условия конкуренции. В ЕС запрещаются любые действия, нарушающие естественные условия конкуренции. К ним относятся соглашения между хозяйствующими субъектами (предприятиями, компаниями, банками и т.п.), которые заключаются с тем, чтобы устранить конкуренцию между ними и таким образом повысить цены или увеличить прибыль без объективных оснований. На практике подобные соглашения обычно предусматривают установление фиксированных цен, введение производственных квот, обмен инсайдерской информацией, раздел рынков (например, по категориям потребителей или географическим зонам).

В ЕС считаются недопустимыми злоупотребления доминирующим положением на рынке (например, дискриминация, отказ в поставке, грабительские цены и т.д.). Нарушением правил конкуренции также считаются любые неоформленные юридически прямые или косвенные контакты

и договоренности, направленные на изменение ситуации на рынке. Расследования по таким делам комиссия может начинать по полученному сигналу (уведомлению) или по собственной инициативе. Комиссия уполномочена без предупреждения проверять документацию, а также инспектировать офисные и производственные помещения компаний, автомобили и частные дома их владельцев.

В рамках конкурентной политики ЕС различают два вида соглашений между компаниями: горизонтальные и вертикальные. *Горизонтальными* считаются соглашения между реально действующими или потенциальными конкурентами, а *вертикальными* — соглашения между предприятиями, участвующими в различных стадиях производственного процесса. Главным объектом внимания Европейской комиссии являются горизонтальные соглашения. Потенциальным конкурентам запрещается договариваться о ценах или других условиях торговли, делить между собой рынки и сферы производства, заключать дискриминационные соглашения, объявлять коллективный бойкот (например, поставщику или оптовому покупателю), заключать соглашения со «связывающими оговорками» и т.д.

Одним из наиболее крупных антимонопольных расследований, проведенных Еврокомиссией, стало дело компании Microsoft. В 2004 г. ей было предъявлено обвинение в неправомерном использовании своего доминирующего положения на рынке операционных систем. В результате компания была вынуждена заплатить штраф в размере 497 млн евро.

События и факты. *Нарушение правил конкуренции компанией Intel*

В мае 2009 г. Европейская комиссия приняла решение наложить на американский концерн *Intel* рекордный штраф в размере 1,06 млрд евро за нарушение такой нормы конкурентной политики, как «злоупотребление доминирующим положением на рынке». После длившихся несколько лет расследований Комиссия доказала, что на протяжении 2002–2007 гг. концерн вытеснял конкурентов с рынка микропроцессоров, используя две формы нелегальных действий. Во-первых, концерн предоставлял явные

или скрытые скидки тем производителям компьютеров, которые покупали выпускаемые им чипы, и выплачивал вознаграждения тем розничным сетям, которые торговали компьютерами, укомплектованными исключительно этими чипами Intel. **Во-вторых, он платил производителям компьютеров за то, чтобы те приостанавливали или отменяли выпуск новых продуктов, содержащих чипы, которые конкурировали с чипами Intel.**

Европейская комиссия постановила, что действия *Intel* нанесли ущерб миллионам потребителей и затормозили внедрение новых технологий. Помимо штрафа, Комиссия предписала руководству концерна прекратить незаконную деятельность. Впредь Комиссия будет тщательно контролировать выполнение решений по данному делу.

Некоторые виды соглашений исключены из сферы конкурентной политики. В их числе соглашения, регулирующие передачу технологий, соглашения о специализации, соглашения по НИОКР, правилам поставок и реализации и соглашения, регулирующие торговлю автотранспортными средствами.

Контроль за слияниями и поглощениями. Под слиянием понимается объединение двух или более предприятий, а также установление контроля одним предприятием над другим. В ЕС определены количественные параметры крупных слияний: совокупный годовой оборот на мировом рынке более 5 млрд евро или годовой оборот на рынке ЕС — более 250 млн евро. Однако если $\frac{2}{3}$ оборота приходится на одну страну, право ЕС не распространяется на такую сделку. Во всех остальных случаях (т.е. когда превышен установленный предел) компании обязаны заранее уведомить Комиссию о предполагаемом слиянии и получить ее согласие. В этой сфере важную роль играет Суд ЕС, который рассматривает иски Европейской комиссии против компаний и иски компаний против Европейской комиссии. Однако нарушения по всем указанным направлениям не рассматриваются Европейской комиссией, если они имеют незначительный масштаб (норма *de minimis*). Считается, что минимальные нарушения не могут существенно ограничить свободу конкуренции на еди-

ном внутреннем рынке ЕС, при том что они могут быть весьма полезными для развития сотрудничества между малыми предприятиями.

В подавляющем большинстве случаев Комиссия рассматривает уведомление о предстоящем слиянии в течение одного месяца и разрешает его. Так, из всех поданных в 2008 г. уведомлений только 2% стали предметом специальных расследований. В их числе намечавшаяся покупка канадской информационной компанией *Thomson* мирового информационного агентства *Reuters* и покупка британским продовольственным концерном *Associated British Foods (ABF)* заводов по производству хлебопекарных дрожжей нидерландской компании *Gilde Bakery Ingredients (GBI)*. В итоге стороны согласились с предложением Комиссии изменить условия сделок, и слияния были разрешены.

Вмешательство государства в экономику касается государственного предпринимательства и предоставления государственной помощи. Под *государственной помощью* право ЕС понимает не только ее прямые виды (правительственные дотации, льготные займы и субсидии), но и косвенные формы (налоговые льготы, государственные гарантии, предоставление товаров и услуг на льготных условиях и т.д.). Иными словами, помощью считаются любые меры, необоснованно улучшающие финансовое положение той или иной компании.

Государственной помощью считается не только поддержка компаний со стороны государственных или местных органов власти, но и со стороны частных лиц или компаний, на действия которых прямо или косвенно влияют органы власти любого уровня. Рассматривая дела о предоставлении государственной помощи, органы ЕС не принимают во внимание ни цель, ни причины оказания помощи. Они сосредоточены исключительно на том, как оказанная помощь повлияла на реализацию принципов честной конкуренции.

В качестве общего правила установлен запрет на любую правительственную помощь предпринимателям. Если Комиссия обнаруживает подобное нарушение условий честной конкуренции, она принимает меры против правительства соответствующей страны, а не против компании. Компанию нарушителя же могут заставить возместить незаконно полу-

ченные средства. В отдельных случаях (при наличии серьезных отраслевых, региональных или социальных проблем) Комиссия может разрешить те виды государственной помощи, которые имеют ярко выраженную социальную направленность. Также допускается помощь в возмещении ущерба от стихийных бедствий. Государственная помощь становится легальной только после нотификации Комиссии.

Особое внимание Комиссия уделяет регулированию рынка государственных заказов, который традиционно является одним из наиболее закрытых. В ЕС действуют несколько директив, определяющих правила государственных закупок в различных отраслях экономики, включая водо- и электроснабжение, транспорт и телекоммуникации. Задача ЕС — обеспечение открытого и равного доступа всех компаний стран — членов ЕС к заключению и исполнению контрактов по государственным закупкам. При этом компании, обслуживающие госзаказ, обязаны выполнять все требования конкурентного законодательства ЕС.

В 2008–2009 гг. Европейская комиссия внимательно следила за тем, как государства — члены ЕС оказывали поддержку национальным предприятиям и финансовым учреждениям, попавшим в тяжелое положение вследствие мирового экономического кризиса. В октябре 2009 г. был опубликован список всех рассмотренных дел с вынесенными по ним решениями. В большинстве случаев Комиссия сочла действия правительств законными, а в некоторых — предложила скорректировать условия и размер помощи.

Для эффективной реализации задач конкурентной политики Евросоюз заключает дву- и многосторонние соглашения с третьими странами и участвует в деятельности международных организаций. Например, у ЕС существуют соглашения о сотрудничестве с органами, регулирующими конкуренцию, в таких странах, как США, Канада, Япония, Австралия, Швейцария и Россия. Кроме того действуют соглашения о многостороннем сотрудничестве в рамках ВТО, ОЭСР и ЮНКТАД.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Со времени создания ЕОУС и ЕЭС конкурентная политика рассматривается как неотъемлемая часть интегра-

ционного процесса. Ее значение еще больше возросло в связи с созданием в ЕС единого внутреннего рынка. Главная цель конкурентной политики — обеспечение равных условий конкуренции на общем рынке Евросоюза. Реализация конкурентной политики возложена на Европейскую комиссию, которая в своей деятельности опирается на решения Суда ЕС.

2. Деятельность ЕС в данной сфере сосредоточена на трех основных направлениях: регулирование сделок, нарушающих естественные условия конкуренции; контроль за слияниями и поглощениями; регулирование государственной помощи. Конкурентная политика Евросоюза постоянно развивается. В настоящее время проводится модернизация антитрестовских процедур, разрабатываются новые правила регламентации слияний и поглощений, развивается сотрудничество с третьими странами по вопросам антимонопольного регулирования.

Контрольные вопросы

1. Что является главной целью конкурентной политики ЕС?
2. Какие органы ЕС обеспечивают соблюдение норм конкурентной политики?
3. В каких случаях вопросы конкуренции регулируются национальным законодательством, а в каких — наднациональным?
4. В каких случаях разрешается использование механизма государственной помощи?

Литература

Основная

Европейское право: учебник для вузов / под общ. ред. Л.М. Энтина. М.: НОРМА, 2001. С. 381–388.

Право Европейского Союза: учебник для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юристь, 2002. С. 477–498.

Дополнительная

Европейский Союз: справочник-путеводитель / под ред. О.В. Буториной. М.: Деловая литература, 2003. С. 81–84.

Artis M., Nixon F. The Economics of the European Union. Policy and Analysis. Oxford University Press, 2005. P. 125–141.

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: учеб. пособие. М.: Международные отношения, 2003. С. 187–192.

Интернет-ресурсы

Официальный портал Европейского Союза. Разд. «Конкуренция». URL: http://europa.eu/pol/comp/index_en.htm

Глава 20

ТРАНСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА

♦ *Общая характеристика* ♦ *Основные направления* ♦ *Сотрудничество России и ЕС*

В транспортном секторе стран Евросоюза занято около 10 млн человек и производится 10% совокупного ВВП. Общая протяженность дорог с твердым покрытием составляет 5000 тыс. км, включая 215 тыс. км железных дорог и 63 тыс. км автострад, а внутренних водных путей — более 40 тыс. км.

20.1. Общая характеристика

Все страны Евросоюза реализуют национальную транспортную политику. Вместе с тем в связи с созданием к 1993 г. единого внутреннего рынка в ЕС возникла необходимость проведения общей транспортной политики. Она должна была на практике обеспечить свободу передвижения товаров и лиц, а также создать общий рынок транспортных услуг, предварительно открыв национальные рынки перевозок. До этого конкуренция на них ограничивалась, поскольку основная часть заказов отдавалась местным перевозчикам. Внимания ЕС требовали и другие проблемы: перегруженность транспортных магистралей, неравномерное распределение нагрузки между отдельными видами транспорта, большое количество ДТП, негативное воздействие транспорта на окружающую среду.

Реализация общей транспортной политики началась в 90-е годы XX столетия. Правовые и организационные основы транспортной политики ЕС были заложены Маастрихтским договором, он ввел понятие «трансевропейская транспортная сеть», что позволило начать формирование общей транспорт-

ной инфраструктуры за счет средств ЕС. В декабре 1992 г. Европейская комиссия обнародовала первую Белую книгу, посвященную разработке единой транспортной политики. С 2001 г. действует Белая книга «Европейская транспортная политика до 2010 года: время решать», пересмотренная в 2006 г.

Сначала в ЕС был открыт рынок грузового автомобильного транспорта. Грузовики перестали возвращаться порожними из трансграничных рейсов, что сократило стоимость перевозок и сроки доставки грузов. Вслед за этим осуществлена либерализация рынка авиаперевозок. Водители грузовых машин получили право брать на борт грузы не только своей страны, но и любой другой, на протяжении всего следования. Достигнут высокий уровень конкуренции в авиаперевозках, что объясняет рекордные темпы роста в этой отрасли. В 2003 г. был принят пакет законодательных актов, позволяющих открыть для конкуренции внутри ЕС 70–80% рынка дальних железнодорожных грузовых перевозок.

Цитата

Транспорт — одна из ключевых и динамичных отраслей европейской экономики, она создает миллионы рабочих мест и обеспечивает удовлетворение наших ежедневных потребностей... Поэтому буду способствовать развитию транспортного сектора, который должен быть конкурентоспособным, высококачественным, безопасным и [экологически] устойчивым.

Антонио Таяни (Antonio Tajani), член Европейской комиссии, отвечающий за вопросы транспорта

В рамках общей транспортной политики ЕС имеются отраслевые направления, касающиеся отдельных видов транспорта: железнодорожного, автомобильного, морского, речного, воздушного, а также спутниковой связи и навигации. По каждому из них существует свод законодательных и нормативных актов ЕС, которыми регулируются профессиональные требования к работникам отрасли и условия их труда, нормы безопасности, технические и экологические стандарты, а также правила движения и порядок организации перевозок.

Евросоюз активно сотрудничает с третьими странами, в первую очередь по вопросам авиаперевозок. В 2007 г. после длительных переговоров ЕС и США заключили соглашение об «открытом небе». Оно позволяет любому воздушному судну ЕС из любого аэропорта ЕС приземлиться в любом аэропорте США. Соглашение о морском транспорте было подписано в 2008 г. между ЕС и Китаем. Также ЕС планирует создать общее воздушное пространство с государствами-соседями.

20.2. Основные направления

Основные усилия ЕС в вопросах транспортной политики сосредоточены на следующих тесно связанных между собой направлениях:

- создание трансъевропейской транспортной сети;
- перераспределение нагрузки между видами транспорта;
- финансирование инфраструктурных проектов;
- повышение уровня безопасности на дорогах.

В первые годы нового столетия органы ЕС взялись за разработку стратегии устойчивого развития отрасли. Ее целями названы: оптимальное сочетание разных видов транспорта при осуществлении грузовых и пассажирских перевозок, повышение энергетической эффективности транспорта, снижение уровня выбросов и загрязнения окружающей среды.

Создание Трансъевропейской транспортной сети. Принципы ее развития были утверждены в 1996 г. В 2001 г. был составлен список из 30 проектов, реализация которых в течение предстоящих 20 лет будет иметь ключевое значение для развития транспортной сети ЕС. Для их реализации выделяются средства из структурных фондов и Фонда сплочения, а также привлекаются кредиты ЕИБ. В числе крупнейших завершённых проектов следует выделить аэропорт Мальпенса в Милане и Эресуннский мостовой переход. Восьмикилометровый комбинированный автомобильно-железнодорожный вантовый мост через пролив Эресунн теперь соединяет датский остров Зеландия с шведским побережьем Скандинавского полуострова.

На протяжении 2000–2006 гг. на развитие Трансъевропейской транспортной сети израсходовано 860 млн евро. Однако

в целом программа реализуется медленнее, чем намечалось. По мнению Европейской комиссии, это связано с сопротивлением на местах строительству новых объектов, недостаточным финансированием, а также с отсутствием комплексного подхода к планированию и организации межгосударственных объектов. Основными тактическими задачами в настоящее время являются разгрузка магистральных транспортных артерий и решение вопроса финансирования.

События и факты. *Перегруженность транспортных маршрутов*

Транспортная сеть ЕС сильно перегружена. Заторы регулярно возникают на 10% всех автодорожных и 20% железнодорожных линий. Значительные задержки отмечаются на 30% рейсов шестнадцати крупнейших аэропортов ЕС.

В 2009 г. из бюджета ЕС было ассигновано на Трансъевропейскую транспортную сеть около 1 млрд евро, из которых 500 млн евро направлялось по линии Плана восстановления экономики ЕС, принятого в ответ на глобальный кризис. Еще 370 млн выделялось в рамках многолетней программы развития сети. Ее основными направлениями являются развитие каботажных морских перевозок, совершенствование системы управления железнодорожным транспортом, повышение эффективности и безопасности автомобильного транспорта. Оставшаяся сумма была получена из годового бюджета программы.

Перераспределение нагрузки между видами транспорта. Для рынка перевозок ЕС характерно значительное преобладание автомобильного транспорта. В структуре грузовых перевозок, включая международные, рассчитанных в тонно-километрах, на автотранспорт приходится 46%, на морской каботаж — 37, на железные дороги — 11, на внутренние водные пути — 3 и трубопроводы — 3%. Перекос в сторону автотранспорта еще больше заметен в структуре внутренних перевозок, где его доля составляет 72% по сравнению с 32% в США (рис. 20.1). Автомобилями осуществляется 75% пассажирских перевозок, рассчитанных в пассажиро-километрах, автобусами — 8, самолетами — 9 и железными дорогами — 6%.

Для решения проблемы предусматривается два основных вида мероприятий: развитие регулируемой конкуренции меж-

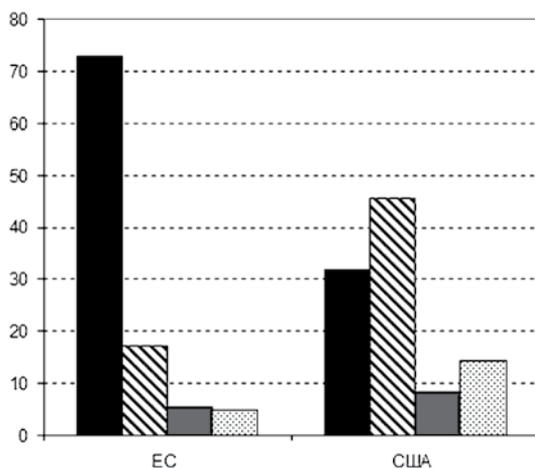


Рис.20.1. Распределение внутренних грузовых перевозок по видам транспорта в 2006–2007 гг., в % к общему количеству тонно-километров:

■ — автомобильные; ▨ — железнодорожные;
 ■ — внутренние водные; ▩ — трубопроводные

Источник: EU Energy and Transport in Figures. Statistical Pocketbook 2009. P. 108–116, 119–125.

ду видами транспорта и внедрение «интермодальности» — взаимной дополняемости различных видов транспорта. Наибольшую трудность представляет отсутствие эффективных связей между морским, речным и железнодорожным транспортом.

В 1992 г. была принята программа РАСТ (*Pilot Action Combined Transport*) (расчитанная до 2001 г.). Несмотря на скромный бюджет (53 млн евро), программа дала хорошие результаты. Открылась новая транспортная линия «железная дорога — море» между Швецией и Италией. Магистраль, прошедшая по территории Германии и Австрии, позволила разгрузить автодороги и сократить время в пути на 48 часов. Были созданы такие транспортные цепочки, как сообщение «железная дорога — воздух» между аэропортами Амстердама и Милана, железнодорожно-морская линия между Испанией и Германией. Открыты морское сообщение между Ла-Рошеллем — Гавром и Роттердамом, а также баржевое со-

общение между Лиллем и Роттердамом. Всего было начато около 170 проектов.

По завершении программы РАСТ была запущена программа «Марко Поло» с ежегодным бюджетом около 30 млн евро. Ее главной задачей является перенос части грузовых перевозок с автомобильного на более экологически чистые виды транспорта. Сейчас реализуется вторая очередь программы (2007–2013) с бюджетом 450 млн евро.

Программа «Марко Поло» финансирует три типа проектов. Первый — проекты по перераспределению части нагрузки с автомобильного на другие виды транспорта, развитие которых финансирует ЕС. Второй — проведение инновационных мероприятий в целях развития общего рынка перевозок. Третий — сотрудничество и обмен ноу-хау между перевозчиками в целях улучшения экологических показателей отрасли.

Финансирование инфраструктурных проектов традиционно осуществляется из бюджетов государств-членов, основные усилия которых направляются на создание внутренних высокоскоростных магистралей. Для реализации общеевропейских инфраструктурных проектов также используются средства Сообщества. Они выделяются из структурных фондов, Фонда сплочения и специального бюджета трансъвропейской сети. Как показала практика, этого финансирования оказывается недостаточно.

Одним из путей решения проблемы является объединение государственных и частных финансовых ресурсов. Для этого в ЕС была разработана схема создания компаний со смешанным капиталом. Однако пока процесс развивается медленно. С одной стороны, не все государства готовы принять на себя высокие риски, а с другой — компании остерегаются вкладывать средства в дорогостоящие проекты с длительными сроками окупаемости. Их опасения подкрепляются не вполне удачным опытом уже реализованных проектов: тоннель под Ла-Маншем и трасса Лион — Турин до сих пор не приносят прибыли.

Евросоюз активно разрабатывает оптимальные схемы финансирования инфраструктурных проектов. Особый интерес представляет опыт Швейцарии, которая, не являясь чле-

ном ЕС, играет важную роль в создании трансъевропейских транспортных сетей. В стране действует программа, по которой 50% стоимости дорожно-транспортных проектов финансируется за счет самих дорог. В Германии на финансирование транспортной инфраструктуры предполагается направить средства, вырученные от введения новой системы оплаты за пользование дорогами.

Безопасность на дорогах. Ежегодно на дорогах ЕС получают ранение свыше 1,5 млн и гибнут около 40 тыс. человек. Наибольший процент жертв приходится на автомобильный транспорт. Поддающийся финансовой оценке ущерб от ДТП составляет 45 млрд евро.

Деятельность ЕС в целях повышения безопасности движения сосредоточена на трех направлениях: поведение, транспортные средства и инфраструктура.

В рамках *первого направления* вводятся более строгие правила дорожного движения, согласовываются правила выдачи водительских удостоверений, проводятся информационные кампании и совершенствуются системы обучения. По *второму направлению* принимаются законодательные акты ЕС, регулирующие технические нормы и стандарты в отношении транспортных средств. *Третье направление* подразумевает улучшение качества дорог и дорожной разметки. Например, в 2004 г. в ЕС была принята специальная директива о туннелях длиной свыше 500 м. Она определяет сферы ответственности различных органов, вовлеченных в эксплуатацию туннелей, а также вводит стандарты технического оснащения и организации движения.

Переход ЕС к совместным решениям в данной сфере был довольно трудным. Почти 12 лет потребовалось отдельным странам, чтобы ввести нормы ЕС в отношении специальных ремней безопасности для детей и допустимого уровня содержания алкоголя в крови водителя. Введенные меры уже дают положительный результат. С 2000 г. по 2007 г. смертность на дорогах ЕС сократилась на 24%, в том числе в Португалии, Франции и Литве более чем на 40%.

Между странами ЕС налажен обмен положительным опытом в сфере повышения безопасности движения. Идет унификация правил движения на особо опасных участках дорог,

гармонизируются системы штрафов, согласовываются правила проведения проверок на дорогах, наложения штрафов за превышение скорости и вождение в нетрезвом состоянии. В 2009 г. начались общественные консультации для выработки Европейской программы действий по безопасности на дорогах на 2011–2020 гг.

20.3. Сотрудничество России и ЕС

Россия и Евросоюз активно развивают сотрудничество в области транспорта. Его ключевым элементом является формирование панъевропейской системы международных транспортных коридоров (МТК). В конце 1990-х годов государства — члены ЕС и страны ЦВЕ приняли решение о создании девяти МТК, которые должны объединить железнодорожные, автомобильные и речные трансграничные маршруты. Транспортная инфраструктура России органично дополняет данную систему коридоров, что позволяет связать по кратчайшим направлениям европейские и азиатские транспортные сети.

Наиболее значимым для России является коридор «Север — Юг» (Северная Европа, Россия, Кавказ, Персидский залив, далее на Индию). В 2000 г. РФ, Иран и Индия подписали межправительственное соглашение о международном евроазиатском транспортном коридоре. Позднее к ним присоединились Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Оман и Сирия, заявки на присоединение подали Турция и Украина. Взаимодействие МТК «Север — Юг» с маршрутом общеевропейского транспортного коридора № 2 позволит создать эффективную мультимодальную транспортную систему сообщения между Европой, странами Персидского залива и Индией.

Важным для России является и транспортный коридор, соединяющий Берлин, Варшаву и Минск с Москвой. В дальнейшем его было решено продлить до Нижнего Новгорода и состыковать с Транссибом. Услугами этого МТК пользуется более 30 государств Европы, Ближнего и Среднего Востока и Азиатско-Тихоокеанского региона.

Полезно запомнить. Участие России в трансъевропейских транспортных коридорах

Коридор № 1: Хельсинки — Калининград — Гданьск.

Коридор № 2: Берлин — Минск — Москва — Нижний Новгород.

Коридор № 9: Хельсинки — Санкт-Петербург — Москва — Киев — Бухарест — Александруполис.

Перспективным может стать участие России в панъевропейском транспортном коридоре № 5, разрабатываемом на основе «четырёхсторонней инициативы» министров транспорта Италии, Словении, Венгрии и Хорватии. Коридор должен пройти от Лиссабона до Киева. Венгрия предложила рассмотреть возможность подключения к проекту России с целью продлить коридор до Москвы, а в перспективе соединить его с Транссибирской магистралью.

Наиболее активно сотрудничество в области транспорта, обработки и перевалки грузов развивается в Северо-Западном регионе с Германией и Финляндией. Перспективным является проект создания высокоскоростного поезда между ОАО «Российские железные дороги» и немецкой фирмой *Siemens*. Новые составы курсируют по маршруту Москва — Санкт-Петербург, Москва — Нижний Новгород, а в дальнейшем будут освоены маршруты Москва — Ростов-на-Дону и Санкт-Петербург — Хельсинки. Немецкая сторона предложила также включить в список маршрут Омск — Новосибирск. С осени 2013 г. планируется начать эксплуатацию высокоскоростных электричек, которая компания *Siemens* поставит к зимним Олимпийским играм в Сочи 2014 г.

Планируется создание общего воздушного пространства между ЕС, Китаем и Россией, в том числе заключение соглашений об «открытом небе». Это позволит объединить рынки авиаперевозок, достичь сопряженности авиалиний и углубить сотрудничество в сфере авиастроения.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Транспортная политика получила развитие в связи с созданием единого внутреннего рынка ЕС. Ее правовые и организационные основы заложил Маастрихтский договор. Главные направления действий были определены в Белой книге 2001 г., пересмотренной и уточненной в 2006 г.

Основными целями транспортной политики ЕС являются обеспечение свободы передвижения людей и товаров, а также создание единого рынка транспортных услуг. Программа также направлена на устойчивое развитие, создание трансъвропейской транспортной сети, повышение уровня безопасности и снижение нагрузки на окружающую среду.

2. В ЕС был открыт рынок авто- и авиаперевозок, начата либерализация железнодорожных перевозок. Это позволило снизить стоимость перевозок, повысить их качество и расширить спектр транспортных услуг. Ключевыми направлениями транспортной политики ЕС являются: создание трансъвропейской транспортной сети, перераспределение нагрузки с автомобильного на другие виды транспорта, повышение безопасности на дорогах и решение вопросов финансирования.

3. Актуальным направлением сотрудничества России и ЕС является сооружение международных транспортных коридоров, объединяющих железнодорожные, автомобильные и речные трансграничные маршруты. В перспективе планируется связать европейские и азиатские транспортные сети. Участие России в данных проектах вносит вклад в развитие национальной транспортной сети, способствует повышению качества перевозок. Это, в свою очередь, улучшает условия для дальнейшего расширения товарооборота со странами Евросоюза.

Контрольные вопросы

1. Как транспортная политика ЕС связана с созданием и функционированием единого внутреннего рынка?

2. Какие наиболее важные проблемы транспортного сектора решаются на уровне ЕС?

3. В чем заключается смысл создания трансъвропейской транспортной сети?

4. В каких МТК предполагается участие Российской Федерации?

Литература

Основная

Европа // Журнал Европейского союза. 2005. № 3 (48). Спец. выпуск «Транспорт».

Право Европейского Союза: учебник для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2002. С. 618–633.

Дополнительная

Европейский Союз: справочник-путеводитель / под ред. О.В. Буториной. М.: Деловая литература, 2003. С. 104–110.

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: учеб. пособие. М.: Международные отношения, 2003. С. 192–198.

Интернет-ресурсы

http://europa.eu/pol/trans/index_en.htm

http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm

Глава 21

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

♦ *Этапы развития научно-технической политики* ♦ *Задачи, принципы и направления* ♦ *Многолетние рамочные программы*

21.1. Этапы развития научно-технической политики

Первоначально научно-техническое сотрудничество играло скромную роль в деятельности сообществ и затрагивало лишь отдельные отрасли. Договор о ЕОУС открывал возможности для научно-технической кооперации в угольной и сталелитейной промышленности, а Договор о ЕЭС — в сельском хозяйстве. Под эгидой Евратома был создан Совместный научно-исследовательский центр — СНИЦ (*Joint Research Centre — JRC*), объединивший имевшиеся у стран «шестерки» ядерные реакторы и приданные им исследовательские лаборатории. Центр стал заниматься проблемами безопасности ядерной энергетики, радиационной защиты и хранения радиоактивных отходов.

В целом в развитии научно-технической политики Евросоюза можно выделить три основных этапа.

Первый этап. Идея широкого сотрудничества стран ЕЭС в области науки и техники возникла в 1960-е годы, когда в Западной Европе развернулась дискуссия о технологической зависимости от США. К этому времени американские ТНК заняли прочные позиции в экономике региона и стали главным проводником передовых технологий. В 1963 г. Еврокомиссия впервые рекомендовала государствам-членам активизировать сотрудничество в сфере науки и техники. Однако сделать это оказалось не просто: каждая страна хотела получить доступ

к результатам партнеров, но не была готова делиться своими разработками.

Ситуация изменилась к лучшему после того, как в 1973 г. в ЕЭС вступила Великобритания, обладавшая мощным научным потенциалом. Именно тогда впервые было выдвинуто предложение о создании единого научного пространства. Сообщество начало поощрять трансграничные научно-технические проекты, стимулировать мобильность научных кадров, содействовать совместному использованию уникального и дорогостоящего оборудования.

Второй этап. Со второй половины 1970-х годов в мире началось активное развитие информационных технологий. Лидерами новой отрасли стали США и Япония, а «новые индустриальные страны» быстро освоили производство бытовой электроники. На этом фоне страны ЕЭС все сильнее отставали от конкурентов, в том числе из-за того, что пользовались разными стандартами обработки и передачи информации.

В 1982 г. по личной инициативе заместителя Председателя Европейской комиссии Этьенна Давиньона стартовала пробная версия Европейской стратегической программы исследований и разработок в области информационных технологий (*European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology — ESPRIT*). В 1983 г. программа начала действовать в штатном режиме. Ее главными направлениями стали: микроэлектроника, системы обработки информации (программное обеспечение и разработка компьютеров), а также практическое применение информационных технологий. Программа дала хорошие результаты и впоследствии не раз продлевалась.

По мере реализации программы были сформулированы основные принципы будущей научно-технической политики ЕС. Во-первых, было решено сосредоточить усилия на «доконкурентных» исследованиях (*precompetitive research*), находящихся на стыке фундаментальной и прикладной науки. Это снимало «больной» вопрос о том, как делить права на изобретения, имеющие коммерческое значение. Во-вторых, средства Сообщества лишь дополняли ассигнования из государственных и частных источников стран-членов, играя роль катализатора. В-третьих, программа стимулировала трансгра-

нические НИОКР: участвовать в ней могли коллективы, включавшие исполнителей из двух и более стран ЕЭС.

Третий этап. Практически одновременно с принятием названной программы Еврокомиссия предложила разработать общий план научно-технического развития ЕЭС и выделить средства на проекты, которые были бы под силу отдельным странам (например, требовали крупных затрат, уникального оборудования или больших научных коллективов). Первая Рамочная программа научно-технического развития ЕС (*Framework Programme for Research and Technological Development*) была одобрена в июле 1983 г. и действовала с 1984 по 1987 г. С тех пор рамочные программы стали главным инструментом научно-технической политики ЕС.

Поворотным пунктом в истории научно-технической политики стало принятие в 1897 г. Единого европейского акта. В его текст впервые был включен раздел о научно-технической политике, которая с этого времени официально стала одним из важных направлений деятельности ЕЭС. Согласно документу Сообщество ставило перед собой цель «укрепить научную и технологическую базу европейской промышленности и способствовать повышению ее международной конкурентоспособности» (ст. 130f). Еще один шаг вперед сделал Маастрихтский договор, придавший научно-технической политике сквозной характер. С тех пор она стала неотъемлемой частью других направлений политики ЕС: сельскохозяйственной, экологической, транспортной, энергетической и т.п.

21.2. Задачи, принципы и направления

Задачи и принципы. Согласно Лиссабонскому договору задачей ЕС является укрепление его научной и технологической базы путем создания Европейского исследовательского пространства (*European Research Area*), внутри которого свободно перемещаются исследователи, научное знание и технологии. Такое пространство призвано повысить конкурентоспособность ЕС в мире, в том числе в сфере промышленного производства (ст. 179 Договора о функционировании ЕС).

Научно-техническая политика Евросоюза реализуется на базе трех основных принципов:

- принципа субсидиарности (ЕС берет на себя только те функции, которые не могут быть эффективно выполнены государствами-членами);
- принципа дополнительности (финансирование из фондов ЕС дополняет финансирование НИОКР из национальных бюджетов и частных источников);
- принципа трансграничного сотрудничества (в проектах, осуществляемых на уровне Евросоюза, обязательно участвуют исполнители из нескольких стран).

Деятельность ЕС в сфере науки и техники никак не подменяет исследования, проводимые в государствах-членах. Суть ее состоит в том, чтобы выстроить стратегию научно-технического развития Евросоюза, адекватно реагирующую на вызовы глобализации. Органы ЕС отвечают за формирование общей благоприятной среды, способствующей развитию науки, разработке новых технологий и их широкому применению в интересах общества. Для этого решается несколько конкретных задач:

- обеспечение достаточного предложения высококвалифицированной рабочей силы;
- повышение качества исследований, проводимых государственным сектором, и укрепление их связи с бизнесом;
- создание благоприятного климата для новых компаний, стоящих свой бизнес на основе инноваций или инновационных технологий (так называемых «стартапов»);
- эффективная и последовательная защита интеллектуальной собственности;
- разработка общих правил конкуренции, способствующих инновациям;
- развитие инструментов финансового рынка, позволяющих улучшить финансирование НИОКР.

ЕС в мировом технологическом соревновании. По общему уровню научного и технологического развития Евросоюз уступает США и Японии, несмотря на несомненные успехи в сфере НИОКР Великобритании, Германии, Франции, Швеции, Финляндии и некоторых других стран. Разрыв в уровне развития имеет устойчивый характер и за последние 20 лет практически не сократился. Среди его проявлений можно выделить три наиболее важных.

Первое — недостаточное финансирование НИОКР. В 2008 г. доля расходов на НИОКР в ВВП стран Евросоюза составляла 1,9%, тогда как в США — 2,8, а в Японии — 3,4%. В течение последних двух десятилетий эти показатели увеличились, но их соотношение практически не изменилось. В марте 2002 г. на саммите в Барселоне Совет ЕС утвердил задачу довести к 2010 г. уровень расходов на НИОКР до 3% ВВП. Та же цель содержится в новой стратегии социально-экономического развития ЕС «Европа 2020», но перспективы ее выполнения не ясны.

Второе — менее развитое взаимодействие науки с производством. В Евросоюзе вклад бизнеса в финансирование НИОКР составляет чуть более 1% ВВП, а в США и Японии — 2% ВВП. Поскольку государство обычно финансирует фундаментальную науку, а бизнес — прикладную, ЕС также отстает от партнеров по числу зарегистрированных патентов и доле высокотехнологичной продукции в экспорте (рис. 21.1).

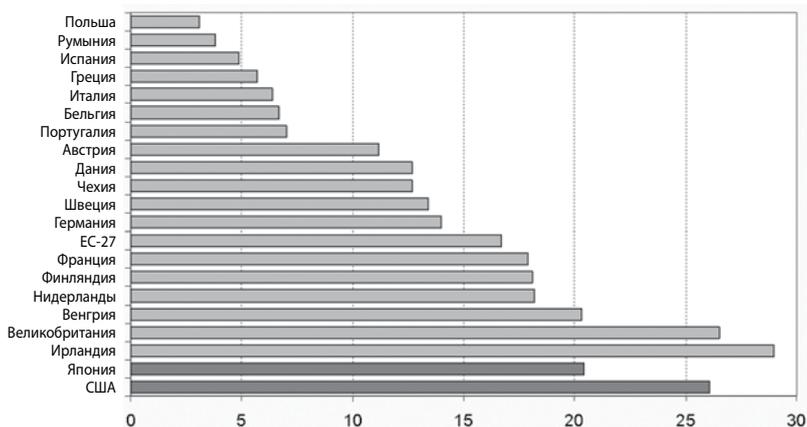


Рис. 21.1. Доля высокотехнологичной продукции в общем экспорте в 2006 г., %

Источник: электронная база данных Eurostat.

По уровню наукоемкости (отношение затрат на НИОКР к добавленной стоимости) передовых отраслей экономики ЕС опережает США в химической и фармацевтической промышленности, а Японию — в транспортном машиностроении.

нии, зато серьезно уступает им в информационных и коммуникационных технологиях. У США и Японии затраты на НИОКР в данной отрасли равнялись в начале десятилетия 20% добавленной стоимости, а у ЕС-15 — 10%. Перспективной сферой приложения НИОКР в новом веке становится сектор услуг, где создается свыше 70% ВВП развитых стран. В США расходы на НИОКР равны 1,3% добавленной стоимости, создаваемой в секторе услуг, а в ЕС — 0,4%. Наукоёмкость оптовой и розничной торговли в ЕС-15 в 10 раз ниже, чем в США.

Третье — нехватка научно-исследовательских кадров. Ежегодное число выпускников университетов по научным и инженерным специальностям в Евросоюзе больше, чем в США или Японии. То же касается числа лиц, защищающих научные диссертации. При этом численность научно-исследовательских работников (из расчета полной занятости) на 1000 занятых в экономике составляло в 2003 г. в ЕС — 5 человек, в Японии — 10, а в США — 9 человек. Общеизвестно, что многие исследователи уезжают работать из Европы в США, где получают более высокую зарплату и имеют лучшие перспективы карьерного роста.

Европейское исследовательское пространство. Решению многих из названных проблем должно способствовать создание Европейского исследовательского пространства, идея которого была выдвинута в январе 2000 г. в связи с разработкой Лиссабонской стратегии. Долгое время его концепция не имела практического воплощения. Семь лет спустя — в апреле 2007 г. — Европейская комиссия выпустила Зеленую книгу «Европейское исследовательское пространство: новые перспективы», в которой излагался подробный план развития такого пространства.

В частности, предполагается, что оно будет состоять из трех основных элементов: 1) общего исследовательского рынка (предполагающего свободное перемещение знаний, исследовательских кадров и технологий); 2) эффективной координации на уровне ЕС национальной и региональной научно-технической политики государств-членов; 3) исследовательских инициатив, реализуемых и финансируемых на уровне всего Евросоюза.

Главными характеристиками Европейского исследовательского пространства должны стать:

- широкий обмен высококвалифицированными исследователями между различными институтами, отраслями экономики, научными сферами и странами ЕС;
- наличие в ЕС исследовательской инфраструктуры мирового класса;
- наличие в ЕС первоклассных исследовательских центров и их активное участие в научном сотрудничестве государства и бизнеса;
- эффективная система распространения знаний;
- высокая степень координации исследовательских программ и приоритетов;
- активная связь европейской науки с мировой, готовность ЕС отвечать на вызовы глобализации.

Для достижения поставленных целей было создано несколько новых структур. С 2007 г. действует *Европейский исследовательский совет*, стимулирующий исследования в новых отраслях знаний согласно планам, которые определяются самими учеными. *Европейский институт технологий и инноваций*, открытый в 2008 г. в Будапеште, объединяет под одной крышей образовательные программы, исследования и инновации мирового уровня. Он создан по образцу знаменитого Массачусетского технологического института. *Европейские технологические платформы* создаются с целью стимулирования исследования, востребованные и финансируемые промышленными компаниями. К середине 2010 г. сформировано около 40 платформ по различным направлениям: биотопливо, наноэлектроника, космические исследования, энергия ветра, медицинские нанотехнологии, фотогальваника и т.д.

21.3. Многолетние рамочные программы

Главным инструментом реализации научно-технической политики Европейского Союза являются многолетние рамочные программы (*multiannual framework programmes*). В них определяются главные цели научно-технической деятельности ЕС, ее приоритеты и основные направления, а также размеры финансирования. Рамочные программы включают не-

сколько специализированных программ, каждая из которых имеет свой бюджет и порядок реализации.

К участию в рамочных программах допускаются международные организации, а также исследователи из третьих стран, имеющих с ЕС соглашения о научно-техническом сотрудничестве. До недавнего времени рамочные программы принимались на четыре года. Причем их сроки, чтобы не прерывать финансирование проектов, частично накладывались: последний год действия текущей программы был одновременно первым годом новой программы.

Действующая в настоящее время седьмая рамочная программа впервые рассчитана на семь лет — с 2007 по 2013 г. Ее общий бюджет равен 50,5 млрд евро, а среднегодовые ассигнования составляют 7,2 млрд. евро в год, что в 9 раз больше, чем в середине 1980-х годов (рис. 21.2). Указанная сумма составляет примерно 4% всех расходов стран ЕС на НИОКР и немногим более 5% расходов бюджета Евросоюза.

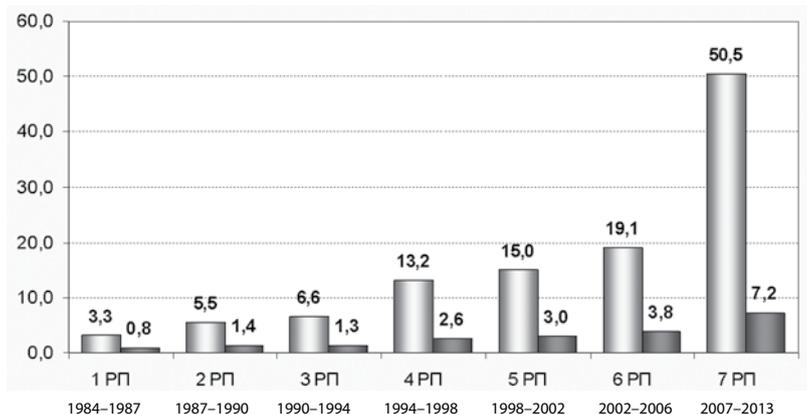


Рис. 21.2. Расходы на рамочные программы из бюджета ЕС в 1984–2013 гг., млрд ЭКЮ/евро:

■ — расходы всего; ■ — расходы в расчете на один год

Источники: European Commission; *Rollwagen I. Progress in Europe by Integrated Research Policy: Development and Challenges // EU Monitor, 2005. No. 23. P. 16.*

Седьмая рамочная программа состоит из четырех блоков: «Сотрудничество», «Идеи», «Люди» и «Возможности» (рис. 21.3). Блок «Сотрудничество» является самым крупным

по размерам финансирования и включает несколько отраслевых направлений. Наибольшие ассигнования выделяются на исследования в области информационных технологий и средств связи, здравоохранения, транспорта (включая авиацию) и нанотехнологии. В числе других направлений — энергетика, окружающая среда, гуманитарные науки, безопасность, а также продукты питания, сельское хозяйство и биотехнологии.

Впервые отдельной строкой выделены расходы на исследование космоса. Европейский Союз ставит цель играть независимую роль в исследованиях и использовании космического пространства, в том числе для нужд безопасности и мониторинга состояния окружающей среды. Так, проект «Галилео» должен привести к созданию нового поколения систем спутниковой навигации, которые будут широко применяться не только при управлении автомобилями, но также для оптимизации транспортных потоков (борьбы с пробками), проведения розыскных и спасательных операций.

Блок «Идеи» представлен уже упоминавшимся Европейским исследовательским советом, из средств которого финансируются передовые исследования. Блок «Люди» посвящен развитию человеческого потенциала. Из его фондов назначаются стипендии молодым исследователям, гранты на повышение квалификации ученых и развитие их связей с производственными компаниями, присуждаются премии за научные достижения. Блок «Возможности» содействует развитию научной инфраструктуры. Реализуемые проекты поощряют инновационную деятельность малых и средних предприятий, развитие НИОКР в регионах и новых государствах-членах, а также создание европейских центров научного совершенства (*European poles of excellence*).

Реализация рамочной программы происходит в следующем порядке. Сразу после ее утверждения Еврокомиссия открывает прием заявок на проекты по утвержденной тематике. Объявление о конкурсе публикуется на официальном сайте ЕС и в «Официальном бюллетене Европейского Союза». Как правило, на подачу заявок отводится три месяца. Участие в конкурсе могут принять любые заинтересованные организации и компании из стран ЕС и третьих стран, имеющих, как

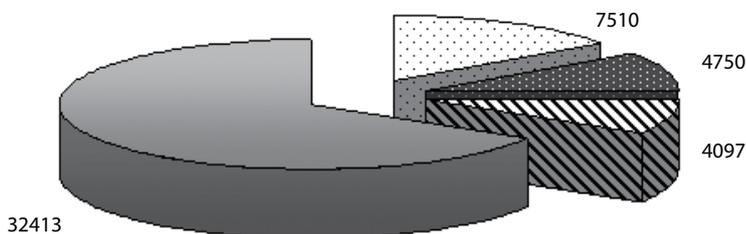


Рис. 21.3. Распределение бюджета седьмой рамочной программы научно-технического развития ЕС по ее основным блокам, млн. евро:  — идеи;  — люди;  — возможности;  — сотрудничество

Источник: European Commission.

отмечалось, соответствующие соглашения с ЕС. Подобные конкурсы проводятся регулярно.

Далее эксперты отбирают наиболее конкурентоспособные проекты (в среднем выигрывает одна заявка из пяти) и решают вопросы финансирования. Победители заключают контракт с Европейской комиссией, которая выступает заказчиком исследований. Ежегодно исполнители направляют в Еврокомиссию отчет о проделанной работе и об использовании бюджетных средств ЕС. Последний транш поступает, после того как контракт полностью выполнен, а итоговый отчет одобрен Комиссией.

Европейская комиссия применяет разные схемы финансирования проектов. В исследовательских проектах вклад ЕС, как правило, составляет не более 50% общего бюджета, остальную часть вносят организации-исполнители. Проекты, направленные на развитие человеческого потенциала, и проекты в области ядерной энергетики (по программам СНИЦ) финансируются из фондов ЕС на 100%. Некоторые виды инфраструктурных проектов финансируются не более чем на 25%.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Научно-техническая политика — сравнительно новое направление деятельности ЕС. Она сформировалась в се-

редине 1980-х годов в связи с необходимостью объединить усилия западноевропейских стран в развитии информационных технологий и не допустить дальнейшего технологического отставания от США и Японии. Единый европейский акт придал научно-технической политике официальный статус, а Маастрихтский договор узаконил ее сквозной характер. Действия ЕС в данной области дополняют политику государств-членов, но не заменяют ее.

2. По уровню развития научно-технологического потенциала Евросоюз в целом уступает Соединенным Штатам и Японии. Главными проблемами здесь являются недостаток финансирования, ограниченное участие бизнеса в проведении и финансировании НИОКР и слабая связь науки с производством, нехватка исследовательских кадров. Создание Европейского исследовательского пространства должно способствовать их решению, а также укреплению позиций ЕС в мировом технологическом соревновании.

3. Главным инструментом реализации научно-технической политики ЕС являются многолетние рамочные программы. В них определяются приоритетные сферы НИОКР и размеры финансирования. Действующая седьмая рамочная программа рассчитана на семь лет — с 2007 по 2013 г., ее бюджет составляет 50,5 млрд евро. Основная часть средств (более 60%) направляется на исследования в приоритетных направлениях, проводимые международными коллективами. Кроме того, оказывается содействие пионерским НИОКР, развитию человеческого капитала и научной инфраструктуры.

Контрольные вопросы

1. Какие процессы активизировали научно-техническое сотрудничество странам ЕС на рубеже 1970–1980-х годов?

2. Какие функции берут на себя органы ЕС в сфере научно-технической политики?

3. Как рассчитывается показатель наукоемкости той или иной отрасли экономики?

4. Каковы основные характеристики создаваемого Европейского исследовательского пространства?

5. Из каких четырех частей состоит действующая седьмая рамочная программа научно-технического развития ЕС?

Литература

Основная

Буторина О. Научно-техническая политика ЕС / Европейский Союз на пороге XXI века / под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. М.: УРСС, 2001. С. 146–165.

Uppenberg K. R&D in Europe. Expenditures across sectors, regions and firm sizes. Centre for European Policy Studies, Brussels. 2009. P. 5–14. URL: www.ceps.eu

Дополнительная

Официальный сайт седьмой рамочной программы. URL: <http://cordis.europa.eu>

Research for Europe. A selection of EU success stories. URL: www.ec.europa.eu

Глава 22

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

◆ *Этапы развития* ◆ *Цели и механизмы* ◆ *Сотрудничество России и ЕС*

Европейский Союз является мировым лидером в борьбе с глобальным изменением климата. Он принял на себя обязательства сократить к 2020 г. (по сравнению с 1990-ми годами) выбросы парниковых газов на 20%, повысить до 20% долю возобновляемых источников энергии в общем энергопотреблении и перевести 10% автотранспорта на биотопливо. Страны — члены ЕС ратифицировали Киотский протокол, вступивший в силу в феврале 2005 г. Они сыграли ключевую роль в подготовке Конференции ООН по изменению климата (декабрь 2009 г., Копенгаген).

Ущерб, который наносит загрязнение окружающей среды экономике стран ЕС, ежегодно оценивается в 4–6% их ВВП. Наиболее острыми проблемами являются загрязнение атмосферного воздуха и рек, деградация лесных угодий, а также потепление климата. На протяжении последних 30 лет средняя летняя температура в европейских столицах поднялась более чем на 1°C. Во всех странах ЕС имеется природоохранное законодательство и действуют национальные экологические программы. Расходы на охрану окружающей среды составляют, как правило, 1–2,5% национального ВВП.

24.1. Этапы развития

Римский договор 1957 г. не давал Сообществу полномочий в области охраны окружающей среды. Экологические вопросы регулировались только вторичным правом в основном в контексте Общей сельскохозяйственной политики или

ЕОУС. В целом можно выделить четыре этапа формирования экологической политики ЕС.

Первый этап (1972–1985) — становление правовой базы и принятие многолетних программ. В 1972 г. на встрече глав государств и правительств стран — членов ЕС было принято решение распространить компетенции Сообщества на вопросы окружающей среды.

В 1973 г. была принята первая экологическая программа, названная «Программа действий Европейских сообществ в области среды обитания» и рассчитанная на четыре года. Ее продолжила вторая программа, принятая в 1977 г. Эти два документа закрепили 11 принципов экологической политики ЕС, которые были сохранены и развиты в следующих многолетних программах. Третья программа (1983–1986) позволила включить вопросы охраны окружающей среды в другие отраслевые направления политики Сообщества, а также разработать социальные и экономические аспекты природоохранной деятельности.

В этот период ЕЭС присоединилось к нескольким важным международным конвенциям, в том числе к Конвенции об охране дикой флоры и фауны и природных мест обитания в Европе, Международному соглашению по тропической древесине, Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Второй этап (1986–1991) — возникновение компетенций ЕС и формирование механизмов экологической политики. Единый европейский акт 1986 г. внес изменения в Римский договор и официально закрепил за институтами ЕС компетенции в сфере охраны окружающей среды. Документ определил главные цели, принципы и направления экологической политики ЕС. В отношении между органами ЕС и государствами-членами был внедрен принцип субсидиарности. Согласно ему в сферах смешанной компетенции органов ЕС и государств-членов Сообщество берет инициативу в свои руки только тогда, когда «цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами».

Была выстроена система мониторинга и распространения экологической информации, в том числе сведений о финансировании природоохранных мероприятий. Продолжалась

гармонизация экологического законодательства государств-членов, в частности в области охраны почв и защиты окружающей среды от химического загрязнения.

В 1987 г. была принята четвертая экологическая программа, рассчитанная на 1987–1992 гг. Она выделяла приоритеты природоохранной деятельности ЕС, соответствующие положениям Единого европейского акта, и определяла новые пути включения экологической политики в различные направления деятельности ЕС. Однако, по оценкам экспертов, ее реализация не дала ожидаемых результатов. В 1990 г. Совет принял регламент об учреждении Европейского агентства по охране окружающей среды (ЕАООС) со штаб-квартирой в Копенгагене. Агентство начало действовать с декабря 1993 г. Его основная функция — сбор и анализ информации о состоянии окружающей среды на континенте.

Третий этап (1992–2002) — экологическая политика становится приоритетным направлением деятельности ЕС. Существенное повышение роли экологической политики стало возможным благодаря Маастрихтскому и Амстердамскому договорам. Первый из них — Договор о Европейском Союзе — сформулировал требования к программам ЕС в области охраны окружающей среды, определил порядок их финансирования и сделал принцип subsidiarity (впервые примененный в экологической политике) одним из общих принципов деятельности ЕС. Второй — Амстердамский договор — заложил основу для дальнейшего развития экологического законодательства ЕС. Он подтвердил приверженность Евросоюза принципам устойчивого развития, включая необходимость сохранения жизнеспособности природных систем.

В июне 1998 г. на сессии Европейского совета в Кардиффе (Великобритания) было принято решение включить природоохранные требования в интеграционные программы ЕС в области транспорта, энергетики и сельского хозяйства. Это положило начало так называемому Кардиффскому процессу, который позволяет учитывать экологические аспекты во всех отраслевых направлениях политики ЕС. Тогда же была разработана и внедрена общая для ЕС система экологической сертификации.

Крупным шагом вперед стала пятая экологическая программа ЕС (1993–2000), получившая название «В направлении устойчивости». Она базировалась на концепции устойчивого развития, принятой по итогам Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Программа предусматривала создание на местном и региональном уровнях специальных структур, которые будут информировать общественность о задачах экологической политики ЕС и его действиях в сфере охраны окружающей среды. С 2001 г. защита окружающей среды стала третьей «опорой» (в дополнение к экономической и социальной) принятой годом ранее Лиссабонской стратегии ЕС.

Четвертый этап (с 2002 г. по настоящее время) — экологическая политика ЕС приобретает глобальное измерение. В 2002 г. была принята ныне действующая, шестая экологическая программа ЕС. В отличие от предыдущих она рассчитана на более длительный срок — десять лет, т.е. до 2012 г. Программа имеет четыре приоритета:

- борьба с изменением климата; защита природы и сохранение биологического разнообразия;
- сокращение негативного воздействия окружающей среды на здоровье людей и качество жизни;
- рациональное использование природных ресурсов;
- переработка отходов.

В программу включены новые тематические стратегии, в частности в таких сферах, как: борьба с загрязнением воздуха, утилизация и предотвращение образования отходов, охрана почв, улучшение городской среды. В 2006 г. Европейская комиссия подвела промежуточные итоги выполнения программы и уточнила ее задачи на вторую половину срока.

С 2003 г. началось обновление многих законодательных актов ЕС, регулирующих мониторинг окружающей среды, сбор и обработку экологической информации. Предпринимаются попытки кодификации многочисленных норм в области экологической стандартизации и сертификации.

В принятом в 2004 г. проекте конституции ЕС указывалось, что охрана и улучшение окружающей среды является ключевым условием реализации концепции устойчивого развития Европейского Союза. Подписанный в 2007 г. Лисса-

бонский договор расширяет полномочия органов ЕС в сфере экологической политики, по-прежнему причисляя ее к сфере совместной компетенции государств-членов и органов ЕС. Приоритетным направлением экологической политики названа борьба с глобальным изменением климата. В договоре говорится, что Евросоюз должен «предпринимать меры на международном уровне по борьбе с региональными и глобальными проблемами окружающей среды, в первую очередь — с изменением климата», а также добиваться тесного взаимодействия его экологической и энергетической политики.

Не случайно в последние годы экологическая политика развивается в тесной увязке с концепцией энергетической безопасности ЕС. Евросоюз стимулирует внедрение и распространение новых технологий в сфере энергетики, использование эффективных и разнообразных источников энергии. Все больше внимания уделяется нетрадиционным возобновляемым источникам энергии — ветру, солнцу, малым рекам и др. Большие надежды возлагаются на использование биомассы. Обычно она состоит из специально выращенного растительного сырья, а также отходов сельского хозяйства, лесной промышленности, рыболовства и общественного питания. К 2012 г. Евросоюз планирует довести долю биомассы в общем объеме потребляемой первоначальной энергии до 12%.

22.2. Цели и механизмы

Главными целями экологической политики ЕС являются:

- охрана, защита и улучшение состояния окружающей среды;
- защита здоровья людей;
- рациональное использование природных ресурсов;
- международное сотрудничество в целях решения региональных и глобальных проблем окружающей среды.

Вопросами охраны окружающей среды занимаются все основные органы ЕС: Совет, Европейская комиссия, Европейский парламент и Европейский совет. Специализированным учреждением является Европейское агентство по охране окружающей среды (ЕАООС). В его основные функции входят:

- обеспечение ЕС и государств-участников, а также третьих стран объективной и достоверной информацией о состоянии окружающей среды;

- осуществление природоохранных мероприятий;
- надлежащее информирование общественности о политике и действиях ЕС в данной сфере.

В деятельности агентства принимают активное участие Европейский инвестиционный банк, Комитет регионов, Экономический и социальный комитет.

Главным правовым инструментом экологической политики ЕС являются директивы. Они формируют наднациональное законодательство в данной сфере и способствуют сближению национальных систем экологического регулирования.

Экологическое регулирование в рамках ЕС включает меры как административно-правового воздействия, так и рыночного характера. При административно-правовом (прямом) регулировании вышестоящая инстанция устанавливает четкие нормы экологического поведения и контролирует их выполнение. Основными инструментами воздействия на предприятия-загрязнители являются экологические лицензии, эмиссионные и товарные стандарты, штрафные санкции, уголовная и гражданская ответственность (например, за аварийные выбросы или невыполнение требований по снижению вредных выбросов). Сейчас наиболее широко применяются экологические лицензии, которые выдаются природоохранными ведомствами субъектам хозяйственной деятельности на строительство, ввод в действие и эксплуатацию предприятий и промышленных объектов.

Начиная с 1990-х годов все активнее используются методы косвенного, или рыночного, регулирования природопользования. Они включают платежи за использование природных ресурсов (водных, лесных, минеральных, земельных и др.), налоги на выбросы вредных веществ в окружающую среду, налоговые льготы (в отношении товаров, производство которых не загрязняет окружающую среду), компенсации к ценам (например, к тарифам на электроэнергию, полученную от нетрадиционных возобновляемых источников энергии) и др.

Как отмечалось, соблюдение экологических стандартов ЕС обязательно для всех государств-членов и стран-кандидатов. Существенные проблемы в связи с этим возникли у государств ЦВЕ, вступивших в Евросоюз в 2004 и 2007 гг. По оценке Европейской комиссии, на протяжении

10 лет их совокупные затраты на адаптацию к экологическим нормам ЕС составили 120 млрд евро, что равносильно ежегодным вложениям в размере 2,5% ВВП. В условиях масштабных экономических реформ, связанных с переходом от планового хозяйства к рыночному, национальным правительствам было крайне сложно направить столь крупные суммы на природоохранные цели. Поэтому, когда в 2007 г. Европейская комиссия распределила между странами ЕС квоты выбросов углекислого газа в атмосферу (в рамках обязательств по Киотскому протоколу), Венгрия, Польша, Словакия, Чехия, Эстония, Латвия и Литва опротестовали это решение в Суде ЕС. Их аргументы сводились к тому, что резкое сокращение выбросов противоречит задачам модернизации экономики и требует слишком больших капиталовложений.

Сквозной характер экологическая политика ЕС приобрела после принятия Маастрихтского договора, который предписал учитывать природоохранные требования при реализации всех направлений деятельности ЕС. Так, в рамках промышленной политики Евросоюз поощряет распространение экологического аудита и обмен информацией между представителями промышленности. В сфере энергетической политики институты ЕС добиваются сокращения выбросов углекислого газа в атмосферный воздух, содействуют внедрению альтернативных источников энергии и диверсификации источников потребляемой энергии. В транспортной политике ставятся задачи уменьшить выбросы, усовершенствовать транспортную инфраструктуру, разрабатывать экологически безопасные модели транспортных средств. В области сельского и лесного хозяйства планируется стабилизировать содержание нитратов в подземных водах, сократить применение пестицидов, увеличить площади лесовосстановительных работ.

Принципы экологической политики ЕС были сформулированы в первых двух программах действий 1973 и 1977 гг. Согласно принципу превентивного, или упреждающего, действия, целью государственной политики стран ЕС должно быть предотвращение экологического ущерба, а не только его ликвидация. Принцип «загрязнитель платит» заставляет производителей товаров нести определенную долю ответственности за их утилизацию и переработку. Таким образом,

у компаний появляется стимул использовать экологически безопасные материалы и упаковку.

Другие принципы побуждают органы ЕС и государства-члены проводить оценку экологических последствий на возможно более ранней стадии принятия решений; не применять нарушающие экологический баланс методы природопользования; укреплять научную базу природоохранной политики; согласовывать национальные экологические проекты с задачами Сообщества; не наносить ущерба природным системам других государств-членов; развивать сотрудничество с международными организациями.

В последнее время особое внимание уделяется прозрачности экологической политики. Здесь Евросоюз следует положениям Орхусской конвенции, принятой Европейской экономической комиссией ООН в 1998 г. по итогам конференции в датском городе Орхус. Конвенция устанавливает правила доступа общественности к информации, участия в выработке решений, а также доступа к правосудию по вопросам охраны окружающей среды.

22.3. Сотрудничество России и ЕС

Как и в других областях, взаимодействие России и ЕС по вопросам экологии строится на базе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. В нем говорится, что «стороны развивают и укрепляют взаимное сотрудничество в области окружающей среды и здоровья людей». Среди приоритетов называются: наблюдение за уровнем загрязнения, оценка загрязнения водной и воздушной среды, восстановление экосистем, развитие эффективных и экологически безопасных промышленных технологий, надлежащее обращение с химическими веществами, сокращение и переработка отходов, защита почв и лесов, сохранение биологического разнообразия, борьба с изменением климата.

Принятая в 2005 г. Дорожная карта по общему экономическому пространству содержит раздел об окружающей среде. В документе подчеркивается высокая значимость природоохранных мероприятий для обеспечения устойчивого развития. Важная роль отводится борьбе с изменением климата, а также соблюдению международных и региональных экологиче-

ских соглашений. Среди конкретных задач выделяются: сотрудничество в области трансграничных речных бассейнов, защита морской среды региона Балтийского моря, а также сохранение лесного фонда (борьба с лесными пожарами и нелегальными заготовками леса).

Европейский Союз приветствовал ратификацию Россией Киотского протокола в декабре 2004 г. В феврале 2008 г. в Москве прошло первое совместное заседание рабочих групп РФ и ЕС по энергоэффективности и изменению климата. На встрече стороны обсудили технологические решения, законодательные инициативы и финансовые инструменты, которые склоняют население, бизнес и промышленность к бережному использованию энергии. Считается, что в перспективе эти меры позволят уменьшать выбросы парниковых газов в атмосферу.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Экологическая политика ЕС существует с начала 1970-х годов и является одним из приоритетных направлений деятельности Союза. Она занимает важное место в концепции устойчивого развития, положенной первоначально в основу Лиссабонской стратегии, а ныне — в основу стратегии «Европа 2020». Евросоюз уделяет особое внимание борьбе с глобальным изменением климата, влиянию окружающей среды на здоровье людей и сохранению природных ресурсов стран ЕС, в том числе в контексте энергетической безопасности.

2. Экологическая политика отнесена к сфере совместной компетенции государств-членов и органов ЕС. С начала 1970-х годов ЕС принимает многолетние экологические программы, в настоящее время действует шестая программа, рассчитанная на 2002–2012 гг. Главным правовым инструментом реализации экологической политики ЕС являются директивы. Экологическое регулирование проводится при помощи административных методов и методов рыночного характера, которые получают все большее распространение.

3. Евросоюз и его государства-члены присоединились ко многим международным соглашениям и конвенциям в области охраны окружающей среды. ЕС вовлекает в свои природоохранные проекты соседние страны, а также государства Закавказья и Центральной Азии. Сотрудничество России и ЕС сосредоточено на борьбе с глобальным изменением кли-

мата, управлении региональными природными системами и проблеме энергетической эффективности.

4. Реализация экологической политики ЕС затрудняется тем, что в основном природоохранные мероприятия осуществляются государствами-членами, которые имеют разные финансовые возможности и экологическое законодательство. Немалые сложности (как финансовые, так и технические) на пути выполнения экологических требований ЕС возникли у государств ЦВЕ.

Контрольные вопросы

1. Когда и при каких условиях экологическая политика выделилась в качестве приоритетного направления деятельности ЕС?

2. Какие принципиальные изменения в экологическую политику ЕС внесли Маастрихтский и Амстердамский договоры?

3. В чем состоят главные задачи экологической политики ЕС на современном этапе?

4. Каковы механизмы регулирования экологической сферы в ЕС и насколько они действенны?

5. По каким направлениям развивается сотрудничество России и ЕС в области охраны природы?

Литература

Основная

Европейский Союз: справочник-путеводитель / под ред. О.В. Буториной (отв. ред.), Ю.А. Борко, И.Д. Иванова. М.: Деловая литература, 2003. С. 100–103.

Калиниченко П.А. Экологическая политика и правовая охрана окружающей среды в Европейском сообществе // Право Европейского Союза: учебник / под ред. С.Ю. Кашкина. 3-е изд. М.: Юрайт, 2010. С. 843–869.

Россия — Европейский Союз: на пути к четырем общим пространствам. Ч. 1. Доклады Института Европы № 224. М., 2008. С. 40–41.

Дополнительная

Защита окружающей среды Европы. Четвертая оценка. Копенгаген: Европейское агентство по окружающей среде, 2007. URL: <http://www.eea.europa.eu>

Глава 23

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

◆ *Либерализация рынков* ◆ *Пакет мер по энергетике и климату* ◆ *Энергетическая безопасность*

23.1. Либерализация рынков

Как уже отмечалось, европейская интеграция началась с создания ЕОУС в 1951 г. и Евратома в 1957 г., т.е. с интеграции в энергетических отраслях — угольной и атомной. Однако это не привело к образованию в рамках европейских сообществ общей энергетической политики.

Истоки современной энергетической политики ЕС связаны с созданием во второй половине 1990-х годов Единого внутреннего рынка. Для его эффективного функционирования было необходимо выровнять цены и условия конкуренции в энергетике, поскольку стоимость энергоресурсов входит в конечную цену всех товаров и услуг. В 1988 г. Еврокомиссия обнародовала документ «Внутренний энергетический рынок», в котором излагалась программа либерализации рынков электроэнергии и газа. В то время эти рынки были сугубо национальными и высокомонополизированными. Естественными монополистами являлись вертикально-интегрированные компании (ВИК), владевшие, в частности, транспортными и распределительными сетями и, как правило, контролировавшиеся государством. Объемы трансграничной торговли электроэнергией и газом были незначительны.

Главная цель реформы, предложенной Еврокомиссией, — создание единого рынка электроэнергии и газа (ЕЛРЭГ) с высоким уровнем конкуренции путем либерализации и объединения национальных рынков. Планировалось, что это приведет к выравниванию тарифов на энергоносители в различ-

ных государствах-членах и их общему снижению. Создание (а сейчас — совершенствование) ЕЛРЭГ было и остается системообразующим элементом энергетической политики ЕС.

Началом практических действий в этом направлении следует считать принятие первой электрической директивы (1996) и первой газовой директивы (1998). В 2003 г. были приняты действующие поныне вторая электрическая (№ 2003/54) и газовая (№ 2003/55) директивы, развивавшие и уточнявшие основные положения реформы. В сентябре 2009 г., после почти трехлетней дискуссии был принят «Третий пакет» мер по реформе ЕЛРЭГ, положения которого должны быть имплементированы (внедрены) в национальное законодательство к марту 2011 г.

Создание конкурентной среды в указанных отраслях осложняется нерациональностью дублирования существующих сетей газопроводов и линий электропередач. Собственники этих сетей являются естественными монополистами. Для либерализации рынков необходимо, чтобы компания, производящая электроэнергию и не владеющая сетью, имела такой же доступ к конечному потребителю, как и компания, производящая электроэнергию и являющаяся собственником сети. В рамках ЕЛРЭГ новая, конкурентная среда на рынке должна основываться на следующих основных принципах:

- упрощение условий выхода на рынок новых производителей, особенно независимых от традиционных ВИК;
- разрушение монопольной структуры рынков за счет разделения функций добычи/генерации, транспортировки и распределения;
- предоставление потребителям права свободно выбирать поставщиков энергоресурсов, включая возможность приобретать энергоресурсы у производителей из других стран ЕС;
- обязательное предоставление доступа третьих лиц к сетям, что необходимо для реализации права потребителя на выбор поставщика;
- создание независимых (от правительств и коммерческих компаний) национальных регулирующих органов.

Разделение функций позволит создать конкурентную среду в сфере добычи/генерации и сбыта при выделении в от-

дельный бизнес естественно-монопольного сетевого сегмента (распределение). Ожидается, что владелец сети будет действовать под жестким государственным контролем и предоставлять равные условия транспортировки энергоресурса всем компаниям-производителям. В настоящее время в Евросоюзе обязательным является юридическое разделение: производством, транспортировкой и распределением должны заниматься разные фирмы (юридические лица), хотя у них может быть общий собственник. Более эффективным является разделение собственности, когда у упомянутых фирм нет общего собственника. Однако из-за сопротивления ряда государств-членов данный принцип пока не является обязательным. Разделение собственности применяется по электроэнергии — в 11 странах ЕС, а по газу — в семи.

Доступ третьих лиц к сетям подразумевает обязанность оператора сети транспортировать не принадлежащий ему энергоресурс от продавца к покупателю, получая доход лишь в виде платы за транспортировку. При этом транспортные тарифы в той или иной степени регулируются государством. Раньше же владелец сети покупал энергоресурс у производителя и продавал его конечному потребителю, как правило, по гораздо более высокой цене.

Формально все планы по либерализации рынков успешно выполнены к 1 июля 2007 г. Во всех странах ЕС производство, транспортировка и распределение разделены. Все потребители, включая домохозяйства, получили право переключаться с одного поставщика на другого. Наряду с классической торговлей энергоносителями на основе долгосрочных контрактов развиваются спотовые рынки, где от начала сделки до ее завершения проходит минимум времени, а товар продается по текущей рыночной цене. Но либерализация рынков, по сути, далека от завершения.

Во-первых, вместо единого рынка ЕС созданы отдельные либерализованные рынки стран — членов ЕС. Трансграничным продажам энергоресурсов, особенно электроэнергии, препятствует нехватка транспортных мощностей, завышенные тарифы на трансграничную транспортировку и негласное разграничение сфер влияния между компаниями разных стран.

Во-вторых, степень либерализации национальных рынков недостаточна. Доля потребителей, сменивших поставщика, в большинстве стран составляет 3–10% и лишь в отдельных случаях достигает 20%. Только в пяти странах ЕС на спотовых рынках продается более 50% потребляемой электроэнергии, в большинстве же спотовая торговля имеет символические объемы (5–10%). Спотовая торговля газом развита еще меньше. Доминирующее положение на рынках сохраняют бывшие монополии. Например, во Франции компания «Gaz de France» контролирует 88% розничного рынка газа. В 12 странах ЕС три крупнейшие компании обеспечивают более 90% продаж газа.

В-третьих, многие страны ЕС проводят откровенно протекционистскую политику, противодействуя поглощению национальных компаний фирмами из других стран ЕС и поощряя слияния национальных компаний.

В-четвертых, уровень конкуренции на рынке увеличился незначительно. Как следствие, конечные цены на газ и электроэнергию различаются в странах ЕС в 2,5 раза.

Осознавая названные проблемы, Евросоюз продолжает либерализацию рынка. Принятый в 2009 г. «Третий пакет» мер по реформе ЕЛРЭГ предусматривает усиление независимости транспортных сетей, хотя разделение собственности так и не стало обязательным. Расширяются полномочия национальных регуляторов рынка и групп сотрудничества сетевых операторов, что облегчает доступ операторов рынка к информации и повышает прозрачность цен. Создан принципиально новый орган регулирования рынка — общеевропейское Агентство по сотрудничеству энергетических регуляторов, главной задачей которого является развитие трансграничной торговли энергоносителями и создание в перспективе единого энергетического рынка ЕС. Разработаны меры, защищающие транспортные сети от поглощения зарубежными корпорациями. Так называемая оговорка о третьей стране гласит, что если внутри ЕС добывающая компания не может владеть транспортными сетями, то и добывающая компания третьей страны не вправе приобретать даже частичный контроль над сетевой компанией страны ЕС. Жесткое применение этого положения может поставить крест на планах Газпрома по экспансии в ТЭК стран ЕС.

Борьба с ВИК ведет к усилению государственного регулирования. На сегодняшний день реформы привели к становлению в Евросоюзе олигопольных национальных или региональных рынков электроэнергии и газа. Однако политический запрос на усиление конкуренции в этой сфере велик, а потому реформы, идущие уже 20 лет, обязательно будут продолжены.

23.2. Пакет мер по энергетике и климату

В ЕС большое значение придается политике энергосбережения, развитию альтернативной энергетики, экологическим аспектам производства и потребления энергии. Принятая в 2006 г. Зеленая книга «К европейской стратегии устойчивой, конкурентной и безопасной энергетики» ставит три основные цели:

- достижение высокой экономической эффективности сектора за счет развития конкурентной среды;
- обеспечение охраны окружающей среды (экологическая устойчивость);
- обеспечение безопасности поставок, включая меры по энергосбережению (ресурсная устойчивость).

Активная деятельность ЕС в указанных сферах развернулась в первой половине 1990-х годов. Все направления энергетической политики ЕС были взаимосвязаны с принятием в 2007 г. Пакета мер по климату и энергетике, иначе называемого «Проект 20/20/20». В соответствии с ним предполагается к 2020 г. довести производство возобновляемых источников энергии (ВИЭ) до 20% от первичного потребления, на 20% по сравнению с уровнем 1990 г. снизить выбросы углекислого газа и на 20% повысить энергоэффективность.

Принятая в 2009 г. Директива 2009/28 по развитию альтернативной энергетики включает широкий набор мер в трех ключевых секторах: электроэнергетика, отопление/охлаждение и транспорт. Данная директива переводит политические намерения стран ЕС в юридические обязательства (табл. 23.1). Если декларированные цели будут достигнуты, то к 2020 г. отрасль ВИЭ обеспечит 2,8 млн рабочих мест и около 1,1% ВВП Евросоюза.

Из всех видов ВИЭ особое внимание ЕС уделяет биотопливу. Принятая в 2003 г. директива рекомендовала довести к 2010 г. долю биотоплива в энергопотреблении до 5,75%, хотя в 2001 г. она составляла всего 0,3%. Директива 2009 г. предписывает к 2020 г. обеспечить 10% потребностей в автомобильном топливе за счет биотоплива. Страны ЕС все шире используют энергию ветра и солнца. Так, в 2009 г. из всех вновь введенных мощностей ветровые составили 39%, газовые — 26, а солнечные — 16%. Благодаря техническому прогрессу в течение 10–15 лет себестоимость солнечной энергии может сравниться с себестоимостью традиционных источников энергии.

Таблица 23.1

**Доля возобновляемой энергии в общем
объеме потребления энергии, %**

Страна	2005 г. (факт)	2020 г. (обязатель- ства)	Страна	2005 г. (факт)	2020 г. (обязатель- ства)
Швеция	39,8	49	Греция	6,9	18
Латвия	32,6	40	Словакия	6,7	14
Финляндия	28,5	38	Чехия	6,1	13
Австрия	23,3	34	Германия	5,8	18
Португалия	20,5	31	Италия	5,2	17
Эстония	18,0	25	Венгрия	4,3	13
Румыния	17,8	24	Ирландия	3,1	16
Дания	17,0	30	Кипр	2,9	13
Словения	16,0	25	Нидерланды	2,4	14
Литва	15,0	23	Бельгия	2,2	13
Франция	10,3	23	Великобри- тания	1,3	15
Болгария	9,4	16	Люксембург	0,9	11
Испания	8,7	20	Мальта	0,0	10
Польша	7,2	15	ЕС-27	9,2	20

Источник: Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources. Annex I.

Евросоюз занимает 2-е место в мире (после Японии) по эффективности использования энергии. В 2006 г. была принята Директива 2006/32, предписывающая ежегодно повышать на 1% эффективность использования энергии. Документ призывает развивать систему энергоаудита, «умные» тарифы

на энергию, а также налоговые и кредитные льготы в отношении компаний, осуществляющих энергосберегающие проекты. С 2004 г. в ЕС реализуется набор мер в области когенерации, т.е. совместной выработке тепловой и электрической энергии, что на 10% повышает КПД сжигания топлива.

Более рациональное использование энергии достигается и за счет пересмотра стандартов. Так, после нескольких лет ограничений на использование ламп накаливания с 2012 г. они будут полностью запрещены. Переход на галогенные и люминесцентные лампы позволит сэкономить до 80% электроэнергии, расходуемой на освещение. В 2010 г. приняты новые (взамен действовавших с 2004 г.) стандарты энергосбережения при строительстве зданий. Они касаются отопления, кондиционирования, вентиляции, освещения, строительных материалов и технологий. Согласно новым стандартам с 2021 г. все новые здания должны иметь «нулевое энергопотребление», т.е. производить всю энергию, необходимую для их эксплуатации. По оценкам Еврокомиссии, эти и другие меры позволят к 2020 г. сэкономить в масштабах ЕС до 96 млн т нефтяного эквивалента.

В то же время многие принимавшиеся в ЕС планы были слишком оптимистичными, а разработанные по политическим мотивам цели не всегда удавалось воплотить в жизнь. Так, еще в 1997 г. Стратегия по возобновляемой энергетике предполагала к 2010 г. довести долю ВИЭ до 12% в общем объеме потребления энергии; однако этот показатель в лучшем случае достигнет 10%. Обозначенный в 2001 г. норматив по производству электроэнергии из возобновляемых источников (21% к 2010 г.) также не выполнен (реально — 19%). В 2003 г. была поставлена цель довести к 2010 г. долю биотоплива до 5,75%, но в действительности этот показатель составит не более 4%.

23.3. Энергетическая безопасность

В условиях чрезвычайно высокой и постоянно растущей зависимости от импорта энергоресурсов Евросоюз придает первостепенное значение вопросам энергетической безопасности. Под ней понимается доступность энергоресурсов по

низким ценам. Поскольку производство энергии в ЕС сокращается, для обеспечения энергетической безопасности необходимы стабильные импортные поставки углеводородов. ЕС стремится сократить риски, которые могут возникнуть при поставках энергоносителей из политически нестабильных регионов или при их транспортировке через территорию таких регионов, а также не допустить потенциального политического давления в связи с названной зависимостью.

Сегодня обеспечение энергетической безопасности является сверхзадачей энергетической политики ЕС. Именно ради этого реализуются меры по энергосбережению, развивается возобновляемая энергетика, продолжается либерализация рынков электроэнергии и газа и т.п.

Цитата

Энергетическая безопасность — это ключевой приоритет. Она должна обеспечиваться за счет увеличения энергоэффективности, диверсификации поставок энергии, ее источников и маршрутов поставки, а также за счет продвижения энергетических интересов Союза в отношениях с третьими странами.

Заключение Европейского совета, 19–20 марта 2009 г.

Среди специфических мер по обеспечению энергетической безопасности выделяются следующие: диверсификация импортных поставок, объединение энергосетей внутри ЕС, создание и поддержание стабилизационных запасов.

В плане *диверсификации импортных поставок* основные усилия ЕС сосредоточены на доступе к ресурсам газа в Средней Азии и Персидском заливе. В 2009 г. подписано межправительственное соглашение о строительстве газопровода «Набукко». ЕС принимает активное участие в строительстве Арабского газопровода (Египет — Иордания — Сирия), который планируется соединить с трубопроводами Ирака, Турции и ЕС. Также ЕС готов содействовать строительству газопровода Ирак — Турция и его последующей стыковке со своими сетями. Впоследствии предполагается объединить эти трубопроводы с газопроводом «Набукко». На средиземноморском

и атлантическом побережьях развивается сеть терминалов по приему сжиженного природного газа (СПГ), обсуждается возможность поставок СПГ из Катара. Активизировались действия ЕС на африканском направлении: в 2009 г. Алжир, Нигерия и Нигер подписали соглашение о строительстве Транссахарского газопровода, в рамках которого нигерийский газ через Алжир может поставляться в Европу по подводным трубопроводам «Медгаз» (Алжир — Испания) и «Галси» (Алжир — Италия).

ЕС предпринимает попытки диверсифицировать маршруты поставок энергоресурсов от традиционных поставщиков. Особенно это актуально в отношении поставок из России, которые неоднократно прерывались из-за проблем транзита. Именно поэтому возникла необходимость в трубопроводах «Северный поток», «Южный поток» и Бургас — Александропулис. Однако в целом зависимость от стран-поставщиков вызывает у ЕС большую озабоченность, чем зависимость от стран-транзитеров.

Объединение энергосетей внутри ЕС позволит государствам-членам маневрировать потоками в случае перебоя импортных поставок. За один только 2008 г. были начаты работы по строительству ЛЭП между Великобританией и Ирландией, Франция и Испания подписали соглашение о строительстве новой трансграничной высоковольтной ЛЭП, было принято решение об усовершенствовании ЛЭП между Францией и Великобританией. В 2009–2010 гг. в рамках плана восстановления экономики ЕС Европейская комиссия выделила около 4 млрд евро на проекты по развитию энергетической инфраструктуры. В их числе газопроводы между Францией и Испанией, Францией и Бельгией, Данией и Польшей; подводные электрокабели между Финляндией и Эстонией, Швецией и странами Балтии, Ирландией и Великобританией; ЛЭП между Испанией и Францией.

Уже несколько десятилетий в ЕС функционирует *система стабилизационных запасов* нефти и нефтепродуктов на случай чрезвычайных ситуаций. Каждая страна должна иметь запасы на 90 дней потребления и обязана при необходимости предоставить их своим партнерам по ЕС. Сейчас идет дискуссия о создании аналогичных запасов природного газа.

В сфере внешней энергетической политики особая роль принадлежит системе диалогов, которые Евросоюз развивает с ключевыми поставщиками и крупными внешними потребителями. В настоящее время действует около 20 таких диалогов: с Россией, Бразилией, Индией, странами ОПЕК, странами Магриба и т.д. В их рамках решаются вопросы обеспечения стабильности поставок, передачи энергосберегающих технологий, развития альтернативной энергетики и т.п.

В последние годы среди политиков ЕС все чаще звучат призывы говорить «единым голосом» при решении вопросов в сфере энергетики на глобальном уровне и в переговорах с поставщиками энергоресурсов. Однако пока дальше политических деклараций дело не идет. Лиссабонский договор существенно расширил полномочия ЕС в сфере энергетики, но только в том, что касается действий в пределах его территории. Ключевые вопросы внешней энергетической политики — откуда импортировать энергоресурсы и как развивать инфраструктуру для импортных поставок — остаются прерогативой государств-членов. Выработка единой позиции затруднена в связи с тем, что страны ЕС различаются по структуре энергобаланса и источникам импорта, а кроме того, по-разному оценивают степень надежности стран-поставщиков.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Создание и совершенствование единого либерализованного рынка электроэнергии и газа является системообразующим элементом энергетической политики ЕС. Проводимые на протяжении 15 лет реформы дали положительные результаты: все потребители, включая домохозяйства, получили право выбирать поставщика, повысился уровень конкуренции на рынке. Однако создать общеевропейский конкурентный рынок пока не удается, на практике реформы привели к возникновению олигопольных национальных или региональных рынков.

2. Пакет мер по климату и энергетике свел воедино такие направления энергетической политики ЕС, как повышение энергоэффективности, развитие возобновляемой энергетики а также экологические аспекты производства и потребления энергии. В этих сферах ЕС уже добился значительных успехов.

3. Энергетическая безопасность является сверхзадачей энергетической политики ЕС. В условиях растущей импортной зависимости для этого следует обеспечить стабильный импорт углеводородов по приемлемым ценам. Основное внимание в связи с этим уделяется диверсификации поставок, т.е. поиску новых поставщиков. Однако усилия ЕС на данном направлении пока не дают желаемых результатов из-за низкой способности стран ЕС вырабатывать общую позицию по вопросам энергетики и отстаивать ее на международной арене.

Контрольные вопросы

1. Какова цель проводимой в ЕС либерализации рынков электроэнергии и газа?
2. Что такое «Третий пакет»?
3. Какие задачи ставит Пакет мер по энергетике и климату?
4. Что подразумевает энергетическая безопасность ЕС?
5. Каковы основные элементы стратегии ЕС по обеспечению энергетической безопасности?

Литература

Основная

Жизнин С. Энергетическая дипломатия России: экономика, политика, практика. М.: Ист Брук, 2005. С. 285–294.

Haghighi S.S. Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States // *European Law Journal*. 2008. Vol. 14. No. 4. July. P. 461–482.

Дополнительная

Селиверстов С.С. Энергетическая безопасность Европейского союза (международно-правовые аспекты). М.: Изд. дом «Финансовый контроль», 2007.

Harmelink M., Voogt M., Cremer C. Analysing the effectiveness of renewable energy supporting policies in the European Union // *Energy Policy*. 2006. Vol. 34. P. 343–351.

Глава 24

ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И КУЛЬТУРЫ

- ◆ *Задачи образовательной и культурной политики ЕС*
- ◆ *Деятельность ЕС в сфере образования* ◆ *Культурная политика Евросоюза*

24.1. Задачи образовательной и культурной политики ЕС

В Договоре о ЕЭС 1957 г. указывалось, что «сообщество способствует улучшению качества образования путем поощрения сотрудничества между государствами-членами... при этом государства-члены продолжают нести ответственность за содержание обучения и организацию систем образования». Соответствующие положения имелись во всех последующих основополагающих договорах ЕС.

Образовательная политика ЕС должна была содействовать становлению единого внутреннего рынка, повышению занятости, социальному сплочению, а в перспективе — формированию европейского образовательного пространства. На первых этапах интеграции важная роль отводилась ее политическим и идеологическим аспектам: «европейскому измерению» образования и распространению либеральных ценностей, что было актуально для Западной Европы в условиях холодной войны.

Усиление процессов глобализации и предстоявшее расширение Евросоюза на восток заставили его руководство пересмотреть цели образовательной политики. В 1990-е годы произошла интернационализация системы высшего образования: многие университеты открыли международные программы, а молодые люди получили возможность обучаться за рубежом. Это усилило конкуренцию между учебными заведе-

ниями и образовательными системами стран Европы, Америки и Азии. В 1995 г. Европейская комиссия издала Белую книгу «Преподавание и обучение — на пути к обществу знаний», где образованию отводилась ключевая роль в укреплении конкурентных позиций ЕС в мире.

Новый подход был развит в Лиссабонской стратегии 2000 г., нацеленной на обеспечение устойчивого роста и занятости. Центральная идея документа — повышение конкурентоспособности экономики ЕС в условиях глобализации на основе технологического прогресса и роста производительности труда. С ней согласуются задачи в области образования: создание экономики, основанной на знаниях, и пожизненное обучение (*lifelong learning*). Таким образом, экономические приоритеты образовательной политики ЕС были значительно усилены, а ее политическая направленность, наоборот, ослабла. Эта линия продолжена в одобренной в 2010 г. стратегии «Европа 2020».

Западноевропейская интеграция длительное время развивалась в сфере экономики, и поэтому Сообщество не занималось вопросами культуры. Впервые положения о культурном сотрудничестве появились в Маастрихтском договоре 1992 г. С этого времени культурная политика официально является одним из направлений деятельности Союза и рассматривается как фактор интеграции государств-членов. В Договоре указывается, что ЕС «содействует расцвету культур государств-членов, уважая их национальное и региональное разнообразие и ... выдвигая на первый план общее культурное наследие». Кроме того, Сообщество способствует взаимодействию с третьими странами и международными организациями, такими как Совет Европы и ЮНЕСКО. Большинство проектов ЕС открыты для участников Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), стран-кандидатов и государств, с которыми подписаны соглашения о культурном сотрудничестве, включая Россию. Как и в образовательной политике, действия ЕС в сфере культуры лишь дополняют действия, осуществляемые государствами-членами.

В 1983 г. на сессии Европейского совета в г. Штутгарте (Германия) была принята торжественная декларация, в которой провозглашалась идея «формирования европейского со-

знания». Декларация призывала страны ЕС усилить культурные связи, определив области, где они могли бы проводить совместные мероприятия под эгидой Сообщества.

24.2. Деятельность ЕС в сфере образования

Разработкой и реализацией программ в области образования занимаются все институты ЕС, а также различные общеевропейские центры и агентства. Совет министров образования начал регулярно собираться с 1970-х годов. В Европейском парламенте и Европейской комиссии вопросами образования занимаются отдельные административные подразделения. В 1975 г. был создан Европейский центр профессионального обучения. С 2006 г. в Брюсселе действует Исполнительное агентство по вопросам образования, аудиовизуальным средствам и культуре.

В 2001 г. началась реализация масштабной рабочей программы «Образование и подготовка — 2010». Она осуществлялась методом открытой координации, который базируется на принципах децентрализации и subsidiarity. Органы ЕС ставили общие цели, определяли их количественные и качественные ориентиры, а также обобщали применявшиеся в различных странах методы и содействовали распространению наиболее эффективных из них. При этом государства-члены сами формировали политику в данной области и полностью отвечали за ее результаты.

Продолжением данной программы стала принятая летом 2009 г. Стратегия сотрудничества стран ЕС в области образования и профессиональной подготовки до 2020 г. (*Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training 2020*). Ее целями являются:

- обеспечение профессиональной мобильности и обучения в течение всей жизни;
- улучшение качества и эффективности образования и профессиональной подготовки;
- содействие равенству, социальному сплочению и формированию активной гражданской позиции;
- поощрение творчества и инноваций на всех уровнях образования и профессиональной подготовки.

Согласно данным целям установлено пять количественных показателей, которых государства-члены должны добиться к 2020 г., в частности:

- не меньше 95% детей в возрасте от четырех лет должны быть охвачены программами дошкольного обучения;
- среди подростков в возрасте 15 лет отставать по чтению, математике и естественным наукам должны не более 15%;
- среди людей в возрасте 18–24 лет доля лиц с незаконченным средним образованием должна быть ниже 10%;
- среди людей в возрасте 30–34 лет доля лиц с высшим образованием должна составлять 40% и более;
- обучение в течение всей жизни должны проходить не менее 15% взрослых.

Среднее образование в большинстве стран ЕС включает 9–10 лет обучения, однако к 22 годам его заканчивают только 78% молодых людей. Среди 15-летних школьников 25% плохо читают, отстают по математике и естественным наукам. Серьезной проблемой является адаптация школ к большому притоку мигрантов. Летом 2008 г. Европейская комиссия обнародовала Зеленую книгу «Миграция и мобильность: вызовы и возможности для образовательных систем ЕС». Обычно дети иммигрантов раньше прерывают образование, учатся хуже, чем их европейские сверстники, и плохо владеют языком, на котором ведется обучение. Их родители мало участвуют в школьных делах и не всегда идут на контакт с учителями. Вместе с тем, по мнению экспертов, миграция может содействовать обмену опытом между образовательными системами разных стран, развитию языкового и культурного разнообразия.

Главной целью ЕС является не допустить сегрегации школьного образования, т.е. разделения школ на хорошие для местных детей и плохие для приезжих. С этой целью государства-члены применяют следующие методы: вовлечение детей иммигрантов в дошкольное обучение, обучение их языку страны проживания, дополнительные и внеклассные занятия, развитие межкультурного диалога с семьями и сообществами иммигрантов. В 2010 г. Европейская комиссия планирует выпустить Белую книгу — многолетнюю индикативную программу действий ЕС в данной области.

Высшее образование имеет в Европе глубокие традиции. Еще в XI–XII вв. в Европе началось интеллектуальное возрождение и связанное с ним развитие университетов. В них изучали все «свободные искусства»: грамматику, риторику и логику, а также геометрию, арифметику, музыку и астрономию. Различные университеты специализировались в одном из трех общих направлений знания — медицине, юриспруденции или теологии. В области медицинской подготовки широкую известность снискали университеты в Салерно (Южная Италия) Монпелье (Южная Франция). Болонья (на севере Италии) славилась как центр изучения юриспруденции, а Париж — как лучшая школа теологии.

Сейчас в странах ЕС насчитывается около 4000 высших учебных заведений, где обучаются более 19 млн студентов. Многие европейские университеты входят в число лучших в мире. Общими для стран ЕС задачами являются модернизация учебных планов и обновление программ, совершенствование механизмов управления образовательным процессом, улучшение финансирования, повышение доли лиц с высшим образованием в общей численности взрослого населения.

Страны ЕС в числе 46 европейских государств участвуют в Болонском процессе, начало которому положила встреча министров образования 29 европейских государств, прошедшая в 1999 г. в Болонье. Ее итоговая декларация провозгласила цель создать к 2010 г. европейское пространство высшего образования на основе гармонизированной системы оценки знаний и поощрения студенческой мобильности. Европейская комиссия оказывает поддержку государствам-членам и соседним странам в развитии их систем высшего образования посредством трех специализированных программ. Программа «*Эразмус*» стимулирует международный студенческий обмен, в котором начиная с 1987 г. приняли участие уже 2 млн студентов. Программа «*Темнус*» поощряет сотрудничество между университетами стран ЕС и стран Восточной Европы, Центральной Азии, Западных Балкан и Средиземноморья. «*Эразмус Мундус*» нацелена на создание совместных программ и развитие студенческого обмена между университетами ЕС и третьих стран.

Пожизненное обучение считается в ЕС ключевым условием экономического роста, создания рабочих мест и полноценного участия граждан в жизни общества. Программа «Образование в течение всей жизни» рассчитана на 2007–2013 гг. и имеет бюджет около 7 млрд евро. Она состоит из нескольких секторальных программ. Помимо уже названной программы «*Эразмус*», к ним относятся такие программы, как «*Леонардо да Винчи*» — профессионально-техническая подготовка и предоставление работы и стажировок на предприятиях в других странах; «*Грундтвиг*» — поддержка образовательных программ для взрослых, особенно на базе международного сотрудничества; «*Комениус*» — сотрудничество между школами и учителями. Программа «*Жан Монне*» оказывает помощь в становлении и финансировании программ изучения европейской интеграции во всех странах мира.

Развитие творческих способностей личности на протяжении всей жизни являлось главной идеей объявленного в 2009 г. Евросоюзом «Года творчества и инноваций». По итогам года видные деятели науки, культуры и искусства подписали манифест, где излагаются задачи и пути развития творческого потенциала стран ЕС.

24.3. Культурная политика Евросоюза

Вопросами культурной политики занимается Комитет по культуре и образованию в Европейском парламенте и Генеральный директорат по образованию и культуре Европейской комиссии. В Совете ЕС регулярно проходят встречи министров культуры государств-членов.

Среди направлений культурной политики ЕС следует отметить охрану архитектурного и художественного наследия, расширение зрительской и читательской аудитории, развитие кинематографии и проведение символических акции.

Сохранение культурного наследия. Проведение мероприятий, направленных на сохранение культурного наследия, началось в 1980-е годы. По рекомендации Европейского парламента были сформированы фонды, из которых выделяются средства на реставрацию зданий и сооружений общеевропейского значения. В 1982–1983 гг. первыми получателями по-

мощи стали Парфенон в Афинах и дворец дождей в Венеции. С 1997 по 2000 г. в рамках программы «Рафаэль» (бюджет около 30 млн евро) проводились работы по восстановлению и сохранению коллекций, библиотек, архивов, собраний фотографий, кинофондов, фондов звукозаписи, памятников архитектуры и культурных ландшафтов.

Создание в ЕС единого внутреннего рынка и, как следствие, устранение таможенных постов потребовали ужесточения контроля над вывозом произведений искусства за пределы Союза. В 1992 г. был принят регламент, по которому для экспорта произведений искусства требовалась единая для всех стран ЕС лицензия. Годом позже Совет принял директиву о возврате незаконно вывезенных с территории государств-членов предметов, представляющих художественную, историческую и (или) археологическую ценность.

Расширение зрительской и читательской аудитории стало приоритетом ЕС в 1990-е годы. Программа «Ариан» поддерживала выпуск и распространение литературы, содействовала развитию библиотек, финансировала переводы книг (особенно редких) с языка оригинала на другие языки стран ЕС, а также стимулировала повышение квалификации деятелей литературы и работников книгоиздания.

С 1990 по 1999 г. ежегодно присуждался приз «Аристейон» за лучшее литературное произведение и литературный перевод. В 2009 г. впервые был присужден приз Европейского союза в области литературы. В конкурсе участвовали писатели из 34 стран Европы, а его лауреатами стали сразу 12 авторов. Цели акции — содействовать многообразию современной европейской литературы, повысить интерес читателей к произведениям авторов из других стран ЕС и увеличить книжные тиражи.

Программа «Калейдоскоп» была призвана содействовать интеграции культурных традиций европейских стран. Она распространялась на такие сферы искусства, как сценическое (театр, танцы, музыка, опера), прикладное (живопись, скульптура, архитектура, графика), фотография и дизайн. К 1996 г. «Калейдоскоп» поддержал проведение в Европе 3000 спектаклей и выставок прикладного искусства, 75 культурных проектов и 11 фестивалей театра и музыки.

Ежегодно по инициативе Европейской комиссии и при содействии Европейского радиовещательного союза присуждается Европейский приз за преодоление культурных барьеров (*European Border Breakers Award — EBBA*). Его лауреатами могут стать дебютировавшие в текущем году исполнители и музыкальные группы. Цель акции — преодолеть доминирование национальной продукции на музыкальных рынках и способствовать контактам между государствами-членами в области современной музыки.

Развитие кинематографии занимает важное место в политике ЕС, поскольку кино рассматривается не только как индустрия развлечений, но и как неотъемлемая часть европейской культуры. В настоящее время 60% кинопроката стран ЕС занимают американские фильмы, а на европейские приходится около 30%.

С 1991 г. в ЕС стартовала программа поддержки европейской киноиндустрии «*Media*». Из ее фондов была оказана помощь в создании около 4 тыс. художественных, документальных, телевизионных и мультипликационных фильмов. Среди них такие шедевры, как «Танцующая в темноте» Ларса фон Триера, «Жизнь прекрасна» Роберто Бенини (удостоенный трех «Оскаров»), «Восток есть восток» Дэмиэна О’Донэлла. Новая очередь программы рассчитана на 2007–2013 гг., ее бюджет составляет 755 млн евро. Задача программы — повысить конкурентоспособность европейского кино в мире посредством подготовки высококвалифицированных специалистов, широкого внедрения цифровых технологий и распространения европейской кинопродукции за пределами ЕС.

Проведение символических акций призвано формировать общее представление о европейском культурном пространстве. Европейская комиссия спонсировала проведение Всемирной выставки в Севилье в 1992 г., приуроченной к празднованию 500-летия путешествия Колумба в Америку, и выставки Экспо-98 в Лиссабоне. С 1985 г. ежегодно выбирается «Столица европейской культуры» — город, в котором проводятся фестивали искусств, выставки, концерты. Проект оказался успешным, и теперь в нем участвуют два города. В 2009 г. ими были литовский Вильнюс и австрийский Линц.

В 2010 г. культурными столицами Европы стали немецкий Эссен, венгерский Печ, а также Стамбул.

Многолетние программы. В 2000 г. отдельные мероприятия и программы («Ариан», «Рафаэль», «Калейдоскоп») были объединены в рамочную программу «Культура-2000» с бюджетом в 167 млн евро. Ее целью являлось развитие творческой инициативы и культурных обменов, обеспечение широкого доступа к культурным ценностям, повышение уровня знаний европейских народов об истории и культуре друг друга, а также использование художественных средств для решения задач социально-экономического развития. Программа действовала до 2007 г.

В связи с расширением ЕС был разработан проект программы «Культура-2007» с бюджетом в 400 млн евро на период 2007–2013 гг. Ее главная цель — содействовать формированию общего культурного пространства при сохранении региональных и национальных культурных особенностей. Программа ставит три основные задачи: повышение мобильности деятелей культуры и искусства стран ЕС; свободное перемещение внутри ЕС художественных изделий и предметов культурного назначения (в первую очередь развитие выставочного дела); активизация межкультурного диалога.

2008 г. был объявлен в ЕС «Европейским годом межкультурного диалога». Его идея состояла в том, чтобы улучшить взаимное восприятие культурных традиций и ценностей народов Европы и таким образом укрепить взаимопонимание между ними. Бюджет акции составил 10 млн евро.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Политике ЕС в области образования придавалось большое значение буквально с первых шагов европейской интеграции, тогда как культурная политика сформировалась только в 1990-е годы в свете идеи формирования общей европейской идентичности. Сильное воздействие на эти направления деятельности ЕС оказывает глобализация. Она повышает актуальность таких задач, как укрепление конкурентных позиций ЕС в мире, продвижение европейских ценностей за рубежом, преодоление культурных барьеров, интеграция им-

мигрантов и т.п. Усиливается соперничество между Европой, США и Азией на рынке образовательных услуг и продукции культурного назначения.

2. В обеих рассматриваемых сферах действия ЕС лишь дополняют политику государств-членов. Образовательная политика проводится в основном методом открытой координации, а в культурной политике Сообщество реализует несколько специализированных программ. Не обладая крупными полномочиями и фондами, органы Евросоюза берут на себя функции стратегического планирования, ставят общие для стран ЕС задачи и на основе глубокой экспертизы предлагают методы их решения.

3. Образовательная политика ЕС тесно связана с концепцией устойчивого развития и задачей повышения конкурентоспособности Евросоюза, изложенными в Лиссабонской стратегии и стратегии «Европа 2020». Культурная политика призвана реализовать на практике девиз ЕС «единство в многообразии». Однако пока ее идейная составляющая продолжает формироваться, а результативность не поддается точной оценке.

Контрольные вопросы

1. Какие структуры в ЕС занимаются вопросами образовательной и культурной политики?

2. Как изменились приоритеты политики ЕС в области образования в 1990-е годы и чем это было вызвано?

3. Как образовательная политика ЕС призвана содействовать устойчивому развитию?

4. Как формулируется главная задача программы «Культура-2007»?

5. Почему, на ваш взгляд, ЕС уделяет значительное внимание развитию кинематографии?

Литература

Основная

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция: учеб. пособие. М.: Международные отношения, 2003. С. 213–214.

The History of European Cooperation in Education and Training. European Commission, 2006. P. 99–107, 153–162, 203–232.

Дополнительная

Водопьянова Е.В. Культурная политика Европейского союза и вызовы времени // Современная Европа. 2008. № 4.

Кузьмин Е.И., Фирсов В.Р. Культурная политика в Европе: выбор стратегии и ориентиры. М.: Либерея, 2002.

Интернет-ресурсы

Культурная политика в Европе — COMPEDIUM. URL: <http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>

Портал Европейского союза, раздел «Культура». URL: http://europa.eu/pol/cult/index_en.htm

Представительство Европейской Комиссии в России. URL: <http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/index.htm>

Глава 25

РАСШИРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

- ◆ *Новая восточная политика Евросоюза. Критерии и процедура вступления*
- ◆ *Переговоры о вступлении и их механизм*
- ◆ *Реформы в ЕС и финансирование расширения*
- ◆ *Перспективы дальнейшего расширения ЕС*

1 января 2007 г. завершилось пятое расширение Европейского Союза. Объединение пополнилось 12 странами с населением около 100 млн человек и совокупным ВВП около 800 млрд евро. Таким образом, за 50 лет Евросоюз из группировки, основанной шестью государствами, вырос до объединения из 27 стран. Население ЕС после расширения составило 495 млн человек, общая площадь равняется 3,9 млн кв. км, а совокупный ВВП — 12,3 трлн евро.

Полезно запомнить. График расширения ЕС

1957 г. — Германия, Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург.

1973 г. — первое расширение: Великобритания, Ирландия, Дания.

1981 г. — второе расширение: Греция.

1986 г. — третье расширение: Испания, Португалия.

1995 г. — четвертое расширение: Австрия, Финляндия, Швеция.

2004–2007 гг. — пятое расширение:

1 мая 2004 г. — Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония, Кипр, Мальта;

1 января 2007 г. — Румыния, Болгария.

Пятое расширение ЕС стало беспрецедентным по своим масштабам и качественным показателям. Впервые в Евросоюз вступили сразу двенадцать стран, что дало прирост территории более чем на 30%. Увеличение территории, населения

и емкости внутреннего рынка укрепили позиции Евросоюза в экономике и политике не только Европы, но и всего мира.

Однако если численность населения ЕС выросла примерно на 25%, совокупный ВВП увеличился лишь на 6%. ВВП на душу населения в странах-новичках составлял 40% от уровня ЕС-15, поэтому средний по Евросоюзу ВВП на душу населения снизился после расширения на 12%. В 1990-е годы государства ЦВЕ провели ускоренную перестройку политических систем и перешли от плановой экономики к рыночной. Они создали институты демократического управления, передали государственную собственность в частные руки и открыли внутренние рынки для притока иностранного капитала. Но на момент вступления они не вполне завершили становление правового государства, формирование гражданского общества и механизмов рыночного хозяйства.

25.1. Новая восточная политика Евросоюза. Критерии и процедура вступления

Стремление руководства ЕС вовлечь государства ЦВЕ в интеграционные процессы имело прежде всего геополитическое основание. После распада социалистического содружества и его организаций — СЭВ и ОВД — перед ЕС открылась реальная возможность усилить свое влияние в Европе и ослабить зависимость от США. В случае бездействия ЕС по его границам мог сложиться пояс политически нестабильных государств, откуда в Западную Европу шли бы потоки нелегальных мигрантов, оружия и наркотиков. Намерение создать вокруг ЕС зону стабильности и безопасности усиливалось также войной в Югославии. У расширения имелся и экономический мотив: крупнейшие западноевропейские корпорации стремились получить новые рынки сбыта и сферы приложения капиталов.

К идее расширения на восток Европейский совет впервые обратился в декабре 1988 г. Через год при поддержке Европейской комиссии была разработана программа *ФАРЕ (Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy — PHARE)*, предназначенная для содействия рыночным реформам в Венгрии и Польше. Вскоре ЕС распространил

эту программу на другие страны ЦВЕ и заключил с ними соглашения о торговле и сотрудничестве. Произошедшее в октябре 1990 г. объединение Германии резко активизировало новую восточную политику ЕС. В 1991 г. начал работу Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), который стал финансировать развитие частного сектора стран ЦВЕ.

В 1991 г. ЕС подписал соглашения об ассоциации с Польшей и Венгрией. Европейские соглашения, как и соглашения об ассоциации, были нацелены на поэтапное включение стран ЦВЕ в процесс европейской интеграции. До 1996 г. их подписали еще восемь стран: Чехия, Словакия, Болгария, Румыния, Эстония, Латвия, Литва и Словения.

Уточним понятия. Соглашения об ассоциации

Соглашение об ассоциации между Европейским Союзом и третьей страной содержит рамочные условия развития политического, социального и торгово-экономического сотрудничества сторон, а также их взаимодействия в сфере безопасности и культуры. При этом в соглашении не ставится цель вступления данной страны в ЕС. Соглашения об ассоциации в 1960–1970-е годы были подписаны европейскими сообществами со странами Средиземноморья — Турцией, Мальтой и Кипром. Аналогичные соглашения, заключенные со странами ЦВЕ, Румынией и Болгарией в 1990-е годы? получили название *Европейские соглашения*; со странами Балканского региона начиная с 2001 г. — *Соглашениями об ассоциации и стабилизации*.

К 1999 г. все европейские соглашения вступили в силу. Они стали правовой основой отношений Евросоюза и стран — кандидатов на присоединение. Соглашения имели одинаковую структуру, но разное содержание, которое определялось состоянием дел и потребностями конкретного государства. В них вошли положения о свободе передвижения товаров, людей, услуг и капиталов, а также об экономическом, политическом, культурном и финансовом сотрудничестве. Соглашения предусматривали не просто установление зоны свободной торговли, но и постепенную адаптацию ассоциированных стран к законодательству ЕС, регулирующему еди-

ный внутренний рынок ЕС, и начало политического диалога с ними.

С 1987 по 1996 г. заявления о вступлении в Евросоюз подали тринадцать стран: Турция, Кипр, Мальта, Венгрия, Польша, Чехия, Румыния, Словакия, Латвия, Эстония, Литва, Болгария, Словения. Это означало начало процедуры присоединения к ЕС.

Летом 1992 г. Европейская комиссия предложила специальную процедуру для пятого расширения ЕС, состоящую из следующих этапов:

1) страна, претендующая на вступление, направляет заявление в Европейскую комиссию;

2) Европейская комиссия проверяет, насколько страна-претендент соответствует «копенгагенским критериям», и дает предварительное заключение о возможности начать переговоры;

3) переговоры между ЕС и странами-кандидатами проходят на уровне послов и министров, по вопросам, охватывающим все сферы экономики и политики;

4) по результатам успешно завершенных переговоров Европейский совет принимает решение подготовить проект договора о вступлении. Его текст должен быть одобрен Европейской комиссией, советом и Европейским парламентом;

5) договор подписывается от имени ЕС и государства-кандидата. Далее он ратифицируется национальными парламентами всех стран — членов ЕС;

6) решение о вступлении страны в ЕС принимается ее гражданами на референдуме.

Определяя факторы, способные повлиять на решение о приеме того или иного государства, Комиссия основывалась на положениях Договора о Европейском Союзе: страна, претендующая на членство в ЕС, должна быть европейской и разделять основные экономические и политические принципы функционирования Союза (ст. 6). В июне 1993 г. на саммите ЕС в Копенгагене были объявлены критерии, которым должны были соответствовать страны-кандидаты, получившие название копенгагенских критериев.

Полезно запомнить. Копенгагенские критерии

Провозглашены в июне 1993 г. на саммите ЕС в Копенгагене. Еще до начала переговоров о вступлении страна-претендент должна продемонстрировать:

- наличие стабильных институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, уважение и защиту прав меньшинств (*политический критерий*);
- наличие нормально функционирующей рыночной экономики, способной выдержать конкуренцию внутри единого рынка ЕС (*экономический критерий*);
- готовность взять на себя обязательства, связанные со вступлением в ЕС, включая приверженность целям политического, экономического и валютного союзов.

На саммите в Копенгагене был назван еще один фактор, влияющий на решение Европейской комиссии о начале переговоров, — способность самого Европейского Союза принять ту или иную страну без ущерба для динамики интеграции, интересов государств-членов и Союза в целом. На практике данное положение может использоваться как предлог, чтобы отложить прием новых стран на неопределенный срок. Особую актуальность «четвертый критерий» приобрел, когда речь зашла о приеме в ЕС балканских государств и Турции.

Опубликованная в 1995 г. Белая книга Еврокомиссии «Подготовка ассоциированных стран Центральной и Восточной Европы к интеграции во внутренний рынок Европейского Союза» стала своего рода путеводителем для стран ЦВЕ. Она предлагала план конкретных действий, который должен был помочь странам-претендентам подготовиться к членству в ЕС. Перед ними ставилась задача привести национальное законодательство в соответствие с законодательством ЕС и принять в полном объеме *acquis communautaire* свод законов и правил ЕС. Евросоюз со своей стороны оказывал странам ЦВЕ финансовую, юридическую и техническую помощь. Задачи, которые необходимо было решить самому Евросоюзу для того, чтобы быть готовым к приему новых государств, были сформулированы в принятом в июне 1997 г. программном документе «Повестка дня 2000».

Полезно запомнить. «Повестка дня 2000»

Данный документ — всеобъемлющая программа подготовки Европейского Союза к пятому расширению. Предназначалась для углубления и перестройки отдельных направлений политики ЕС, в первую очередь сельскохозяйственной политики и политики сплочения. В «Повестке дня 2000» содержались предложения о финансировании процесса вступления новых стран в ЕС на период 2000–2006 гг.

В начале 1998 г. ЕС принял программу «Партнерство по подготовке к вступлению», которая была разработана отдельно для каждого готовящегося к вступлению государства. В соответствии с ней страны-претенденты приняли национальные программы партнерства с ЕС. Основное внимание в них уделялось адаптации национального законодательства к *acquis* в сфере регулирования единого внутреннего рынка. Приоритеты для каждой страны и необходимая помощь со стороны ЕС определялись исходя из общей программы партнерства.

25.2. Переговоры о вступлении и их механизм

В 1997 г. в Люксембурге на саммите ЕС («саммит расширения») главы государств и правительств, оценив степень соответствия претендентов копенгагенским критериям, приняли решение начать переговоры с шестью наиболее успешными из них — Чехией, Венгрией, Польшей, Словенией, Кипром и Эстонией. Переговоры со странами «первого эшелона» начались в марте 1998 г. Спустя два года, в феврале 2000 г., к ведущей шестерке присоединились Болгария, Латвия, Литва, Мальта, Словакия и Румыния. Турция тем временем оставалась страной-кандидатом и к переговорам не допускалась.

В декабре 2002 г. в ходе саммита ЕС в Копенгагене переговоры со странами-кандидатами были завершены. Так замкнулся десятилетний цикл «от Копенгагена до Копенгагена»: от провозглашения копенгагенских критериев в 1993 г. до окончания переговоров. 9 апреля 2003 г. Европейский парламент одобрил вступление в Евросоюз десяти стран. 16 апреля в Афинах в ходе саммита ЕС состоялась торжественная церемония подписания Договора о вступлении.

Страны-кандидаты, за исключением Кипра, ратифицировали Договор на референдумах. Старые члены ЕС, за исключением Ирландии, обошлись парламентской ратификацией этого документа. Наконец, 1 мая 2004 г. десять государств вступили в Европейский Союз. С 1 января 2007 г. его членами стали Болгария и Румыния.

Переговоры основывались на дифференцированном принципе: каждая страна двигалась по намеченному пути согласно собственному расписанию. Сначала они проходили скрининг (*screening*, букв. — просвечивание), в процессе которого выявлялась степень соответствия национального законодательства *acquis* ЕС и объем соответствующих изменений, которые нужно будет внести. Темп и продолжительность этапа зависели от того, как быстро страна адаптировала свое законодательство к *acquis*.

Переговоры велись по главам. Каждая из них представляла собой ту ли иную сферу *acquis*, например рыболовство, транспортная политика, социальное обеспечение, финансовые услуги. Десять стран, вступившие в ЕС в 2004 г., вели переговоры по 31 главе. В дальнейшем перечень глав был расширен до 35 (табл. 25.1).

Таблица 25.1

Главы для переговоров

№	Название	№	Название
1	Свобода передвижения товаров	19	Социальная политика и занятость
2	Свобода передвижения трудящихся	20	Предпринимательство и промышленная политика
3	Право учреждения и свобода предоставления услуг	21	Трансевропейские сети
4	Свобода передвижения капиталов	22	Региональная политика и координация структурных инструментов
5	Социальное обеспечение	23	Судопроизводство и основные права граждан ЕС
6	Корпоративное право	24	Правопорядок, свобода и безопасность
7	Законодательство в области интеллектуальной собственности	25	Наука и исследования
8	Политика конкуренции	26	Образование и культура
9	Финансовые услуги	27	Окружающая среда

Окончание табл. 25.1

№	Название	№	Название
10	Информационное общество и СМИ	28	Защита прав потребителя и здравоохранение
11	Сельское хозяйство и развитие села	29	Таможенный союз
12	Продовольственная безопасность, политика в области ветеринарии и фитосанитарии	30	Внешние отношения
13	Рыболовство	31	Общая внешняя политика и политика безопасности
14	Транспортная политика	32	Финансовый контроль
15	Энергетика	33	Финансовые и бюджетные ассигнования
16	Налогообложение	34	Институты
17	Экономический и валютный союз	35	Разное
18	Статистика		

Переговоры выявляли, готова ли страна-кандидат принять *acquis* к моменту вступления в ЕС или ей необходим переходный период. Например, было решено, что в течение семи лет страны ЕС-15 смогут ограничивать доступ на свои рынки труда граждан новых государств-членов. Переходные периоды вводились для отдельных стран и отраслей. Так, Чехии разрешили перейти на стандартный для ЕС размер клеток для кур-несушек не сразу (в мае 2004 г.), а спустя четыре с половиной года — к 31 декабря 2009 г. В переговорный процесс были заложены так называемые защитные механизмы, или страховочные меры. Если страна не выполняла взятые на себя обязательства, переговоры могли быть приостановлены или их результаты признаны недействительными.

Страны ЦВЕ далеко не сразу согласились с условиями, которыми было обставлено их вступление в Евросоюз. Общее недовольство вызвало решение ЕС ограничить допуск рабочей силы из новых государств-членов на рынки труда давних участников Союза. Крайне острыми были споры о сельскохозяйственных субсидиях. Польша и некоторые другие страны попытались воспротивиться решению ЕС выделять их фермерам гораздо меньше субсидий, чем получали фермеры из старых государств-членов. Свою позицию ЕС обосновывал тем, что массовый приток средств в сельское хозяйство

стран ЦВЕ приведет к дезорганизации их продовольственных рынков. Фактически же у Брюсселя просто не было средств, чтобы на равных финансировать аграриев и старых и новых стран-членов. Компромисс был достигнут после того, как по инициативе Дании, председательствовавшей тогда в ЕС, размер субсидий для стран ЦВЕ был несколько увеличен, хотя принцип финансирования остался тем же.

Кипр и Мальта также стали участниками первого раунда пятого расширения. Кипр имел хорошие шансы для вступления в ЕС благодаря высокому уровню благосостояния и политической стабильности южной части острова. Главная проблема заключалась в том, что остров был (и остается поныне) разделен на две части — южную греческую и северную турецкую. Правительство турецкой части оспаривало право греческой части вступать в переговоры о присоединении к ЕС от имени всего острова. После некоторых колебаний Европейская комиссия все-таки пригласила Кипр начать переговоры. Одним из их пунктов стала реформа банковского законодательства, которое благоприятствовало переводу на Кипр денег сомнительного происхождения. Переговоры проходили гладко, если не считать заявления Турции о том, что она выступит против объединения острова, если ЕС не ускорит рассмотрение ее собственного заявления о членстве.

Накануне вступления Кипра в ЕС, в апреле 2004 г., на острове был проведен референдум по вопросу его воссоединения на основе предложенного ООН плана. 65% турецкого населения высказалось за объединение, а 76% греческого — против. К тому времени договор с Кипром о вступлении в ЕС уже был подписан. Лидерам Евросоюза ничего не оставалось, как осудить правительство греческой части острова за его непримиримость и предложить туркам-киприотам экономическую помощь. 1 мая 2004 г. Кипр вступил в ЕС, оставаясь разделенным.

Мальта подала первое заявление о вступлении в ЕС в 1990 г. Однако после смены правительства заявление было отозвано и вновь подано лишь в 1998 г. Будучи примерно равной по размеру Люксембургу, Мальта не играла такой же роли в европейских делах и не имела столь же прочной ев-

ропейской традиции. Тем не менее переговорный процесс прошел довольно легко. На референдуме в марте 2003 г. население Мальты поддержало вступление. Как показал дальнейший ход событий, миниатюрные Кипр и Мальта (с населением соответственно около 800 и 400 тыс. человек) успешно интегрировались в структуры ЕС, в 2008 г. обе страны перешли на единую валюту.

Болгария и Румыния подписали Договор о вступлении в апреле 2005 г. и с 1 января 2007 г. стали полноправными членами ЕС. При довольно внушительных размерах Болгария и Румыния представляют собой два наименее развитых в экономическом плане государства Евросоюза. Население Румынии — 22 млн человек, по этому показателю она занимает седьмое место в ЕС после Германии, Великобритании, Франции, Италии, Испании и Польши. Болгария с населением около 8 млн превосходит по этому показателю большинство стран ЦВЕ. Однако в обеих странах ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности) не доходит и до 40% среднего по ЕС-27.

Отставание от основного состава ЕС наблюдается и в некоторых других сферах. Так, по оценкам Европейской комиссии, Румыния к моменту вхождения в ЕС не завершила реформу административной и судебной систем, не выполнила всех требований в области конкурентной политики и охраны окружающей среды. На недостатки в проведении судебной реформы было указано и Болгарии. Ей, кроме того, рекомендовали усилить борьбу с организованной преступностью (особенно с торговлей людьми) и коррупцией, а также принять действенные меры для социальной интеграции цыган, представляющих одно из наиболее многочисленных национальных меньшинств в этой балканской стране.

25.3. Реформы в ЕС и финансирование расширения

Одновременно с переговорами со странами-кандидатами Европейский Союз решал внутренние задачи, возникшие у него в связи с расширением.

Реформы в ЕС. Расширение сильнее всего затронуло три сферы европейской интеграции: сельскохозяйственную по-

литику, политику сплочения и процесс принятия решений. Опираясь на Ниццкий договор и «Повестку дня 2000», Евросоюз взялся за активное реформирование этих сфер. В аграрной сфере была поставлена задача переориентировать политику ЕС с дотаций, которые фермеры получали за произведенную продукцию, на модернизацию сельского хозяйства, повышение экологических стандартов и обеспечение продовольственной безопасности. На основе «Повестки дня 2000» ЕС приступил к перераспределению финансовой помощи регионам, а также предоставил государствам-членам больше самостоятельности в разработке политики сплочения.

На основе Ниццкого договора была проведена институциональная реформа ЕС. При голосовании в Совете был утвержден принцип двойного квалифицированного большинства. Этот принцип распространился на ряд новых областей, где до этого решения принимались единогласно. Также были перераспределены голоса в Совете; изменен порядок формирования Европейской комиссии (по одному представителю от каждой страны); сокращено число депутатов Европарламента. Кроме того, в Ниццком договоре получил развитие принцип продвинутого сотрудничества — механизм, позволяющий государствам-членам продвигаться разными темпами по пути углубления интеграции в рамках ЕС.

Финансирование расширения. Под запланированное расширение необходимо было подвести прочную финансовую базу. Основными финансовыми инструментами подготовки стран-кандидатов к вступлению стали начатая в 1988 г. программа ФАРЕ и открытые в 2000 г. программы ИСПА и САПАРД.

Как отмечалось, целью ФАРЕ было помочь странам ЦВЕ перейти от плановой экономики к рыночной и внедрить правопорядок Сообщества. Программа финансировала развитие административных систем стран-кандидатов, в том числе местных органов власти. Она выделяла и мобилизовала средства инвесторов, направлявшиеся на модернизацию промышленных предприятий и инфраструктуры. Еще одна задача программы состояла в том, чтобы подтянуть страны-кандидаты до высоких стандартов ЕС, особенно в области охраны окружающей среды, транспорта, качества продуктов

питания, условий труда. В 2000–2006 гг. общий бюджет программы составил свыше 10 млрд евро.

В рамках ИСПА (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession — ISPA* — Инструмент структурной политики в процессе подготовки к расширению) осуществлялось содействие структурным реформам, адаптации стран к *acquis* в области транспортной инфраструктуры и экологии. Программа была рассчитана на семь лет (2000–2006). В первые четыре года (2003–2004) она имела ежегодный бюджет в размере 1 млрд евро. После вступления десяти стран в ЕС помощь в рамках программы продолжали получать Румыния и Болгария, в 2005 г. к ним присоединилась Хорватия.

Программа САПАРД (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development — SAPARD* — Специальная программа подготовки к вступлению в области сельского хозяйства и развития села) была призвана способствовать повышению конкурентоспособности сельского хозяйства и адаптации к *acquis* в сфере общей сельскохозяйственной политики. Она также была рассчитана на 2000–2006 гг. с ежегодным бюджетом 520 млн евро.

Вопросы финансирования предстоящих расходов на расширение ЕС были официально подняты в «Повестке дня 2000». Содержавшийся в этом документе пакет финансовых мер на 2000–2006 гг. был принят на саммите ЕС в Берлине в марте 1999 г. Многие страны ЕС-15 резонно опасались, что прием в Союз множества новых членов с относительно низким уровнем социально-экономического развития потребует от ЕС значительных финансовых ресурсов и приведет к уменьшению той помощи, которую получали из бюджета ЕС его старые члены. После острых дискуссий было решено, что государства-члены будут по-прежнему отчислять в общий бюджет Евросоюза не более 1,27% своего ВВП, а верхний предел финансовой помощи новым странам составит 4% их ВВП. Такое ограничение, по разъяснениям Комиссии ЕС, давало возможность избежать роста инфляции во вновь вступивших государствах, учитывая «низкую поглощающую способность» их финансовых систем.

После того как новые страны присоединились к Евросоюзу, стратегия подготовки к вступлению более на них не

распространяется. Тем не менее они продолжают получать помощь из структурных фондов и Фонда сплочения. В рамках финансовой программы ЕС на 2007–2013 гг. был создан новый инструмент помощи при вступлении — ИПА (*Instrument for Pre-accession Assistance — IPA*). Средства в распоряжении ИПА составляют 11,5 млрд евро на весь период. Новый финансовый инструмент объединил средства ФАРЕ, ИСПА и САПАРД, а также программ помощи Турции и западно-балканским странам.

25.4. Перспективы дальнейшего расширения ЕС

Завершив пятый раунд расширения, Европейский Союз продолжил подготовку к следующему этапу. Группа претендентов на вступление включает официальных (Хорватия, Турция, Македония и Исландия) и потенциальных кандидатов — страны Балканского региона (Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория). Косово вступает по индивидуальной программе, принятой еще до одностороннего провозглашения краем независимости.

Основные проблемы нового расширения в принципе те же, что и предыдущего: ЕС намеревается принять большую группу стран, большинство из которых имеют низкий уровень развития экономики, недостаточно зрелые политические системы, и кроме того, сложные межэтнические проблемы.

Официальные кандидаты весьма неоднородны по своему географическому, экономическому и политическому составу, а также по размеру.

Хорватия — первая в очереди на вступление. Она, как и Словения, сумела сравнительно быстро восстановиться после распада Югославии. В 2001 г. Хорватия подписала с ЕС Соглашение об ассоциации и стабилизации, а в 2003 г. подала заявку на членство. В июне 2004 г. Европейский Совет признал ее кандидатом на вступление. В Хорватии функционирует стабильная рыночная экономика, а некоторые показатели ее социально-экономического развития даже лучше, чем у стран-участниц пятого расширения. Тем не менее перегово-

ры о вступлении долгое время откладывались: главным препятствием считалось нежелание хорватского правительства сотрудничать с Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии.

Наконец, в октябре 2005 г. начался процесс скрининга. До присоединения к Союзу стране предстоит урегулировать со Словенией давние пограничные споры, а с Италией — вопросы, касающиеся недвижимости в области Истрия, которая до Второй мировой войны входила в состав Италии.

Македония, еще одна балканская страна, в 2004 г. подала заявление о вступлении, и в декабре 2005 г. получила официальный статус кандидата. Несмотря на благополучные отношения Македонии с соседней Грецией, последняя возражает против названия страны, поэтому Европейский Союз вынужден вести переговоры со страной под названием бывшая Республика Югославии Македония (FYROM). Неурегулированный спор не является препятствием к вступлению Македонии в ЕС. Однако, если стороны не договорятся, Македония станет членом Евросоюза именно под таким названием. Подготовка страны к вступлению в ЕС осложняется и напряженными отношениями населения с албанским меньшинством в западной части страны, пользующимся правами автономии.

Турция с 1963 г. связана с ЕС Соглашением об ассоциации, а с 1966 г. — Соглашением о таможенном союзе. Заявление о вступлении было подано в 1987 г., но лишь спустя 12 лет, в декабре 1999 г., страна получила официальный статус кандидата. В октябре 2004 г. Европейская комиссия признала, что Турция полностью соответствует политическим критериям членства и может приступить к переговорам. С осени 2005 г. начался процесс скрининга, а в июне 2006 г. была открыта первая глава переговоров. Вскоре переговорный процесс был заблокирован Кипром, предъявившим ряд требований турецкому правительству. Возобновить переговоры удалось только в марте 2007 г.

Сторонники вступления Турции уверены, что членство в ЕС упрочит демократические институты в стране, послужит

дальнейшей модернизации ее экономики и, наконец, станет заслуженным вознаграждением за многолетнее участие Турции в НАТО. Европейские компании получают беспрепятственный доступ на обширный и быстро растущий турецкий рынок, что даст толчок развитию экономики Евросоюза в целом. Кроме того, прием в ЕС Турции с ее мусульманским населением продемонстрирует всему миру, что «столкновения цивилизаций» можно избежать.

Противники присоединения полагают, что Турция лишь условно может считаться европейской страной, поскольку всего 5% ее территории находится в Европе. Они обращают внимание на то, что турецкое правительство отказывается признать ставший членом ЕС Кипр, грозит экономическими санкциями Армении, не соблюдает в полной мере принципы либеральной демократии, ущемляет права этнических меньшинств (курдов). По их мнению, на переговорный процесс может негативно повлиять подъем националистических настроений в стране. Еще один довод против вступления Турции — слишком большая численность населения (70 млн человек). Есть опасения, что прием Турции нарушит действующую систему представительства в органах ЕС — Совете и Парламенте, где голоса распределяются на основе весьма тонкого баланса интересов малых и крупных стран.

Исландия подала официальную заявку на вступление в ЕС в июле 2009 г. Толчком к этому шагу послужило тяжелое финансовое положение, в котором небольшое островное государство оказалось вследствие мирового экономического кризиса. Совет ЕС принял заявку, и уже через две недели министры иностранных дел ЕС рекомендовали Еврокомиссии подготовить доклад о готовности Исландии к вступлению в Союз. С 1994 г. Исландия входит в Европейское экономическое пространство, а с 2000 г. — в шенгенскую группу. Страна имеет развитую рыночную экономику и давние традиции демократического управления, поэтому она без труда выполнит копенгагенские критерии. Единственной существенной проблемой в ходе переговоров может стать глава по рыболовству. Летом 2010 г. Европейский совет предоставил Исландии

статус официального кандидата и разрешил начать переговоры о вступлении. При благоприятном стечении обстоятельств страна может стать полноправным членом ЕС уже в 2012–2013 гг.

Процесс стабилизации и ассоциации. В целях стабилизации обстановки на Балканах в 1999 г. Европейская комиссия выступила с новой программой развития региона. В ноябре 2000 г. на саммите ЕС и Балканских стран в Загребе было положено начало Процессу стабилизации и ассоциации (*Stabilisation and Association Process — SAP*), который призван подготовить балканские государства к членству в Евросоюзе. На аналогичном по формату саммите, проходившем в 2003 г. в Салониках, была представлена программа «Повестка дня — Салоники» (*Thessaloniki Agenda*), аналогичная принятой в 2000 г. для стран ЦВЕ. Этим Евросоюз показал, что процесс стабилизации и ассоциации Балканских стран будет основываться на опыте расширения ЕС на восток. В данном процессе выделяются три основных компонента: соглашения об ассоциации и стабилизации; система автономных торговых мер (*Autonomous Trade Measures*) и инструменты финансовой помощи ЕС.

Ключевую роль играют соглашения об ассоциации и стабилизации (САС), заключаемые между ЕС и каждой из стран Западных Балкан. Как и европейские соглашения для стран ЦВЕ, они создают официальные механизмы, позволяющие органам ЕС контролировать сближение каждой из стран с законодательством, нормами и практикой Евросоюза. Потенциальные кандидаты обязуются проводить реформы, необходимые для принятия стандартов Евросоюза, соблюдения принципов демократии и правил функционирования единого внутреннего рынка ЕС. В сфере экономической интеграции предусмотрено создание зоны свободной торговли и внедрение общих правил конкуренции. Данные о ходе переговоров содержатся в табл. 25.2. Переговоры относительно Косово ведутся с 2003 г. в специальном формате — на основе механизма контроля над процессом стабилизации (*Stabilisation Tracking Mechanism*).

Таблица 25.2

Соглашения об ассоциации и стабилизации

Страна	Дата начала переговоров	Дата подписания соглашения	Дата вступления соглашения в силу
Хорватия	24 ноября 2000 г.	29 октября 2001 г.	1 февраля 2005 г.
Македония	5 апреля 2000 г.	9 апреля 2001 г.	10 апреля 2004 г.
Албания	31 января 2003 г.	12 июня 2006 г.	1 апреля 2009 г.
Черногория	10 октября 2005 г.	15 октября 2007 г.	
Сербия	10 октября 2005 г.	29 апреля 2008 г.	
Босния и Герцеговина	25 ноября 2005 г.	16 июня 2008 г.	

В декабре 2008 г. Черногория, а в апреле 2009 г. Албания подали заявления о приеме в Евросоюз. Однако вместе с другими западнобалканскими странами они считаются лишь потенциальными кандидатами. В условиях финансового и экономического кризиса перспектива приема новых стран становятся все более туманной, а требования, которые они должны выполнить, — более жесткими. В то же время Сербия, Македония и Черногория с конца 2009 г. пользуются безвизовым режимом поездок в страны Евросоюза.

Система автономных торговых мер — торговых преференций — открывает беспоплатный доступ на внутренний рынок ЕС практически всей продукции, произведенной в регионе. Благодаря им экспорт из западнобалканского региона в ЕС увеличился на 8% за период 2000–2004 гг. В 2005 г. режим автономных торговых мер был продлен до 2010 г.

Для финансовой поддержки Балканских стран в 2001 г. была разработана специальная программа — КАРДС (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation — CARDS*). Основное внимание в ней уделялось финансированию следующих направлений: развитие государственных институтов и законодательства; принятие *acquis*; укрепление демократии, правопорядка, защита прав человека; становление гражданского общества и независимых СМИ; обеспечение нормального функционирования рыночной экономики;

проведение структурных реформ. В 2000–2006 гг. по программе КАРДС было выделено 5 млрд евро. С 2007 г. она, как уже отмечалось, стала частью нового финансового инструмента помощи при вступлении — ИПА.

Выводы, проблемы, тенденции

1. За историю Европейского Союза его состав увеличился с шести членов до 27. Самым крупным с точки зрения прироста ВВП было первое расширение, когда в 1973 г. в ЕЭС вступили Великобритания, Ирландия и Дания. В 1980-е годы к группировке присоединились перешедшие к демократии страны Южной Европы — Греция, Испания и Португалия. В 1995 г. в Евросоюз вошли три нейтральных государства с высоким уровнем экономического развития — Австрия, Швеция и Финляндия.

2. В конце 1990-х годов на фоне распада биполярной системы мира и объединения Германии лидеры ЕС объявили о начале «новой восточной политики». В первую очередь они руководствовались политическими мотивами: стремлением укрепить систему европейской безопасности, противодействовать угрозам организованной преступности и этническим конфликтам. Среди экономических мотивов основным было приобретение западноевропейскими компаниями новых рынков сбыта. Пятое расширение ЕС стало беспрецедентным по масштабу задач, которые решались обеими сторонами — Евросоюзом и странами-кандидатами, а также по приросту территории и населения. Оно радикально изменило облик Европы, существенно укрепило позиции Евросоюза в мире.

3. В отношении стран-кандидатов впервые был разработан комплекс весьма жестких требований. В 1993 г. Европейский совет одобрил копенгагенские критерии. Согласно им еще до начала переговоров о вступлении страна-претендент должна продемонстрировать функционирование демократических институтов и рыночной экономики, а также взять на себя обязательство о вступлении в зону евро. Кроме того, вступающие страны должны были адаптировать национальное законодательство к законодательству ЕС и принять в полном объеме *acquis communautaire*.

4. Евросоюз оказывал странам ЦВЕ финансовую, юридическую и техническую помощь в процессе их подготовки к членству. Для этого было создано несколько специальных программ и финансовых инструментов. Прием новых членов потребовал перераспределить ресурсы, выделяемые на сельскохозяйственную и региональную политику ЕС. Ниццкий договор позволил провести институциональную реформу ЕС. Были перераспределены голоса в Совете, изменен порядок формирования Европейской комиссии, сокращено число депутатов Европарламента.

5. Критерии, установленные для вступления в ЕС новых потенциальных членов, остаются неизменными, однако процедура их присоединения значительно усложнена. Поступая таким образом, Евросоюз, с одной стороны, выполняет свои обещания перед странами-кандидатами, а с другой — всячески оттягивает момент очередного расширения. Особую обеспокоенность внутри ЕС вызывает перспектива вступления Турции. Дальнейшее расширение ЕС поднимает вопрос о новой модели европейской интеграции и возможности ее развития на разных скоростях. Ответ на него пока не очевиден.

Контрольные вопросы

1. Каковы причины и особенности пятого расширения Евросоюза?
2. Какие проблемы должны решить страны-кандидаты в процессе подготовки к вступлению в ЕС?
3. Как Евросоюз готовился к восточному расширению?
4. Каковы перспективы присоединения к ЕС новых членов?

Литература

Основная

Европейский союз: справочник-путеводитель / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко, И.Д. Иванова. 2-е изд. М.: Деловая литература, 2003. С. 179–190.

Расширение Европейского союза и Россия / под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. М.: Деловая литература, 2006. С. 11–42, 145–160.

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 303–316.

Дополнительная

Кандель П.Е. «Балканизация» Европы vs «европеизация» Балкан // Россия в глобальной политике. 2008. № 3. С. 90–100.

Шишелина Л.Н. Расширение Европейского союза на восток и интересы России. М.: Наука, 2006. С. 110–125.

Шишелина Л.Н. Восточная Европа: два десятилетия между Москвой и Брюсселем // Современная Европа. 2008. № 4 (36). С. 73–86.

Язькова А.А., Бьянкини С., Кандель П.Е. Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен. М.: Весь Мир, 2007.

Интернет-ресурсы

Европейский союз: факты и комментарии. Ассоциация европейских исследований, 1998–2009. URL: <http://edc-aes.ru/site/ru/union/archive.html>

Интернет-сайт Директората Европейской Комиссии по Расширению. URL: <http://ec.europa.eu/enlargement>

EU Policy Portal. Justice and Security. URL: <http://www.eu-ractiv.com>

Глава 26

РАСШИРЕНИЕ ЗОНЫ ЕВРО

◆ *Преимущества и риски перехода на единую валюту* ◆ *Перспективы расширения зоны евро*

Введение в 2002 г. единой валюты в наличное обращение ознаменовало завершение третьего этапа строительства ЭВС. В 1999 г. безналичный евро был введен в 11 странах ЕС: Германии, Франции, Италии, Бельгии, Нидерландах, Люксембурге, Ирландии, Испании, Португалии, Финляндии и Австрии. Годом позже к ним примкнула Греция. Остальные члены ЕС-15 — Великобритания, Дания и Швеция — решили остаться вне зоны евро. В 2004–2007 гг. к Евросоюзу присоединились 12 новых стран, заявивших о намерении как можно скорее ввести единую валюту. Первой из этих стран на евро перешла Словения (2007), за ней последовали Мальта и Кипр (2008), а также Словакия (2009). С 1 сентября 2011 г. семнадцатым участником ЭВС станет Эстония.

Процедура присоединения страны к зоне евро закреплена в ст. 122–123 Договора о ЕС. ЕЦБ ежегодно публикует доклад о конвергенции, в котором оцениваются результаты выполнения маастрихтских критериев. Аналогичный доклад готовит Европейская комиссия. Когда страна выполняет все без исключения маастрихтские критерии, она направляет заявку в ЕЦБ и Европейскую комиссию с просьбой рассмотреть возможность ее перехода на евро. Названные институты изучают национальное досье и готовят отчеты, которые передаются в Совет ЕС. Он проводит консультации с Европейским парламентом и представляет итоговое заключение главам государств и правительств стран ЕС, которые принимают окончательное решение.

26.1. Преимущества и риски перехода на единую валюту

Согласно Маастрихтскому договору все члены ЕС обязаны рано или поздно перейти на евро. Только Великобритания и Дания закрепили за собой право не переходить к третьему этапу строительства ЭВС — к единой валюте, подписав специальные протоколы к указанному Договору. При этом они имеют право войти в валютный союз при условии выполнения критериев конвергенции.

Все страны — аутсайдеры валютного союза, кроме Великобритании и Дании, должны иметь национальную стратегию перехода на евро и определиться со временем такого перехода. Для национальной экономики может быть опасным как слишком поспешное вступление в валютный союз, так и длительное нахождение за его пределами.

Преимущества перехода на евро. Немедленными и очевидными выгодами от введения единой валюты являются: снижение транзакционных издержек (в основном конверсионных) и устранение валютных колебаний. По данным Европейской комиссии, экономия на транзакционных издержках может достигать 1% ВВП. Единая валюта делает цены внутри зоны евро более сопоставимыми. Импортерам становится проще сравнивать цены предложения на один и тот же товар и выбирать наиболее выгодные условия поставки. Правда, одновременно сравнимость цен усиливает конкуренцию и может осложнять положение компаний-экспортеров.

В результате перехода на евро страны получают валюту с более высокой степенью интернационализации, чем их прежние национальные денежные единицы. Евро обменивается на большинство других валют мира проще и с меньшими издержками, чем национальные валюты. Так, спреды (разница между курсом продавца и покупателя) в паре евро — доллар гораздо уже, чем в парах датская крона — доллар или польский злотый — доллар, поскольку первый рынок в сотни раз больше, чем два других. Аналогичным образом евро ежедневно обменивается почти на все валюты мира, тогда как болгарский лев напрямую поменять на украинскую гривну или турецкую лиру практически невозможно. В таких случаях обмен идет через евро с соответствующим ростом затрат.

Страны, вступающие в зону евро, получают возможность использовать теперь уже свою (евро) национальную валюту для совершения внешнеторговых сделок. Заключение импортных и экспортных контрактов в национальной валюте резко сокращает курсовые риски местных компаний и расширяет их поле деятельности. Сейчас предприниматели, например из Венгрии, не могут закупать товары за рубежом за венгерские форинты. Им приходится конвертировать форинты в евро, что связано с дополнительными издержками и рисками.

В долгосрочном плане переход на евро сулит значительные макроэкономические выгоды. Считается, что участие в валютном союзе повышает макроэкономическую стабильность в стране, поскольку на нее распространяется действие единой денежно-кредитной политики ЕЦБ и Пакта стабильности и роста. Главной целью ЕЦБ, напомним, является поддержание стабильности цен в зоне евро, а Пакт стабильности и роста призван уберечь страны ЕС от чрезмерного дефицита госбюджета. Хотя Пакт действует в отношении всех государств — членов ЕС, к участникам зоны евро он применяется более жестко. Низкие процентные ставки и сбалансированный государственный бюджет обычно улучшают инвестиционный климат в стране и создают условия для устойчивого роста.

Введение евро также должно стимулировать приток прямых зарубежных инвестиций за счет снижения волатильности (амплитуды и частоты колебаний) обменного курса и процентных ставок. Участие в зоне евро улучшает для компаний доступ на финансовые рынки соседних стран и способствует развитию взаимной торговли между участниками валютного союза.

Риски перехода на евро в основном связаны с потерей независимой денежно-кредитной и валютной политики. Соответствующие инструменты обычно используются правительствами в качестве мер антициклического регулирования.

Понижая процентную ставку (ставку рефинансирования), центральный банк страны удешевляет стоимость кредитов для юридических и физических лиц. Это стимулирует инвестиционную активность и содействует экономическому росту. По-

вышая процентную ставку, центральный банк, наоборот, уже сточает условия кредитования реального сектора, что помогает предотвратить перегрев экономики и наступление кризиса. Более высокая ставка процента также препятствует росту инфляции. Вступив в валютный союз, страна не может по своему усмотрению изменять процентную ставку и объемы денежной эмиссии: эти решения переходят в компетенцию ЕЦБ.

Если экономический цикл в конкретной стране не совпадает с циклом в зоне евро, денежно-кредитная политика ЕЦБ может наносить ущерб национальной экономике. В одних случаях ставка ЕЦБ будет слишком высокой, а в других — слишком низкой. То же касается объемов эмиссии. Обычно дополнительная эмиссия проводится для расширения спроса и общего стимулирования экономики. Она полезна в стадии рецессии и оживления, но противопоказана в стадии активного подъема.

Присоединение к валютному союзу лишает национальные власти права изменять курс национальной валюты. Обычно государства прибегают к снижению курса национальной валюты в условиях рецессии, чтобы повысить конкурентоспособность своих товаров за рубежом (за счет снижения их стоимости в иностранных валютах) и таким образом стимулировать экспорт. Одновременно происходит удорожание импорта, что стимулирует развитие отечественных импортозамещающих производств. В итоге реальный сектор получает новые источники роста, расширяется приток иностранных инвестиций, улучшается состояние платежного баланса. Страны, находящиеся внутри зоны евро, не могут понижать курс своей валюты по отношению к валютам стран-партнеров. Например, до перехода на евро Италия часто проводила девальвации лиры, теперь она лишена этого права.

Фактически страна теряет возможность снижать курс национальной валюты не с момента вступления в валютный союз, а с момента подключения к механизму обменных курсов. Напомним, что сейчас в нем участвуют страны Балтии и Дания. В Болгарии курс национальной валюты — лева — жестко привязан к евро в рамках режима валютной палаты (*currency board*). С началом в 2008 г. глобального экономического кризиса ни одна из этих стран не смогла использовать валютную политику для поддержки национальной экономики.

С сентября 2008 г. по март 2009 г. чешская крона и румынский лей подешевели к евро на 23%, венгерский форинт — на 35, а польский злотый — на 48%. С лета 2008 г. по октябрь 2009 г. фунт стерлингов и шведская крона потеряли по отношению к евро около 10% своей стоимости. При этом курсы датской кроны, болгарского лева, эстонской кроны, литовского лита и латвийского лата остались неизменными. Гибкий режим обменного курса позволил правительствам Чехии, Румынии, Венгрии, Польши и Великобритании смягчить воздействие мирового кризиса на национальную экономику, особенно в его острой фазе. Правительства Дании, Болгарии, Латвии, Литвы, Эстонии и всех шестнадцати стран зоны евро такой возможности не имели.

26.2. Перспективы расширения зоны евро

Группа аутсайдеров валютного союза неоднородна по своему составу. Одни страны добровольно воздерживаются от перехода евро, тогда как другие пока не могут выполнить критерии членства. В 1992 г. при подписании Договора о ЕС Великобритания и Дания добились так называемой оговорки о «не участии» (*opt-out clause*), которая позволяет им оставаться вне зоны евро сколь угодно долго. Остальные государства — члены ЕС обязаны рано или поздно ввести единую валюту.

Великобритания может в перспективе перейти на евро, если решение о неучастии будет отменено по итогам национального референдума и страна выполнит все критерии конвергенции.

В середине 1990-х годов в Великобритании развернулась широкая дискуссия о том, следует ли стране переходить на единую валюту. В 1997 г. министр финансов Гордон Браун огласил условия, при которых отказ от национальной валюты будет целесообразен. Так называемые пять тестов Гордона Брауна сводятся к следующему:

- структуры экономики Великобритании и стран зоны евро должны быть совместимыми, а их экономические циклы синхронными;
- экономическая система Великобритании должна быть достаточно гибкой, чтобы при необходимости страна могла решать возникающие макроэкономические проблемы;

- введение евро должно улучшать условия для компаний, принимающих решения о долгосрочных инвестициях в экономику страны;
- введение евро должно способствовать укреплению конкурентных позиций британского сектора финансовых услуг, особенно крупного банковского бизнеса Сити.
- введение евро должно стимулировать экономический рост, занятость и содействовать макроэкономической стабильности.

В 2003 г. в Великобритании был обнародован доклад о выполнении данных требований. Согласно ему, из пяти критериев соблюдалось два — по инвестициям и финансовым услугам. Эксперты отмечали, что из-за перехода на евро страна в случае кризиса не сможет понизить курс национальной валюты, что приведет к росту безработицы и сокращению промышленного производства.

На практике Великобритания выполняет все маастрихтские критерии, кроме участия в МОК-2. Однако руководство страны сохраняет нейтральное отношение к евро. Оно обусловлено несколькими факторами: особым положением Великобритании в ЕС и ее тесными связями с США, ролью Лондона как одного из главных мировых финансовых центров, а также некоторыми особенностями британской экономики, например, ее самообеспеченностью энергоресурсами.

Дания вынесла вопрос об отмене «оговорки о неучастии» на всеобщий референдум в 2000 г. Результаты голосования оказались отрицательными. Повторно вопрос об отмене оговорки был поднят в 2007 г., новый референдум предварительно назначен на 2011 г. Дания в течение нескольких последних лет выполняет все маастрихтские критерии. С 1 января 1999 г. датская крона успешно участвует в МОК-2. С началом мирового глобального кризиса Дании стало сложнее поддерживать курс национальной валюты к евро. По мнению управляющего Национальным банком Дании Нильса Бернштейна, страна вынуждена платить высокую цену за принятое в свое время решение оставаться вне еврозоны.

Швеция не получила оговорку о «не участии», однако, не вступив в МОК-2, она сумела уклониться от перехода на евро в 1999 г. Проведенный в 2003 г. референдум по поводу

введения евро дал негативный результат. До сих пор ответственность Швеции настроена против евро, тогда как деловые элиты все больше выступают за переход на единую валюту. Теоретически Европейская комиссия может настоять на вступлении страны в валютный союз, однако эта возможность едва ли реализуется. Новый референдум о переходе на евро будет назначен не ранее 2013 г.

Новые страны-члены, которые присоединились к ЕС в 2004 и 2007 гг., объявили о своем желании как можно скорее перейти на евро. Однако сделать это им будет непросто, поскольку все они имеют экономику переходного типа и отстают по уровню хозяйственного развития от государств Западной Европы.

Главной проблемой при выполнении маастрихтских критериев для большинства названных стран является инфляция. Так, в 2008 г. в Латвии, Литве, Эстонии и Болгарии цены выросли на 10–15%, тогда как в зоне евро они поднялись только на 1,3%. В 2009–2010 гг. в большинстве стран ЦВЕ рост цен не превысил 3–5%, однако по мере их выхода из кризиса инфляция может усилиться. В 2008 г., т.е. до начала кризиса, дефицит госбюджета более 3% ВВП имела только Венгрия, хотя в предшествующие годы норматив также нарушали Польша, Чехия, Словакия, Кипр и Мальта. В 2009 г. ситуация резко ухудшилась: норматив выполняли только Болгария и Эстония, а в семи странах дефицит составлял 6–10% ВВП. Аналогичным образом в связи с кризисом у многих стран ЦВЕ возникли затруднения с выполнением критерия по процентным ставкам. Первыми к МОК-2 в 2004 г. присоединились Словения, Латвия, Литва и Эстония. На следующий год его членами стали Мальта, Кипр и Словакия. Вне механизма на данный момент остаются Венгрия, Чехия, Польша, Болгария и Румыния.

Особенно активно к вступлению в ЭВС стремились государства Балтии. Они первыми присоединились к МОК-2 и быстро выполнили большинство критериев конвергенции. В 2006 г. Литва подала заявку на введение евро, но Совет ее отклонил, так как инфляция в Литве на 0,1% превышала установленный норматив. Вскоре инфляция в Литве, а также в Эстонии и Латвии пошла вверх, подтвердив вывод Совета о

недостаточной макроэкономической стабильности этих стран. Официальные даты введения евро в Латвии и Литве не назначены, вероятно, это произойдет не ранее 2015 г. Польша, Венгрия и Чехия, очевидно, сделают это после 2017 г. Последними к валютному союзу присоединятся Румыния и Болгария.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Со времени введения евро в 1999 г. к валютному союзу присоединились шесть стран: Греция, Словения, Кипр, Мальта, Словакия и Эстония. Согласно Маастрихтскому договору, все члены ЕС, кроме Великобритании и Дании, обязаны рано или поздно перейти на евро. Для вступления в валютный союз страна должна выполнить все критерии номинальной конвергенции.

2. Каждая страна должна правильно определить срок вступления, а также найти баланс между потенциальными выгодами и издержками данного шага. К преимуществам единой валюты относят снижение транзакционных издержек, повышение степени международного использования валюты, долгосрочную макроэкономическую стабильность, устойчивость валютного курса, а также улучшение инвестиционного климата и расширение доступа на зарубежные рынки. Главный риск перехода на единую валюту связан с затруднением антициклического регулирования из-за утраты независимой денежно-кредитной и валютной политики.

3. Группа аутсайдеров валютного союза неоднородна по своему составу. Великобритания, Дания и Швеция намеренно остаются за его пределами — по политическим и экономическим соображениям. Новые страны ЕС планируют перейти на евро в обозримой перспективе. Однако почти всем им сложно выполнить критерий конвергенции в отношении инфляции, а после мирового кризиса 2008–2009 гг. и в отношении дефицита госбюджета. Кроме того, их экономики имеют структурные особенности, которые могут осложнить участие в валютном союзе.

Контрольные вопросы

1. На основании чего принимается решение о присоединении страны к зоне евро?

2. Какие преимущества получают страны после введения евро?
3. Какие риски связаны с участием в валютном союзе?
4. Почему Великобритания, Дания и Швеция остаются за пределами валютного союза?
5. Почему, на ваш взгляд, инфляция в странах ЦВЕ выше, чем в государствах Западной Европы?

Литература

Основная

Буторина О.В. Международные валюты: интеграция и конкуренция. М.: Деловая литература, 2003. С. 249–258.

Расширение Европейского Союза и Россия / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература, 2006. С. 103–121.

Baldwin R., Wyplosz Ch. The Economics of European Union. 2006. P. 513–515.

Дополнительная

De Grauwe P. Economics of Monetary Union. Oxford University Press, 2009. P. 88–97, 155–162.

European Central Bank. Convergence Report. 2008. May. P. 35–52.

Интернет-ресурсы

Информация о денежно-кредитной политике в зоне евро, доклады по конвергенции на сайте Европейского центрального банка. URL: [//www.ecb.int](http://www.ecb.int)

Результаты опросов общественного мнения о валюте евро. URL: [//http://ec.europa.eu/public_opinion/euro_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/euro_en.htm)

Раздел IV
ЕС В СИСТЕМЕ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Глава 27

ОБЩАЯ ТОРГОВАЯ ПОЛИТИКА ЕС

- ◆ *Позиции ЕС в мировой торговле* ◆ *История и задачи*
- ◆ *Механизмы и инструменты*

27.1. Позиции ЕС в мировой торговле

В настоящее время ЕС является одним из полюсов мировой экономики. В 2008 г. импорт ЕС (без учета внутрирегиональной торговли) составил 1,6 трлн евро, а экспорт — 1,3 трлн евро. В 2007 г. на Евросоюз приходилось 19% мирового импорта и 17% мирового экспорта, тогда как аналогичные показатели для США равнялись соответственно 20 и 12%. С 1990-х годов наблюдается снижение роли стран ЕС в мировой торговле вследствие усиления позиций других регионов, особенно быстро развивающихся стран Азии и Латинской Америки.

Страны ЕС имеют открытую экономику и глубоко вовлечены в международное разделение труда. В 2007 г. отношение их общего товарооборота (включая внутрирегиональный) к ВВП составляло 63%, тогда как в США — 23, а в Японии — 30%.

Товарная структура торговли. Евросоюз как группа промышленно развитых стран имеет высокодифференцированную товарную структуру внешней торговли. На государства ЕС (с учетом внутрирегиональной торговли) приходится 36% мирового экспорта и 33% мирового импорта машин и оборудования. По объему экспорта машинотехнической продукции ЕС опережает США, занимая второе место в мире после азиатского региона. Особенно сильны международные позиции европейских производителей авиационной техники и транспортного машиностроения. Евросоюз — ведущий ми-

ровой производитель и поставщик химических товаров, в том числе фармацевтических. На страны ЕС (с учетом внутрирегионального оборота) приходится почти 60% их мирового экспорта, тогда доля США составляет 13, а Японии — 5%.

Важное место как в экспорте, так и в импорте ЕС занимают сельскохозяйственные товары и продовольствие, хотя в торговле ими существуют высокие таможенные барьеры и количественные ограничения. Основная часть товарооборота формируется за счет внутрирегиональных поставок. Если на Евросоюз в целом приходится 43% мирового экспорта и 44% мирового импорта этой группы товаров, то аналогичные показатели без учета внутренней торговли равны 10 и 13% соответственно.

Имея развитую обрабатывающую промышленность и ограниченные запасы ископаемых, государства — члены ЕС сильно зависят от импорта минерального сырья и топливно-энергетических товаров. На них приходится 33% мирового импорта топлива.

ЕС сохраняет устойчивое лидерство в мировой торговле услугами: 27% мирового экспорта и 24% мирового импорта. Первое место среди европейских поставщиков услуг занимает Великобритания (8% мирового экспорта), за ней следуют Германия и Франция. Германия занимает второе место (после США) в мировом импорте услуг, а Великобритания — третье. Однако в последние годы доли ЕС и США в мировой торговле услугами уменьшаются вследствие активного выхода на рынок динамично развивающихся азиатских стран.

Географическая структура торговли. Основная часть внешней торговли стран ЕС — 65% — приходится на торговлю внутри группировки. С учетом стран ЕАСТ эта цифра возрастает до 72%. ЕС является основным торговым партнером для всех без исключения промышленно развитых стран.

В торговле Евросоюза с внешним миром традиционно лидируют Соединенные Штаты (21% экспорта и 13% импорта), однако их значение неуклонно сокращается. Второе место в списке торговых партнеров ЕС занимает Китай, на который приходится 16% импорта и 6% экспорта. Если в торговле с США Евросоюз имеет крупное положительное сальдо, то для отношений с Китаем, наоборот, характерен значительный де-

фицит. Третье место по объему товарооборота принадлежит России. Причем с началом нового века ее доля заметно возросла, в том числе вследствие роста мировых цен на энергоносители (сырую нефть, нефтепродукты, газ и электроэнергию) и увеличения емкости внутреннего российского рынка. В 2008 г. на Россию приходилось 11% импорта и 8% экспорта ЕС.

Важное место во внешней торговле ЕС традиционно занимает Швейцария, на которую приходится 7% экспорта и 5% импорта. Торговля ЕС с Японией развивается медленно, в частности из-за вялой конъюнктуры японского рынка и жесткой национальной системы внешнеторгового регулирования. Доля страны в товарообороте ЕС в последнее время снижалась и сейчас не превышает 5%.

На протяжении нескольких десятилетий Евросоюз выстраивал систему экономических связей с развивающимися странами АТР. Для многих из них он является основным поставщиком готовой продукции, а также важнейшим потребителем их экспортных товаров. Среди них выделяются энергетическое сырье, сырье для металлургической промышленности, необработанные драгоценные металлы и камни, а также сельскохозяйственные товары — кофе, какао-бобы, морепродукты, натуральный каучук.

27.2. История и задачи

Выработка единой внешнеэкономической политики ЕС является одним из важнейших направлений и достижений интеграционного взаимодействия. Многие правила ЕС (технические нормы и стандарты, правила конкурентной политики) распространяются и на страны ЕАСТ, образующие вместе с ЕС Европейское экономическое пространство. Говоря о торговой политике ЕС, следует помнить, что внутри ЕС торговля между государствами-членами свободна от таможенных и большей части нетарифных ограничений. В то же время в отношениях с третьими странами Евросоюз широко использует различные инструменты торговой политики.

История торговой политики ЕС. На необходимость формирования единой торговой политики в отношении третьих стран указывал Договор о создании ЕЭС. Он поставил цель

сформировать таможенный союз шести подписавших его государств-членов. Договор устанавливал принципы единой торговой политики (ст. 110), а именно: содействие гармоничному развитию мировой торговли, устранение торговых ограничений, снижение таможенных барьеров и отмена таможенных пошлин между государствами-членами с целью благоприятного воздействия на рост конкурентоспособности их предприятий.

Сфера распространения единой торговой политики ЕС была определена в ст. 113, согласно которой Сообщество осуществляет согласованные действия в следующих областях: изменение тарифных ставок единого таможенного тарифа ЕС; заключение тарифных и торговых соглашений; осуществление мер по либерализации торговли; принятие защитных мер, включая установление антидемпинговых и компенсационных пошлин; проведение экспортной политики.

Фактически таможенный союз был создан к 1 июля 1968 г., на полтора года раньше установленной даты. Были полностью ликвидированы внутренние таможенные барьеры в ЕС и введен единый таможенный тариф на внешних границах Сообщества. Введение единого внешнего тарифа привело к необходимости проведения согласованной линии в торговых отношениях с третьими странами. Поэтому следующим шагом стало формирование общей торговой политики ЕС. С 1 января 1970 г. ответственность за разработку и осуществление торговой политики перешла от государств-членов к ЕС. С 1 января 1973 г. эта сфера деятельности стала его исключительной прерогативой. Таким образом, государства-члены отказались от самостоятельного определения своей торговой политики за пределами Сообщества.

В декабре 1990 г. на межправительственной конференции в Риме было выдвинуто предложение включить в текст Договора о создании ЕЭС раздел «Единая внешняя политика». Понятие «единая внешнеэкономическая политика», в отличие от прежней формулировки «единая торговая политика», охватывает все направления экономической деятельности и все формы внешнеэкономических связей.

Уточним понятия

Внешнеэкономическая политика — система государственных мероприятий, направленных на достижение преимуществ на внешних рынках и защиту внутреннего рынка от иностранной конкуренции. Внешнеэкономическая политика распространяется на торговлю товарами и услугами, международное движение капитала, торговлю объектами интеллектуальной собственности, трансграничную миграцию рабочей силы, региональное сотрудничество и создание торгово-политических группировок, валютную политику и валютное регулирование.

Подписанный в 1992 г. Маастрихтский договор уже содержал раздел «Внешнеэкономическая политика». Амстердамский договор (1997) расширил понятие торговой политики и предоставил Совету ЕС возможность действовать во всех сферах внешнеэкономической деятельности, включая проведение переговоров с третьими странами с целью заключения соглашений. Новый шаг в расширении компетенций ЕС сделал Ниццкий договор. Он предоставил Совету право вести международные переговоры и заключать соглашения, касающиеся торговли услугами и интеллектуальной собственностью. Лиссабонский договор уточнил и развил процедуры принятия решений в области внешнеэкономической политики, в том числе касающиеся вопросов прямых инвестиций.

Современные задачи торговой политики ЕС. Современная единая торговая политика ЕС направлена на обеспечение функционирования единого внутреннего рынка и защиту интересов производителей ЕС. В 2006 г. была принята новая Стратегия торговой политики ЕС. Она является частью общей стратегии экономического развития ЕС и закономерно дополняет Лиссабонскую стратегию 2000 г. Согласно документу, целью общей торговой политики должно быть максимальное использование преимущества глобальной торговли в интересах Европейского Союза.

Меры, предусмотренные в стратегии, направлены на решение двух основных задач. Первая — отстаивание интересов компаний, содействующих росту конкурентоспособности ЕС на внешних рынках, в том числе благодаря открытию для них

новых рынков. Вторая задача — развитие принципа взаимности в отношениях с третьими странами, в том числе за счет снижения уровня протекционизма самого ЕС и его отказа от невзаимных преференций в отношении с развивающимися странами.

Основными направлениями торговой политики ЕС должны стать следующие:

- сохранение приверженности Евросоюза нормам и принципам ВТО и многосторонней системы регулирования торговли;
- развитие системы двусторонних торговых соглашений со странами и региональными группировками — ключевыми торговыми партнерами ЕС;
- решение проблемы незаконного использования интеллектуальной собственности в отношении ЕС с его основными торговыми партнерами;
- облегчение доступа на внутренний рынок Евросоюза производителей из третьих стран, пересмотр его системы нетарифных ограничений и антидемпинговой политики.

Необходимость названных мер, в частности, объясняется тем, что большая часть европейских компаний являются глобальными и имеют производственные и сбытовые подразделения во многих странах мира.

Однако реализации этих мер могут препятствовать разногласия внутри ЕС. Так, на заседаниях ВТО по проблемам Доха-раунда в июле 2008 г. член Европейской комиссии Петер Мандельсон подчеркивал необходимость взаимных преференций. По его словам, политика ЕС «должна быть четко определена: отказ от протекционизма на внутреннем рынке; активное открытие рынков за рубежом... Мы не имеем права требовать открытости от других, прячась за собственными барьерами...». В ответ на это Президент Франции Николя Саркози заявил, что Европейская комиссия идет на неоправданные уступки третьим странам в части открытия рынков сельскохозяйственных товаров и таким образом наносит непоправимый ущерб европейским фермерам. Аналогичную позицию заняли некоторые фермерские ассоциации, в частности в Великобритании. По их мнению, открытие

рынков противоречит интересам продовольственной безопасности ЕС.

27.3. Механизмы и инструменты

Общая торговая политика распространяется на все меры, связанные с регулированием торговли товарами и услугами, а также на другие сферы, влияющие на состояние и ход торговли. К ним относятся: конкурентная политика, косвенное налогообложение, стандарты и технические меры, патентно-лицензионное право и защита прав интеллектуальной собственности. Непосредственное регулирование внешней торговли (например, установление таможенных правил и пошлин) является сферой исключительной компетенции органов ЕС, соответственно принимаемые ими решения обязательны для всех государств-членов. В других сферах ЕС делит полномочия с государствами-членами, что нередко становится предметом разногласий и сложного торга между отдельными странами.

Страны ЕС сформировали особую и принципиально отличную от конкурентов схему взаимодействия с основными торговыми партнерами, учитывающую специфику каждого из них. Торговые связи ЕС регулируются множеством соглашений и договоров. Примерами могут служить: Трансатлантическое партнерство с США, соглашения об экономическом партнерстве с развивающимися странами, соглашения о партнерстве и сотрудничестве со странами СНГ.

Инструменты и правила торговой политики, которые применяют Евросоюз и его члены, регулируются основными международными соглашениями. Как и во всех промышленно развитых странах, основной упор делается на регулирование импорта.

Единая таможенная политика и Единый таможенный тариф (ЕТТ) составляют основу торговой политики Европейского Союза. ЕТТ распространяется на все товары, ввозимые на территорию ЕС. Он устанавливает автономные и договорные ставки таможенных пошлин. Применение договорных ставок основано на принципе режима наибольшего благоприятствования (РНБ) в отношении всех стран — членов ГАТТ/ВТО.

Автономные ставки применяются крайне редко, в основном в отношении «чувствительных» товаров, например сельскохозяйственных.

Уточним понятия

Режим наибольшего благоприятствования (РНБ), по правилам ВТО, означает, что: «В отношении таможенных пошлин и сборов всякого рода, налагаемых на ввоз и вывоз или в связи с ними либо налагаемых на международный перевод платежей за импорт или экспорт, а также в отношении метода взимания таких пошлин и сборов и всех правил и формальностей в связи с ввозом и вывозом... любое преимущество, благоприятствование, привилегию или иммунитет, предоставляемые любой договаривающейся стороной любому товару, происходящему из или предназначенному для любой другой страны, должны немедленно и безусловно предоставляться аналогичному товару, происходящему из или предназначенному для территорий всех других договаривающихся сторон».

Иными словами, РНБ устанавливает, что если одна из договаривающихся сторон предоставила какой-либо стране преимущество в отношении таможенных пошлин или сборов, то это преимущество должно быть немедленно предоставлено всем другим договаривающимся сторонам.

Адвалорные пошлины (от лат. *ad valorem* — от стоимости) устанавливаются в процентах от таможенной стоимости товаров.

Специфические пошлины — устанавливаются за единицу измерения товара, например, в рублях за тонну.

Для определения уровня пошлин и правил предоставления льгот ЕС использует преференциальный и непреференциальный типы происхождения товара, которые зависят от наличия между партнерами соответствующих соглашений. Непреференциальный тип страны происхождения товара применяется в основном при использовании защитных и ограничительных мер.

До момента создания ГАТТ средний уровень таможенных пошлин в странах, вошедших впоследствии в ЕС, составлял 40%. После завершения Диллон-раунда (1960—

1962) и Кеннеди-раунда (середина 1960-х годов) уровень тарифной защиты был снижен вдвое. Решения Токийского раунда (1978) привели к сокращению ставок еще на 30%. В настоящее время средневзвешенный уровень тарифной защиты в ЕС составляет примерно 3,0% и является одним из самых низких в мире. По сельскохозяйственным товарам он равен 11,8%, а по промышленным — 2,4%. Средний применяемый уровень ЕТТ составляет 5,2% (15,0 и 3,8% соответственно).

Наиболее низкими являются тарифные ставки на сырье и продукцию трудоемких производств, кроме текстиля. Они примерно одинаковы по всем пунктам тарифа. Наукоемкие и технически сложные изделия облагаются высокими импортными пошлинами. Именно эти товары составляют экспортный профиль европейской экономики и являются предметом острой международной конкуренции. ЕС иногда временно снижает или отменяет пошлины на отдельные комплектующие для сложных изделий, тем самым сокращая издержки производства и повышая ценовую конкурентоспособность производимого конечного продукта.

Применение таможенных формальностей при импорте регулируется нормативными документами ЕС, а также правовыми нормами, сформированными в рамках международных организаций и соглашений, прежде всего ГАТТ/ВТО. В 1994 г. вступил в силу Таможенный кодекс ЕС. В 2003 г. в связи с предстоящим приемом в ЕС новых членов была принята программа «Таможня 2007». Она ставила цель наладить строгую координацию деятельности национальных таможенных служб и внедрить программу электронной обработки таможенной документации. С 2008 г. действует программа «Таможня 2013», в задачи которой входят обеспечение безопасности внешних границ ЕС, борьба с мошенничеством, сокращение сроков таможенных процедур.

Тарифные преференции предполагают предоставление поставщикам из третьих стран свободного доступа на внутренний рынок ЕС практически по всем несельскохозяйственным товарам. На невзаимной основе такие преференции предоставляются заморским территориям стран ЕС, странам — участницам Договора Котону и странам, включенным

в Генеральную систему преференций. В отношениях с развивающимися странами Евросоюз постепенно переходит к системе взаимных преференций, которые предусматриваются вновь заключаемыми соглашениями об экономическом партнерстве.

Количественные ограничения. Римский договор сохранил за национальными государствами право устанавливать количественные ограничения на импорт из третьих стран. Это делалось для того, чтобы дать возможность странам защитить наиболее уязвимые отрасли своей промышленности. С созданием единого внутреннего рынка ЕС и упразднением таможенных границ между государствами-членами сохранение национальных количественных ограничений стало невозможным. В 1994 г. они были отменены. Взамен были введены общие для всего Сообщества квоты по семи товарным группам (например, по сельскохозяйственным товарам, продукции металлургической промышленности).

Евросоюз соблюдает все запреты и ограничения торговли, предусмотренные резолюциями Совета Безопасности ООН, а также меры, закрепленные международными конвенциями и договорами. Импортные лицензии применяются в целях контроля и для защиты от чрезмерного импорта. В ЕС действует единая система лицензирования импорта. Разрешения на ввоз контролируемого товара на всю территорию ЕС выдаются уполномоченными органами государств-членов.

Специальные защитные меры применяются в случаях, когда товар импортируется на территорию ЕС в таких количествах или на таких условиях, что это причиняет серьезный ущерб или создает угрозу такого ущерба производителям из стран ЕС. Специальные защитные меры направлены не на устранение несправедливой конкуренции, а на защиту внутреннего производителя, терпящего убытки из-за резко возросшего импорта аналогичного товара. Обязательным условием введения таких мер является доказательство причинно-следственной связи между возросшим импортом и ущербом для национальной промышленности. Защитные меры реализуются путем введения количественных ограничений или импортных пошлин, которые называют специальными пошлинами.

ЕС активно использует специальные пошлины для защиты рынка от недобросовестной конкуренции со стороны иностранных поставщиков в форме демпинга или субсидирования экспорта. Антидемпинговые и компенсационные пошлины взимаются в дополнение к обычным таможенным пошлинам, повышая цены импортных товаров и, тем самым, снижая их конкурентоспособность.

Антидемпинговые меры применяются на основе Регламента Совета ЕС № 384/96. В целом их применение базируются на положениях ГАТТ, хотя и имеет некоторые особенности. С 1990 г. действие антидемпинговых мер распространяется на всю территорию ЕС.

Заявления о принятии таких мер обычно представляются в Европейскую комиссию отраслевыми союзами предпринимателей или одной из компаний, действующей от имени значительного числа производителей данного товара. Комиссия проводит расследование, которое может длиться более полутора лет. Пока оно продолжается, могут быть установлены временные сборы. В ходе расследования Комиссия проверяет полученные от заявителей сведения о факте демпинга и наносимого им ущерба. Она обязана опросить другие компании данной отрасли, действующие в разных странах ЕС, и узнать их мнение о наличии нечестной деловой практики. Если факты демпинга, ущерба и их причинно-следственной связи доказаны, заявители и ответчики участвуют затем в разработке конкретных антидемпинговых и других защитных мер (повышенные пошлины, квоты, пороговые цены и т.д.). Окончательное решение по вопросу о принятии антидемпинговых мер принимаются Советом ЕС. Введенные антидемпинговые ограничения могут действовать в течение трех, а иногда и пяти лет.

Уточним понятия

Демпинг. Товар рассматривается как являющийся предметом демпинга, т.е. как поступивший на рынок другой страны по цене ниже его нормальной стоимости, если экспортная цена данного товара, экспортированного из одной страны в другую, ниже сравнимой цены, устанавливаемой в рамках обычного хода торговли на аналогичный товар,

предназначенный для потребления в экспортирующей стране.

Иными словами, демпинг — продажа товара (как правило, на внешнем рынке) по цене ниже его нормальной стоимости. В ЕС нормальной считается цена на аналогичный товар, предназначенный для внутреннего потребления в стране-производителе.

Антидемпинговая пошлина — взимается с импорта товара, являющегося, как установлено, предметом демпинга и причиняющего материальный ущерб (обычно местным производителям). Антидемпинговой пошлиной облагается не только товар того поставщика, которого признали виновным в демпинге, но и аналогичный товар всех других поставщиков.

Для антидемпинговой практики ЕС характерно лоббирование. Иск по факту демпинга обычно подают европейские отраслевые союзы промышленников, что облегчает Европейской комиссии последующий выбор компаний для опроса. Представители деловых кругов часто включаются в официальные делегации Европейской комиссии на переговорах с другими странами или присутствуют на них в качестве экспертов. В ЕС действует около 270 антидемпинговых процедур. Например, летом 2009 г. были введены антидемпинговые пошлины на биологическое дизельное топливо из США, на стальные трубы, тросы и канаты из Китая.

Компенсационные меры применяются Евросоюзом в отношении субсидируемого импорта из третьих стран. Их цель — нейтрализовать действие экспортных субсидий, предоставленных правительством страны-экспортера. Использование этих мер в ЕС базируется на правилах ВТО. Процедуры расследования и введения пошлин, а также практика лоббирования аналогичны тем, которые характерны для антидемпинговых пошлин.

Большое значение при проведении расследований с целью введения антидемпинговых и компенсационных пошлин играет наличие или отсутствие у страны рыночного статуса. В 2002 г. Европейский Союз официально предоставил России статус страны с рыночной экономикой. Это улучшило меха-

низм регулирования двусторонней торговли, но не решило все спорные вопросы. Антидемпинговые пошлины остаются важной проблемой отношений РФ и ЕС.

Стандарты и нормы. ЕС предъявляет высокие требования к импортируемой продукции в отношении ее соответствия техническим стандартам и санитарно-ветеринарным нормам. В первом случае речь идет о требованиях к техническим характеристикам товара или производственного процесса, а также к маркировке и упаковке товара. Одна часть этих правил согласуется на уровне ЕС, а другая принимается на национальном уровне. При этом государства-члены обязаны информировать Европейскую комиссию о введении специфических требований к товарам, чтобы обеспечить прозрачность норм и избегать необоснованных ограничений импорта.

Санитарные и ветеринарные нормы применяются согласно пяти основным принципам, а именно: обеспечение высокого уровня безопасности продовольственных товаров; выявление и предотвращение рисков поступления некачественной продукции; ответственность компаний, занимающихся импортом, производством и распространением продовольственных товаров; контроль за качеством продовольствия на всех этапах производства и сбыта; гарантия права потребителей на получение четкой и своевременной информации о потребляемых товарах.

Экспортная политика ЕС включает и меры по ограничению и стимулированию экспорта. Общие правила осуществления экспортных операций были впервые приняты в ЕЭС в 1969 г. Они просуществовали почти без изменений до 1992 г., когда Маастрихтский договор внес отдельные коррективы в процедуру принятия решений. Договор подтвердил окончательную отмену всех ограничений внутри Сообщества. Он также установил, что все вновь вводимые меры должны утверждаться на наднациональном уровне.

Согласно правилам и нормам многосторонней торговой системы экспорт из ЕС в третьи страны осуществляется без ограничений. Вместе с тем страны ЕС могут количественно ограничивать экспорт исходя из интересов общественной морали и государственной безопасности, а также в случае острой нехватки товара на внутреннем рынке. Также ЕС кон-

тролирует экспорт товаров и технологий двойного назначения, которые используются в мирных целях, но могут быть применены для создания оружия массового уничтожения и средств его доставки.

Важной составляющей экспортной политики Европейского Союза является комплекс мероприятий по стимулированию экспорта. Некоторые товары, главным образом сельскохозяйственные, подлежат экспортному субсидированию. Субсидии компенсируют разницу в цене товара на внутреннем и внешнем рынках. Однако в результате настойчивых требований ГАТТ/ВТО Евросоюз постепенно снижает размеры таких субсидий. ЕС также применяет меры по стимулированию экспорта, в том числе экспортное кредитование и государственное страхование экспортных кредитов.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Европейский Союз занимает первое место в мире по стоимости экспорта и второе — по стоимости импорта. Однако в последние годы его доля в мировой торговле постепенно сокращается. Представляя объединение промышленно развитых стран, ЕС отличается развитой и диверсифицированной товарной и географической структурой внешнеторгового оборота.

2. Торговая политика ЕС развивается под воздействием целого ряда как внутренних (интеграционных) процессов, так и эволюции международной правовой базы регулирования торговли, прежде всего норм и правил ВТО. Она имеет свои особенности, по сравнению с торговой политикой других конкурентов, поскольку представляет собой результат глубокой экономической интеграции и направлена на обеспечение конкурентоспособности объединения 27 стран.

3. Основным инструментом регулирования внешней торговли являются таможенно-тарифные средства. Но по мере достижения прогресса на тарифных переговорах в рамках ГАТТ/ВТО их роль постепенно ослабевает. ЕС активно применяет различные меры защиты внутреннего рынка от недобросовестной конкуренции, в том числе антидемпинговые и компенсационные пошлины, технические требования и санитарно-ветеринарные нормы. Кроме того, страны ЕС используют различные средства стимулирования экспорта.

Контрольные вопросы

Какова доля ЕС в мировой торговле?

Какие товары составляют основу экспортной специализации стран ЕС? Какие товары ЕС импортирует?

Какие страны являются основными торговыми партнерами Европейского союза, в чью пользу складывается торговый баланс в отношениях с ними?

Какие факторы обусловили необходимость выработки торговой политики ЕС?

В чем состоят основные задачи торговой политики ЕС в современных условиях?

Какие средства торговой политики применяет ЕС?

Литература**Основная**

Бабин Э.П., Исаченко Т.М. Внешнеэкономическая политика. М.: Экономика, 2006. Разд. II.

Исаченко Т.М., Рыбасова А.В. Внешнеторговая политика ЕС: основные направления и инструменты развития. М.: МГИМО, 2003. Гл. 2–3.

Международная экономическая интеграция/под ред. Н.Н. Ливенцева М.: РОСПЭН, 2006. Разд. 2.6.

Дополнительная

Международные экономические отношения / под ред. Н.Н. Ливенцева, А.С. Булатова М.: Магистр, 2008. С. 425–448.

Топорнин Б.Н. Европейское право. М.: ЮристЪ, 1998. Гл. 4.

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 26–47.

World Tariff Profiles 2008 — Country Pages. European Communities. UNCTAD, 2008. URL: <http://www.intracen.org>

WTO Trade Policy Review — European Communities. 2008. WT/TPR/S/214. URL: <http://www.wto.org>

Глава 28

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОЗИЦИИ ЕВРО

♦ *Международное использование валют* ♦ *Евро в государственном использовании за рубежом* ♦ *Евро в частном использовании за рубежом*

28.1. Международное использование валют

В современной экономической науке сложился комплекс представлений о том, как национальные валюты выполняют функции денег в международном обороте. При этом валюты классифицируются по степени их международного использования, или интернационализации; выделяются факторы, определяющие спрос на валюту со стороны нерезидентов; исследуются сферы зарубежного применения национальных денег.

Степени интернационализации валют. Специалисты выделяют несколько категорий валют в зависимости от степени их международного использования: неконвертируемые, внутренние, международные, ключевые и доминирующие.

Неконвертируемые валюты занимают самую нижнюю ступень. Это денежные единицы тех стран, где валютные операции запрещены законодательно или существенно ограничены. В прошлом не конвертировался советский рубль, как и денежные единицы других социалистических государств. В настоящее время не конвертируются, например, валюты Афганистана, Албании, Анголы, Кубы, Ирака, Корейской Народно-Демократической Республики, Лаоса, Либерии, Сирии, Сомали, Эфиопии.

Внутренние валюты (insular currencies) официально являются конвертируемыми. Они обслуживают внутренний оборот страны-эмитента, но почти не участвуют в ее внешне-

экономических связях. В них не заключаются внешнеторговые контракты и не выпускаются государственные долговые обязательства, размещаемые на международных рынках. К внутренним относятся денежные единицы большинства стран мира, включая российский рубль, валюты стран СНГ и ЦВЕ.

Международные валюты (international currencies) постоянно участвуют в обслуживании мировых товарных и финансовых рынков. Обычные международные валюты частично обслуживают внешнюю торговлю страны-эмитента и имеют небольшую долю (до 5%) на мировых фондовых и валютных рынках. К ним относятся швейцарский франк, шведская и норвежская кроны, а также австралийский, канадский, новозеландский и гонконгский доллары.

Ключевые валюты (key currencies) постоянно и в значительных объемах обслуживают мировые товарные и финансовые рынки. Они широко используются для заключения внешне-торговых контрактов, выпуска международных долговых обязательств и открытия счетов в иностранных банках. Другие страны хранят в них государственные валютные резервы, поэтому их называют *резервными*. Однако понятие «ключевая валюта» шире, чем «резервная валюта»: в первом случае речь идет о большом наборе функций, во втором — только об одной функции — средстве государственного накопления. К ключевым валютам сейчас относят: доллар США, евро, фунт стерлингов и японскую иену.

Доминирующая валюта (dominant currency) имеет наибольшую долю на мировых товарных и финансовых рынках. В настоящее время эту роль играет доллар США. До Первой мировой войны главенствующей мировой валютой был фунт стерлингов, в XVII–XVIII вв. ею являлся голландский гульден. В Средневековье мировая торговля обслуживалась венецианским дукатом и флорентийским флорином, а еще раньше — арабским динаром.

Факторы интернационализации валют. Внутри своего государства денежная единица является законным платежным средством, ее использование обязательно для всех участников рынка. Но, чтобы валюта использовалась нерезидентами, она должна удовлетворять их требованиям, быть устойчивой, надежной и удобной в обращении. Международное признание

той или иной денежной единицы зависит от нескольких факторов, а именно:

- 1) размера ВВП страны-эмитента;
- 2) степени участия в международной торговле;
- 3) высокоразвитых и высоколиквидных финансовых рынков;
- 4) открытости экономики;
- 5) низкой инфляции и макроэкономической стабильности;
- 6) бездефицитного баланса внешних расчетов;
- 7) устойчивости экономики к перепадам мировой экономической конъюнктуры (внешним шокам);
- 8) значительного потенциала экономического роста.

Наиболее важными являются первые три фактора. Без внушительных объемов ВВП страна не может иметь значительный объем денежной массы. Следовательно, ее валюта не может широко использоваться для обслуживания международного оборота. Активное участие в международной торговле создает предпосылки для того, чтобы нерезиденты постоянно предъявляли спрос на данную валюту. Емкий финансовый рынок важен потому, что в современной экономике спрос на валюту определяется спросом не столько на производимые страной-эмитентом товары, сколько на ее ценные бумаги (акции, облигации, векселя и т.п.). Именно их в больших количествах покупают и продают международные инвесторы в поисках наиболее прибыльного вложения средств.

В настоящее время зона евро несколько опережает США по численности населения. Экономика зоны евро является гораздо более открытой, чем экономика США. Вместе с тем ВВП Соединенных Штатов на треть больше, чем ВВП зоны евро. Еще больший отрыв наблюдается по показателям фондового рынка (табл. 28.1). Данное явление имеет структурный характер: для европейских компаний основным каналом финансирования являются банковские ссуды, тогда как американские предприятия традиционно прибегают к выпуску ценных бумаг. По мнению экспертов, недостаточное развитие европейского фондового рынка будет в ближайшие два-три десятилетия главной причиной, по которой евро не сможет сравняться с долларом по масштабам международного использования.

Таблица 28.1

**Некоторые макроэкономические
показатели ЕС и США в 2008 г.**

Показатель	Единица измерения	Зона евро	ЕС	США
Население	Млн человек	327,9	498,6	304,5
ВВП по ППС	Трлн евро	9,3	13,0	12,3
Государственный долг	% от ВВП	69,3	61,5	56,0
Экспорт товаров и услуг	% от ВВП	22,6	14,8	12,6
Импорт товаров и услуг	% от ВВП	22,2	15,8	17,5
Находящиеся в обращении долговые ценные бумаги (по номинальной стоимости)	Трлн евро	13,2	16,3	21,4
Капитализация фондового рынка	Трлн евро	3,5	5,2	9,0

Примечание. Импорт и экспорт по ЕС и зоне евро рассчитан без учета внутрирегиональной торговли. Капитализация фондового рынка рассчитана как рыночная стоимость всех котируемых акций на конец года.

Источник: Электронная база данных ЕЦБ.

Международные функции валют. Национальная валюта может выполнять за границей различные функции денег: быть средством накопления, обращения, платежа или мерой стоимости. Ее могут использовать физические и юридические лица, а также государственные органы других стран. Ниже представлена таблица, ставшая классикой зарубежной финансовой литературы (табл. 28.2). В ее создании принимали участие эксперты МВФ и ЕЦБ, а также лауреат Нобелевской премии по экономике 2008 г. Пол Кругман.

Таблица 28.2

Международные функции валют

Функция денег	Частное использование	Государственное использование
Средство обращения и платежа	Валюта платежа во внешней торговле; внутренний оборот других стран; валютнообменные сделки	Валюта интервенций, государственные кредиты
Мера стоимости	Валюта цены во внешнеторговых контрактах	Валюта привязки
Средство накопления	Частные инвестиции, банковские депозиты и наличные накопления	Резервная валюта

Источник: *Hartmann P. Currency Competition and Foreign Exchange Markets: The Dollar, the Yen and the Euro.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 14.

В качестве средства накопления валюта может использоваться иностранными государствами для создания валютных резервов.

Зарубежные компании и фонды могут выпускать в ней долговые обязательства и создавать депозиты (банковские вклады). Последний вид операции доступен также и для физических лиц. Нередко население держит сбережения в наличной иностранной валюте — в бумажных долларах, евро, фунтах и т.п.

Как средство обращения валюта используется для проведения платежей по внешнеторговым, кредитным и валютным операциям. Когда иностранные валюты проникают во внутренний оборот, начинается процесс валютного замещения (*currency substitution*): иностранные деньги вытесняют национальные из их законной сферы обращения. Это происходит в условиях высокой инфляции и при общем расстройстве денежной системы. В России в 1990-е годы доллары широко использовались в наличном и безналичном расчетах.

Государства могут брать и возвращать займы в иностранной валюте. Центральные банки проводят валютные интервенции в целях регулирования курса национальной валюты. Чтобы повысить его, иностранная валюта (например, доллар или евро) изымается из резервов и выставляется на продажу. Дополнительное предложение иностранной валюты позволяет лучше удовлетворить спрос на нее со стороны отечественных операторов. В результате курс иностранной валюты снижается, а национальной — повышается. Обратная операция — скупка иностранной валюты — проводится, чтобы предотвратить нежелательное укрепление национальной валюты.

Мерой стоимости иностранная валюта выступает, когда в ней устанавливается цена того ли иного товара. Во внешне-торговых контрактах имеется специальный пункт — валюта цены. Как правило, валюта цены и валюта платежа совпадают. Центральные банки могут привязывать национальную валюту к иностранной. Условия привязки определяются выбранным страной режимом обменного курса.

Уточним понятия. Режимы обменных курсов

Валютная палата (*currency board*) предполагают фиксированный курс национальной валюты плюс жесткие ограничения на эмиссию денег и выпуск государственных долговых обязательств. Первоначально такие режимы возникли в зависимых государствах, чтобы сделать местные деньги «двойниками» валют метрополий.

Фиксированный курс (*fixed rate*) предполагает, что центральный банк поддерживает установленный курс (паритет) национальной валюты к иностранной. Колебания допускаются в пределах не более 1%.

Валютный коридор (*target zone*) предполагает колебание курса национальной валюты по отношению к иностранной в заданной амплитуде.

Управляемое плавание (*managed float*) позволяет центральному банку время от времени корректировать курс национальной валюты, но без обязательств поддерживать его на постоянной основе.

Свободное плавание (*free float*) означает, что курс национальной валюты определяется исключительно спросом и предложением на валютном рынке.

Различные международные функции валют тесно связаны между собой. Если национальная валюта привязана к доллару (мера стоимости), то центральный банк должен иметь резервы в долларах (средство накопления), чтобы при необходимости проводить в них интервенции (средство обращения). Предсказуемость курса сделает доллар удобным для коммерческих операций. Так американская валюта станет обслуживать внешнюю торговлю и финансовые рынки данной страны (средство обращения и накопления). Если в контракте цена на товар (мера стоимости) установлена в фунтах стерлингов, то в них же удобно провести платеж (средство платежа). Получив фунты на свой счет, экспортер может оставить их для будущих операций (средство обращения) или инвестировать в ценные бумаги (средство накопления). Таким образом, появившись в одном сегменте международного использования, валюта проникает и в другие сегменты. Это закрепляет глобальные позиции валют с высокой степенью интернационализации и, наоборот, препятствует международному использованию валют с низкой интернационализацией.

28.2. Евро в государственном использовании за рубежом

Являясь второй по значению мировой валютой, евро широко используется в качестве резервной валюты и выступает валютой привязки для денежных единиц некоторых третьих стран.

Официальные валютные резервы. До создания ЭВС из всех западноевропейских денежных единиц резервными были немецкая марка, фунт стерлингов, французский франк, голландский гульден и ЭКЮ. В середине 2008 г. валютные резервы всех стран мира достигли пика — 7,0 трлн долл. С наступлением мирового экономического кризиса они уменьшились, так как многие развивающиеся страны были вынуждены поддерживать курсы национальных валют при помощи интервенций. Данные о структуре мировых валютных резервов, публикуемые МВФ, покрывают $\frac{2}{3}$ их общей суммы. Тем не менее они вполне репрезентативны. В конце 2008 г. в долларах было номинировано 64% резервов стран МВФ, в евро — 27, в японских иенах — 3% резервов (табл. 28.3).

Таблица 28.3

Структура официальных резервов стран мира, %

Валюта	2000 г.	2002 г.	2004 г.	2006 г.	2008 г.
Доллар США	71	67	66	66	64
Евро	18	24	25	25	27
Фунт стерлингов	3	3	3	4	4
Японская иена	6	4	4	3	3

Источник: International Monetary Fund. Annual Report за соответствующие годы.

Функции резервной валюты евро выполняет прежде всего в Европе: как в странах ЕС, не входящих в зону евро, так в других европейских государствах. На конец 2008 г. Литва формировала за счет евро 100% официальных резервов; Словакия и Болгария — более 90; Хорватия — 75; Норвегия и Латвия — более 60; Швеция и Швейцария — 50%. В резервах Соединенных Штатов на евро приходилось 60%, Канады и Великобритании — по 40%.

Однако валютные накопления перечисленных стран сравнительно невелики. Судьба евро как мировой резервной валюты напрямую зависит от поведения крупнейших держателей резервов — Китая, Японии и отчасти России. Во втором полугодии 2009 г. их золотовалютные запасы составляли соответственно 2300, 1000 и 400 млрд долл. В целом перспективы евро как резервной валюты довольно благоприятны. Центральные банки многих стран стремятся диверсифицировать

(т.е. разнообразить) валютную структуру своих накоплений, чтобы снизить риск их обесценения и иметь более широкое поле для маневра при проведении валютной политики.

Валюта привязки. В качестве валюты-якоря (функция меры стоимости) евро используется в двух географических зонах — в Европе, а также в Западной и Центральной Африке. Четыре государства ЕС — Дания, Литва, Латвия и Эстония — участвуют в МОК-2 и привязывают свои валюты к евро. В Болгарии много лет действует режим валютной палаты, при котором курс лева жестко фиксирован к евро. Румыния практикует управляемое плавание лея с ориентацией на евро. На евро тем или иным образом ориентируются денежные единицы Боснии и Герцеговины, Хорватии, Македонии и Сербии. Черногория в одностороннем порядке использует евро как национальную валюту.

На основе бывших французских колоний действуют Западно-африканский и Центрально-африканский валютные союзы, в которые входит 14 стран. В 1930-е годы Франция ввела в регионе денежные единицы, которые жестко привязывались к французскому франку. В 1945 г. они были объединены во франк КФА (*Franc des Colonies Francaises d'Afrique*), также имевший постоянный паритет по отношению к французскому франку. С 1 января 1999 г. в связи с введением единой европейской валюты был установлен фиксированный курс франка КФА к евро.

Еще несколько государств, в том числе Азербайджан, Сингапур, Алжир, Марокко и Тунис, регулируют курсы своих денежных единиц по отношению к различным корзинам, в которых присутствует евро. В России действует режим управляемого плавления по отношению к бивалютной корзине, где 45% приходится на евро и 55% — на доллар.

28.3. Евро в частном использовании за рубежом

С каждым годом евро все шире используется на мировых товарных и финансовых рынках. Рассмотрим три наиболее важных сегмента: рынки долговых обязательств, внешнюю торговлю и валютные рынки.

Долговые обязательства. На конец 2008 г. общая сумма обращающихся в мире долговых обязательств составляла

83,5 трлн долл. Доля доллара равнялась 40%, евро — 30, а японской иены — 14%. Три четверти (по стоимости) номинированных в евро ценных бумаг приходилось на активы, выпущенные и купленные резидентами зоны евро, т.е. имели сугубо внутренний статус. Оставшаяся четверть делилась поровну между активами, выпущенными нерезидентами, и активами, выпущенными резидентами зоны евро и купленными иностранцами.

Наибольшей популярностью ценные бумаги в евро пользовались в европейских странах. Так, в Болгарии на них приходилось 60% всех иностранных фондовых активов, в Швеции, Дании и Швейцарии — примерно по 40%. В США доля евро в общей сумме иностранных долговых обязательств составляла 10%, а в Японии — 20%.

Внешняя торговля. Мировая практика позволяет выделить несколько закономерностей использования валют во внешне-торговых контрактах:

- в торговле между развитыми и развивающимися странами используются валюты развитой страны;
- контракты между развивающимися странами заключаются в одной из главных мировых валют;
- в торговле готовыми изделиями между развитыми странами чаще используется валюта экспортера;
- торговля сырьевыми товарами (особенно биржевыми) в основном идет на доллары США, поскольку именно в них выражается мировая цена товара (например, котировки нефти, металлов, кофе и т.п.).

Точные сведения о валютной структуре мировой торговли отсутствуют. По некоторым оценкам, на доллар приходится 45–50% ее объема, а на евро — 25–30%. ЕЦБ регулярно публикует данные о внешней торговле стран Евросоюза и их торговых партнеров. Согласно им, доля евро во внешнеэкономических операциях стран ЕС постепенно растет. Так, если в 2002 г. в Португалии и Латвии в евро заключалось около 40% экспортных контрактов, то в 2007 г. — уже 60%. В большинстве других стран ЕС этот прирост составил от 5 до 10 процентных пунктов.

Странам, входящих в зону евро, присуща следующая особенность: доля евро в их экспорте выше, чем в импорте (рис. 28.1).

Объясняется это тем, что экспорт представлен в основном готовой продукцией, при поставках которой валюту контракта выбирает продавец. Кроме того, в импорте присутствуют готовые изделия, ввозимые из Америки и Азии, а также сырье, которое обычно покупается за доллары.

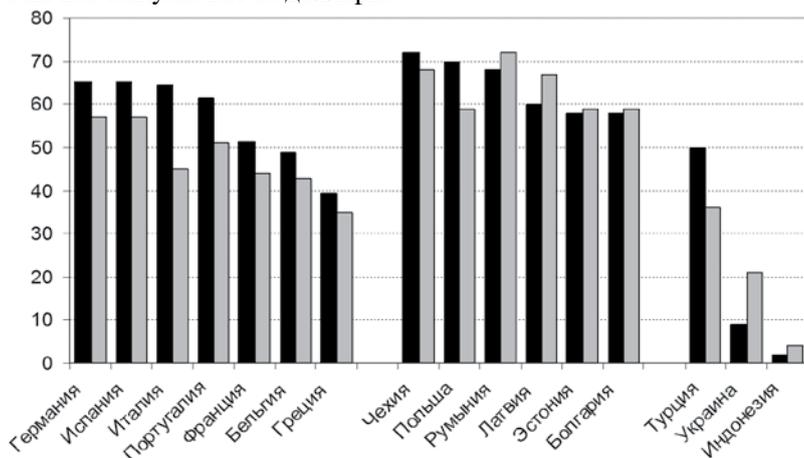


Рис. 28.1. Доля евро в экспорте и импорте товаров в 2007 г., %:
 ■ — экспорт; ■ — импорт.

Источник: The International Role of the Euro. 2009. July. P. S4–S6.

Доля евро во внешней торговле стран ЦВЕ довольно высока и часто превышает аналогичный показатель для стран зоны евро. Связано это с тем, что внешняя торговля государств ЦВЕ в основном ориентирована на Евросоюз. Государства, находящиеся вне ЕС, используют евро в основном для расчетов с контрагентами из зоны евро. Так, в импорте Украины в 2007 г. на зону евро приходилось 26%, а на евро — 21% импорта. Аналогичное соотношение для экспорта составляло 15 и 9%. Азиатские и латиноамериканские страны (кроме Кубы) редко прибегают к евро для заключения внешнеторговых контрактов.

Валютные рынки представляют собой огромный сегмент международных экономических отношений. В апреле 2010 г. объем совершившихся в мире валютных сделок достигал 4 трлн долл. *в день*, тогда как мировой ВВП составляет 60 трлн долл. *в год*, или немногим более 200 млрд долл. в

один рабочий день. 85% валютных операций всех стран мира имели своим предметом покупку или продажу долларов США. Евро присутствовал в 39% сделок, японская иена — в 19, а фунт стерлингов — в 13%. Следует учитывать, что общий итог валютных операций всегда равен 200%, так как в каждой сделке участвует две валюты (табл. 28.4).

Таблица 28.4

Доля отдельных валют в валютообменных операциях, %

Валюта	1989 г.	1992 г.	1995 г.	1998 г.	2001 г.	2004 г.	2010 г.
Всего	200	200	200	200	200	200	200
В том числе							
Доллар США	90	82	83	87	90	89	85
Евро	—	—	—	—	38	37	39
Японская иена	27	23	24	20	23	20	19
Фунт стерлингов	15	14	10	11	13	17	13
Швейцарский франк	10	8	7	7	6	6	6
Канадский доллар	1	3	3	4	5	4	5
Австралийский доллар	2	2	3	3	4	6	8

Источник: Triennial Central Bank Survey. Foreign exchange and derivatives market activity. Bank for International Settlements за соответствующие годы.

Сильные позиции доллара на валютных рынках объясняются не только значительными размерами экономики и финансового рынка США, но и тем, что он служит посредником при купле-продаже других валют. Дело в том, что для большинства валютных пар не существует постоянно действующих валютных рынков. Например, если российский банк по поручению клиента должен продать рубли и купить сингапурские доллары, он едва ли найдет сингапурский банк, желающий совершить обратную сделку в то же время и на ту же сумму. В этой ситуации российскому банку проще купить за рубли доллары США, а потом обменять их на сингапурские доллары. Двухступенчатая сделка может быть совершена в течение нескольких минут, так как оба рынка: рубль — доллар США и доллар США — сингапурский доллар работают постоянно и имеют большие обороты. Иначе говоря, они являются ликвидными.

При совершении конверсионных операций через ведущую валюту фактически проводится две сделки. В первой ведущая

валюта покупается, а во второй продается. В общей сумме двух сделок на исходную валюту (в нашем примере российский рубль) будет приходиться 50% оборота, на запланированную к покупке валюту (в нашем примере сингапурский доллар) — тоже 50%, а на ведущую валюту — 100%. Поэтому выполнение валютой посреднических функций резко увеличивает ее долю на валютном рынке.

Уточним понятия

Ведущая валюта (*vehicle currency*) — валюта, обслуживающая сделки между сторонами, ни для одной из которых она не является национальной. Например, если обмен болгарских левов на шведские кроны идет через евро, последний выступает ведущей валютой на валютном рынке (*foreign exchange vehicle*). Если же внешнеторговый контракт между Канадой и Мексикой заключен в долларах США, доллар выступает ведущей валютой на товарном рынке (*trade vehicle*).

Чем больше рынок той или иной валюты, тем дешевле обходятся операции с ней для участников рынка. Здесь работает обычный эффект масштаба. Для большинства валют долларовые рынки являются самыми большими: оборот в парах иена — доллар, индийская рупия — доллар, российский рубль — доллар гораздо больше, чем в парах иена — евро, индийская рупия — евро или рубль — евро. Поэтому стоимость сделок с долларом оказывается ниже, чем аналогичных сделок с евро. Это делает доллар удобной валютой-посредником, что еще больше увеличивает объем долларового рынка. Таким образом, рыночные силы развивают посреднические функции доллара и, наоборот, осложняют развитие посреднических функций евро.

В настоящее время евро служит ведущей валютной при обмене денежных единиц европейских стран, например болгарского лева на швейцарский франк или польского злота на норвежскую крону. Однако в ближайшее время единой европейской валюте не удастся развить эту функцию. Состав зоны евро постепенно расширяется. Через 10 лет к ней примкнет большинство государств ЦВЕ. Тогда останется лишь несколько денежных единиц, для которых евро будет выполнять

посреднические функции: швейцарский франк, шведская крона, сербский динар, хорватская куна и некоторые другие. Оборот внутри этих валютных пар минимален. Поэтому еще 20–30 лет евро не сможет занять дополнительные сегменты валютного рынка, а монопольное положение доллара на нем сохранится.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Национальные валюты по-разному выполняют функции денег за рубежом. Одни из них активно используются для совершения операций на мировых товарных и финансовых рынках, тогда как другие обслуживают только внутренний оборот. Степень интернационализации той или иной денежной единицы зависит от экономических показателей страны-эмитента, среди которых наибольшее значение имеют объем ВВП, степень участия в мировой торговле и наличие высокоразвитых финансовых рынков.

2. За время своего существования евро прочно закрепил за собой статус второй по значению мировой валюты. На него приходится 27% официальных валютных резервов стран МВФ, 30% обращающихся в мире долговых обязательств и 39% мировых валютных операций. Однако зона евро заметно уступает США по масштабу финансового рынка, что в ближайшие десятилетия будет сдерживать развитие международных функций евро.

3. Наиболее благоприятные перспективы открываются перед евро в качестве валюты накоплений, в том числе государственных. Следует ожидать более широкого использования евро во внешней торговле стран ЕС и их европейских соседей. Однако переход на евро в торговле сырьевыми товарами довольно проблематичен. В обозримом будущем единая европейская валюта не сможет потеснить доллар на валютных рынках, где он активно выполняет посреднические функции.

Контрольные вопросы

1. Чем отличается ключевая валюта от резервной?
2. Почему наличие развитых финансовых рынков имеет большое значение для развития международных функций валюты?

3. Каким образом валюта выполняет функцию меры стоимости за рубежом в государственном и частном использовании?

4. Как и почему, на ваш взгляд, выросла доля евро в мировых государственных резервах, по сравнению с 2000 г.?

5. Как связаны ожидаемое расширение зоны евро и возможность усиления позиций евро на мировых валютных рынках?

Литература

Основная

Буторина О.В. Международные валюты: интеграция и конкуренция. М.: Деловая литература, 2003. С. 129–142; 168–198.

The International Role of the Euro. European Central Bank. 2010. July. P. 9–16.

Triennial Central Bank Survey. Foreign exchange and Derivatives Market Activity in April 2010. Bank for International Settlements, 2010. P. 1–12.

Дополнительная

Borio C., Galati G., Heath A. FX Reserve Management: Trends and Challenges. BIS Papers No 40. P. 25–26.

Goldberg L.S., Tille C. Vehicle Currency Use in International Trade. NBER Working Paper. No. 11127. 2005. Feb. URL: <http://www.nber.org/papers/w11127>

Глава 29

ОТНОШЕНИЯ ЕС СО СТРАНАМИ АФРИКИ, КАРИБСКОГО МОРЯ И ТИХООКЕАНСКОГО БАССЕЙНА

♦ *История развития отношений ЕС — АКТ* ♦ *Соглашение Котону*

29.1. История развития отношений ЕС — АКТ

Система отношений между ЕС и странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна (АКТ) является наиболее разработанным и масштабным механизмом многостороннего сотрудничества между развитыми и развивающимися странами. Европейский Союз занимает первое место в мире по объему помощи развивающимся странам. В то же время отношения со странами АКТ — старейшее направление внешней политики ЕС.

Договор об учреждении ЕЭС 1957 г. предусматривал возможность создания ассоциации между Сообществом и странами и территориями, поддерживающими особые отношения с Францией и Нидерландами, т.е. их колониями и бывшими колониями. Однако на практике в основу отношений между ЕС и странами АКТ легли не соглашения об ассоциации, а комплекс внешнеторговых льгот и мер по оказанию помощи — так называемая политика развития¹. Для оказания безвозмездной помощи развивающимся странам был учрежден Европейский фонд развития (ЕФР). Льготные кредиты развивающимся странам уполномочен выдавать Европейский инвестиционный банк (ЕИБ). Оба финансовых органа начали работу в 1958 г.

¹ Также ее называют «Политика содействия развитию» либо «Сотрудничество в целях содействия развитию».

Яундские и Ломейские конвенции. Процесс деколонизации потребовал перевода отношений между ЕС и странами АКТ на договорную основу. В 1963 г. в столице Камеруна г. Яунде было подписано первое многосторонне соглашение, названное Яундской конвенцией. По своей сути первая (1963) и вторая (1969) Яундские конвенции были соглашениями о взаимной либерализации торговли. ЕС также брал на себя обязательства оказывать странам АКТ финансовую помощь.

Заключение в 1975 г. очередного соглашения в г. Ломе — столице Того — символически отразило коренную реформу всей системы отношений ЕС со странами АКТ. После вступления в ЕС в 1973 г. Великобритании число стран АКТ, имевших особые отношения с ЕС, резко увеличилось за счет бывших британских колоний. Патерналистский подход со стороны ЕС сменился партнерскими отношениями, основанными на уважении взаимного суверенитета и права стран АКТ самостоятельно определять направления своего политического и экономического развития. При этом во внешней торговле произошел переход от взаимной либерализации к односторонним преференциям со стороны ЕС. Также в 1975 г. был учрежден СТАБЭКС (*STABEX*) — механизм компенсации финансовых потерь стран АКТ в случае резкого падения мировых цен на экспортируемые ими сельскохозяйственные продукты. Помощь со стороны ЕС была нацелена прежде всего на стимулирование промышленного развития стран АКТ.

Вторая Ломейская конвенция 1979 г. учредила СИСМИН (*SYSMIN*) — механизм поддержки добывающих отраслей стран АКТ. Третья Ломейская конвенция 1984 г. переориентировала помощь ЕС с развития промышленности стран АКТ на обеспечение их экономической и в особенности продовольственной самодостаточности.

Четвертая Ломейская конвенция 1989 г. была заключена на десять лет. В число приоритетных направлений сотрудничества были включены охрана окружающей среды, улучшение положения женщин, диверсификация экономик стран АКТ, развитие частного предпринимательства, развитие региональной интеграции между отдельными группами стран АКТ.

В 1995 г. состоялась плановая модификация четвертой Ломейской конвенции. Впервые отношения между ЕС и странами АКТ теряют политическую нейтральность: в их основу положен принцип политической обусловленности (*conditionality*). Это принцип обязывает страны АКТ уважать демократические ценности, верховенство права и права человека, а также дает ЕС возможность применять санкции в отношении стран-нарушителей. Однако на практике ЕС начинает пользоваться этой возможностью лишь после заключения Соглашения Котону.

За десятилетия существования Ломейских конвенций сформировались совместные органы, отвечающие за их реализацию, а именно: Совет министров АКТ — ЕС (заседающий ежегодно); Комитет послов АКТ — ЕС (он готовит решения Совета министров); Совместная парламентская ассамблея АКТ — ЕС (заседающая дважды в год). Помимо этого, регулярно проходят встречи на уровне министров, послов и экспертов ЕС, с одной стороны, и отдельных групп стран АКТ (Западная Африка, Центральная Африка, Восточная и Южная Африка, Карибские страны, Тихоокеанские страны) либо отдельных стран АКТ — с другой. Это позволяет дифференцировать отношения в зависимости от ситуации в отдельных регионах АКТ и интересов отдельных стран данного региона.

В основе политики ЕС в отношении стран АКТ лежат как ценностные мотивы (оказание помощи развивающимся странам в преодолении экономических, социальных и гуманитарных проблем), так и практические интересы (обеспечение стабильных поставок сырья и не производимой в ЕС сельхозпродукции). Около 90% поступающих в ЕС товаров из стран АКТ импортируются беспошлинно (основное исключение — сельхозпродукция, конкурирующая с производимой в ЕС). При этом экспорт в ЕС является жизненно важным для стран АКТ и составляет около 70% их общего экспорта (без ЮАР).

Торговые льготы и финансовая помощь, безусловно, положительно влияли на социально-экономическую ситуацию в странах АКТ. Однако они не смогли кардинально улучшить их положение. По оценкам Еврокомиссии, лишь четыре страны АКТ сумели конвертировать полученные торговые льготы в значительный экономический рост — Кот Д'Ивуар,

Маврикий, Зимбабве и Ямайка. В целом страны АКТ остаются наименее развитой и наиболее бедной частью мира (табл. 29.1). По данным МВФ, в 2009 г. их средний ВВП в расчете на душу населения составлял около 2 тыс. долл., тогда как в ЕС-27 он равнялся 30 тыс., а в России — 15 тыс. долл. В некоторых странах, таких как Зимбабве, Либерия, Демократическая Республика Конго, Бурунди, Гвинея Бисау, годовой ВВП на душу населения составлял от 200 до 500 долл., т.е. менее 1,5 долл. в день на человека¹.

Таблица 29.1

Социально-экономические показатели стран АКТ в 2006 г.

Страна, регион	Число стран	Население, млн человек	ВВП по ППС, млрд долл.	ВВП по ППС на душу, долл.	Экспорт, млрд долл.	Основные экспортные товары и их доля в экспорте, %
Страны Африки	47	749	1431	1900	181	
В том числе ЮАР	1	48	433	9000	53	Готовая продукция (40), в том числе драгоценные металлы (15), драгоценные камни (5) и алюминий (4); машины и оборудование (22); уголь (6)
Нигерия	1	140	268	1900	31	Топливо (95), в том числе нефть (89)
Прочие	45	561	730	1300*	97	Нефть (49); нетопливное сырье (12), в том числе руды черных и цветных металлов (4), хлопок (3) и древесина (2); драгоценные камни (6); цветные металлы (5); какао (4); рыба и море-продукты (3); кофе (2)
Страны Карибского бассейна	15	24	136	5700*	26	Нефть (35); природный газ (17); суда и плавсредства (9); алюминиевая руда (4)
Страны Тихоокеанского бассейна	15	9	20	2200*	7	Нефть (21); золото (13); медная руда (11); никелевая руда (5); суда и плавсредства (10); чугун (9); рыба и морепродукты (5)
ИТОГО	77	782	1589	2000	215	

* Рассчитано путем деления совокупного ВВП региона на общее число его жителей.

Источники: электронные базы данных МВФ, ЮНКТАД.

¹ Все данные приведены в международных долларах США по методологии МВФ.

Предпосылки реформирования отношений ЕС — АКТ. В 1990-е годы стала очевидной необходимость реформирования отношений ЕС—АКТ. Это было вызвано как глобальными изменениями, так и проблемами, непосредственно связанными со сложившейся системой взаимоотношений.

С распадом биполярной системы исчез один из важнейших стимулов к оказанию финансовой помощи странам третьего мира. Поэтому практически сразу объем этой помощи со стороны США и Западной Европы начал сокращаться. Одновременно страны ЕС получили возможность без оглядки на СССР содействовать демократизации стран третьего мира.

Продолжающаяся либерализация мировой торговли вела к дальнейшей маргинализации слаборазвитых стран. Большинство из них не смогло преодолеть зависимость от экспорта на мировой рынок одного-двух сырьевых или сельскохозяйственных товаров. Так, в экспорте стран АКТ в Европейский Союз более 60% приходится на долю десяти ключевых товаров. Низкие темпы экономического развития в совокупности с большим приростом населения обострили проблему бедности. Из 77 стран АКТ 40, по классификации Всемирного банка, относятся к наименее развитым странам.

Кроме того, возник феномен так называемой усталости доноров: развитые страны, не видя положительных результатов своей помощи, начали сокращать ее. Так, с 1990 по 1997 г. объем помощи, выделяемой странами ОЭСР, уменьшился с 0,33 до 0,22% их совокупного ВВП.

Помимо вышеупомянутых глобальных факторов, на реформу отношений ЕС — АКТ повлияли следующие специфические обстоятельства.

Во-первых, существовавший в рамках Ломейских конвенций режим односторонних преференций по многим параметрам противоречил правилам ВТО. К тому же Евросоюзу все сложнее становилось зарабатывать политический и моральный капитал за счет предоставления странам АКТ односторонних преференций. Страны АКТ все активнее критиковали Евросоюз за его протекционистскую аграрную политику, которая препятствовала развитию их сельского хозяйства.

Во-вторых, страны АКТ перестали быть приоритетом внешней политики ЕС. В 1990-е годы Союз сосредоточился на ключевом внешнеполитическом проекте — расширении на восток, а также интенсифицировал отношения со странами Средиземноморья и Юго-Восточной Азии. Доля стран АКТ во внешней торговле ЕС, составлявшая в 1980 г. 8,3%, неуклонно сокращалась и в 2005 г. равнялась лишь 2,8%. Таким образом, страны АКТ были вынуждены конкурировать за внимание и ресурсы ЕС, не имея необходимого для этого политического и экономического потенциала.

В-третьих, Маастрихтский договор 1992 г. учредил Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ). Это не просто дало Евросоюзу возможность, но и, по сути, обязало инициировать политический диалог со странами АКТ, ведь ОВПБ нацелена на «сохранение мира и укрепление международной безопасности, ... развитие и консолидацию демократии и законности, уважение прав человека и основных свобод» (ст. 11 Договора о ЕС).

Проведенную реформу отношений между ЕС и странами АКТ зафиксировало Соглашение Котону (по месту подписания — городу в Бенине), подписанное 23 июня 2000 г. Хотя Соглашение вступило в силу лишь 1 апреля 2003 г., фактически оно применяется с момента подписания. В Соглашении участвует 77 стран АКТ.

29.2. Соглашение Котону

В отличие от Ломейских конвенций срок действия Соглашения Котону составляет 20 лет, что обеспечивает стабильность отношений и позволяет осуществлять долгосрочное планирование. При этом в Соглашении предусмотрены механизмы, позволяющие гибко реагировать на изменения обстановки. Это достигнуто за счет сокращения основного текста Соглашения и вынесения технических положений в приложения (теперь их можно менять без пересмотра самого Соглашения). Раз в пять лет должен утверждаться новый финансовый протокол, определяющий объемы, приоритеты и географическое распределение оказываемой Евросоюзом помощи. Более гибким становится и торговый режим. К 2008 г.

он должен был быть пересмотрен и дифференцирован по группам стран АКТ, однако возникли сложности из-за расхождения позиций ЕС и стран АКТ.

Ключевой целью Соглашения является борьба с бедностью, на которую сориентированы все три традиционные опоры сотрудничества ЕС — АКТ: политический диалог, внешняя торговля и помощь развитию стран АКТ. Политический диалог должен способствовать стабилизации ситуации в странах АКТ, консолидации демократии, укреплению институтов государственной власти и повышению эффективности их функционирования. Режим внешней торговли, основу которого должны составить соглашения об экономическом партнерстве, по мнению ЕС, будет способствовать повышению конкурентоспособности экономик стран АКТ. А традиционная помощь развитию, реализуемая через ЕФР, должна помочь проведению необходимых реформ. Как отметил член Европейской комиссии, ответственный за политику развития, Луи Мишель на заседании Совместной парламентской ассамблеи ЕС — АКТ 20 ноября 2006 г.: «Все эти элементы взаимосвязаны и усиливают друг друга».

Цитата

При подготовке Соглашения Котону «переговорщики выбрали интегрированный подход к борьбе с бедностью, который предусматривает взаимодополняемость и необходимые связи между экономическим, социальным, культурным и экологическим измерениями политики и стратегии стран АКТ».

*Бернард Петит,
Директор Директората по развитию КЕС, 2000 г.*

Принципы сотрудничества подверглись кардинальному изменению:

1) принцип равенства государств и суверенитета стран АКТ был дополнен обязательством уважать «права человека, демократические принципы и верховенство права».

Были введены три новых принципа:

2) участие в сотрудничестве не только государств, но и неправительственных акторов, прежде всего бизнеса и гражданского общества;

3) взаимная ответственность и исполнение принятых обязательств, что подразумевает отказ от иждивенческой позиции стран АКТ;

4) дифференциация и регионализация (это предполагает различные формы сотрудничества в зависимости от потребностей отдельных стран / групп стран АКТ, их уровня развития, долгосрочных стратегий и выполнения ими ранее взятых на себя обязательств).

Политический диалог. Содержание и структура политического диалога были существенно трансформированы в соответствии с четырьмя названными принципами сотрудничества. Стороны обязались вести «всесторонний, сбалансированный и глубокий политический диалог, ведущий к принятию обязательств каждой из сторон». В его рамках обсуждаются вопросы торговли оружием, чрезмерных военных расходов, борьбы с торговлей наркотиками и организованной преступностью, противодействие этнической, религиозной и расовой дискриминации. Также в ходе диалога должна регулярно оцениваться ситуация в сфере «уважения прав человека, демократических принципов, верховенства закона и качественного управления (*good governance*)».

Эффективность политического диалога основывается на принципиально новом положении — ЕС вправе вводить санкции против государств, нарушающих права человека и демократические принципы, вплоть до полного приостановления действия Соглашения Котону. На практике ЕС активно и гибко пользуется этой возможностью, хотя делать выводы об эффективности его действий еще рано. В феврале 2005 г. в Соглашение Котону были внесены незначительные изменения. В частности, с этого времени ЕС ведет регулярный политический диалог со всеми странами АКТ, а не только со «странами-нарушителями».

События и факты. ЕС контролирует политическую ситуацию в странах АКТ

В марте 2002 г. в связи с многочисленными нарушениями прав человека (вооруженные столкновения, аресты оппозиционеров, закрытие оппозиционных СМИ) и высоким уровнем коррупции в Либерии ЕС приостановил реа-

лизацию всех программ помощи этой стране. Параллельно ЕС выделил 8 млн евро для миротворческой миссии, осуществляемой под эгидой ЭКОВАС. Миссия наблюдателей ЕС оценила состоявшиеся 8 ноября 2005 г. в Либерии президентские выборы как «в целом мирные, свободные, транспарентные и честные». В июне 2006 г. ЕС восстановил нормальные отношения с Либерией.

В 2002 г. ЕС ввел «мягкие» санкции против Зимбабве в связи с нарушениями прав человека и нарушениями в ходе выборов. Было введено эмбарго на поставки оружия, заморожены личные счета президента Р. Мугабе и ряда его соратников, им также был запрещен въезд в ЕС. Вплоть до настоящего времени ЕС неоднократно выступал с осуждением действий режима Р. Мугабе, постепенно расширяя список лиц, «ответственных за кризис управления в Зимбабве и грубые нарушения прав человека». В то же время ЕС, принимая во внимание кризисную ситуацию в стране, семь раз выделял Зимбабве гуманитарную помощь на общую сумму 95,3 млн евро. Санкции ЕС в отношении Зимбабве продолжают действовать и в настоящее время.

Внешняя торговля. По инициативе ЕС Соглашение Котону принципиально изменило режим взаимной торговли между ЕС и странами АКТ. Вместо системы односторонних преференций должны быть созданы зоны свободной торговли (ЗСТ) между ЕС и отдельными странами и организациями региональной интеграции стран АКТ. Для создания ЗСТ не позднее 1 января 2008 г. должны были быть подписаны соглашения об экономическом партнерстве (СЭП), в которых предусматривались переходные периоды сроком не менее 12 лет. Следовательно, первые ЗСТ планировалось создать не ранее 2020 г. До этого времени ЕС должен содействовать углублению интеграции в региональных группировках стран АКТ. Он также будет способствовать адаптации их экономик к функционированию в условиях ЗСТ. Наименее развитые страны АКТ (не готовые к членству в ЗСТ) сохраняют односторонние преференции ЕС в рамках системы «Все, кроме оружия», которая предусматривает льготный режим торговли по большинству товаров, кроме оружия и некоторых сель-

хозпродуктов. Более развитые страны АКТ, не пожелавшие входить в ЗСТ, будут строить торговые отношения с ЕС на основе общей системы преференций.

Таким образом, будущая система торговых отношений ЕС со странами АКТ основана на принципах регионализации и дифференциации. При этом базовой тенденцией является переход от односторонних преференций к взаимной либерализации торговли.

Однако подписать СЭП до 2008 г. не удалось. Многие страны АКТ считают их неприемлемыми. Особое раздражение вызывает стремление ЕС включить в эти, по сути, торговые соглашения вопросы регулирования инвестиций, торговли услугами и регулирования госзакупок. К декабрю 2008 г. было подписано лишь одно СЭП — между ЕС и КАРИКОМ¹. С большинством африканских стран АКТ подписаны временные СЭП и продолжаются переговоры о заключении постоянных. Страны тихоокеанского бассейна отказались от подписания временного СЭП, с 1 января 2008 г. торговля между ними и ЕС ведется на основе Общей системы преференций. Налицо серьезное расхождение позиций и приоритетов ЕС и значительной части стран АКТ.

Цитата

Мы... ожидаем, что наши партнеры из (стран. — *Н.К.*) АКТ внесут свой небольшой вклад в достижение общей цели. Они должны придерживаться трезвой политики. Прежде всего, в обмен на открытие рынка ЕС они должны ускорить региональную интеграцию.

Паскаль Лами, Член Европейской комиссии, ответственный за торговлю, август 2002 г.

Помощь развитию. Существенной реформе подверглась и система помощи, которую ЕС оказывает странам АКТ. В рамках интегрированной стратегии борьбы с бедностью предусмотрено три основных направления деятельности:

- содействие макроэкономическим реформам, росту конкурентоспособности предприятий и развитию частного сек-

¹ Карибское сообщество (КАРИКОМ) — торгово-экономический союз в составе 14 стран Карибского бассейна. В рамках КАРИКОМ функционирует таможенный союз, идет работа по созданию единого рынка.

тора в странах АКТ, что должно стимулировать экономический рост;

- поддержка проводимой странами АКТ социальной политики, в особенности в сфере здравоохранения, образования и занятости;
- поддержка инициатив по региональной интеграции отдельных групп стран АКТ, что также должно повысить конкурентоспособность их экономик.

Механизмы предоставления помощи также были реформированы. Во-первых, прекратили существование СТАБЭКС и СИСМИН. Во-вторых, часть выделяемых ЕС средств будет передаваться не правительствам стран АКТ, а неправительственным организациям и частным компаниям. Таким образом ЕС стремится стимулировать развитие гражданского общества в странах АКТ и создать более эффективные и менее коррумпированные каналы распределения помощи.

Наконец, вводится система скользящего планирования, согласно которой неиспользованная одной страной АКТ помощь может быть перераспределена между другими странами. Также выделение помощи ставится в зависимость от качества использования ранее полученных средств и достижения намеченных целей. Для оценки ситуации ЕС начал проводить ежегодный мониторинг. В случае плохого администрирования, выявления фактов коррупции при использовании финансовой помощи и даже просто по причине высокого общего уровня коррупции помощь отдельным странам АКТ может быть сокращена. Всего на период 2000–2007 гг. Евросоюз выделил странам АКТ грантов на общую сумму 11 млрд евро (по линии ЕФР) и льготных займов на сумму около 4 млрд евро (по линии ЕИБ).

Выводы, тенденции и проблемы

1. Отношения со странами АКТ являются старейшим направлением внешней политики ЕС. Они — наиболее масштабный пример сотрудничества между странами Севера и Юга. Двумя «опорами» Ломейских конвенций были односторонние торговые преференции и прямая финансовая помощь со стороны ЕС. Во второй половине 1990-х годов к ним добавилась третья «опора» — политический диалог.

2. С заключением в 2000 г. Соглашения Котону характер отношений между ЕС и АКТ существенно изменился. В сфере взаимной торговли предполагается переход от односторонних преференций к взаимным обязательствам и постепенное создание зон свободной торговли. Система оказания финансовой помощи реформирована и перенацелена на борьбу с бедностью и усиление конкурентоспособности стран АКТ. В рамках политического диалога ЕС получил возможность оказывать давление на страны АКТ с целью либерализации их экономик и демократизации их политических систем.

3. Своими действиями ЕС стремится помочь странам АКТ решить стоящие перед последними социально-экономические и политические проблемы. Одновременно ЕС заинтересован в доступе к сырьевым ресурсам стран АКТ, а в последние годы — в открытии их рынков для европейских товаров и инвестиций. Однако в целом позитивное влияние этой помощи на процесс социально-экономических преобразований в странах АКТ не стоит переоценивать. По оценкам Комиссии ЕС, лишь четырем странам АКТ из 77 удалось использовать предусмотренные ломейскими конвенциями льготы для экономического рывка. Делать же выводы об эффективности Соглашения Котону пока рано.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте три «опоры» отношений ЕС со странами АКТ.
2. Какие цели преследует ЕС в отношениях со странами АКТ?
3. Какие вопросы обсуждаются в рамках политического диалога и как политический диалог связан с прочими аспектами отношений между ЕС и странами АКТ?
4. В чем суть происходящей реформы торгового режима между ЕС и странами АКТ?

Литература

Основная

Babarinde O., Faber G. From Lomé to Cotonou: Business as Usual? // *European Foreign Affairs Review*. 2004. Vol. 9. No 1. P. 27–47.

Scheipers S., Securelli D. Empowering Africa: Normative Power in EU–Africa Relations // *Journal of European Publicity*. 2008. Vol. 15. No 4. P. 607–623.

Дополнительная

Farell M. A triumph of Realism over Idealism? Cooperation between the European Union and Africa // *Journal of European Integration*. 2005. Vol. 27. No 3. P. 263–283.

Dimier V. Constructing conditionality: The Bureaucratization of EC Development Aid // *European Foreign Affairs Revue*. 2006. Vol. 11. No 2. P. 293–280.

Sanoussi B., Grynberg R. Navigating New Waters: A Reader on ACP–EU Trade Relations. L.: Commonwealth Secretariat Library, 2007. Chapters 4, 7, 18.

Глава 30

ОТНОШЕНИЯ ЕС СО СТРАНАМИ СЕВЕРНОЙ АМЕРИКИ

♦ *Политическое сотрудничество ЕС — США* ♦ *Торгово-экономические отношения ЕС — США* ♦ *Отношения ЕС с Канадой*

Соединенные Штаты — главный политический союзник и торговый партнер ЕС. Начиная с первых послевоенных лет государства Западной Европы активно взаимодействовали с США в рамках блока НАТО, а также по линии международных организаций: ООН, ЮНЕСКО, ОЭСР, МВФ, ГАТТ/ВТО. США, Канада, четыре самых крупных государства — члена ЕС образуют вместе с Россией и Японией Большую восьмерку — неформальное объединение ведущих промышленно развитых стран мира.

30.1. Политическое сотрудничество ЕС — США

Подход Соединенных Штатов к Западной Европе как к единому целому стал оформляться после Второй мировой войны в контексте начавшегося противостояния двух социально-политических систем. США стремились сплотить западноевропейский регион, чтобы он мог стать действенным противовесом советскому блоку. Американская помощь в рамках Плана восстановления Европы (известного как «план Маршалла») преследовала не только экономические, но и политические цели. Условием ее получения было развитие институтов рыночной экономики и парламентской демократии. Это способствовало консолидации западноевропейских стран на базе общих ценностей и облегчало их последующее объединение.

Общая характеристика. Официальные отношения между США и ЕОУС были установлены в 1953 г., а в 1958 г. США

заключили соглашение с Евратомом. Вплоть до 1990-х годов двусторонние отношения США с европейскими сообществами развивались в основном в торгово-экономической сфере. Их политическое сотрудничество не было регламентировано. Фактически его заменяли двусторонние связи США с отдельными странами ЕЭС либо их контакты по линии международных организаций: НАТО, ООН, ОБСЕ и др. Это объяснялось двумя причинами. Во-первых, интеграция в ЕЭС была преимущественно экономической. Государства-члены сохраняли полный контроль над своей внешней политикой, а у органов ЕЭС не было полномочий в данной сфере. Во-вторых, на протяжении холодной войны США несли главную ответственность за безопасность Западной Европы. Правовую основу отношений ЕС и США долгое время составляли секторальные соглашения (в области науки и техники, атомной энергии, таможенного дела, признания стандартов и сертификатов), и соглашения по вопросам многосторонней торговли в рамках ГАТТ.

Ситуация изменилась после прекращения холодной войны и краха биполярной мировой системы. Исчез геополитический вызов со стороны Советского Союза, долгое время скреплявший отношения ЕС и США, а падение Берлинской стены открыло для ЕС Центральную и Восточную Европу. После подписания Маастрихтского договора 1992 г. Евросоюз активно занялся становлением собственной геополитической идентичности через механизмы ОВПБ.

В ноябре 1990 г. была подписана Декларация об отношениях между ЕС и США — так называемая Трансатлантическая хартия. В ней подчеркивалась необходимость тесного сотрудничества и проведения консультаций по важным вопросам, представляющим взаимный интерес. Дважды в год предусматривались встречи на высшем уровне между делегацией ЕС и Президентом США, а также встречи на уровне министров иностранных дел и экспертов.

В декабре 1995 г. была принята Трансатлантическая повестка дня (ТПД), определившая основные сферы сотрудничества ЕС и США (трансатлантического диалога) в новой международной обстановке. К ним относились: урегулирование региональных конфликтов (Балканы, Ближний Восток и

т.д.), нераспространение ядерного оружия и борьба с эпидемиями, противодействие контрабанде наркотиков и международной преступности.

Полезно запомнить

Особенность взаимоотношений ЕС — США — отсутствие в их базисе традиционных двусторонних договоров. До сих пор отношения сторон основываются на секторальных соглашениях либо регулируются нормами и правилами международных организаций.

Трансатлантический диалог — вошедшее в обиход в 1990-х годах обозначение совокупности отношений ЕС — США

В 2001 г. Европейская комиссия приняла Сообщение о трансатлантических отношениях. Стратегическими направлениями сотрудничества были названы:

- противодействие угрозам безопасности;
- глобализация и многосторонние торговые системы;
- борьба с преступностью;
- энергетика;
- защита потребителей;
- макроэкономическое регулирование;
- борьба с нищетой в развивающихся странах;
- электронная коммерция.

Позже в этот перечень были включены такие направления, как защита окружающей среды и борьба с парниковым эффектом.

С 2005 г. ЕС и США приступили к реализации «Инициативы по развитию трансатлантической экономической интеграции и роста». Она предусматривает как развитие экономических связей, так и расширение «политической архитектуры» отношений. В числе приоритетов: взаимное признание стандартов и разработка общих стандартов, формирование постоянного диалога в сфере аэрокосмических исследований и разработок, обеспечение безопасности трансатлантических перевозок. В 2007 г. стороны подписали Рамочное соглашение об углублении трансатлантической экономической интеграции и учредили Трансатлантический экономический совет.

Летом 2006 г. Европейский парламент предложил заключить Трансатлантическое соглашение о партнерстве, которое заменило бы действующую Трансатлантическую повестку дня. Считается, что это позволило бы усилить взаимодействие ЕС и США на мировой арене, в том числе по вопросам энергетической безопасности. Пока стороны так и не перешли к новому формату, но его основные компоненты успешно реализуются в рамках секторального сотрудничества.

Секторальное сотрудничество развивается на основе нескольких базовых соглашений, а также в рамках постоянных диалогов.

К соглашениям этого типа относятся:

- соглашение о таможенном сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных вопросах 1997 г.;
- соглашение о взаимном признании стандартов и сертификатов 1998 г. (регулирует торговлю телекоммуникационным оборудованием, медицинской техникой, совместимости электромагнитных стандартов и др.);
- соглашение о ветеринарном соответствии 1999 г. (упрощает порядок торговли животными и продуктами животного происхождения);
- соглашение о науке и технике 2004 г.

Секторальные диалоги стороны ведут по следующей тематике:

- внутренние дела и юстиция;
- энергетика и энергетическая безопасность;
- охрана окружающей среды;
- наука и технологии;
- образование и профессиональная подготовка.

Сотрудничество ЕС и США в сфере *внутренних дел и юстиции* активизировалось после террористических атак 2001 г. Вскоре было подписано Соглашение о сотрудничестве Европола с заинтересованными ведомствами США в сфере обмена стратегической и технической информацией. В 2003 г. стороны подписали Соглашение об экстрадиции и взаимной правовой помощи. В 2004 г. стартовало сотрудничество США и ЕС в рамках американской Инициативы контейнерной безопасности, в частности была создана информационная сеть для обмена данными о перевозимых грузах.

Стороны согласовали минимальные требования, предъявляемые к европейским портам, желающим стать участниками Инициативы. В 2007 г. было заключено евро-американское соглашение о защите данных, передаваемых по системе межбанковских электронных коммуникаций SWIFT.

США и ЕС являются крупнейшими в мире потребителями энергии, они же выбрасывают в атмосферу наибольшее количество загрязняющих веществ. Их сотрудничество в сфере энергетики получило новый импульс после подписания в 2007 г. совместного Заявления об энергетической эффективности, безопасности и изменении климата. В нем сформулированы основные требования к энергобезопасности, а также обязательства сторон в борьбе с глобальным потеплением. Стороны договорились о совместной разработке альтернативных источников энергии и создании экологически чистых технологий использования традиционных видов топлива (в первую очередь каменного угля). С 2006 г. США и ЕС ведут диалог высокого уровня по климатическим изменениям, чистой энергии и устойчивому развитию.

В 2004 г. было подписано очередное Соглашение о научно-техническом сотрудничестве между ЕС и США. Его приоритетными направлениями являются информационные и коммуникационные технологии, экологическая энергетика, био- и нанотехнологии. Научные центры и компании США традиционно участвуют в проектах рамочных программ научно-технического развития ЕС. Двустороннее соглашение о сотрудничестве в сфере высшего образования и профессиональной подготовки (2006) нацелено на развитие студенческих обменов и повышение мобильности учащихся.

Проблемные вопросы. Осуществляя широкое политическое сотрудничество и являясь стратегическими партнерами, ЕС и США далеко не всегда имеют совпадающие взгляды на развитие их двусторонних отношений и способы решения важнейших международных проблем. Разногласия между ними неизбежны уже потому, что каждый из них является крупным центром мировой силы.

Например, при урегулировании кризисов в «горячих» точках США склонны прибегать к силе, тогда как Западная Европа предпочитает до конца использовать дипломатические

средства. В 2003 г. Соединенные Штаты под предлогом противодействия ядерной программе Ирака вторглись в эту страну, не получив санкции Совета Безопасности ООН. Франция и Германия подвергли открытой критике силовую позицию Вашингтона и твердо заявили о необходимости мирного решения вопроса. Великобритания и большинство стран ЦВЕ одобрили американскую акцию и направили военные контингенты в Ирак. Соединенные Штаты не преминули воспользоваться расколом внутри ЕС: устами министра обороны Д. Рамсфелда был введен в оборот тезис о «двух Европах» — традиционной старой и динамичной новой.

Мнения ЕС и США не совпадают также в вопросах обеспечения внутренней безопасности и защиты прав личности, в том числе в рамках борьбы с терроризмом. По настоянию Вашингтона в 2004 г. стороны подписали соглашение, которое обязало авиакомпании передавать американским властям личные данные пассажиров, направляющихся из Европы в США. С тех пор официальные лица Евросоюза неоднократно заявляли, что данный порядок нарушает неприкосновенность частной жизни граждан ЕС. После продолжительной дискуссии Евросоюзу удалось сократить срок хранения информации до 3,5 лет (изначальное требование США — 50 лет) и удалить из списка несколько позиций. В настоящее время он включает 34 пункта, в том числе номера телефонов и кредитных карт пассажиров.

30.2. Торгово-экономические отношения ЕС — США

ЕС и США — два крупнейших мировых производителя. Вместе они дают около половины глобального ВВП. В 2008 г. на Соединенные Штаты приходилось 21% экспорта стран ЕС и 12% их импорта (соответственно 28 и 21% в 2000 г.). В экспорте стран Евросоюза США занимают первое место, а в импорте — второе после Китая.

Для ЕС и США характерна высокая степень развития внутриотраслевого разделения труда. Во взаимном товарообороте $\frac{4}{5}$ приходится на обработанные товары, среди которых выделяются машины и оборудование, транспортные средства, химические товары. Основными статьями экспорта

ЕС в США являются: автомобили, лекарства, сырая нефть и нефтепродукты. Из США страны ЕС ввозят самолеты, двигатели, автомобили и фармацевтические товары. Серьезная проблема во взаимоотношениях — крупное отрицательное сальдо американской стороны. Если в 1995 г. оно составляло 1 млрд евро, то в 2000 г. — 32 млрд, а в 2006 г. — около 80 млрд (рис. 30.1).

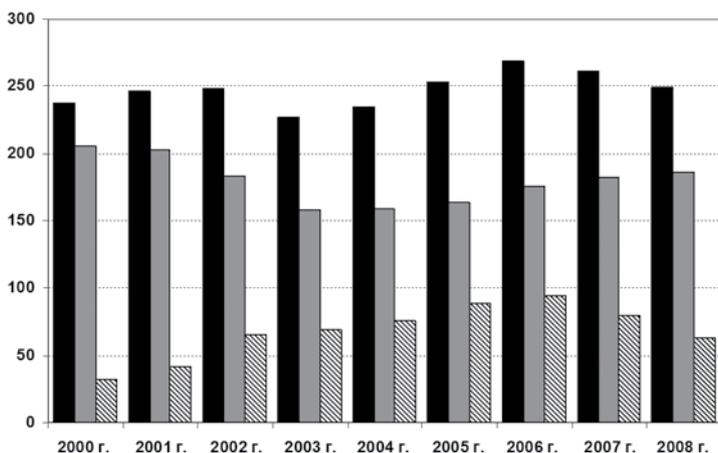


Рис. 30.1. Внешняя торговля ЕС и США в 2000–2008 гг., млрд евро:

■ — экспорт ЕС; ■ — импорт ЕС; ▨ — сальдо

Источник: данные Евростата.

С середины 1990-х годов наблюдается быстрый рост взаимных прямых инвестиций. В 2007 г. прямые инвестиции стран ЕС в американскую экономику составили 146 млрд евро, а прямые инвестиции США в европейскую экономику — 180 млрд евро. Общий объем накопленных по обоим берегам Атлантики прямых инвестиций приближается к 1 трлн долл. (с каждой стороны). За период 2000–2005 гг. доля ЕС в прямых иностранных инвестициях (ППИ) в США составила 57%, а доля США в ППИ в ЕС — 75%.

На Лондонском саммите ЕС — США в 1998 г. стороны подписали программу Трансатлантического экономического партнерства, которая расширила рамки сотрудничества,

определенные Трансатлантической повесткой дня. Новая программа включила элементы как двустороннего, так и многостороннего сотрудничества. В двустороннем порядке решаются вопросы снятия либо ослабления существующих торговых барьеров. В многостороннем порядке (в рамках ВТО и региональных международных организаций) решаются вопросы либерализации мировой торговли.

В 2005 г. была принята Инициатива по совершенствованию трансатлантической экономической интеграции и стимулированию роста. Она предполагает, что дальнейшее снятие барьеров в области двусторонних торгово-экономических связей должно привести к формированию единого трансатлантического рынка. Однако пока элиты США и ЕС больше поддерживают идею постепенного сближения своих экономик путем гармонизации правил и стандартов.

Торговые споры. США и страны ЕС настойчиво проводят курс на либерализацию международных экономических отношений и согласовывают свои действия в ВТО. Тем не менее между ними регулярно вспыхивают торговые споры. Затрагивая не более 1–2% взаимной торговли, они требуют значительных усилий для урегулирования. Причем споры возникают как по традиционным экономическим мотивам (защита национальных производителей от иностранной конкуренции и обеспечение доступа на внешние рынки), так и по соображениям политического свойства. Предметом традиционных конфликтов являются поставки сельскохозяйственной продукции, стали и проката, а также меры государственной помощи местным компаниям. К числу политических причин можно отнести экономические санкции Вашингтона в отношении Кубы, Ирана и некоторых других стран, торговые преференции Евросоюза странам ЦВЕ и АКТ, высокие стандарты ЕС в отношении качества продуктов питания.

ЕС и США давно обвиняют друг друга в незаконной государственной поддержке лидеров гражданского авиастроения — американской корпорации *Boeing* и франко-германского концерна *Airbus*. По расчетам экспертов ЕС, с 1992 г. *Boeing* получил 23 млрд долл. от НАСА, министерств обороны и торговли и еще 3 млрд долл. через налоговые и другие льготы. США утверждают, что финансирование шло

только в результате легально выигранных прозрачных курсов. В ответ Вашингтон заявил, что *Airbus* получил от стран Евросоюза долгосрочные кредиты в размере 15 млрд евро по заниженным ставкам, что позволило компании запустить масштабное производство больших гражданских самолетов. В январе 2005 г. ЕС и США подали идентичные жалобы в ВТО. Осенью 2009 г. ВТО осудила практику субсидирования *Airbus*; решение в адрес американской системы субсидирования ВТО вынесла весной 2010 г.

Конфликт вокруг налоговых льгот экспортерам начался после того, как в 1971 г. Конгресс США освободил от налога часть прибыли, получаемой американскими компаниями за рубежом. Так США пытались стимулировать экспорт и бороться с дефицитом торгового баланса. В середине 1970-х годов ГАТТ (ныне ВТО) приравнивала эти льготы к экспортным субсидиям и признала их незаконными. В 1980-е годы США видоизменили свое законодательство, сохранив, однако, его суть. Руководство ЕС обратилось с жалобой в ВТО и выиграло спор.

В 2000 г. Конгресс США принял закон об экстерриториальном доходе. Он уменьшил размер прежней налоговой льготы, но расширил список компаний, на которые она распространяется. По подсчетам экспертов Евросоюза, ущерб, нанесенный европейским производителям такими льготами, превысил 4 млрд долл. Апелляционный суд ВТО снова встал на сторону ЕС и признал льготы незаконными. В 2004 г. Евросоюз начал вводить штрафные пошлины на ввозимые из США субсидируемые товары. В список попало 1600 наименований, в том числе изделия швейной промышленности, ветчина, помидоры, ананасы, сухое молоко, холодильники, атомные реакторы. Как следствие, в 2006 г. Соединенные Штаты отменили весь комплекс льгот, предоставлявшихся национальным экспортерам в рамках программы «Внешнеторговая корпорация» (*Foreign Sales Corporations*).

Банановый спор был инициирован в 1998 г. группой латиноамериканских стран — экспортеров бананов при активной поддержке США. Мишенью для критики стал преференциальный режим импорта бананов в ЕС из стран АКТ. В 2001 г. после арбитража ВТО Евросоюз был вынужден реформиро-

вать свой импортный режим и открыть внутренний рынок для тропических фруктов из стран вне зоны АКТ.

В 1999 г. Евросоюз запретил выдачу одобрений на импорт и использование новых видов генно-модифицированной продукции, а в 2003 г. ввел специальные правила ее маркировки. В ответ на это США, Канада, Аргентина и несколько других экспортеров сельхозпродукции подали на ЕС жалобу в ВТО. Свою позицию они обосновывали тем, что пока наука не нашла веских доказательств вреда, причиняемого здоровью человека подобными продуктами. Рассмотрев дело, ВТО постановила, что запрет, введенный Евросоюзом и отдельными государствами-членами на импорт генетически модифицированных продуктов, нарушает правила международной торговли, и признала его незаконным. Евросоюз со своей стороны не раз подавал в ВТО жалобу на США в связи с экспортом говядины, которая была произведена с использованием гормонов. Осенью 2009 г. министры сельского хозяйства 27 стран ЕС отказались от импорта из США генно-модифицированной кукурузы.

30.3. Отношения ЕС с Канадой

Общая характеристика. Основу официальных отношений ЕС с Канадой заложило подписанное в 1976 г. Рамочное соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве. До этого единственным документом, регулировавшим двусторонние отношения, было Соглашение 1959 г. об исследовании ядерной энергии в мирных целях. Начало полномасштабного, в том числе политического, сотрудничества сторон приходится на 1990 г., когда была подписана евро-канадская Трансатлантическая декларация, определившая формат двусторонних отношений на долгосрочную перспективу. Теперь ежегодно стороны проводят два двусторонних саммита и две встречи на уровне министров.

Во второй половине 1990-х годов ЕС и Канада заключили несколько секторальных соглашений, в том числе Соглашение о научно-техническом сотрудничестве 1995 г. (расширено в 1998 г.); Соглашение об образовании и профессиональной подготовке 1996 г. (дополнено в 2006 г.), Соглашение о та-

моженном сотрудничестве 1997 г.; Соглашение о взаимном признании стандартов и сертификатов 1998 г. (охватывает секторы телекоммуникационного и электротехнического оборудования, торговли фармацевтической продукцией и медицинским оборудованием); Ветеринарное соглашение 1998 г.; Соглашение о конкуренции 1999 г. (предусматривает сотрудничество надзорных служб, совместную борьбу против незаконных транснациональных картелей).

В 1996 г. была подписана Совместная политическая декларация об отношениях ЕС — Канада. Двустороннее политическое сотрудничество фокусируется на гуманитарных аспектах международной безопасности. Так, стороны совместно лоббируют принятие международной конвенции о запрете использования противопехотных мин и соглашения об ограничении продажи легкого индивидуального оружия, согласовывают позиции в отношении региональных конфликтов.

На рубеже 1990—2000-х годов Канада поддержала позицию ЕС в вопросе о незаконных с точки зрения существующего международного права экстерриториальных нормах американского законодательства (законы Хелмса-Бертон и Д'Амато). Оказался близок Канаде и критический подход ЕС к бойкоту администрацией Дж. Буша Киотского протокола и Устава Международного уголовного суда.

Партнерская повестка дня (ППД), подписанная в 2004 г., предусматривала развитие сотрудничества в сферах ОВПБ, внутренних дел и юстиции, охраны окружающей среды, обеспечения устойчивого роста. Стороны также обязались совместно работать в рамках программ ВТО по помощи развитию (так называемая «повестка дня Дохи»).

В развитие идей ППД в 2005 г. ЕС и Канада заключили Соглашение об общих условиях участия Канады в операциях кризисного регулирования ЕС. Канада активно участвует в миссиях ЕПБО в Афганистане, Конго, Пакистане и Ачехе (Индонезия). В 2005 г. было также подписано соглашение между Канадой и Европол, институализировавшее двустороннее полицейское сотрудничество. В рамках диалога по миграционной проблематике в 2007 г. стороны подписали меморандум о взаимопонимании в данной области. Пока не решен вопрос о распространении на граждан

всех государств — членов ЕС безвизового режима въезда в Канаду.

Как и в случае с США, с начала 2000-х годов ЕС практикует в отношениях с Канадой формат секторальных диалогов. Так, диалоги высокого уровня ведутся по проблемам энергетического сотрудничества и охраны окружающей среды.

ЕС и Канада сотрудничают по программе «Северного измерения», которая объединяет страны, имеющие интересы в арктической зоне. Стороны признают друг друга ключевыми игроками в Арктике и взаимодействуют по таким направлениям развития региона, как охрана окружающей среды, образование, здравоохранение и социальная защита. На рубеже 2000–2010 годов партнерство ЕС и Канады в Арктике приобретает особое значение в связи с обострением споров о государственной принадлежности арктических акваторий и шельфа.

Торгово-экономическое сотрудничество. ЕС является вторым по величине торговым партнером Канады после США. Канада же находится лишь на девятом месте в списке торговых партнеров ЕС. Но при этом объем торговли постоянно растет и на 2008 г. составил около 50 млрд евро. Основные статьи торгового обмена — продукция машиностроения, транспортное оборудование, химическая продукция (экспорт из ЕС); продукция машиностроения, сырье, сельхозпродукты (импорт в ЕС). Для торговли ЕС с Канадой характерно устойчивое, хотя и небольшое, положительное сальдо — 2,3 млрд евро в 2008 г. Накопленные прямые инвестиции стран ЕС в Канаде приблизились в 2007 г. к 160 млрд евро, а накопленные инвестиции Канады в ЕС составили 108 млрд евро.

Двусторонние торговые отношения основываются на запущенном в декабре 1998 г. механизме Евро-канадской торговой инициативы. В ее рамках стороны проводят консультации по вопросам многосторонней торговли, а также двусторонних отношений (в их числе правила конкуренции, электронная коммерция, интеллектуальная собственность, государственные заказы). С 1999 г. действует Канадско-европейский круглый стол бизнесменов. Он позволяет представителям деловых кругов формулировать и доводить до органов власти Канады и ЕС свою позицию по вопросам дву- и многосторонних торговых отношений.

В марте 2004 г. ЕС и Канада подписали двустороннее Соглашение о совершенствовании механизма торговли и инвестиций. Его цель — устранить имеющиеся барьеры на пути экономического сотрудничества сторон и предотвратить возникновение новых. Соглашение охватывает такие сферы, как взаимное признание дипломов, электронная торговля, финансовый сектор, государственные закупки, авторское право, наука и технология, защита окружающей среды. В 2007 г. стороны согласовали Дорожную карту по регулятивному сотрудничеству. В 2009 г. реализовалось десять проектов по сближению нормативной базы и стандартов по электронному оборудованию, фармацевтике, продовольственной безопасности, автомобилестроению и др.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Соединенные Штаты активно способствовали сближению стран Западной Европы после Второй мировой войны. Однако отношения ЕС и США долгое время развивались в ограниченном формате: сотрудничество в области экономики и отдельных отраслей не было дополнено полноценным политическим партнерством. Ситуация изменилась в 1990-е годы после распада биполярной системы мира. В 1990 г. была подписана Декларация об отношениях между ЕС и США, а в 1995 г. — Трансатлантическая повестка дня. Тем не менее до сих пор ЕС и США не заключили двустороннего договора, их отношения основываются на секторальных соглашениях и регулируются нормами международного права.

Несмотря на некоторые разногласия, отношения ЕС и США представляют собой подлинное стратегическое партнерство, основанное на общих ценностях и геополитических интересах. В наступившем столетии этот союз остается одним из главных факторов развития глобальной системы международных отношений.

2. Евросоюз и США являются друг для друга крупнейшими торговыми партнерами и инвесторами. Их товарооборот превышает 400 млрд евро, а объем накопленных с каждой стороны инвестиций приближается к 1 трлн долл. Экономические отношения сторон базируются на глубоком внутри-

отраслевом разделении труда, специализации и кооперации в передовых и наукоемких отраслях. Между партнерами регулярно возникают торговые споры, однако они затрагивают не более 1–2% взаимной торговли.

3. Отношения ЕС и Канады характеризуются стабильностью и отсутствием долгосрочных серьезных споров. Среди членов «Большой восьмерки», не входящих в ЕС, Канада является наименее проблемным партнером Евросоюза. Стратегическое значение евро-канадского партнерства может усилиться в контексте обострения глобальной конкуренции за Арктику.

Контрольные вопросы

1. Какие факторы стимулировали развитие отношений ЕС — США в 1990-е годы?

2. Кто в большей степени — ЕС или США — привержен принципу многосторонности в современных международных отношениях? Обоснуйте свой ответ примерами.

3. Каковы основные достижения и проблемы экономического сотрудничества ЕС и США?

4. В каких областях сотрудничество ЕС и Канады идет наиболее успешно?

5. Какие новые проблемы включены в орбиту евро-канадского сотрудничества в начале XXI в.?

Литература

Основная

Троицкий М. Трансатлантический союз 1991–2004: модернизация системы американско-европейского партнерства после распада биполярности / Научно-образоват. форум по междунар. отношениям. М., 2004. С. 65–94.

Guerin S., Napoli C. Canada and the European Union: Prospects for a Free Trade Agreement // CEPS Working Document. 2008. No 298. P. 2–16.

Vasconcelos A. de, Zaborowski M. (eds). European Perspectives on the New American Foreign Policy Agenda: the EU and the World in 2009. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2009. Jan. P. 43.

Дополнительная

Кейган Р. О рае и силе: Америка и Европа в новом мировом порядке. М., 2004.

Крыжановский А.В. От Картера до Буша: трансатлантические отношения в 1977–1993 гг. // Проблемы истории и политики стран Европы и Америки. М.: МГИМО, 2003. С. 4–35.

Bach J. US-Western European Relations: The Transatlantic Partnership in the Shadow of Globalisation // Global Focus. US Foreign Policy an the Turn of the Millenium / M. Honey, T. Barry (eds). N.Y., 2000.

Mestral A. de, Suss D. Prospects for a Deep Canada-EU Economic Agreement: A Closer Look at Foreign Investment // Canada-Europe Transatlantic Dialogue: Seeking Transnational Solution to 21st Century Problems. Policy Brief. 2009. Mar.

Глава 31

ОТНОШЕНИЯ ЕС СО СТРАНАМИ АЗИИ

- ◆ *Отношения ЕС с Японией* ◆ *Отношения ЕС с КНР*
- ◆ *Многостороннее сотрудничество*

Усиление процессов глобализации и быстрый рост международного влияния многих азиатских стран закономерно повышают значение региона в системе внешних связей ЕС. Характер евро-азиатских отношений складывается под воздействием разнообразных социально-экономических факторов. В Азии проживает почти 4 млрд человек, или 60% населения Земли. Для региона характерны крупные социально-экономические различия: одни страны принадлежат к группе промышленно развитых (Япония, Сингапур, Республика Корея), другие — к динамичным развивающимся, третьи — к беднейшим государствам мира.

Отношения ЕС с азиатским регионом развивается как в двустороннем, так и в многостороннем форматах. Они охватывают широкий спектр тем, в том числе: торговлю и инвестиции, политическое сотрудничество, научно-технические исследования, поддержание региональной безопасности, борьбу с изменением климата, защиту прав человека, прогнозирование и ликвидацию последствий природных катастроф. Своими наиболее важными, стратегическими партнерами в Азии Евросоюз считает Китай, Японию, Индию и Южную Корею.

31.1. Отношения ЕС с Японией

Общая характеристика. Япония — традиционный стратегический партнер Евросоюза. Во время холодной войны тесные отношения сторон диктовались логикой блокового противостояния. После ее окончания новым фактором, об-

условившим сохранение взаимной заинтересованности, стало значительное упрочение международных позиций Китая.

В течение нескольких десятилетий отношения ЕС и Японии не были оформлены в виде двусторонних соглашений о сотрудничестве. Исключением составляли соглашения о сотрудничестве в вопросах защиты окружающей среды (1977) и в области контролируемого термоядерного синтеза (1989). Основой стабильных официальных контактов стала подписанная в 1991 г. в Гааге Японией, с одной стороны, и ЕС и его государствами-членами — с другой, совместная Декларация. Она заложила базу для регулярных двусторонних встреч официальных лиц ЕС и Японии на высшем уровне, а также на уровне министров, членов Европейской комиссии и старших должностных лиц обеих сторон.

В июле 2000 г. на очередной японо-европейской встрече в верхах в Токио стороны приняли десятилетнюю Программу партнерства. Приоритетами нового этапа отношений стали:

- усиление координации действий сторон на международной арене;
- интенсификация экономического и торгового партнерства;
- выработка согласованного ответа на глобальные вызовы (экология, биоэтика, проблема старения населения и т.д.), заключение соглашения о сотрудничестве между Японией и Евратомом;
- сближение народов и культур, в частности, посредством обширных программ обменов.

Для реализации этих задач в декабре 2001 г. был принят десятилетний план действий.

В настоящее время японо-европейские отношения включают три основных компонента: политический диалог, торгово-экономические связи, сотрудничество в рамках глобальной и представляющей обоюдный интерес проблематики. Основными темами политического диалога являются проблемы региональной безопасности (Корейский п-ов, Юго-Восточная Европа), а также некоторые глобальные вызовы (борьба с международным терроризмом и изменение климата). По вопросу глобального потепления позиции Японии и ЕС практически совпадают. Обе стороны также едины в во-

просе о преждевременности снятия европейского эмбарго на военно-техническое сотрудничество с КНР. Двусторонняя встреча на уровне министров в октябре 1998 г. положила начало сотрудничеству правоохранительных органов ЕС и Японии (борьба с организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков, электронной преступностью и незаконной транспортировкой людей).

Торгово-экономическое сотрудничество. Япония — традиционный партнер и одновременно конкурент Евросоюза на мировых рынках, особенно в производстве и экспорте высокотехнологичных товаров. За последнее десятилетие доля Японии в торговле ЕС заметно снизилась вследствие увеличения импорта из Китая и России. В 2008 г. Япония занимала шестое место в списке торговых партнеров ЕС (4,1% его внешнеторгового оборота). Основными статьями экспорта ЕС в Японию являются машины и оборудование (в том числе транспортные средства), химические товары, сельскохозяйственная продукция. В японском экспорте преобладают машинно-технические изделия, прежде всего автомобили.

В торговле товарами Евросоюз имеет крупное отрицательное сальдо (32,4 млрд евро в 2008 г.), во многом обусловленное протекционистской политикой Японии. Одновременно ЕС имеет стабильный положительный баланс двусторонней торговли услугами (транспорт, связь, строительство, финансовые и страховые услуги, информация и др.) — 5,5 млрд евро в 2007 г. Поток прямых иностранных инвестиций из Японии в ЕС и из ЕС в Японию весьма нестабилен.

Политика ЕС в области торгово-экономических связей с Японией основывается на двух приоритетах:

- продвижение на японский рынок промышленной и сельскохозяйственной продукции государств-членов, а также банковских и финансовых услуг;
- сотрудничество с Японией в области науки и техники, промышленной кооперации и взаимных инвестиций.

С 1979 г. Евросоюз осуществляет рамочную программу EXPROM, задача которой — облегчить доступ европейских компаний на внутренний рынок Японии. Она включает три направления: помощь малым и средним предприятиям, стажировки персонала европейских компаний в Японии, це-

левая поддержка европейских экспортеров. Давно вошли в практику двусторонние промышленные форумы, а также круглые столы бизнесменов.

С 1994 г. стороны поддерживают так называемый Диалог по регулятивной реформе (*Regulatory Reform Dialogue*), призванный облегчить выход предприятий на внутренний рынок каждого из партнеров. На ежегодных заседаниях стороны согласовывают перечень позиций, по которым будет происходить взаимное устранение барьеров, и контролируют выполнение ранее принятых обязательств. В 2001 г. стороны подписали Соглашение о взаимном признании сертификатов и стандартов в области фармацевтического, химического, электрического и телекоммуникационного оборудования.

Новым шагом на пути либерализации взаимной торговли стало Соглашение о таможенном сотрудничестве ЕС и Японии, подписанное в январе 2008 г. Весной 2009 г. было решено начать работу над новым соглашением об экономическом сотрудничестве, которое должно заменить принятый в 2001 г. План действий в сфере японо-европейского сотрудничества. Соглашение должно создать правовые предпосылки для усиления экономической интеграции и снятия тарифных и нетарифных барьеров на пути взаимной торговли. Пока стороны не договорились о принципах дальнейшего экономического сближения. Для Брюсселя главным является снятие нетарифных ограничений и обеспечение доступа компаний ЕС на зарегулированный японский рынок. Токио добивается снижения тарифов и постепенного создания зоны свободной торговли.

31.2. Отношения ЕС с КНР

Общая характеристика. В последнее десятилетие XX в. новое качество приобрели отношения ЕС с динамично развивающейся Китайской Народной Республикой. Их правовую базу заложило подписанное в 1985 г. Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и КНР. Произошедший в 1994 г. обмен письмами дал толчок началу политического диалога.

Стратегия долгосрочной политики ЕС в отношении Китая была сформулирована в Сообщениях Европейской комиссии 1995, 1998 и 2001 гг. Она предполагала:

- интенсификацию и институционализацию политического диалога;
- ускорение интеграции Китая в мировую экономику и содействие его вступлению в ВТО;
- поощрение процесса демократизации в КНР;
- развитие инвестиционной активности ЕС в КНР.

Некоторые цели из этого перечня уже достигнуты: в 2001 г. Китай при поддержке Евросоюза стал членом ВТО, налажен механизм постоянного политического диалога, регулярно проводятся саммиты ЕС — КНР.

В январе 2007 г. Евросоюз и КНР приступили к переговорам с целью заключить соглашение о стратегическом партнерстве, которое заменит Соглашение о торговле и сотрудничестве 1985 г. Новый документ заложит правовую основу 22 секторальных диалогов. На 2010 г. стороны ведут диалоги в таких областях, как сельское хозяйство, транспорт, энергетика, региональное развитие, макроэкономическая политика и регулирование финансовых рынков, охрана окружающей среды, торговая политика, продовольственная безопасность и др.

Евросоюз поддерживает проведение политических и экономических реформ в КНР. Брюссель добивается большей открытости китайской политической системы, оспаривает правомерность присоединения Тибета к КНР и уделяет большое внимание защите прав человека. Целями ЕС в рамках двустороннего диалога по правам человека являются: ратификация и применение конвенций ООН; сотрудничество с международными правозащитными организациями; ограничение применения смертной казни; реформа уголовного законодательства; уважение прав заключенных; свобода отправления религиозных обрядов; уважение права на создание организаций; уважение культурных и религиозных прав населения в Тибете и Синьцзяне.

Со своей стороны Пекин регулярно поднимает вопрос о снятии европейского эмбарго на поставку оружия Китаю. Однако ЕС увязывает отмену эмбарго с ходом либерализации политического режима в КНР. Неготовность китайских властей идти в этом вопросе навстречу Брюсселю делает снятие эмбарго маловероятным.

Значительное внимание Брюссель уделяет ходу административных реформ в КНР, а также реализации социальных и экологических программ. В настоящее время более 80% вырабатываемой в КНР энергии дают угольные ТЭЦ. Поэтому страна скоро может стать крупнейшим в мире производителем двуоксида углерода и ключевым игроком в деле предотвращения климатических изменений.

Торгово-экономическое сотрудничество. Для ЕС экономическое значение Китая намного превосходит его политический вес. Взаимный товарооборот быстро растет: в 2003 г. он составлял 135 млрд евро, а в 2008 г. — уже 326 млрд евро. Это позволило КНР стать вторым по объему торговли партнером ЕС (11,4% его товарооборота) после США. Страны ЕС поставляют в Китай машины и оборудование, транспортные средства, химические товары. Основными статьями китайского экспорта являются офисное и телекоммуникационное оборудование, текстиль и одежда.

После того как в 1980-е годы Китай встал на путь экономических преобразований, баланс его торговли с ЕС стал меняться. Сначала положительное сальдо ЕС уменьшилось, а потом сменилось растущим дефицитом. В 2008 г. Евросоюз экспортировал в Китай товаров на 78 млрд евро и импортировал на 248 млрд евро, т.е. дефицит составил 170 млрд евро. Причину столь крупного дисбаланса Брюссель видит в том, что, форсируя свой экспорт, Китай оставляет закрытым внутренний рынок и поддерживает заниженный курс юаня.

ЕС ведет постоянный диалог с КНР о либерализации китайского внутреннего рынка. Важным этапом на этом пути стало соглашение об условиях приема КНР в ВТО. По нему Китай обязался расширить доступ европейских компаний на внутренний рынок и провести либерализацию инвестиционного режима. Хотя накопленные европейские ПИИ в китайскую экономику намного больше китайских инвестиций в экономику ЕС (соответственно 38 и 5 млрд евро в 2007 г.), Евросоюз крайне заинтересован в широком доступе на емкий внутренний рынок Китая. В 2002 г. стороны учредили механизм консультаций в торговле промышленной продукцией, а в 2008 г. начался Диалог высокого уровня по вопросам экономики и торговли (в его рамках ежегодно проходят встре-

чи членов Европейской комиссии и правительства КНР). В числе обсуждаемых вопросов торговля и инвестиционное сотрудничество, взаимный доступ на рынки, защита прав на интеллектуальную собственность.

События и факты. Конкуренция на рынках текстиля и одежды

Китай является первым, а Евросоюз — вторым экспортером текстиля и текстильных товаров в мире. Однако номенклатура их поставок различна: Китай специализируется на простой и дешевой продукции, в то время как ЕС — на качественной одежде, производимой под известными торговыми марками. После истечения срока действия многостороннего соглашения ВТО о торговле текстилем и одеждой Евросоюз, как и остальные члены этой организации, отменил с 1 января 2005 г. квоты на импорт данных товаров и европейский рынок захлестнула волна китайского текстиля. За I кв. 2005 г. поставки свитеров и мужских брюк выросли на 400%, а футболок — на 160%.

По инициативе обеспокоенных европейских производителей Комиссия ЕС начала консультации с Министерством торговли КНР. Летом стороны подписали меморандум, согласно которому до 2008 г. годовой прирост поставок по наиболее проблемным группам товаров ограничивался 8–12% в год. Соглашение распространялось на десять категорий изделий, в том числе пуловеры, мужские брюки, женские платья и блузки, постельное белье, ска-терти, хлопчатобумажные ткани, льняную пряжу.

С 2008 г. Евросоюз снял названные ограничения, а с 2009 г. окончательно упростил порядок ввоза текстильных изделий, отменив импортные лицензии. За 2005–2008 гг. импорт китайского текстиля в ЕС увеличился почти на 40%, одежды — на 50%. В этих условиях ЕС сделал упор на развитие экспорта высококачественной одежды. За указанный период ее поставки в третьи страны выросли на 23%, в том числе в Россию, Украину и ОАЭ — почти вдвое.

Китай давно и настойчиво добивается от Евросоюза предоставления ему статуса страны с рыночной экономикой, что, в частности, усилило бы позиции китайских предприятий в

проводимых Европейской комиссией антидемпинговых расследованиях. На середину 2009 г. почти 100 стран — членов ВТО признали Китай рыночной экономикой. Однако Евросоюз пока не готов пойти навстречу требованиям Пекина и добивается большего открытия китайского рынка товаров и услуг, включая банковские. По условиям вступления КНР в ВТО, все ее члены должны будут представить стране указанный статус к 2016 г. Не исключено, что Евросоюз отложит решение до этой даты.

Таким образом, экономическое сотрудничество ЕС и КНР, несмотря на его внушительный масштаб, имеет несколько проблемных зон, провоцирующих взаимное беспокойство и недоверие. Они наряду с политическими претензиями Брюсселя к Пекину будут ограничивать дальнейшее сближение сторон в течение ближайшего десятилетия.

31.3. Многостороннее сотрудничество

Многостороннее сотрудничество Евросоюза с азиатско-тихоокеанским регионом развивается на нескольких основных площадках, главными из которых являются отношения ЕС с АСЕАН и форум «Азия — Европа».

АСЕАН — традиционный партнер ЕС в Азии. Отношения сторон базируются на Соглашении о сотрудничестве между ЕС и странами — членами АСЕАН 1980 г. Группировка, куда на тот момент входило значительное число несоциалистических государств, рассматривалась евроатлантическим сообществом как союзник в противостоянии советскому влиянию в Азии. С самого начала отношения ЕС с АСЕАН включали политический диалог, торгово-экономическое, а также секторальное сотрудничество. Регулярно (раз в полтора года) проходят заседания Совместного комитета ЕС — АСЕАН.

Политическое сотрудничество осуществляется как посредством регулярных встреч на уровне министров и старших должностных лиц, так и по линии Регионального форума АСЕАН созданного в 1994 г. с участием ЕС для обсуждения проблем региональной безопасности. В 1997–2000 гг. Евросоюз заморозил политическое сотрудничество с АСЕАН, протестуя против того, чтобы членом группировки стала Мьянма

(Бирма), где власть находится в руках военных. В настоящее время вопрос о проведении политических реформ в этой стране остается одной из центральных тем диалога ЕС с АСЕАН.

На большинство стран АСЕАН (кроме Таиланда, Индонезии и Сингапура) распространяется общая система преференций ЕС. Данные государства могут получать разовую финансовую помощь из бюджета ЕС, в котором имеется статья расходов на помощь развитию. В 2008 г. экспорт ЕС в страны АСЕАН составил 56 млрд евро, а импорт — 79 млрд евро.

В 1997 г. на министерской встрече ЕС — АСЕАН в Сингапуре была принята совместная Декларация о «новой динамике» двусторонних отношений. В ней предлагалось углублять политическое сотрудничество, а также активизировать сотрудничество в сфере экономики и предпринимательства. Продолжая эту линию, в 1999 г. стороны приняли Рабочую программу, главная задача которой — облегчить взаимный доступ на рынки. Для этого были предусмотрены следующие меры: создание механизма регулярных консультаций торговых экспертов, согласование стандартов и сертификатов, упрощение таможенных процедур, либерализация рынков.

В 2005 г. ЕС и АСЕАН создали совместную рабочую группу (*Vision group*) для рассмотрения вопроса о формировании зоны свободной торговли. Тогда же был начат так называемый диалог по неторговым вопросам, т.е. механизм секторального сотрудничества. Он охватывает такие области, как энергетика, морской и воздушный транспорт, права и стандарты интеллектуальной собственности, высшее образование, информационное общество. Брюссель предполагает перейти к зоне свободной торговли с АСЕАН посредством заключения соответствующих двусторонних соглашений со странами — членами этой организации. В 2010 г. ЕС приступил к переговорам о создании ЗСТ с Сингапуром.

Форум «Азия — Европа» (*Asia-Europe Meeting — ASEM*, рус. — АСЕМ) представляет собой неформальный диалог государств — членов ЕС и стран Азии, образованный в ответ на произошедшие в 1990-е годы кардинальные сдвиги в мировой политике и экономике. Инициаторами создания форума выступили в 1994 г. Франция и Сингапур, а первый

саммит Азия — ЕС состоялся в 1996 г. в Бангкоке, столице Таиланда. В настоящее время участниками форума являются все 27 членов ЕС, 10 участников АСЕАН, а также Китай, Индия, Япония, Монголия, Пакистан и Республика Корея. В рамках форума регулярно проходят встречи глав государств и правительств (саммиты) и министров (иностранных дел, экономики, финансов, науки и техники и т.п.). По наиболее актуальным вопросам формируются рабочие группы. Тематика форума включает широкий круг вопросов политики, экономики и культуры.

Основными направлениями политического диалога являются защита прав человека, демократизация политических режимов, совместные меры укрепления региональной стабильности. В рамках экономического диалога реализовано несколько проектов, в том числе создан трастовый фонд, организован форум по проблематике государственного долга, учрежден «Исследовательский проект Кобе», занимающийся проблемами регионального валютного сотрудничества, госдолга и валютных курсов. План действий в целях поощрения инвестиций позволил сторонам наладить обмен информацией о национальных инвестиционных режимах. Принятый в 2008 г. План содействия торговле направлен на устранение нетарифных ограничений и снижение транзакционных издержек. Важной целью экономического диалога объявлено создание зоны свободной торговли АСЕМ. Евросоюз также заинтересован в расширении присутствия евро и европейских ценных бумаг — евробондов — на региональном финансовом рынке. Культурное сотрудничество в рамках АСЕМ сосредоточено в основном на вопросах охраны памятников истории и культуры азиатского региона.

Тематика совместных действий стран АСЕМ постоянно расширяется. В 2009 г. впервые состоялись министерские встречи по вопросам транспорта и энергетической безопасности. В январе 2010 г. была проведена совместная операция таможенных служб, в ходе которой проверялось содержимое контейнеров, переправляемых морским путем из азиатских портов в порты стран ЕС. По итогам операции были обнаружены и уничтожены крупные партии контрафактных сигарет, табака и спортивных товаров.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Взаимоотношения ЕС со странами Азии прошли два этапа развития. В период холодной войны сложилось стратегическое партнерство ЕС и Японии, которая была и остается главной опорой евроатлантического сообщества в Азии. Тогда же началось сотрудничество ЕС с АСЕАН. Геополитические сдвиги конца XX в. — распад биполярной системы и быстрый рост международного влияния КНР — изменили приоритеты внешней политики Евросоюза в регионе. Япония перестала быть его главным экономическим партнером, ее место занял Китай. Одновременно Брюссель усилил дву- и многосторонние контакты с государствами Азии, расширил тематику сотрудничества и усилил его институциональную базу.

2. В отношениях с КНР Евросоюз добивается открытия внутреннего рынка страны для европейских компаний и пытается найти адекватный ответ быстро растущему импорту китайских товаров. Позиции сторон заметно расходятся по вопросам прав человека, причем здесь Пекин нередко игнорирует поступающие из Брюсселя рекомендации.

3. На новый уровень отношения ЕС с АСЕАН вышли в начале XXI в. **Взаимное открытие рынков, как предполагается, приведет к созданию ЗСТ.** Все более интенсивным становится политический диалог, при этом ЕС содействует демократизации политических режимов азиатских стран в соответствии с его стандартами. Значительную роль в развитии сотрудничества ЕС с азиатским регионом играет учрежденный в середине 1990-х годов форум «Азия — Европа». Он, в частности, позволил вовлечь в систему многостороннего сотрудничества важных региональных игроков, не входящих в АСЕАН: Японию, Китай, Индию, Республику Корею.

Контрольные вопросы

1. Чем объясняется отрицательное сальдо внешней торговли ЕС с Японией?

2. Какие проблемы существуют в политическом диалоге ЕС и КНР?

3. Как вступление Китая в ВТО в 2001 г. повлияло на его торгово-экономические отношения с ЕС?

4. Каковы основные направления диалога ЕС с АСЕАН?
5. Каким образом форум «Азия — Европа» способствует развитию многостороннего сотрудничества ЕС со странами Азии?

Литература

Основная

European Commission. Regional Programming for Asia: Strategy Document 2007–2013. Brussels, 2007. May. URL: <http://www.europa.eu>

Gilson J. Japan and the European Union: A Partnership for the Twentieth-First Century? Basingstoke: Macmillan, 2000. P. 89–120.

Pastor A., Gosset D. The EU — China Relationship: A Key to the 21st Century Order. URL: <http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/848.asp>

Дополнительная

Aggarwal V., Fogarty, E. (eds). EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. P. 1–40.

Anderson P., Wiessala G. (eds) The European Union and Asia: Reflections and Re-orientations/ Rodopi // Amsterdam—New York, 2007. P. 173–191.

Asian — European Relations: Building Blocks for Global Governance? L.: Routledge, 2008. P. 3–31.

Глава 32

ОТНОШЕНИЯ ЕС СО СТРАНАМИ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

♦ *Интеграционные процессы в регионе* ♦ *Отношения ЕС с регионом ЛАКБ*

В Латинской Америке и Карибском бассейне (ЛАКБ) находится 35 стран с населением более 550 млн человек и совокупным ВВП, составляющим около 9% мирового. За последние два десятилетия регион заметно укрепил свои позиции в мировой экономике и политике. Бразилия, Мексика, Аргентина, Чили и Венесуэла сделали большой шаг вперед в развитии промышленности, транспорта, ядерной энергетики, авиастроения, электроники и информатики. Вместе с тем общими для стран региона проблемами являются политическая и финансовая нестабильность, слабость демократических институтов и рыночной инфраструктуры. Хотя по среднему уровню благосостояния латиноамериканские страны намного превосходят Китай и догоняют Польшу, им не удается сократить масштабы нищеты и социального неравенства. Более 200 млн человек, или свыше 40% населения Латинской Америки, живет за чертой бедности.

32.1. Интеграционные процессы в регионе

Несмотря на общее историческое прошлое и схожесть культурных традиций, страны Латинской Америки не представляют собой целостного социально-экономического пространства. Они заметно отличаются по времени получения независимости, размеру территории, обеспеченности природными ресурсами, степени индустриализации и уровню жизни населения. Не способствуют единству межгосударственные споры и вооруженные конфликты. Тем не менее с 1960-х го-

дов в Латинской Америке создаются региональные объединения. Их главная цель — уменьшение зависимости от США за счет развития отношений между государствами-участниками.

Объединительные процессы развиваются вокруг четырех основных центров:

- наиболее развитые страны — Аргентина, Бразилия, Уругвай, Чили;
- Андские страны (Венесуэла, Колумбия, Перу, Эквадор, Боливия);
- страны Карибского бассейна;
- страны Центральной Америки — Коста-Рика, Никарагуа, Гватемала, Гондурас, Сальвадор, Панама.

Мексика в силу пограничного географического положения является своего рода мостом между США и Южной Америкой.

Латиноамериканская ассоциация свободной торговли (ЛАСТ) была создана в 1960 г. по инициативе крупнейших стран региона — Мексики, Аргентины и Бразилии. Ее членами также стали Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Колумбия, Эквадор, Венесуэла и Боливия. ЛАСТ планировала создать свободную экономическую зону путем постепенной отмены таможенных барьеров. Эта цель не была реализована: торговые интересы участников разошлись ввиду разного уровня их экономического развития.

В 1980 г. ЛАСТ была реорганизована в Латиноамериканскую ассоциацию интеграции (ЛАИ). Ее полноправными членами являются 12 стран, включая 11 бывших участников ЛАСТ и Кубу. Ассоциированными членами стали 11 государств, в том числе три европейских — Испания, Италия и Португалия. Современной целью ассоциации является создание региональной зоны преференциальных экономических отношений с последующим формированием общего рынка. Для этого используются три основных инструмента:

- применение к товарам, произведенным в странах региона, более низких тарифов, по сравнению с товарами из третьих стран;
- заключение договоров в рамках всей группировки;
- заключение субрегиональных договоров, в которых участвуют два или более государства-члена.

Центральноамериканский общий рынок (ЦАОР) (*Mercado Común Centramericano*) образовали в 1960 г. четыре государства — Гватемала, Гондурас, Никарагуа и Сальвадор, к которым позже присоединилась Коста-Рика. Рассчитанный на 20 лет договор предусматривал поэтапную отмену таможенных пошлин, введение единого тарифа и создание общего рынка. Вследствие вооруженного конфликта между Гондурасом и Сальвадором в 1969 г. деятельность организации была приостановлена. Только в 1990 г. президенты государств-членов согласовали план реформирования ЦАОР. В 1993 г. вступило в силу соглашение о свободной торговле, а в 2008 г. — соглашение о таможенном союзе. Аналогичные соглашения разрабатываются в сфере торговли услугами и движения капиталов.

Андское сообщество наций (*Comunidad Andina*) до 1997 г. — группа, пакт создано в 1965 г. в составе Боливии, Колумбии, Перу, Чили (вышла из группы в 1976 г.) и Эквадора. С 1973 г. членом этой организации стала Венесуэла.

Андский пакт снижал особую известность как попытка группы развивающихся стран ослабить влияние иностранных монополий на развитие национальных экономик. Для этого были введены ограничения на вывоз ПИИ за границу, а также запрещено присутствие иностранного капитала в некоторых отраслях — в страховании, внутренней торговле, транспорте, средствах массовой информации. Данный курс проводился в первые годы существования альянса, когда тон в нем задавали Чили (в период правительства Народного единства Сальвадора Альенде), Боливия и Перу. 1980-е годы стали для группировки периодом застоя.

В 1990 г. были приняты Андская стратегия и Акт мира, содержащие три основные цели: углубление процесса интеграции; реализация ее отдельных этапов (ЗСТ, таможенный союз) и постепенное создание Андского общего рынка.

Уже в 1993 г. начала действовать ЗСТ, были открыты рынки услуг и частично — транспортных перевозок. В 2000-е годы участники группировки реализовывали совместные программы в области социальной защиты, продовольственной безопасности, миграции, охраны окружающей среды. Однако после прихода к власти сначала в Венесуэле, а потом в

Боливии и Эквадоре левых политиков Андское сообщество оказалось в кризисе из-за серьезных разногласий между ними и правыми, находящимися у власти в Перу и Колумбии. В 2006 г., после подписания правительствами Колумбии и Перу соглашений о свободной торговле с США, Венесуэла вышла из Андского сообщества.

Группа Рио (*Grupo de Rio*). В середине 1980-х годов в Бразилии, Уругвае, Аргентине, Чили и Парагвае на смену авторитарным режимам пришли избранные демократическим путем правительства и главы государств. После серии переговоров в 1983 г. они учредили Контадорскую группу, которая в 1986 г. была преобразована в Группу Рио. Сейчас в нее входит 23 государства ЛАКБ, а также Карибское сообщество, объединяющее малые островные государства Карибского моря. Целью группы является развитие межгосударственного политического сотрудничества и содействие поддержанию мира в регионе. Группа Рио вносит существенный вклад в разрешение региональных конфликтов. Так, в конце 1980-х годов при ее посредничестве были урегулированы внутренние вооруженные конфликты в Сальвадоре и Никарагуа.

Меркосур. Южноамериканская зона свободной торговли — Меркосур (*Mercado Comun del Sur — Mercosur*) была создана в 1991 г. в составе Бразилии, Аргентины, Уругвая и Парагвая. С 1 января 1995 г. в Меркосур начал функционировать таможенный союз. Был введен единый таможенный тариф в отношении третьих стран, который охватил 85% товарных позиций. Таким образом, альянс повысил свой статус, превратившись из зоны свободной торговли в таможенный союз.

Ассоциированными членами объединения также являются Венесуэла, Боливия, Колумбия, Чили, Перу и Эквадор. Мексика участвует в организации в качестве наблюдателя. Ассоциированные члены пользуются тарифными преференциями во внутрорегиональной торговле, но не обязаны применять единый тариф в торговле с третьими странами.

Участники группировки заключили между собой ряд соглашений в области промышленности, энергетики, сельского хозяйства, здравоохранения. В 2007 г. было подписано соглашение о создании Банка Юга (*Banco del Sur*). Его цель — фи-

нансировать крупные региональные проекты без привлечения средств Всемирного банка и МВФ. Осенью 2009 г. были утверждены устав банка и принципы его кредитной политики. Подписной капитал банка составит 20 млрд долл.

АЛБА (исп. *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América — Tratado de Comercio de los Pueblos*) — новая интеграционная субрегиональная группировка стран ЛАКБ. В ее состав входят девять стран: Боливия, Венесуэла, Куба, Эквадор, Никарагуа, Гондурас, Доминика, Антигуа и Барбуда, Сент-Винсент и Гренадины. Альянс был создан в 2004 г. по инициативе лидеров Венесуэлы Уго Чавеса и Кубы Фиделя Кастро. Его цель — содействие торговле и кооперации между государствами-членами без участия США и в интересах народов участвующих стран, а в долгосрочной перспективе — создание конфедерации стран-участниц. До 2009 г. объединение называлось Боливарианская альтернатива для народов нашей Америки, сейчас его официальное наименование — Боливарианский альянс для народов нашей Америки — Торговый договор народов.

По замыслу создателей, АЛБА является воплощением идей лидера латиноамериканского национально-освободительного движения Симона Боливара. В политическом плане проект предполагает создание конфедерации латиноамериканских государств. В сфере экономики планируется формирование единого производственного комплекса на основе госсектора, включая объединение государственных нефтяных и газовых компаний. Однако готовность к этому большинства стран региона остается под вопросом. В апреле 2009 г. на саммите стран — участниц АЛБА принято решение ввести с 1 января 2010 г. региональную расчетную единицу — сукре. В дальнейшем она должна стать полноценной региональной валютой.

32.2. Отношения ЕС с регионом ЛАКБ

Со времен Великих географических открытий Латинская Америка и Европа связаны общей историей, культурой и религией. После того как в первой половине XIX в. колонии и зависимые территории европейских государств добились независимости, роль Европы в регионе стала быстро падать.

В 1923 г. США провозгласили принцип невмешательства европейских стран во внутренние дела Западного полушария (доктрина Монро) и постепенно превратили его в зону своего политического и экономического влияния.

Для ЕЭС Латинская Америка долго не представляла интереса, поскольку внешнеполитическим приоритетом были страны АКТ. Положение стало меняться после того, как в 1986 г. в Сообщество вступили Испания и Португалия, претендовавшие на роль моста между Европой и Южной Америкой. Однако в тот же период внимание к региону усилили и США. В 1988 г. они выдвинули собственную интеграционную инициативу — НАФТА (*North American Free Trade Agreement*), в которой участвуют США и Канада и к которой в 1994 г. присоединилась Мексика. Более того, на саммите американских государств в Майами в декабре 1994 г. Вашингтон предложил создать Всеамериканскую зону свободной торговли (*Free Trade Area of the Americas — FTAА*), которая объединила бы все страны Северной и Южной Америки, кроме Кубы. Правда, в 2005 г. переговоры зашли в тупик и больше не возобновлялись.

Активизации иберо-латиноамериканских¹ отношений во многом способствовала проведенная в 1999 г. первая встреча глав государств и правительств двух регионов. Сегодня стороны взаимодействуют по широкому кругу вопросов, который включает политику, экономику, социальное развитие, научные исследования и обмен технологиями, культуру и образование, охрану окружающей среды, борьбу с наркотиками и наркобизнесом, регулирование миграции и др.

Выделятся три основных уровня сотрудничества. Первый — отношения ЕС со всей группой стран ЛАКБ, второй — отношения ЕС с субрегиональными группировками и третий — отношения ЕС с отдельными странами региона.

Многостороннее сотрудничество. Европейский Союз является вторым по значению торговым партнером Латинской Америки и первым — для стран Меркосур и Чили. За 1998—2008 гг. стоимость товарооборота удвоилась и приблизилась

¹ Между странами Пиренейского, или Иберийского, полуострова — Испанией и Португалией и Латинской Америки.

к 200 млрд евро. Из Евросоюза в страны ЛАКБ поступает основная часть ПИИ, в 2007 г. их накопленный объем составлял почти 230 млрд евро.

Экономическое значение ЕС в Латинской Америке возрастает с севера на юг. Если Мексика и государства Центральной Америки традиционно тесно связаны с США, то государства Южной Америки все больше ориентируются на отношения с Европой. На протяжении последних 10 лет ЕС реализовал в регионе по линии программ помощи более 450 проектов общей стоимостью 3 млрд евро. Примерно столько же вложил в инфраструктурные и социальные проекты Европейский инвестиционный банк.

С 2006 г. действует Европейско-латиноамериканская парламентская ассамблея — ЕВРОЛАТ. В ее рамках работают три постоянных комитета: по политике, безопасности и правам человека; по экономике и финансам; по окружающей среде, социальным вопросам, образованию и культуре.

Саммиты ЕС — Латинская Америка формируют общую повестку дня и линию взаимодействия двух регионов. Они проводятся каждые два года.

Первый в истории саммит глав 48 государств стран ЕС и ЛАКБ состоялся в июне 1999 г. в Рио-де-Жанейро. В итоговой декларации указывалось, что стороны являются друг для друга стратегическими партнерами. Были выделены три главных направления действий: политическое сотрудничество, торгово-экономическое сотрудничество и финансирование отдельных программ. Сферами взаимного интереса назывались борьба с бедностью и социальным неравенством; охрана окружающей среды; развитие образования; противодействие преступности, наркобизнесу и терроризму.

Второй саммит состоялся в 2002 г. в Мадриде, третий — в 2004 г. в Гвадалахаре (Мексика), четвертый — в 2006 г. в Вене. Традиционно обсуждались направления политического и торгово-экономического сотрудничества, вопросы развития гражданского общества, укрепления демократии и защиты прав человека. Ввиду региональной специфики Латинской Америки неотъемлемой частью повестки дня стали: борьба с организованной преступностью и наркобизнесом, борьба с бедностью и социальным неравенством. В целях повышения

качества образования был разработан план создания общего образовательного пространства стран ЕС и Латинской Америки. Среди международных проблем особое внимание стороны уделяют укреплению мира, борьбе с терроризмом и защите окружающей среды.

Пятый саммит прошел в мае 2008 г. в столице Перу г. Лиме. Самыми актуальными темами стали рост мировых цен на продовольствие и использование биотоплива. Отдельные страны ЕС обвинили Бразилию, где каждый второй продаваемый автомобиль использует спиртосодержащее топливо из сахарного тростника, в дестабилизации рынков продовольствия. Благодаря заступничеству Испании эта позиция не нашла отражения в итоговой декларации. Стороны договорились осуществлять совместные действия в борьбе с изменением климата, а также в целях защиты лесов и водоемов, сохранения рыбных ресурсов. Участники выразили озабоченность по поводу конфликта между Колумбией, Эквадором и Венесуэлой, а также территориальных споров между Перу и Чили, Парагваем и Боливией. Бразилия предложила организовать Латиноамериканский оборонный комитет, целью которого будет нераспространение оружия между его членами посредством запрета на продажу.

Следующий саммит ЕС — ЛАКБ состоялся в мае 2010 г. в Мадриде. Принятый двухлетний план действий включал такие традиционные вопросы, как защита окружающей среды и борьба с изменением климата, развитие региональной интеграции, управление миграционными потоками, развитие системы образования и содействие занятости, борьба с наркотиками. Среди новых тем — развитие информационной экономики и борьба с информационным неравенством.

В традициях ЕС принимать долгосрочные программы отношений с его крупными партнерами. Не является исключением и Латинская Америка. Новая стратегия отношений с регионом была принята Европейской комиссией в 2005 г. Документ ставил цель интенсифицировать политический диалог двух партнеров, чтобы усилить их роль в поиске ответов на вызовы глобализации, включая изменение климата, сохранение лесного массива, развитие биотехнологий, борьбу с наркобизнесом и коррупцией.

Осенью 2009 г. Комиссия приняла обновленный вариант стратегии, озаглавленный «Европейский Союз и Латинская Америка: глобальные игроки и партнеры». Приоритетами ЕС на данном направлении названы развитие региональной интеграции в Латинской Америке и заключение с субрегиональными группировками соглашений об ассоциации, сотрудничество в целях борьбы с бедностью и социальным неравенством, а также повышение уровня образования в странах ЛАКБ. Предлагается оформить три новых предметных диалога по вопросам:

- макроэкономического регулирования и финансового надзора;
- окружающей среды, изменения климата и энергетики;
- сотрудничества в сфере науки, инноваций и высшего образования.

Отношения с субрегиональными группировками Европейский Союз строит в целом в едином формате. Главной целью является подписание рамочных соглашений об ассоциации, аналогичных тем, которые на протяжении нескольких десятилетий ЕС заключает с третьими странами. Структура соглашений, которые Брюссель предлагает субрегиональным группировкам ЛАКБ, стандартна. Она состоит из трех частей: политического диалога, сотрудничества по широкому кругу экономических и социальных вопросов и зоны свободной торговли.

В 1990-е годы Евросоюз надеялся заключить подобные соглашения со всеми субрегиональными группировками Латинской Америки и таким образом создать крупнейшую в мире ЗСТ. Однако именно третий раздел соглашений стал предметом серьезных разногласий. Сегодня надежд на формирование иберо-американской зоны свободной торговли фактически не осталось.

Меркосур и ЕС подписали в 1995 г. межрегиональное рамочное соглашение о сотрудничестве, которое вступило в силу в 1999 г. Стороны поддерживают активный политический диалог, регулярно проводят встречи глав государств и правительств, а также министров иностранных дел и высших должностных лиц. В 2000 г. ЕС и Меркосур начали переговоры о заключении соглашения об ассоциации, но в 2004 г.

переговоры о зоне свободной торговле были прерваны. Страны Меркосур настаивали на том, чтобы ЕС снял пошлины на 77% их экспортных товаров, а также увеличил квоты на говядину, муку, рис, бананы, сахар. Евросоюз добивался либерализации своих поставок промышленных товаров, в том числе автомобилей и средств связи. Несмотря на неудачу торговых переговоров, в 2008 г. стороны решили начать сотрудничество в трех новых областях: науки и техники, инфраструктуры и альтернативных источников энергии.

Андское сообщество наций и ЕС начали политический диалог в 1996 г., а в 2003 г. подписали Соглашение о политическом диалоге и сотрудничестве, которое пока не ратифицировано. Попытка ЕС заключить с группировкой полноценное соглашение об ассоциации провалилась из-за остановки в 2008 г. переговоров по ЗСТ. Одним из самых острых был вопрос о расширении квот и снятии защитных пошлин на импорт бананов. В ответ Евросоюз применил новую стратегию: по первым двум частям соглашения (политическому диалогу и социально-экономическому сотрудничеству) продолжают рамочные переговоры, а переговоры по торговле переведены в двусторонний формат.

ЕС и шесть стран Центральной Америки (пять членов ЦАОР и Панама) оформили в 1984 г. так называемый Диалог Сан Хосе. Его цель — поиск мирных путей урегулирования вооруженных конфликтов. В настоящее время именно взаимодействие по политическим вопросам составляет основу отношений двух группировок. В 2003 г. они подписали Соглашение о политическом диалоге и сотрудничестве, а в 2007 г. провели первый тур переговоров о заключении полноценного соглашения об ассоциации. Стороны согласовали условия экспорта наиболее чувствительных для центральноамериканских стран товаров — бананов и кофе, после чего летом 2009 г. переговорный процесс прервался вследствие политического конфликта в Гондурасе.

Группа Рио и Евросоюз взаимодействуют в формате встреч на уровне министров иностранных дел. Они проводятся с 1990 г. раз в два года. До того как в 1999 г. были учреждены саммиты ЕС — ЛАКБ, эти встречи были главным инструментом взаимодействия ЕС с регионом Латинской Америки.

Последняя встреча состоялась в мае 2009 г. в Праге. На ней обсуждалось воздействие мирового финансового кризиса на экономику Европы и Латинской Америки, а также проблемы энергетической безопасности и изменения климата.

Двусторонние отношения с латиноамериканскими странами становятся в последние годы для Евросоюза все более значимыми. К этому Брюссель пришел после серии неудач в его стратегии развития отношений с субрегиональными группировками, в частности по переговорам о либерализации торговли. ЕС ставит цель заключить соглашение об ассоциации с каждой отдельной страной. Пока они подписаны только с двумя государствами — Мексикой (2000) и Чили (2002). В отношении наиболее важных партнеров из числа стран ЛАКБ Европейская комиссия разработала многолетние программы развития сотрудничества на 2007–2013 гг.

Все большее внимание ЕС уделяет развитию отраслевого сотрудничества, в том числе в наиболее привлекательных для стран ЛАКБ областях, связанных с их курсом на модернизацию. Речь идет о сотрудничестве в области науки и техники, обмена технологиями, высшего образования, авиационной промышленности, атомной энергетики.

Бразилия и ЕС заключили в 1992 г. соглашение о сотрудничестве. Летом 2007 г. во время португальского председательства в Лиссабоне состоялся первый саммит ЕС — Бразилия. На нем стороны присвоили друг другу статус стратегических партнеров и определили приоритетные направления действий. В их числе энергетика и разработка альтернативных видов топлива, промышленное развитие, интеллектуальная собственность, ядерная энергетика и авиация, защита прав человека и демократии, борьба с бедностью и глобальным изменением климата.

По итогам второго саммита (декабрь 2008 г.) был принят трехлетний план сотрудничества. Стороны договорились заключить соглашения по воздушному транспорту и безопасности в воздухе, эксплуатации спутниковой связи, мирного использования ядерной энергии. В октябре 2009 г. в Стокгольме прошел третий саммит ЕС — Бразилия. Стороны обсудили вопросы изменения климата, противодействия мировому экономическому кризису и реформы

международной финансовой системы, а также различные аспекты регионального и международного сотрудничества. Летом 2009 г. прошла первая встреча группы высокого уровня по вопросам макроэкономического и финансового диалога.

Мексика была первой страной, заключившей с ЕС соглашение о партнерстве. Соглашение об экономическом партнерстве, политической координации и сотрудничестве было подписано в 1997 г. Оно положило начало политическому диалогу и регулярным встречам на высшем уровне, а также учредило ЗСТ, которая позволила существенно увеличить взаимный товарооборот и потоки капиталов.

Летом 2008 г. Европейская комиссия обнародовала новую концепцию развития отношений с Мексикой. В ней указывается на целесообразность установления стратегического партнерства между сторонами. Особое внимание к Мексике обосновывается ее тесными отношениями с США, членством в НАФТА и ОЭСР. Новый подход предполагает сотрудничество по четырем основным направлениям: политика, безопасность, охрана окружающей среды и социально-экономическое развитие.

Куба является предметом особого внимания со стороны ЕС. В отличие от США Евросоюз поддерживает со страной конструктивные отношения, направленные на развитие демократии и прав человека, модернизацию экономики и общества, развитие гуманитарных контактов. Куба участвует в саммитах ЕС — ЛАКБ и с 2008 г. — во встречах министров иностранных дел ЕС — Группа Рио.

Евросоюз приветствовал курс на широкое международное сотрудничество, который был взят правительством Рауля Кастро, после того как в 2006 г. лидер кубинской революции Фидель Кастро оставил главные государственные должности. В 2007 г. состоялся официальный визит на Кубу министра иностранных дел Испании Мигеля Анхеля Моратиноса. Его целью было улучшить как двусторонние отношения, так и отношения ЕС с Кубой. Летом 2008 г. Совет ЕС принял решение о снятии дипломатических санкций в отношении Кубы, введенных в 2003 г. в ответ на арест политических диссидентов.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Для стран Латинской Америки характерна неравномерность социально-экономического и политического развития, которая отражается на их внешнеполитических связях, направлениях и приоритетах торгово-экономического сотрудничества. Созданные в регионе интеграционные группировки имеют целью создание преференциальных экономических зон. В 1990-е годы их деятельность заметно оживилась, хотя общий уровень интеграции остается сравнительно невысоким.

2. Для ЕС страны ЛАКБ долгое время не входили в число приоритетных направлений внешней политики. Активизация данного направления произошла благодаря усилиям Испании и Португалии, вступившим в ЕЭС в 1986 г. С конца 1990-х годов. Евросоюз перевел отношения с Южной Америкой в формат постоянного политического диалога, основу которого составляют проводимые раз в два года саммиты. ЕС также вырабатывает многолетние программы развития сотрудничества с регионом.

3. В 1990-е годы Брюссель планировал сформировать обширную иберо-американскую зону свободной торговли, заключив соответствующие соглашения с основными субрегиональными группировками Латинской Америки. В связи с этим он активно поддерживал развитие интеграционных процессов в регионе. Однако из-за серьезных торговых разногласий (в том числе отказа ЕС открыть рынки для продовольственных товаров из стран ЛАКБ) идея общей зоны свободной торговли фактически снята с повестки дня.

4. В последнее время Евросоюз усиливает внимание к двусторонним отношениям. Они строятся на признании общих ценностей, включая демократические свободы и права человека. Приоритетом ЕС является заключение двусторонних соглашений об ассоциации, однако пока они действуют только с Мексикой и Чили. Постепенно двусторонний диалог распространяется на новые сферы: науку и технику, обмен технологиями, высшее образование, авиацию и ядерную энергетику.

Контрольные вопросы

1. Как особенности политического и экономического развития стран ЛАКБ влияют на процессы региональной интеграции в регионе?
2. Когда и по каким причинам произошла активизация латиноамериканского вектора внешней политики ЕС?
3. Какие темы постоянно включаются в повестку дня саммитов ЕС — Латинская Америка и почему?
4. Какие стратегические цели ставит ЕС в отношении с регионом ЛАКБ?
5. С какими латиноамериканскими странами и группами ЕС заключил Договоры о создании зоны свободной торговли? Чем обоснован выбор этих стран?

Литература

Основная

Глинкин А.Н., Кузьмин В.В., Лавут А.А. и др. Интеграция в Западном полушарии и Россия. М.: ИЛА РАН, 2004. С. 15–53.

«Левый поворот» в Латинской Америке: сб. ст. М.: ИЛА РАН, 2007. С. 74–100.

Страны Латинской Америки и Карибского бассейна в ВТО / отв. ред. д.э.н. Л.Л. Ключковский. М.: ИЛА РАН, 2008. С. 134–150.

Холодков Н.Н. Латинская Америка: финансовая либерализация и перестройка национальных банковских систем. Итоги и проблемы. М.: ИЛА РАН, 2009. С.124–170.

Дополнительная

Аникеева Н.Е. Испания в современном мире: 1976–2004 гг. М.: ИД «Национальное обозрение», 2007. С. 215–229.

Капело М. К., Рубио Л. Мексика и уроки НАФТА // Россия в глобальной политике. 2009. № 4.

Кудрявцева Е. Энергетическая составляющая экономической интеграции стран МЕРКОСУР // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 2.

Ребманн Л. АЛКА — зона свободной торговли в Америке // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 1.

Яковлев П.П. Испания: период экономического кризиса и политических испытаний. М.: ИЛА РАН, 2009.

Глава 33

«СЕВЕРНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ» В ПОЛИТИКЕ ЕС

♦ *Появление «Северного измерения» ЕС* ♦ *Реализация программы «Северного измерения»* ♦ *«Северное измерение» после расширения ЕС*

33.1. Появление «Северного измерения» ЕС

Инициатива «Северного измерения» Европейского Союза была выдвинута в сентябре 1997 г. на конференции в г. Рованиеми (Финляндия), посвященной проблемам развития региона Баренцева моря. С концептуальным обоснованием этой идеи выступил премьер-министр Финляндии Пааво Липпонен. Он отметил привлекательность регионов севера Европы, которые при слабой заселенности и суровом климате богаты природными ресурсами, в том числе крупнейшими в мире нефтегазовыми месторождениями, имеющими стратегическое значение для Европейского Союза. По словам Липпонена, вхождение в ЕС Швеции и Финляндии в 1995 г. уже означало появление у Союза северного измерения.

Финская инициатива преследовала две цели. Первая — активизировать северный вектор политики ЕС, использовать авторитет и возможности Союза для поддержки совместных усилий североевропейских государств по укреплению мира и стабильности на европейском Севере. Вторая — содействовать развитию связей стран ЕС с регионами российского Северо-Запада, богатыми природными ресурсами. Кроме того, выдвижение инициативы «Северного измерения» Правительством Финляндии и ее поддержка правительствами Швеции и Дании были продиктованы стремлением этих стран не только сохранить, но и приумножить уникальные достижения интеграционного процесса на севере Европы. Во многих

областях эта субрегиональная интеграция достигла более высокого уровня, чем интеграция в рамках ЕС.

В декабре 1998 г. на сессии ЕС в Вене главы государств и правительств стран — членов Европейского Союза признали «Северное измерение» одним из направлений внешней и приграничной политики ЕС. При этом подчеркивалось его значение для развития внешних связей ЕС, особенно с Россией и государствами региона Балтийского моря. В июне 1999 г. на встрече в Кельне главы государств-членов одобрили концепцию «Северного измерения». Год спустя на саммите ЕС в г. Фейра (Португалия) был утвержден План действий по «Северному измерению» на 2000–2003 гг., в котором содержался перечень приоритетных направлений деятельности Европейского Союза в рамках новой концепции.

Цитата

«Северное измерение» уже помогло ЕС занять более сбалансированную позицию по вопросам, касающимся Северной Европы... Единственный способ противостоять вызовам и использовать открывающиеся на Севере Европы возможности состоит в тесном и систематическом сотрудничестве между расширенным ЕС и странами-партнерами, включая Россию.

*Марти Ахтисаари, Президент
Финляндии, 1999 г.*

Одобрение концепции и программы «Северного измерения» означало, что усилия североευропейских государств не только отвечают их национальным интересам, но и отражают общие устремления всех стран — членов ЕС. Именно поэтому «Северное измерение» следует рассматривать *не как субрегиональную инициативу стран Северной Европы в рамках Европейского Союза, а как программу действий всего Европейского Союза* на данном направлении.

Партнерами по «Северному измерению» выступают Европейский Союз, Исландия, Норвегия и Российская Федерация (до вступления в ЕС статусом партнера по «Северному измерению» обладали Латвия, Литва, Польша и Эстония). Другими участниками «Северного измерения» являются региональные советы (Совет государств Балтийского моря, Со-

вет Баренцева/Евро-Арктического региона, Совет министров Северных стран, Арктический совет), международные финансовые институты (ЕБРР, ЕИБ, Северный инвестиционный банк и др.), местные органы власти, неправительственные организации, объединения коренных народов Севера, университеты, исследовательские центры и др.

Работа по реализации программ «Северного измерения» ведется на базе существующих институтов ЕС. Функции координатора возложены на Европейскую комиссию.

Уточним понятия

Партнерство в рамках «Северного измерения» — это реализуемая на добровольной и взаимовыгодной основе стратегия тесного взаимодействия государств, входящих в ЕС или претендующих на вступление в него, и других североευропейских стран, включая Россию.

В зону действия «Северного измерения» входят территории государств Северной Европы и Балтийского бассейна, ряд субарктических и арктических территорий России, а также обширные морские пространства, в том числе акватории Норвежского, Балтийского, Баренцева и Карского морей.

В финансовом отношении «Северное измерение» изначально опиралось на средства национальных бюджетов государств-участников, Совета министров Северных стран, программ ЕС ТАСИС, ИНТЕРРЕГ и ФАРЕ. Для реализации ряда проектов привлекались средства Европейского банка реконструкции и развития, Инвестиционного банка стран Северной Европы, Экологической финансовой корпорации стран Северной Европы и Проектного фонда стран Северной Европы. С 2007 г. финансирование проектов «Северного измерения» осуществляется с помощью финансовых инструментов европейской политики добрососедства (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*).

33.2. Реализация программы «Северного измерения»

Успешная реализация программы «Северного измерения» была бы невозможна без гармонизации интересов стран Се-

верной Европы и других государств — членов ЕС. Эта задача решалась в ходе разработки и выполнения среднесрочных планов действий.

Первый План действий был рассчитан на 2000–2003 гг. и нацелен на достижение «позитивной взаимозависимости между Европейским Союзом и странами-партнерами», а также на устойчивое развитие европейского Севера и усиление безопасности в регионе.

Приоритетными для ЕС были признаны следующие направления деятельности:

- экологическая и ядерная безопасность;
- сотрудничество в энергетической сфере;
- развитие пограничной и транспортной инфраструктуры;
- поддержка приграничного делового и гуманитарного сотрудничества;
- здравоохранение;
- сохранение традиционного уклада жизни малочисленных народов;
- развитие связей между исследовательскими институтами региона.

В плане также рассматривались вопросы, касающиеся Калининградской области. В частности, отмечалось, что «взаимодействие в рамках инфраструктурных проектов по таким направлениям, как энергетика и транспорт, может дать мультипликативный эффект в условиях Калининградской области, что является одной из целей Северного измерения».

В ходе реализации первого Плана партнерство между ЕС и Россией развивалось по трем ключевым направлениям. Первое направление — решение экологических проблем северо-западных регионов России, например, очистка сточных вод в Санкт-Петербурге и Калининграде, утилизация ядерных отходов, повышение уровня ядерной безопасности на Кольском полуострове. Второе направление — совершенствование пограничной инфраструктуры. На российско-финской границе были введены в эксплуатацию пункты пропуска Салла — Каллоселка и Светогорск — Иматра; строились новые пропускные пункты на российско-польской и российско-литовской границах в Калининградской области. Третье направление —

поддержка малого и среднего бизнеса, развитие здравоохранения, энергетики и туризма Калининградской области.

Ярким примером сотрудничества в сфере образования стал Калининградский еврофакультет. Он открылся 1 сентября 2000 г. на базе Калининградского государственного университета (КГУ) при финансовой поддержке правительств Дании, Германии, Норвегии, Швеции и под патронажем Совета государств Балтийского моря (СГБМ). Идея еврофакультетов впервые была выдвинута на второй министерской сессии СГБМ в марте 1993 г. Их целями являются модернизация учебных программ, укрепление материальной базы вузов, поощрение межвузовского обмена, а также подготовка высококвалифицированных специалистов в области экономики, права, государственного управления и менеджмента. Опыт Калининградского еврофакультета получил позитивную оценку СГБМ и с 2007 г. был распространен на два псковских вуза — Политехнический институт и Вольный университет. Кроме того, были поддержаны проекты развития дистанционного и электронного обучения, например созданный при активном участии российских регионов Баренцев виртуальный университет, Арктический университет, Балтийский виртуальный кампус.

Недостатком первого Плана действий являлось то, что стороны не утвердили перечень конкретных проектов, не определили сроки их реализации и источники финансирования. Большинство программных документов «Северного измерения» того времени представляли собой лишь декларации о намерениях.

Второй План действий по «Северному измерению» был принят Европейским советом в октябре 2003 г. и рассчитан на 2004–2006 гг. Главными направлениями его деятельности стали: экономика, бизнес и инфраструктура; человеческие ресурсы, образование, научные исследования и здравоохранение; окружающая среда, ядерная безопасность и природные ресурсы; трансграничное сотрудничество и региональное развитие; политика в области внутренних дел и правосудия.

Разработчики второго Плана призвали усилить взаимодействие всех заинтересованных сторон, включая страны — члены ЕС и государства-партнеры, международные финан-

совые структуры и частный сектор. Особо подчеркивалась необходимость усиленного взаимодействия ЕС и России на всех уровнях. В отличие от первого второй План действий предусматривал проведение регулярных встреч старших должностных лиц стран — членов ЕС и партнеров по «Северному измерению» с целью мониторинга совместных проектов и оперативной корректировки ранее согласованных планов.

Особенностью второго Плана действий было то, что он принимался уже после того, как весной 2003 г. Евросоюз выдвинул концепцию отношений со странами-соседями (известную под названием Европейской политики соседства — ЕПС). В этом контексте «Северное измерение» стало восприниматься органами ЕС как часть общей программы выстраивания стабильных и долгосрочных отношений с окружающими его государствами и регионами. Поэтому многие цели «Северного измерения» были конкретизированы и уточнены. В частности, в экономической сфере была поставлена задача создать благоприятный деловой климат по обе стороны от северо-восточных границ ЕС. Серьезным подспорьем этому служит сложившаяся на Севере Европы система межгосударственного сотрудничества, которая строится на таких принципах, как принятие взаимоприемлемых решений консенсусом, финансирование общих проектов на паритетных началах, подключение низовых уровней власти и неправительственных структур к процессу принятия решений.

В разделах второго Плана, посвященных энергетике и трансграничному сотрудничеству, особое внимание уделялось России как ключевому партнеру ЕС по «Северному измерению». В энергетической сфере акцент был сделан на безопасности поставок энергоресурсов и дальнейшей разработке нефтегазовых месторождений с учетом требований экологии. Применительно к Балтийскому региону решение этих задач предполагало тесные контакты с Организацией энергетического сотрудничества в регионе Балтийского моря (*Baltic Sea Region Energy Cooperation*), действующей под эгидой СГБМ.

Механизмами многостороннего сотрудничества в рамках «Северного измерения» стали Природоохранное партнерство и Партнерство в области здравоохранения и социального обеспечения. Решение об их создании было принято

на международной конференции по «Северному измерению», состоявшейся в Осло в октябре 2003 г. Источниками финансирования проектов являются ЕБРР и специальный фонд Природоохранного партнерства, формируемый государствами — участниками «Северного измерения». На северо-западные регионы России приходилось 8 из 15 проектов, реализуемых в рамках Природоохранного партнерства.

33.3. «Северное измерение» после расширения ЕС

Важной вехой в судьбе «Северного измерения» стало расширение Европейского Союза в мае 2004 г. Оно способствовало усилению политической роли ЕС в Европе, укреплению его позиций в действующих субрегиональных форумах, прежде всего в СГБМ. Польша и государства Балтии стали полноправными участниками процесса принятия решений внутри Союза по вопросам, связанным с «Северным измерением». Со вступлением этих государств в ЕС общая площадь его территорий, непосредственно граничащих с Российской Федерацией, заметно возросла, а Калининградская область фактически превратилась в полуанклав внутри ЕС. Изменение ситуации упрочило позиции России в качестве ключевого участника «Северного измерения».

С расширением ЕС встал вопрос о новом формате «Северного измерения». Он был согласован на Хельсинкском саммите ЕС — Россия (ноябрь 2006 г.), в котором приняли участие также Исландия и Норвегия. Деятельность «Северного измерения» было решено сосредоточить, главным образом, на северо-западной части России «с учетом связанных с этой зоной особых вызовов, а также возможностей для всего региона “Северного измерения”».

Участники Хельсинкского саммита приняли решения проводить регулярные (каждые два года) встречи на уровне министров иностранных дел, а также сформировать рабочую группу из представителей ЕС, Исландии, Норвегии и России, которая бы обеспечивала непрерывность работы между этими встречами. В Политической декларации и Рамочном документе по политике «Северного измерения», одобренных в ходе саммита, был закреплен принцип совместного финансирования проектов.

Приоритетными сферами деятельности в рамках «Северного измерения» ЕС по-прежнему являются: экономическое сотрудничество; свобода, безопасность и правосудие (включая содействие контактам между людьми, развитие пограничного управления, эффективность управления, судебную систему, борьбу с организованной преступностью и пр.); внешняя безопасность, направленная на обеспечение безопасности граждан; исследовательская деятельность, образование и культура; окружающая среда, ядерная безопасность и природные ресурсы; социальное благополучие и здравоохранение.

Сегодня «Северное измерение» представляет собой совместную программу действий Евросоюза, России, Исландии и Норвегии. Она реализуется в тесной связи с «дорожными картами» создания четырех пространств углубленного сотрудничества России и ЕС, которые были приняты на Московском саммите в мае 2005 г. В рамках «Северного измерения» действуют четыре стратегических программы: Природоохранное партнерство, Партнерство в области общественного здравоохранения и благосостояния, Партнерство в области транспорта и логистики, а также стартующее в 2011 г. Партнерство в области культуры.

Таким образом, Европейский Союз стремится придать новый импульс «Северному измерению», сохранив при этом его основные приоритеты и механизмы. Главным адресатом данной инициативы является Россия, отношения с которой предполагается вывести на более высокий уровень. Россия, в свою очередь, заинтересована в сохранении наработанных механизмов и принципов сотрудничества в рамках «Северного измерения».

Выводы, проблемы, тенденции

1. Появление и реализация концепции «Северного измерения» свидетельствуют об укреплении северного вектора во внешней политике ЕС о заинтересованности стран Северной Европы в сохранении уникальной модели субрегионального сотрудничества. Ее отличительной чертой являются тесные дву- и многосторонние связи североевропейских государств.

2. На повестке дня «Северного измерения» стоят задачи стратегического характера, связанные с обеспечением без-

опасности и устойчивого развития европейского Севера, сохранением уникальной модели субрегиональной кооперации. В настоящее время «Северное измерение» служит удобной площадкой для многоуровневого диалога государств, субрегиональных объединений, внутригосударственных регионов, неправительственных организаций и местных властей.

3. В ходе реализации программы «Северного измерения» формируется долгосрочная политика Европейского Союза в отношении европейского Севера в целом и северо-западных территорий России в частности. С расширением Европейского Союза 2004 г. произошло последовательное усиление позиций России как стратегического партнера ЕС и стран Северной Европы в рамках «Северного измерения». В этом партнерстве ЕС во многом опирается на опыт и традиции политического, экономического и культурного взаимодействия североευропейских государств с Россией в данном регионе.

Контрольные вопросы

1. Какие цели преследовала Финляндия, выдвигая инициативу «Северного измерения»?
2. Какие государства являются партнерами ЕС по «Северному измерению»?
3. Какую роль играет Россия в рамках «Северного измерения»?
4. Каким образом «Северное измерение» учитывает опыт субрегионального сотрудничества на Севере Европы?

Литература

Основная

Александров О.Б. Северное измерение: новая форма или новое содержание? // Космополис. 2008. Сентябрь. № 2 (21). С. 95–104.

Дерябин Ю.С. «Северное измерение» политики Европейского Союза и интересы России // Доклады Института Европы. 2000. № 68.

Политическая декларация и Рамочный документ по политике «Северного измерения», одобренные Российской Федерацией, Европейским Союзом, Исландской Республикой и Королевством Норвегия 24 ноября 2006 г. в Хельсинки. URL: <http://president.kremlin.ru/text/docs/2006/11/114467.shtml>

Дополнительная

Первый план действий по «Северному измерению» на 2000–2003 гг. URL: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/index.pdf

Heininen L. Ideas and Outcomes: Finding a Concrete Form for the Northern Dimension Initiative // The Northern Dimension: Fuel for the EU? Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs. 2001.

Stalvant C.-E., Windmar E. The Baltic Sea Choir — Still in Concert? Swedish National Defence College, 2005.

Глава 34

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА

◆ Цели и принципы ЕПС ◆ Состав участников ◆ Содержание и механизмы осуществления

34.1. Цели и принципы ЕПС¹

Европейская политика соседства обязана своим рождением процессам расширения Европейского Союза 2004–2007 гг. Действуя с мая 2004 г., когда в ЕС вошли 10 государств Центральной и Восточной Европы, она определяет концепцию и практику отношений Евросоюза со странами из своего нового «ближнего зарубежья». На востоке от ЕС — это государства — члены СНГ, на юге и юго-востоке — государства Средиземноморского и Черноморского регионов.

История разработки ЕПС. До начала 1990-х годов у европейских сообществ не было опыта коллективных отношений с государствами Восточной Европы. Во время холодной войны Комиссия ЕС воздерживалась от контактов с социалистическими странами, а государства — члены ЕЭС поддерживали связи с ними исключительно на двусторонней основе. На протяжении 1950–1980-х годов географические приоритеты внешних связей Сообществ были сосредоточены в «дальнем зарубежье», в первую очередь в странах АКТ.

Впервые о модели внешнеполитического сотрудничества с «ближним зарубежьем» (*the geographical proximity*) в руководстве Евросоюза заговорили в 1992 г., но тогда он был занят новой

¹ Русская аббревиатура ЕПС (ENP — European Neighbourhood Policy) уже утвердилась в отечественных публикациях по Европейской политике соседства, хотя в литературе по истории европейской интеграции она уже дважды занята: ее используют как для обозначения Европейского политического сотрудничества, так и Европейского платежного союза.

восточной политикой, а позже — переговорами о расширении. Только накануне их завершения — во второй половине 2002 г. — начались предметные дебаты о концепции «нового соседства». Именно в ходе той дискуссии появилась знаменитая формула Романо Проди, являвшегося тогда Председателем Европейской комиссии: создать по будущим внешним границам ЕС «кольцо друзей» и предложить им разделить с Евросоюзом «все, кроме институтов».

«Все, кроме институтов» — это всемерное приобщение соседних государств к экономической и политической интеграции с Евросоюзом при условии уважения ими его ценностей. В области экономической интеграции возможно распространение на соседей «четырёх свобод» (свободного движения товаров, услуг, капиталов и людей). Для этого требуется ввести в национальное законодательство соседей соответствующие *aquis*, т.е. комплекс правовых норм ЕС. В области политической интеграции возможно участие стран-соседей в мероприятиях ОВПБ и в области внутренних дел и юстиции. Все это — без полноправного членства, т.е. без права на участие в процессе принятия решений в ЕС.

В 2003–2006 гг. были обнародованы три базовых документа по ЕПС:

- доклад Комиссии ЕС «Расширенная Европа — новое соседство: новый формат для отношений с нашими восточными и южными соседями» от 11 марта 2003 г.;
- доклад Комиссии ЕС «Европейская политика соседства. Стратегический доклад» от 12 мая 2004 г.;
- регламент об учреждении Инструмента европейского соседства и партнерства — ИЕСП (*European Neighbourhood and Partnership Instrument — ENPI*) от 24 октября 2006 г.

Первые два документа, составленные Комиссией ЕС, имеют политическую силу. В них изложены принципы, состав участников, содержание и механизмы осуществления ЕПС. Регламент определяет порядок финансирования ЕПС и имеет юридическую силу.

Цели и принципы ЕПС. Согласно Европейской стратегии безопасности 2003 г. ЕС заинтересован в том, чтобы находящиеся вдоль его границ страны не создавали проблем, связанных с «вооруженными конфликтами, слабым госу-

дарственным управлением и процветающей организованной преступностью» (подробнее см. гл. 13, п. 4). В стратегии говорится, что расширение ЕС не должно привести к созданию новых разделительных линий в Европе, а Евросоюзу следует расширить преимущества экономического и политического сотрудничества со своими партнерами на востоке.

Главный принцип отбора участников ЕПС — уважение ими общих ценностей демократии и соблюдения прав человека. Идеология политики соседства — та же, что и при расширении ЕС, но по отношению к соседям Евросоюз ведет себя менее категорично, чем по отношению к претендентам на полноправное членство. Если страны-кандидаты должны завершить внутренние реформы по канонам Евросоюза до вступления в ЕС, то странам, участвующим в ЕПС, предлагается делать это в процессе сотрудничества с ЕС, ведь главная цель политики соседства состоит как раз в том, чтобы максимально приблизить соседние государства к внутренним демократическим стандартам Евросоюза. Степень такого приближения измеряется при помощи контрольных показателей (*benchmarks*).

Новизна ЕПС по сравнению с традиционными форматами внешних связей ЕС заключается в следующем. Во-первых, существенно возрастает значение политического сотрудничества. Это вписывается в общую тенденцию политизации международной деятельности Евросоюза, преодолевающего стереотип «экономического гиганта, но политического карлика». Напомним, что Европейская стратегия безопасности 2003 г. представляет Европейский Союз в качестве глобального, а не регионального, как прежде, игрока на международной арене. Во-вторых, содержание ЕПС касается всех трех «опор» ЕС, а не только первой, как в прежней схеме внешних связей ЕС.

34.2. Состав участников

По состоянию на середину 2010 г. в ЕПС участвуют 16 государств, в том числе 6 — из СНГ и 10 — из Средиземноморского региона (табл. 34.1). Общим условием отбора участников ЕПС является наличие двустороннего базового соглашения о сотрудничестве с ЕС. Для государств СНГ — это соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), для государств Средиземноморья — соглашения об ассоциации (СА).

Для стран Средиземноморья есть еще одно предварительное условие: обязательное участие в Барселонском процессе.

Таблица 34.1

Страны — участники Европейской политики соседства

Страна	Тип базового соглашения с ЕС и год его вступления в силу	Год включения в ЕПС	Дата утверждения плана действий	
			Евросоюзом	страной-соседом
Государства СНГ				
Азербайджан	СПС (1999)	2004	13.11.06	14.11.06
Армения	СПС (1999)	2004	13.11.06	14.11.06
Беларусь	СПС (не вступило в силу)	2003 с оговоркой	—	—
Грузия	СПС (1999)	2004	13.11.06	14.11.06
Молдова	СПС (1998)	2003	21.02.05	22.02.05
Украина	СПС (1998)	2003	21.02.05	21.02.05
Государства Средиземноморья				
Алжир	СА (2005)	2003	—	—
Египет	СА (2004)	2003	05.03.07	06.03.07
Израиль	СА (2000)	2003	21.02.05	11.04.05
Иордания	СА (2002)	2003	21.02.05	02.06.05
Ливан	СА (2006)	2003	17.10.06	19.01.07
Ливия	—	2003 с оговоркой	—	—
Марокко	СА (2000)	2003	21.02.05	27.07.05
Палестинская администрация	Временное СА (1997)	2003	21.02.05	04.05.05
Сирия	СА (не ратифицировано)	2003	—	—
Тунис	СА (1998)	2003	21.02.05	04.07.05

Источник: Strengthening the European Neighbourhood Policy. IP/06/1676.

В документе Европейской комиссии 2003 г. потенциальными участниками ЕПС были названы две группы стран. Первую составили Россия и так называемые западные новые независимые государства (*Western Newly Independent States — WNIS*), куда ЕС включает Беларусь, Молдову и Украину. Во вторую группу входили все государства — участники Барселонского процесса, кроме Мальты и Кипра, вступивших в ЕС в 2004 г., и Турции — официального кандидата на вступление. Годом позже этот список изменился. Во-первых, Россия отказалась участвовать в ЕПС и предпочла иной формат отношений с ЕС — создание четырех совместных пространств

углубленного сотрудничества. Соответствующие решения были приняты на саммите Россия — ЕС, состоявшемся в мае 2003 г. в Санкт-Петербурге. Во-вторых, к участию в ЕПС пригласили Азербайджан, Армению и Грузию.

Особые оговорки Европейская комиссия сделала по Беларуси и Ливии. Расценив состоявшиеся в 1996 г. выборы Президента Республики Беларусь как не легитимные, Евросоюз заморозил ратификацию подписанного в 1995 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с этой страной впредь до проведения там «действительно демократических выборов». С тех пор данная позиция Брюсселя остается неизменной. Ливия не является участницей Барселонского процесса и не имеет Соглашения об ассоциации с ЕС, поэтому ее участие в ЕПС невозможно по формальным причинам.

Балканские государства не включены в ЕПС, поскольку еще в декабре 2002 г. Европейский совет подтвердил, что страны Западных Балкан (участвующих в Пакте стабильности для Юго-Восточной Европы) могут в перспективе стать полноправными членами Евросоюза. Так что у этих соседей ЕС есть шанс получить в Евросоюзе «все, включая институты».

В дальнейшем ЕПС может стать моделью отношений ЕС с так называемыми соседями соседей. Летом 2007 г. Европейский Совет утвердил Стратегию отношений ЕС с государствами Центральной Азии: Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном. После того как в 2007 г. в ЕС вошли Румыния и Болгария, Брюссель стал шире использовать элементы ЕПС в отношениях с третьими странами Черноморского региона. Аналогичные планы есть применительно к государствам Африки южнее Сахары.

Для Средиземноморских и других неевропейских государств участие в ЕПС — институциональный предел их сотрудничества с ЕС. Ведь по ст. 49 Договора о ЕС на полноправное членство могут претендовать только европейские государства. Однако европейские страны, желающие вступить в ЕС, но не являющиеся официальными кандидатами, могут рассматривать ЕПС как не слишком привлекательную альтернативу членству. Чтобы этого не произошло, Брюссель внес в известную формулу Р. Проди («все, кроме институтов») два уточнения. Во-первых, ЕПС и расширение ЕС — это две раз-

ные политики. Во-вторых, сам факт участия в ЕПС *европейских* государств не предрешает судьбу их будущих отношений с ЕС.

34.3. Содержание и механизмы осуществления

Содержание ЕПС изложено в упомянутом Стратегическом докладе Комиссии ЕС от 12 мая 2004 г. Направления сотрудничества разделены в нем на два функциональных раздела — политический и специальный. Для участников ЕПС составлено своего рода «меню»; каждая страна в формате «27+1» (ЕС-27 + 1 страна-сосед) может выбрать из него интересующие ее элементы. Таким способом Евросоюз пытается сочетать необходимое ему единообразие ЕПС с национальной спецификой каждой страны-соседа.

К *политическому блоку* отнесена проблематика «общих ценностей» и связанных с ними реформ в странах-соседях, а также с их участием в реализации задач ОВПБ ЕС. В части ценностей Брюссель добивается от партнеров проведения внутренних реформ, направленных на укрепление демократических институтов и гражданского общества, уважение прав человека и развитие рыночной экономики. Поэтапный график выполнения этих задач определяют сами страны-соседи в зависимости от своих возможностей. В целом же главный вектор развития всех стран-соседей обращен в сторону их максимального приближения к стандартам Евросоюза.

В области внешней политики и политики безопасности ЕС предлагает соседям совместное достижение его стратегических целей — обеспечение многостороннего подхода к управлению мировыми процессами и адекватные ответы на вызовы безопасности. Эта часть «меню» включает совместное предотвращение и регулирование конфликтов, а также работу по созданию субрегиональных систем безопасности.

Специальный раздел ЕПС открывается социально-экономическим блоком. Здесь главным вознаграждением для стран-соседей является постепенное открытие для них внутреннего рынка ЕС. Движение к известным четырем свободам ставится в зависимость от сближения внутреннего законодательства страны-соседа с соответствующими правовыми нормами ЕС.

Принцип поэтапного приобщения к деятельности ЕС заложен также в основу сотрудничества по другим направлениям: торговля, внутренние дела и юстиция, энергетика, транспорт, окружающая среда, информационное общество, наука и инновационные проекты, контакты между людьми. Во всех этих сферах странам-соседям Евросоюз предлагает постепенно интегрироваться в его программы и проекты. Кроме того, в специальном разделе ЕПС поставлена задача развивать приграничное сотрудничество и поощрять субрегиональную интеграцию внутри каждой из трех групп стран: восточно-европейской, южно-кавказской и средиземноморской.

Политический механизм ЕПС направлен на реализацию ее главных целей. Движущая сила политического механизма — Комиссия ЕС. Именно она готовит исходный доклад о ситуации в каждой стране (*country report*), на основе которого она же совместно со страной-соседом составляет план действий (*Action Plan*) сроком от трех до пяти лет. Затем план передается в Совет ЕС и органы власти страны-соседа для утверждения. Документ также должен получить одобрение органов, созданных на базе СПС или СА. По завершении этих процедур план вступает в силу. Являясь документом политического, а не юридического характера, он не требует ратификации в парламентах.

Планы действий содержат индивидуальные наборы контрольных показателей (*benchmarks*), от выполнения которых зависит размер финансовой помощи, выделяемой Евросоюзом каждой стране-соседу. Однако никаких обязательств со стороны ЕС в планы действий не включается: Брюссель сохраняет полную свободу в выделении помощи конкретным адресатам ЕПС (о состоянии дел с разработкой первых индивидуальных планов действий см. табл. 34.1).

Мониторинг выполнения планов действий осуществляют совместные органы, созданные в рамках СПС или СА. Европейская комиссия ежегодно составляет отчеты о ходе выполнения планов. В перспективе при успешном выполнении странами-соседями взятых на себя обязательств ЕС может перейти в отношениях с ними от нынешних СПС и СА к более продвинутому типу соглашений — европейским соглашениям о соседстве (*European Neighbourhood Agreements*).

Финансовый механизм. Первоначально средства на реализацию ЕПС выделялись из фондов программ «ТАСИС» (для СНГ) и «МЕДА» (для Средиземноморья). Проекты приграничного сотрудничества финансировались программой «ИНТЕРРЕГ». В 2007 г. был создан новый Инструмент европейского соседства и партнерства (ИЕСП), который также используется для финансирования сотрудничества ЕС с Россией. В 2007–2013 гг. из бюджета ЕС через ИЕСП на политику соседства выделяется 12 млрд евро. Финансированием проектов в странах ЕСП также занимается Европейский инвестиционный банк.

Полезно запомнить. Европейская политика соседства

ЕПС распространяется на государства, расположенные на южных и восточных рубежах ЕС, стартовала в 2004 г.

Цели: создание зоны стабильности и безопасности по периметру внешних границ ЕС. Для этого взят курс на приобщение государств-соседей к политическим, экономическим и правовым стандартам Европейского Союза с введением элементов интеграции, но без перспективы полноправного членства в обозримом будущем.

Принципы: базовые ценности ЕС, продвижение к которым определяется при помощи контрольных показателей.

Политический механизм: индивидуальные планы действий в формате «27+1» и контроль за их исполнением.

Финансирование: инструмент европейского соседства и партнерства.

Дальнейшее развитие ЕПС. В 2008 г. Европейский Союз обнародовал два новых проекта сотрудничества с ближайшими соседями.

Идею первого из них — «Восточного партнерства» — выдвинули Польша и Швеция. После одобрения Советом и Парламентом в марте 2009 г. проект был утвержден Европейским советом. «Восточное партнерство» является особым восточным измерением ЕПС и адресован шести ее участникам из СНГ (см. табл. 34.1). Его цель — активизировать движение восточноевропейских и кавказских стран к политической ассоциации и экономической интеграции с ЕС. По линии

двусторонних отношений указанным странам в перспективе предлагается подписать соглашения об ассоциации (вместо нынешних СПС) и перейти к созданию ЗСТ. Главным новшеством проекта является учреждение многостороннего формата сотрудничества. Первый многосторонний саммит «Восточного партнерства» состоялся 7 мая 2009 г. в Праге. На нем присутствовали делегации всех 27 стран — членов ЕС и шести стран — участниц ЕПС из СНГ: Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины.

Названные страны имеют разные форматы сотрудничества и интеграционных связей с Россией. Поэтому закономерно возникает вопрос о соотношении интеграционных процессов на пространствах СНГ и ЕС. На пресс-конференции по итогам саммита Россия — ЕС, состоявшегося в мае 2009 г. в Хабаровске, Президент РФ Д.А. Медведев сказал: «мы не хотели бы, чтобы “Восточное партнерство” превратилось в партнерство против России...».

Что касается второго проекта — «Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья», — то его связь с ЕПС более опосредована. Старт этому проекту был дан на Парижском саммите по Средиземноморью 13 июля 2008 г. В саммите участвовали 27 стран — членов ЕС, 10 стран — участниц ЕПС из Средиземноморского региона, а также четыре страны, присоединившиеся к Барселонскому процессу (Босния и Герцеговина, Хорватия, Монако и Черногория). Главная цель проекта — дать новый импульс Евро-Средиземноморскому диалогу, начатому в 1995 г. в Барселоне. В декларации саммита говорится, что новый проект дополнит существующий формат сотрудничества ЕС с государствами региона, включая ЕПС.

Выводы, проблемы, тенденции

1. ЕПС представляет собой качественно новый тип внешних связей ЕС. Он содержит весомый политический компонент и распространяется на все три «опоры» ЕС. Главной движущей силой ЕПС является Европейская комиссия, что свидетельствует о расширяющемся применении коммунитарного принципа в международной деятельности Евросоюза.

2. Цель ЕПС — создание зоны стабильности и безопасности по периметру внешних границ Евросоюза. Ей под-

чинен главный принцип ЕПС — политика, основанная на ценностях. Механизмы осуществления ЕПС, с одной стороны, позволяют фиксировать политические обязательства государств-соседей по углублению политических и экономических реформ, а с другой — оставляют Евросоюзу свободу в их оценке и выделении финансовых средств для содействия этим реформам.

3. Россия вместо участия в ЕПС развивает с Евросоюзом стратегическое партнерство на основе четырех пространств углубленного сотрудничества. ЕПС адресована 6 из 11 государств СНГ, отношения с которым являются важнейшим приоритетом во внешней политике РФ. Москва не заинтересована в столкновении интересов ЕС и России на пространстве СНГ, что могло бы осложнить политическую ситуацию в этом регионе.

4. В перспективе ЕС рассматривает ЕПС как возможную модель отношений не только со странами-соседями, но и с их соседями. Успех этого замысла, как и всего проекта ЕПС, не безусловен. Трудно разрешима главная дилемма ЕПС: соразмерность потенциальных выгод стран-соседей (от обретения четырех свобод и скромной финансовой помощи ЕС) и их издержек вследствие проведения внутренних реформ по жестким канонам ЕС.

Контрольные вопросы

1. Какие цели преследует ЕПС?
2. Каковы принципы формирования ЕПС?
3. Какие сферы сотрудничества могут быть включены в ЕПС?
4. С помощью каких механизмов осуществляется ЕПС?
5. Как соотносятся ЕПС, с одной стороны, и проекты «Восточное партнерство» и «Барселонский процесс: союз для Средиземноморья», с другой?

Литература

Основная

Россия — Евросоюз — страны СНГ: экономические и политические отношения на пространстве общего соседства. М., 2007. С. 39–61.

Стрежнева М.В. Европейская политика соседства и стратегическое партнерство РФ — ЕС, охватывающее четыре пространства: попытка сравнения (с последующими рекомендациями) // Россия и объединяющаяся Европа: перспективы сотрудничества / под ред. В.П. Федорова (отв. ред.), О.Ю. Потемкиной, Н.Б. Кондратьевой. М.: Русский сувенир, 2007. С. 51–58.

Юрьева Т.В. Европейская политика соседства в контексте европейской архитектуры (политические аспекты) // Там же. С. 59–65.

Дополнительная

Emerson M. Democratization in the European Neighbourhood // Centre for European Policy Studies, 2006. URL: <http://shop.ceps.be>

Marchetti A. The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery // Discussion Paper C158/2006. Centre for European Integration Studies, Bonn. URL: <http://www.zei.de>

The European Neighbourhood Policy: Time to Deliver. Y. Nicolov (ed.). Sofia, 2008. May. P. 23–35.

Раздел V
СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И ЕС

Глава 35

ОТНОШЕНИЯ РОССИЯ — ЕС: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

♦ *Отношения между СССР и ЕС* ♦ *Политико-правовая база отношений России и ЕС* ♦ *Развитие практического сотрудничества*

35.1. Отношения между СССР и ЕС

В период холодной войны между СЭВ и европейскими сообществами не существовало договорно-правовых отношений. Следуя логике политического противостояния, ЕЭС отказывался признать СЭВ равноправным партнером и добивался заключения соглашений о торговле с отдельными социалистическими странами. Ситуация коренным образом изменилась после того как в марте 1985 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС и руководителем Советского государства стал М.С. Горбачев. Начатая им перестройка общественно-политической системы страны открыла путь к ее сближению с Западом. Во внешней политике ощутимо стало возрастать значение европейского направления, в том числе в контексте выдвинутой концепции «общего европейского дома».

Цитаты

Советское руководство в своей внешней политике всегда держало в поле зрения вопросы наших отношений со странами Западной Европы. Я бы даже сказал, в центре внимания. И это объяснимо. Мы с вами живем в этой Европе. Я думаю, что и западноевропейские страны не меньше заинтересованы в том, чтобы развивать отношения с Советским Союзом...

Мы живем в одном доме, хотя одни входят в этот дом с одного подъезда, другие — с другого подъезда. Нам нужно сотрудничать и налаживать коммуникации в этом доме.

Выступление Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева по французскому телевидению 30 сентября 1985 г.

...без учета Европы ни один вопрос решать нельзя. Даже в наших внутренних вопросах она нам нужна для перестройки. А уж во внешней политике Европу ничто не заменит. Без такого партнера, как Западная Европа, нам не обойтись.

Выступление М.С. Горбачева на заседании Политбюро 26 марта 1987 г.

Что касается моей речи там, где я впервые выдвинул идею Общеввропейского дома, то на Западе заметили это, хотя пытаются и замалчивать.

Из сообщения М.С. Горбачева об итогах визита в Чехословакию (9–11 апреля 1987 г.) на заседании Политбюро 16 апреля 1987 г.

В июне 1988 г. СССР и европейские сообщества установили официальные отношения, в декабре 1989 г. они подписали Соглашение о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве. Но его реализация так и не началась, поскольку в декабре 1991 г. СССР распался. На политической карте мира вновь появилась Россия, а Европейские сообщества трансформировались в Европейский Союз.

35.2. Политико-правовая база отношений России и ЕС

В декабре 1991 г. президенты Беларуси, Российской Федерации и Украины подписали Соглашение о создании Содружества Независимых Государств, а Россия объявила себя правопреемницей СССР. Европейские сообщества сразу заявили о признании новых государств, возникших на территории СССР, и о готовности установить с ними дипломатические отношения. Тогда же встал вопрос об адекватной

правовой базе отношений, заложить которую могло новое соглашение.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. В первой половине 1992 г. Брюссель и Москва обменялись проектами нового соглашения. Переговоры начались в ноябре 1992 г. и длились около полутора лет.

24 июня 1994 г. на греческом острове Корфу, где проходила очередная сессия Европейского совета, Президент РФ, главы государств и правительств 12 стран — членов Европейского Союза, Председатель Совета ЕС и Председатель Комиссии ЕС подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве сроком на 10 лет.

Соглашение создало правовую базу для долговременного сотрудничества между Россией и ЕС и его государствами-членами. Соглашения такого высокого уровня Россия не имеет ни с Соединенными Штатами, ни тем более с Японией. Ратификация СПС заняла более трех лет, оно начало действовать с 1 декабря 1997 г. Соглашение охватывает три важнейших сферы взаимоотношений — политическую, торгово-экономическую и культурную.

СПС установило отношения партнерства между Россией, с одной стороны, и ЕС и его государствами-членами, — с другой. Само понятие «партнерство» не расшифровано, но в Преамбуле и ст. 1 и 2 зафиксированы критерии партнерства:

а) «укрепление политических и экономических свобод, которые составляют саму основу партнерства»;

б) «уважение демократических принципов и прав человека, определенных, в частности, в Хельсинкском Заключительном акте и в Парижской хартии для новой Европы... составляет существенный элемент партнерства» (ст. 2);

в) содействие «международному миру и безопасности, а также мирному урегулированию споров», и сотрудничество в этих целях в рамках ООН, СБСЕ и других форумов.

Для реализации соглашения была создана система институтов сотрудничества. Она включает: встречи Президента РФ, Председателя Совета ЕС и Председателя Европейской комиссии (саммиты), проводимые дважды в год; встречи министров в рамках Совета сотрудничества (в 2003 г. преобразован в Постоянный совет партнерства); встречи должностных лиц

высокого ранга. Политический диалог между европейскими и российскими парламентариями осуществляется в рамках Комитета парламентского сотрудничества (ст. 6–9). С течением времени к ним добавилось множество специализированных рабочих групп.

В области торговли стороны продлили предоставленный ранее друг другу режим наиболее благоприятствуемой нации в отношении тарифов. В течение пяти лет России давалось право иметь более льготный режим торговли с государствами, возникшими на территории бывшего СССР (ст. 5). Торговые отношения между РФ и ЕС регулируются некоторыми правилами ГАТТ/ВТО еще до того, как Россия вступит в эту организацию.

СПС провозгласило широчайшую программу экономического сотрудничества, охватывающую более 30 областей, включая предпринимательскую деятельность, инвестиции, науку и технологии, сельское хозяйство, энергетику и т.д. Документ предусматривает развитие культурного взаимодействия с целью укрепления связей между людьми посредством свободного обмена информацией, взаимного изучения языков и культур, доступа к культурным ценностям.

Долгосрочные стратегии. Отношения между Россией и ЕС с самого начала находились под воздействием двух разнонаправленных сил. С одной стороны, развитию сотрудничества способствовала объективная и долговременная заинтересованность сторон, а с другой — его тормозили объективные и субъективные факторы.

В августе 1998 г. в России разразился валютно-финансовый кризис. Правительство объявило о прекращении операций с государственными краткосрочными облигациями и ввело 90-дневный мораторий на погашение российскими компаниями и банками их обязательств перед иностранными партнерами. Рубль обесценился почти в 4 раза. ЕС принял заявление об ошибочности экономической политики российских властей, которая, по его мнению, подорвала доверие к России как к экономическому партнеру.

Тем не менее в декабре 1998 г. Евросоюз приступил к разработке «глобальной стратегии» по отношению к России. Коллективная стратегия Европейского Союза по отношению

к России была утверждена Европейским советом на сессии, состоявшейся 3–4 июня 1999 г. в Кельне. В документе ЕС предложил России установить отношения *стратегического* партнерства. Его долгосрочными целями назывались: формирование общей зоны свободной торговли с перспективой интеграции России в европейское экономическое пространство, а также тесное сотрудничество сторон в целях укрепления стабильности и безопасности в Европе и за ее пределами.

Российская делегация на саммите Россия — ЕС (Хельсинки, 22 октября 1999 г.), представила ответный документ — «Стратегию развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.)». «Основными целями стратегии, — декларировалось в документе, — являются обеспечение национальных интересов и повышение роли и авторитета России в Европе и мире путем создания надежной общеевропейской системы коллективной безопасности ... Стратегия ... предполагает построение единой Европы без разделительных линий, проведение курса на взаимосвязанное и сбалансированное усиление позиций России и Европейского Союза в рамках мирового сообщества XXI века». В документе впервые сформулирован официальный взгляд на обсуждавшийся в российских политических и научных кругах вопрос, следует ли России стремиться к вступлению ЕС. «Как мировая держава, расположенная на двух континентах, Россия должна сохранять свободу определения и проведения своей внутренней и внешней политики, свой статус и преимущества евроазиатского государства и крупнейшей страны СНГ, независимость позиций и деятельности в международных организациях».

Обе стратегии признавали необходимость партнерства России и ЕС в интересах мира и безопасности, развития экономического и культурного сотрудничества в Европе, а также усиления конструктивной роли Европы в мире. Их принятие завершило первый этап становления партнерства между Россией и ЕС.

Пространства углубленного сотрудничества. Дальнейшее развитие отношений России и ЕС было приостановлено в конце 1999 г. вследствие военных действий в Чечне. Но в 2000 г. оно возобновилось с новой силой. К этому времени

Россия преодолела последствия финансового кризиса 1998 г. и продемонстрировала положительную экономическую динамику. После избрания В.В. Путина Президентом России (март 2000 г.) ясно обозначилась тенденция к политической стабилизации и укреплению международных позиций страны.

В июне отношения с Россией обсуждались на сессии Европейского совета в Санта Мария да Фейра (Португалия). В ее заключительном документе подчеркивалась необходимость строительства «прочного и здорового партнерства». В июле 2000 г. В.В. Путин утвердил Концепцию внешней политики Российской Федерации. В разделе «Региональные приоритеты» Европе было отведено второе место, вслед за СНГ. В конце 2000 г. стороны приняли План совместных действий в целях борьбы с организованной преступностью и подписали соглашение о научно-техническом сотрудничестве.

Цитата

Ключевое значение имеют отношения с Европейским Союзом; Россия будет стремиться к развитию с ним интенсивного, устойчивого и долгосрочного сотрудничества, лишённого конъюнктурных колебаний.

*Концепция внешней политики
Российской Федерации, 2000 г.*

В течение 2000—2005 гг. ЕС и Россия приняли на высшем политическом уровне несколько решений и программ долгосрочного характера, призванных наполнить концепцию стратегического партнерства конкретным содержанием. Хотя эти документы не имели юридической силы, они расширили политико-правовую базу отношений.

Осенью 2000 г. саммит Россия — ЕС инициировал диалог в сфере энергетики — важнейшем стратегическом секторе современной экономики. На майском саммите в 2001 г. Россия и ЕС договорились учредить группу высокого уровня для разработки концепции общего европейского экономического пространства (ОЕЭП) Россия — ЕС. В мае 2003 г. на саммите в Санкт-Петербурге была принята концепция создания четырех общих пространств России и ЕС — эко-

номического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки, образования и культуры. В мае 2005 г. на саммите в Москве были одобрены «дорожные карты» (совместные планы действий) их формирования. Построение четырех пространств рассматривается обеими сторонами как магистральное направление партнерства и практического сотрудничества России и ЕС на длительный период, возможно, на ближайшие 20–25 лет.

Полезно запомнить. *Правовая и политическая база отношений России с ЕС*

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейским сообществом и его государствами-членами — с другой стороны, подписано 24 июня 1994 г. на острове Корфу. Оно вступило в силу 1 декабря 1997 г.

«Коллективная стратегия Европейского Союза по отношению к России» утверждена Европейским советом в июне 1999 г. «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.)» представлена на саммите Россия — ЕС в октябре 1999 г.

«Дорожные карты» построения четырех пространств углубленного сотрудничества между Россией и ЕС приняты в мае 2005 г. на саммите в Москве. Общие пространства: 1) экономическое; 2) внешней безопасности; 3) свободы, безопасности и правосудия; 4) науки и образования, включая культурные аспекты.

Перспектива нового соглашения. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, вступившее в силу 1 декабря 1997 г., было заключено сроком на 10 лет. При этом устанавливалось, что оно может ежегодно автоматически пролонгироваться, если ни одна из сторон не заявит заблаговременно о его денонсации. Таким образом, первоначальный десятилетний срок действия СПС завершился 30 ноября 2007 г., но соглашение продолжает действовать.

СПС сыграло важнейшую роль в становлении конструктивного взаимодействия Россия — ЕС. Оно проложило дорогу к качественно новому диалогу между недавними против-

никами в холодной войне — к партнерству и сотрудничеству. В рамках СПС была создана политико-правовая база отношений, определены их принципы и цели. За годы действия соглашения стороны накопили большой опыт совместной работы, заметно подняли планку взаимопонимания и взаимного доверия.

Соглашением была создана система совместных органов (институтов) сотрудничества между Россией и ЕС, на которые возложены основные задачи по реализации СПС. Эти совместные органы контролируют выполнение СПС, разрабатывают новые рекомендации, улаживают возникающие споры и конфликты, стимулируют диалог по широкому кругу вопросов.

Вместе с тем СПС не отражает ни тех изменений, которые произошли в России, в Евросоюзе и в мире, ни новых задач сотрудничества. За прошедшие годы в России были созданы основы рыночной экономики и институты политической демократии, в Евросоюзе начал действовать Экономический и валютный союз, возникли механизмы общей внешней политики и обороны, а его численный состав увеличился с 15 до 27 государств. Наконец, Россия и ЕС провозгласили качественно новый уровень взаимоотношений — стратегическое партнерство, основанное на концепции строительства четырех общих пространств.

Обсуждение будущей договорной базы наших отношений началось еще в 2004 г. На высшем уровне эту тему впервые поднял Президент РФ В.В. Путин во время встречи с председателем Европейской комиссии Ж.М. Баррозу в апреле 2005 г. После этого дискуссия по «проблеме 2007» приобрела широкий характер. Лондонский саммит ЕС — Россия, состоявшийся 4 октября 2005 г., вынес принципиальное решение приступить к переговорам о новом соглашении.

Официальный их старт планировался на конец 2006 г. 24 государства — члена ЕС были готовы выдать Еврокомиссии мандат на ведение переговоров. Однако Польша наложила вето на открытие переговоров до тех пор, пока не будет урегулирован ее торговый конфликт с Россией. (В 2005 г. Россия ввела эмбарго на импорт мяса из Польши из-за его несоответствия российским стандартам качества.) Позже к

ней присоединилась Литва, требовавшая, чтобы Россия восстановила поставки нефти на нефтеперерабатывающий завод в Мажейкяе по трубопроводу «Дружба». Спор между Польшей и Россией в итоге был урегулирован, а Литву уговорили снять свое вето. Официальное решение об открытии переговоров было принято на саммите Россия — ЕС, состоявшемся в июне 2008 г. в сибирском городе Ханты-Мансийске.

С июля 2008 г. по конец 2010 г. состоялись 11 раундов переговоров. Они проходят трудно. Делегациям России и ЕС предстоит найти взаимоприемлемые компромиссы по целому ряду вопросов, прежде всего таким как:

- формат нового соглашения — будет ли оно всеобъемлющим документом, наподобие СПС, или коротким базовым договором, который будет далее дополняться отраслевыми соглашениями;
- долгосрочная стратегия энергетического сотрудничества;
- отношения ЕС и России с приграничными странами СНГ, особенно с Украиной, Грузией и Беларусью;
- понимание и практическая реализация ценностей демократии и рыночной экономики.

35.2. Развитие практического сотрудничества

Реально сотрудничество между Россией и Евросоюзом развивалось во всех трех сферах, предусмотренных Соглашением, — политика, экономика и культура, но с различной интенсивностью и результатами.

Политический диалог Россия — ЕС из года в год нарастает, хотя стороны являются друг для друга трудными партнерами. На обсуждение неизменно выносятся три блока вопросов: обмен информацией о положении дел в России и ЕС; отношения между сторонами; международные проблемы.

В мае 2003 г. Брюссель и Москва приняли важное решение — преобразовать Совет сотрудничества в Постоянный совет партнерства Россия — ЕС (на уровне министров), который должен встречаться не два раза в год, а чаще и в разных форматах. Новый институт начал функционировать в апреле 2005 г. В течение 2006–2010 гг. он заседал почти 20 раз, в том числе по вопросам внешней политики и безопасности, энер-

гетики, внутренних дел и правосудия, науки и технологии, транспорта, культуры.

Расширение Европейского Союза было самой острой темой диалога в 2000—2004 гг. В августе 1999 г. Европейской комиссией был представлен список 15 вопросов, вызывавших озабоченность России в связи с предстоящим вступлением в ЕС 10 стран ЦВЕ. Москва предлагала начать консультации по двум ключевым темам: о влиянии расширения на торговые и экономические связи России с этими странами и об особом положении Калининградской области, которая превращалась в отрезанный от России анклав внутри ЕС. Брюссель игнорировал эти предложения.

Только в январе 2001 г. Европейская комиссия подготовила для Совета ЕС сообщение «ЕС и Калининград». В нем говорилось о проблемах области и необходимости сотрудничества стран ЕС (особенно Литвы и Польши) с этим регионом. В разделе о движении пассажиров и грузов между Калининградом и остальной территорией России указывалось, что жители области, следующие в Россию через Литву наземным (автомобильным или железнодорожным) транспортом, должны будут запрашивать литовскую визу. Москва выступила категорически против визового режима. После длительных консультаций стороны договорились ввести Упрощенный транзитный документ (УТД), выписываемый российским гражданам на основе паспортных данных при покупке билета.

Трудные переговоры о последствиях расширения ЕС для России завершились подписанием 27 апреля 2004 г. в Люксембурге двух документов: Протокола о распространении действия СПС на 10 новых государств — членов ЕС и Совместного заявления о расширении ЕС и отношениях Россия — ЕС. Одновременное подписание этих двух документов стало еще одним примером компромисса — «пакетного» решения спорных вопросов. Москва согласилась распространить действие СПС на вступившие в ЕС страны. Брюссель согласился увеличить квоты на экспорт в ЕС российской стали и снизить некоторые таможенные тарифы.

Развитие демократии и соблюдение прав человека — традиционная тема политического диалога Россия — ЕС. В 2000—2002 гг. ЕС выражал обеспокоенность и недовольство по-

ложением в Чечне. В последние годы главным предметом критики стали некоторые аспекты внутренней политики российских властей, интерпретируемые Брюсселем как отход от общих ценностей, принципов демократии и соблюдения прав человека, заложенных в основу СПС. Отвечая на эту критику, министр иностранных дел РФ С.В. Лавров подчеркнул, что Россия «вступила на путь глубочайших, но осуществляемых мирно преобразований», однако «наши оппоненты не хотят считаться с тем, что в рамках универсальных демократических ценностей мы будем двигаться собственным, а не навязанным извне путем, уважая и сохраняя свои вековые традиции». Россия, напомнил глава российского МИДа, «лишь в начале пути, но уже обрела внутривнутриполитическую и экономическую стабильность».

Весной 2005 г. в рамках институтов сотрудничества Россия — ЕС была учреждена совместная рабочая группа по правам человека, заседающая два раза в год. Главные расхождения в трактовке основных ценностей и демократии, а также в понимании происходящего в России, эта группа устранить не в состоянии. Вместе с тем она может помочь в урегулировании некоторых конкретных случаев ущемления прав человека и соблюдения законности.

Взаимодействие на международной арене — еще одно важное направление политического диалога России и ЕС. Стороны систематически обсуждают различные вопросы мировой политики, причем их круг постоянно расширяется. Сначала происходит обмен информацией и уточнение позиций. Дальше, если интересы и позиции сторон совпадают, диалог перерастает в политическое сотрудничество.

Стратегически позиции России и государств Западной Европы, составляющих ядро ЕС, совпадают в том, что современный мир полицентричен, поэтому новый мировой порядок должен базироваться не на гегемонии единственной сверхдержавы, а на концепции «эффективной многосторонности». Россия и ЕС вместе выступают за повышение роли ООН в укреплении мирового порядка, а также за мирное урегулирование региональных или локальных конфликтов. Позиции России и ЕС достаточно близки по таким вопросам, как противодействие распространению ядерного ору-

жия, борьба с международным терроризмом и организованной преступностью.

Совместные международные акции России и ЕС пока являются исключением, а не правилом. Крупным достижением стало участие России вместе с Евросоюзом, ООН и США в составлении «дорожной карты» мирного урегулирования конфликта между Израилем и Палестиной. Россия вместе с ЕС, США, Японией и Республикой Корея добились от КНДР отказа от реализации ее программы создания собственного ядерного оружия. В течение нескольких лет Россия совместно с ЕС и США добивается приостановки ядерной программы Ирана.

Не совпадают позиции сторон по проблеме так называемых не признанных государств. Россия резко критиковала одностороннее провозглашение независимости Косово, произошедшее вопреки возражениям Сербии. США и ведущие государства — члены ЕС, напротив, активно поддержали его. Принципиальная позиция России состоит в том, что отношения между центральной властью, отстаивающей целостность государства, и руководством претендующей на отделение территории могут и должны быть урегулированы исключительно путем переговоров при участии обеих сторон и (с их согласия) международных посредников. Этот принцип должен действовать во всех без исключения случаях, будь то Косово, Кипр, Абхазия и т.д.

Одно из наиболее острых политических противоречий между Россией и ЕС возникло в европейском и закавказском регионах СНГ. Фактически они конкурируют в борьбе за экономическое и политическое влияние в данных странах. Москва и Брюссель по-разному оценивают внутривнутриполитическую ситуацию в Украине, Беларуси и Грузии. Расходятся их взгляды и на методы урегулирования «замороженных конфликтов»: Приднестровье в Молдове, Абхазия и Южная Осетия в Грузии, армяно-азербайджанский конфликт из-за Нагорного Карабаха. Диалог по этим темам продолжается, но позиции России и ЕС пока не сблизились.

Экономическое сотрудничество — сфера наиболее значительного и очевидного прогресса в отношениях России и Европейского Союза. В течение 2000–2007 гг. объем их вза-

имной торговли вырос с 70 до 284 млрд долл, или в 4 раза. Евросоюз является главным партнером России — 51,4% ее внешней торговли в 2007 г. Россия вышла на третье место как партнер ЕС (после США и Китая) — 8,6% его внешней торговли в том же году. Активный рост взаимных поставок побудил Брюссель изменить подход к торговым связям с Россией. В ноябре 2002 г. Совет ЕС заявил, наконец, о признании рыночного характера российской экономики.

Крупнейшей совместной инициативой стало решение Парижского саммита ЕС — Россия (октябрь 2000 г.) начать на регулярной основе энергодиалог в целях разработки долгосрочной программы энергетического сотрудничества. В октябре 2005 г. в Лондоне состоялось первое заседание министров энергетики в формате Постоянного совета партнерства ЕС — Россия. На нем были одобрены итоги работы тематических групп, представивших программы взаимодействия в четырех областях — эффективность, торговля, инвестиции и развитие инфраструктуры в энергетическом секторе. В декабре 2006 г. было решено сконцентрировать всю работу в трех тематических группах — по эффективности, развитию энергетического рынка, стратегии и прогнозам энергетических сценариев.

Вместе с тем между Россией и ЕС возникли серьезные разногласия. Брюссель настаивает на либерализации энергетического рынка в Европе, в том числе на свободном доступе среднеазиатских экспортеров газа к российским трубопроводам, находящимся в собственности «Газпрома». Москва, напротив, считает необходимым сохранять монопольное положение «Газпрома» на российской территории и помогать укреплению его позиций на энергетическом рынке Европы.

Важным направлением сотрудничества может стать транспортировка российских энергоресурсов в Западную Европу. В ноябре 1999 г. начал действовать газопровод Ямал — Европа, проложенный через Беларусь и Польшу. В декабре 2005 г. он заработал на полную мощность, но к этому времени уже существовала необходимость прокладки еще одного магистрального канала. После длительного обсуждения в сентябре 2005 г. было подписано соглашение о создании российско-германского консорциума для строительства Северо-Европейского газопровода по дну Балтийского мо-

ря. Его участниками являются Газпром, немецкие компании *BASF* и *E.ON Ruhrgas*, а также голландская компания *Gasume*. Проект, получивший название «Северный поток», поддержали Великобритания, ряд других участников ЕС и Еврокомиссия. Вначале некоторые балтийские государства выступали против трубопровода, руководствуясь соображениями экологии, но после доработки проекта перестали возражать. В 2007–2008 гг. Россия вместе с Италией подписали соглашение о прокладке газопровода «Южный поток» — по дну Черного моря до Болгарии с дальнейшими ответвлениями на Южную Италию и Центральную Европу. Помимо Болгарии, в его строительстве примут участие балканские государства — Греция, Сербия, Словения и др.

В развитии экономических отношений России и ЕС все более активную роль играют деловые круги. Европейский бизнес является активным участником заседаний Консультационного совета по иностранным инвестициям, созданного при Российском правительстве в 1994 г., но активно заработавшего с начала 2000-х годов. С 1997 г. ежегодно проходит Круглый стол европейских и российских промышленников и предпринимателей. В октябре 2005 г. Координационный совет предпринимательских союзов России и Союз промышленных и предпринимательских конфедераций Европы подписали меморандум о взаимопонимании. В соответствии с ним были учреждены Совет делового сотрудничества и Представительство российских предпринимательских союзов при ЕС в Брюсселе. В феврале 2008 г. руководители Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) и ведущего объединения предпринимателей ЕС «Бизнес-Юроп» (*BUSINESSEUROPE*) опубликовали в Брюсселе совместное заявление, в котором изложили свои предложения относительно нового соглашения о торговых отношениях и инвестициях между ЕС и Россией. «Российские и европейские деловые круги, — говорилось в нем, — твердо убеждены в том, что дальнейшая экономическая интеграция, основанная на членстве в ВТО и равноправном партнерстве, отвечает интересам как России, так и Европейского Союза».

Сотрудничество в сфере науки, техники и образования.
С точки зрения экономической стратегии России и с учетом

ее потенциала наука и технологии могли бы стать важнейшей сферой сотрудничества с Европейским Союзом. На этом направлении развернута широкая программа работ, хотя имеющиеся резервы пока используются далеко не в полной мере.

В 1992 г. ЕС учредил Международную ассоциацию для содействия сотрудничеству ученых своих государств-членов с учеными новых независимых государств (ИНТАС). Программа охватывала все отрасли фундаментальной и прикладной науки, из ее бюджета покрывалось 80% стоимости проектов. В марте 1994 г. в Москве был основан Международный центр науки и технологии (МЦНТ). Его цель — привлечь российских ученых, потерявших работу или ушедших из отраслей ВПК, к научным исследованиям и разработкам в таких областях, как энергетика, ядерная безопасность, создание новых материалов, защита окружающей среды и т.д. Оба проекта были актуальны для периода перестройки, когда отечественная наука переживала сложный период адаптации к рыночным условиям. По сути, они были инструментом финансовой поддержки российских ученых. Однако их роль в становлении научно-технического сотрудничества ЕС и России оказалась весьма скромной.

Начало систематическому взаимодействию России и ЕС в данной сфере положило подписание в конце 2000 г. Соглашения о научно-техническом сотрудничестве между Россией и ЕС. Оно действовало в течение двух лет и далее было возобновлено в ноябре 2003 г. Соглашение охватывает такие сферы, как окружающая среда, сельское и лесное хозяйство, рыболовство, биология, метеорология, транспорт, промышленные технологии, информационное общество и т.д. Наиболее перспективной формой такой кооперации может стать участие российских ученых в рамочных программах научных исследований и разработок ЕС. Пока эта инициатива реализуется в очень скромных масштабах.

Одним из важнейших направлений сотрудничества России и Евросоюза в фундаментальной и прикладной науке являются исследования в космосе и его использование в мирных целях. В декабре 2001 г. Комиссия ЕС, Европейское космическое агентство и Росавиакосмос подписали Совместный меморандум «Новые возможности российско-европейского

партнерства в области космоса». В частности, они договорились о сотрудничестве по программам глобальных навигационных услуг — европейской «Галилео» и российской «Глонасс», а также о глобальном мониторинге окружающей среды и безопасности, исследованиях в области пусковых установок и космических транспортных систем. В марте 2004 г. стороны договорились о запуске экспериментальных спутников «Галилео» с использованием ракетоносителей «Союз» с космодрома Байконур. В январе 2005 г. Российское и Европейское космические агентства подписали соглашение о сотрудничестве в разработке, строительстве и использовании ракетоносителей. В соответствии с ним была проведена модернизация космодрома Куру во Французской Гвинее, чтобы подготовить его к запуску российских ракетоносителей «Союз-СТ», который запланирован на конец 2010 г.

Сотрудничество в сфере образования, главным образом высшего, и подготовки кадров развивается в рамках двусторонних отношений между Россией и государствами — членами ЕС. Десятки европейских и российских университетов участвуют в программах обмена студентами, аспирантами и преподавателями. Совместно организуются многочисленные студенческие конференции, семинары, летние еврошколы. В целях финансового содействия этому процессу ЕС учредил в рамках программы ТАСИС особую подпрограмму ТЕМПУС, а также частично распространил на Россию его собственные образовательные проекты — «Сократ», «Лингва» и др. Новым направлением сотрудничества является участие России в Болонском процессе, цель которого — формирование общеевропейского образовательного пространства.

Сотрудничество в сфере внутренней безопасности началось в 1999 г., когда на саммите Россия — ЕС в Хельсинки был одобрен План совместных действий в борьбе с организованной преступностью — торговлей наркотиками и людьми, контрабандой и т.д. В принятых позднее на саммитах Россия — ЕС двух совместных заявлений — о международном терроризме (Брюссель, 3 октября 2001 г.) и о борьбе с терроризмом (Брюссель, 11 ноября 2002 г.) были определены направления и методы практического взаимодействия. В ноябре 2003 г. на саммите Россия — ЕС в Риме было подписано

Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европоллом. В нем перечислены все виды преступлений и правонарушений, которым будут совместно противодействовать участники Соглашения. Тем не менее сотрудничество в противодействии преступности развивается медленно, во многом из-за взаимного недоверия правоохранительных органов России и стран ЕС.

Начиная с 2002 г. в контексте калининградской проблематики и в связи с переходом государств ЦВЕ к Шенгенскому визовому режиму особо важным стал вопрос об условиях взаимных поездок граждан. Москва предложила в будущем полностью отказаться от виз на границах между Россией и странами ЕС. Брюссель поставил ряд ответных условий: заключить соглашение о реадмиссии нелегальных мигрантов, повысить эффективность борьбы с преступностью и наладить координацию действий в этой области. После длительных переговоров два соглашения — о реадмиссии и об упрощении выдачи виз гражданам России и Евросоюза были подписаны 25 мая 2006 г. во время саммита Россия — ЕС в Сочи. По завершении процесса ратификации они вступили в действие 1 июня 2007 г.

Ядерная безопасность и защита окружающей среды. Еще одна сфера кооперации — защита окружающей среды и ядерная безопасность. В начале октября 2001 г. Евросоюз и Россия подписали два соглашения о сотрудничестве в областях контролируемого ядерного синтеза и ядерной безопасности. Первое соглашение создало правовую базу для продолжения совместной работы европейских и российских ученых с целью создания экспериментальной установки («Токамак»), преобразующей энергию термоядерного синтеза в пригодную для практического использования энергию. Второе соглашение направлено на решение таких задач, как повышение безопасности ядерных реакторов и защита от радиации.

В 2003 г. в Стокгольме была принята Многосторонняя ядерно-экологическая программа для России (*Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation — MNEPR*). Помимо России и стран ЕС в ней участвуют Норвегия и США. Цель программы — санация территорий, загрязненных ядерной радиацией, в районах Белого и Баренце-

ва морей, где находятся многие десятки выведенных из строя российских ядерных подлодок и огромные запасы отработанного ядерного топлива.

Ряд конкретных экологических проектов, осуществляемых в России, финансируется Евросоюзом в рамках ТАСИС, а в 2004 г. к их финансированию был подключен Европейский инвестиционный банк. Важным шагом к укреплению сотрудничества в этой сфере стало подписание Президентом РФ Федерального закона о ратификации Киотского протокола (5 ноября 2005 г.).

К числу приоритетных направлений совместных действий относятся: противодействие изменению климата на основе установок Киотского протокола; уменьшение угроз здоровью, вызываемых деградацией систем водоснабжения и т.п.; обеспечение безопасности и противодействие радиоактивному заражению среды; усиление контроля над состоянием окружающей среды и развитие международного сотрудничества с целью ее защиты, особенно в Северной Европе, в бассейнах Дуная, Черного и Каспийского морей.

Техническое содействие. Вплоть до 2007 г. Россия сотрудничала с ЕС в рамках его Программы технического содействия государствам — членам СНГ — ТАСИС. Она финансировала проекты, нацеленные на развитие рыночной экономики и демократии в указанной группе государств. Основными направлениями программы стали поддержка институциональной, правовой и административной реформ, а также частного сектора, смягчение социальных последствий переходного периода, защита окружающей среды, содействие реформам в области образования и подготовки кадров.

Россия была крупнейшим участником программы ТАСИС. За время ее действия (1991–2006) в стране было реализовано около 2000 проектов, охвативших без малого 60 регионов. Общий объем финансирования составил около 3 млрд евро, или половину всех выплат фонда. Однако следует помнить, что по правилам ТАСИС средства Евросоюза не инвестировались непосредственно в российскую экономику, а шли в основном на оплату специалистов-консультантов из стран ЕС. Согласно оценкам, по этой статье прошло примерно 80% расходов ТАСИС. В целом же данную программу в России

оценили как бесполезную, но не соответствовавшую масштабу декларированных задач. Весьма осторожную оценку дали ей и компетентные органы ЕС.

С января 2007 г. вместо программы ТАСИС Евросоюз ввел в действие новый механизм — Европейский инструмент соседства и партнерства. В его рамках реализуется Программа сотрудничества ЕС и России. Ее главные задачи не изменились, но радикально изменилась концепция сотрудничества. Отныне она базируется на принципе равенства партнеров и предусматривает совместное финансирование большинства проектов. Еще одно существенное изменение состоит в том, что количество проектов резко сокращено, но финансирование каждого проекта в несколько раз увеличено.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Россия и ЕС являются стратегическими партнерами, в силу объективных причин они заинтересованы в развитии долговременных и стабильных отношений друг с другом. Правовую базу отношений составляет Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. Сложившаяся система институтов сотрудничества обеспечивает постоянный диалог сторон на самых разных уровнях.

2. В настоящее время отношения России и ЕС охватывают все основные области экономической, политической и культурной жизни. Стороны являются друг для друга приоритетными торговыми партнерами, активно сотрудничают в сфере энергетики, ведут диалог по важнейшим вопросам международной безопасности и мировой политики. Новые возможности открываются в таких областях, как научно-техническая кооперация, освоение и использование космоса, защита и санация окружающей среды, образование и профессиональная подготовка. Активизируется отраслевое сотрудничество.

3. Вместе с тем между сторонами существуют серьезные разногласия. Позиции России и ЕС не совпадают по вопросам обеспечения равной энергетической безопасности стран-экспортеров и стран-импортеров энергоресурсов в Европе. Различаются стратегии их отношений со странами СНГ, взгляды на внутренние проблемы данного региона и мето-

ды их решения. Россия и ЕС зачастую расходятся в понимании основных ценностей и тенденций развития демократии в России.

4. Большое значение придается подготовке и подписанию нового базового соглашения взамен СПС, действие которого завершилось 30 ноября 2007 г. Содержание нового соглашения, т.е. закреплённые в нем цели, направления, механизмы и методы сотрудничества России и ЕС, будет зависеть от того, составят ли его основу общие ценности и принципы или оно будет базироваться на совпадении и пересечении прагматических интересов.

Контрольные вопросы

1. Назовите главные события в развитии отношений между Россией и ЕС.

2. Каковы основное содержание и значение Соглашения о партнерстве и сотрудничестве?

3. Какими документами регулируются отношения Россия — ЕС?

4. Назовите основные сферы экономического и политического взаимодействия России и ЕС.

5. Какие конкретные шаги сделали Россия и ЕС в сфере научно-технического сотрудничества и защиты окружающей среды?

6. Чем вызвана необходимость подготовки нового базового соглашения между Россией и Европейским Союзом?

Литература

Основная

Россия — Европейский Союз: на пути к четырем общим пространствам / под ред. Д.А. Данилова: в 2 ч. М.: Ин-т Европы РАН: Русский сувенир, 2008. Ч. I. С. 7–14. Ч. II. С. 35–61.

Россия и Европейский Союз в начале XXI века: Доклады Института Европы № 244 / под ред. М.Г. Носова, Ю.А. Борко. М.: Ин-т Европы РАН: Русский сувенир, 2009. С. 97.

Россия — Европейский Союз: к новому качеству отношений / под общ. ред. И.Ю. Юргенса. М.: Экон-Информ, 2008. С. 17–43.

Дополнительная

Арбатов А. Европейская Россия как исторический проект // Расширение Европейского Союза и Россия. М.: Деловая литература, 2006. С. 458–482.

Бордачев Т. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки». М.: Европа, 2009. С. 265–283.

Чубарьян А.О. Российский европеизм. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. С. 304–327, 384–405.

Глава 36

ЧЕТЫРЕ ПРОСТРАНСТВА УГЛУБЛЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС

◆ *«Дорожная карта» общего экономического пространства* ◆ *«Дорожная карта» общего пространства свободы, безопасности и правосудия* ◆ *«Дорожная карта» общего пространства внешней безопасности* ◆ *«Дорожная карта» общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты*

В мае 2003 г. на саммите в Санкт-Петербурге Россия и ЕС одобрили инициативу создания четырех общих пространств углубленного сотрудничества. Два года спустя, в мае 2005 г. на саммите в Москве был принят пакет так называемых «дорожных карт». Они содержат среднесрочные планы формирования четырех общих пространств: экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки, образования и культуры. Документы были утверждены Президентом России В.В. Путиным, Премьер-министром Люксембурга Ж.-К. Юнкером, Председателем Комиссии Ж.М. Баррозу и Верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х. Саланой. Хотя тексты «дорожных карт» не являются юридически обязывающими, они составляют основу стратегического партнерства России и ЕС.

36.1. «Дорожная карта» общего экономического пространства

Общая характеристика. Идея создать общее экономическое пространство (ОЭП) России и ЕС впервые прозвучала в мае 2001 г. на саммите в Москве. Через четыре, в 2005 г.,

стороны одобрили концепцию такого пространства — «дорожную карту». В ее преамбуле указано, что «общей целью ОЭП является создание открытого и интегрированного рынка между Россией и ЕС».

Подобный опыт у Евросоюза уже имеется. В 1992 г. европейские сообщества и Европейская ассоциация свободной торговли ЕАСТ создали Европейское экономическое пространство, где реализуются четыре свободы, присущие общему рынку: движения товаров, услуг, капиталов и лиц. Будет ли включать эти свободы открытый и интегрированный рынок России и ЕС, пока неясно.

Россия и ЕС намерены расширять возможности экономических операторов; облегчать создание и работу совместных компаний; повышать конкурентоспособность экономик ЕС и России на основе принципов недискриминации, прозрачности и эффективного управления. Приоритетными сферами сотрудничества названы: торговля и инвестиции, энергетика, транспорт, сельское хозяйство, охрана окружающей среды.

Формирование ОЭП с Евросоюзом ставит перед Россией несколько крупных задач, схожих по содержанию и масштабу с теми реформами, которые проводились странами ЦВЕ накануне их вступления в ЕС.

В *экономической сфере* России предстоит завершить строительство рыночной экономики; перестроить отраслевую структуру хозяйства и провести его технологическую модернизацию; преодолеть монополизм, обеспечить свободную и эффективную конкуренцию; создать благоприятный и устойчивый инвестиционный климат.

В *сфере государственного управления* необходимо реформировать судебную и арбитражную системы на основе принципов независимости и транспарентности; создать условия для легализации некриминальной части «теневой экономики»; повысить эффективность борьбы с коррупцией и преступностью, в том числе обеспечить личную безопасность предпринимателей и специалистов. Важно сформировать в стране устойчивую систему демократических институтов, способных обеспечить общественный контроль над деятельностью органов власти и управления на всех уровнях снизу доверху.

Не исключено, что выполнение этой программы продлится полтора-два десятилетия. Насколько концепция ОЭП будет отвечать интересам России и ЕС к окончанию этого срока, пока сказать трудно. Тем не менее реализация программы внесет значительный вклад в модернизацию российской экономики, сближение отечественных законов, норм и стандартов с международными, повышение качества менеджмента и экономической политики государства.

Приоритетные направления. Предусмотренные в «дорожной карте» мероприятия сгруппированы в три раздела, а именно:

- общие вопросы торгового и экономического сотрудничества;
- развитие трансъевропейских сетей;
- сотрудничество в отдельных отраслях и секторах экономики.

В первом разделе ставится задача создать механизмы консультаций и диалога между компетентными органами России и ЕС по типу начатого в конце 2000 г. ЭнергодIALOGA. Цель таких диалогов — сближение стандартов и процедур, соответствующих законов и практики их применения, а также развитие транспарентности и предсказуемости систем регулирования рынков. К числу сфер, где должна проводиться эта работа, отнесены:

- содействие торговле и таможенное дело, включая борьбу с экономическими преступлениями;
- отдельные отрасли промышленности (автомобильная, аэрокосмическая, лесная, текстильная, фармацевтическая, химическая, горно-металлургическая, электротехническая, информационные технологии);
- сельское хозяйство, санитарные и фитосанитарные нормы;
- финансовые услуги и бухгалтерская отчетность;
- инвестиции;
- государственные закупки и конкуренция;
- права интеллектуальной собственности;
- политика в области предпринимательства;
- межрегиональное и приграничное сотрудничество.

Отраслевые диалоги ведутся между профильными министерствами или ведомствами России и генеральными директоратами Европейской комиссии при общей координации МИДа России. Их основой служат принимаемые сторонами правила процедуры.

В 2005 г. был дан старт четырем диалогам: транспортному, в области регулирования промышленной продукции, по промышленной политике и предпринимательству и по информационному обществу. В 2006 г. начато еще шесть диалогов: по защите прав интеллектуальной собственности, механизму раннего предупреждения об изменении режима торговли, сотрудничеству в области космоса (в трехстороннем формате Роскосмос — Еврокомиссия — Европейское космическое агентство), сельскому хозяйству, государственным закупкам, окружающей среде. В 2007 г. начались диалоги по инвестициям, макроэкономической политике, финансовым и структурным вопросам. Всего к началу 2010 г. велись 14 отраслевых диалогов, в дальнейшем их число будет расти.

В рамках каждого диалога созданы или создаются рабочие группы, куда входят сотрудники соответствующих ведомств, эксперты и представители бизнеса. Именно в этих группах разрабатываются целевые программы и конкретные проекты отраслевого сотрудничества, анализируются ход и результаты выполнения соответствующих пунктов «дорожной карты».

В программу развития трансъевропейских сетей включены два сектора — телекоммуникации и транспорт. Еще три сектора — энергетика, космос и окружающая среда — выделены в качестве приоритетных в разделе о сотрудничестве в отдельных отраслях экономики.

36.2. «Дорожная карта» общего пространства свободы, безопасности и правосудия

Общая характеристика. СПС предусматривало взаимодействие России и ЕС в борьбе с нелегальной миграцией, экономическими преступлениями, оборотом наркотиков, подделками и незаконной торговлей. Работа в этом направлении началась в середине 1990-х годов, тогда же стали про-

водиться встречи на уровне министров юстиции и внутренних дел.

В 2001 и 2003 гг. Россия и Евросоюз приняли совместные заявления о международном терроризме. Они выразили готовность укреплять сотрудничество по предотвращению и пресечению террористических актов, а также в полном объеме выполнять соответствующие международные конвенции и резолюции Совета Безопасности ООН. Стороны договорились создать условия для обмена информацией о деятельности террористических групп и о поставках оружия.

В 2003 г. РФ и ЕС подписали Соглашение о Европоле, предусматривающее обмен стратегической и технической информацией. Для этого в структуре Национального центрального бюро Интерпола при МВД России был создан Российский национальный контактный пункт по взаимодействию с Европоллом.

Задачи и принципы сотрудничества. «Дорожная карта» определяет *задачи* сотрудничества России и ЕС в сфере противодействия организованной преступности. Главная из них — создание общеевропейского вектора борьбы с международной преступностью, который до сих пор был развит гораздо слабее, чем межгосударственное взаимодействие. Это и понятно: до вступления в силу Лиссабонского договора полицейское сотрудничество, борьба с преступностью и терроризмом относились к компетенции государств-членов, тогда как Европол только координировал обмен информацией и вел аналитическую работу. Необходимость создания пространства внутренней безопасности между Россией и ЕС напрямую связана с заявленной ими целью перейти в перспективе к безвизовому режиму.

«Дорожная карта» устанавливает *принципы* пространства внутренней безопасности, а именно: приверженность сторон общим ценностям демократии и верховенству права; их эффективное применение независимыми судебными системами; равенство между партнерами и взаимное уважение интересов; уважение прав человека; соблюдение принципов и норм международного права. Постоянный совет партнерства (ПСП) следит за выполнением задач «дорожной карты»,

помогает организовывать встречи министров внутренних дел и юстиции, а также контакты на уровне экспертов. В марте 2006 г. на заседании ПСП Россия и Евросоюз согласовали план реализации «дорожной карты». Его приоритетами стали: борьба с терроризмом, противодействие киберпреступности, преступлениям в сфере высоких технологий и использованию Интернета в преступных целях; содействие защищенности документов (включая поэтапный ввод биометрических данных в документы, удостоверяющих личность), пограничное сотрудничество; борьба с отмыванием денег; судебное сотрудничество по гражданским делам.

Приоритетные направления. В документе, согласно его названию, определены три основных направления сотрудничества.

Первое направление — «свобода» — призвано облегчать контакты между людьми и противодействовать нелегальной иммиграции. РФ и ЕС договорились работать над упрощением визового режима, а также рассмотреть условия для взаимного безвизового режима поездок в качестве долгосрочной перспективы. Это направление также охватывает сотрудничество по пограничным вопросам, миграционной политике и политике предоставления убежища.

25 мая 2006 г. на саммите Россия — ЕС в Сочи были подписаны соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам РФ и Европейского Союза и о реадмиссии. Соглашения вступили в силу 1 июня 2007 г.

Первое соглашение вводит облегченный порядок оформления виз (на основе письменного обращения принимающей стороны) предпринимателям, участникам научных, культурных и спортивных обменов; журналистам, учащимся и преподавателям, работникам транспорта, близким родственникам лиц, проживающих в России и государствах ЕС. Названные категории граждан смогут пользоваться многократными визами сроком до пяти лет. Обладатели дипломатических паспортов получили право находиться на территории государств — членов ЕС без виз в течение 90 дней каждого календарного полугодия.

По Соглашению о реадмиссии Россия и ЕС взяли взаимные обязательства принимать любое лицо, которое находится нелегально на территории другой стороны. Соглашение вступает в силу поэтапно: сначала реадмиссия распространяется только на собственных граждан, нелегально пребывающих на территории другого государства. По мере заключения двусторонних договоренностей о реадмиссии с третьими странами, либо по истечении трехлетнего периода Соглашение применяется в отношении граждан третьих стран и лиц без гражданства.

Уточним понятия

Рeadмиссия — передача одним государством другому лиц (собственных граждан принимающего государства, граждан третьих стран или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными.

Соглашение о реадмиссии — важный шаг на пути движения России и ЕС к отмене виз для краткосрочных поездок граждан. С 2006 г. проходят встречи экспертов о продвижении к безвизовому режиму по четырем тематическим блокам: защищенность документов, включая биометрию; нелегальная миграция; общественный порядок и безопасность; внешние сношения.

Второе направление — «безопасность» — касается борьбы с терроризмом и всеми формами организованной преступности на основе сотрудничества между полицейскими ведомствами России и ЕС. Главным приоритетом является борьба с терроризмом на основе совместных заявлений ЕС и РФ, а также совместных действий в рамках ООН. Данный приоритет заявлен и в «дорожной карте» по общему пространству внешней безопасности. Другим приоритетом выступает противодействие трансграничной преступности: отмыванию денег, обороту наркотиков, торговле людьми, коррупции, обороту похищенных транспортных средств. Важная роль здесь отводится сотрудничеству органов России с Европолом, другими европейскими и международными организациями.

Для противодействия нелегальной иммиграции и нарко-трафику особое значение имеет обмен информационными и разведывательными данными. Заключение оперативного соглашения о защите информации для обмена персональными данными обсуждается в рамках диалога между МВД России и Европоллом. Возможность подписать такое соглашение Россия получила после того, как ратифицировала Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 г. и приняла в 2006 г. федеральные законы «О персональных данных» и «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

В рамках сотрудничества по «дорожной карте» Россия присоединилась к ряду международных договоров о борьбе с преступностью и коррупцией. Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма». Россия предлагает разработать единый международно-правовой документ в сфере борьбы с терроризмом. Это позволило бы закрыть пробелы в международном праве, возникшие из-за того, что различные аспекты проблемы регулируются разными международными договорами.

Россия и ЕС ведут несколько диалогов, которые предполагается завершить подписанием секторальных соглашений. Так, в рамках диалога с агентством ФРОНТЕКС парафинованы Правила процедуры установления оперативного сотрудничества между Агентством и Пограничной службой Федеральной службы безопасности РФ. В ходе диалога о противодействии наркоугрозе Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН), с одной стороны, и Европейский центр мониторинга наркотиков и наркозависимости, с другой стороны, подписали в 2007 г. меморандум о взаимопонимании. Документом предусматривается обмен информацией о потреблении наркотиков, профилактике наркопреступности, новых видах наркотиков и технологиях их производства.

Третье направление — правосудие — призвано содействовать повышению эффективности судебной системы и независимости суда России и государств ЕС, а также развивать

судебное сотрудничество. Стороны договорились взаимодействовать в проведении судебной реформы, развивать сотрудничество по уголовным и гражданским делам. РФ и ЕС изучают возможности заключения соответствующих соглашений, а также наладят обмен опытом в подготовке координаторов, судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов.

До сих пор сотрудничество в сфере правосудия было наименее разработанной областью отношений России и ЕС. В настоящее время обсуждается возможность подписания соглашения России с Евросоюзом, а также с Европейской правовой сетью по гражданским и торговым делам. Наша страна и ЕС также готовят соглашение о судебном сотрудничестве по гражданским и уголовным делам. Россия выполняет обязательства, взятые на себя при вступлении в Совет Европы, о реформе уголовно-исполнительной системы и ее приближении к европейским стандартам.

36.3. «Дорожная карта» общего пространства внешней безопасности

Общая характеристика. «Дорожная карта» — не первый документ, регулирующий отношения России и Евросоюза в сфере безопасности. Общие цели и принципы политического диалога были установлены Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (разд. II ст. 6). Первый специальный документ по этой проблематике — Совместная декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе — был подписан в Париже 30 октября 2000 г.

Следует обратить внимание на то, что диалог по политическим вопросам и вопросам безопасности в данном случае ведут два разноплановых партнера. С одной стороны — суверенное государство Россия, являющаяся субъектом международных отношений и имеющая свои национальные интересы и четко сформулированные внешнеполитические приоритеты. С другой стороны — Евросоюз с растущим числом государств-членов, который только приближается к формированию действительно общей, союзной внешней политики

и политики безопасности на основе *межправительственного* сотрудничества. Поэтому как до, так и после подписания «дорожной карты» Россия и ЕС пытаются решить одну задачу — перейти от уровня диалога и консультаций к уровню совместных позиций и совместных действий.

Цели и принципы. В «дорожной карте» впервые детализированы цели сотрудничества России и ЕС в области внешней безопасности и подробно описаны его сферы. Цели сгруппированы в четыре блока:

- поддержание международного порядка, основанного на эффективной многосторонности;
- реагирование на современные глобальные и региональные вызовы и основные угрозы (терроризм, распространение оружия массового уничтожения, региональные и локальные конфликты);
- формирование Большой Европы без разделительных линий;
- предотвращение разжигания современных форм расизма, расовой дискриминации и ксенофобии.

Особо следует подчеркнуть детализацию понятия «общие ценности», разделяемого Россией и Евросоюзом. Когда это понятие было введено в СПС 1994 г., акцент делался на его внутреннем измерении, т.е. ценности рассматривались как основа внутренних преобразований в России. В «дорожной карте» особо выделено «внешнее измерение» общих ценностей: «...соблюдение международного права, включая соблюдение демократических принципов и прав человека, в том числе прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также принципа равенства и взаимных интересов».

После подписания СПС в Европейском Союзе широко обсуждается тема «ценностного разрыва» (*values gap*), который якобы означает несоответствие внутреннего уклада России демократическим стандартам Евросоюза и потому препятствует прогрессу их отношений. Однако Россия доказывает, что понятие «универсальные демократические ценности» — не монополия ЕС, оно определено во многих международных документах, к которым наша страна присоединилась. Кроме того, залогом прогресса в отношениях с ЕС Россия считает равноправие сторон и взаимный учет интересов.

Приоритетные сферы сотрудничества. В «дорожной карте» выделено пять таких сфер:

- усиленный диалог и сотрудничество на международной арене;
- борьба с терроризмом;
- нераспространение оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки;
- сотрудничество в кризисном регулировании;
- сотрудничество в области гражданской защиты.

Усиленный диалог и сотрудничество на международной арене подразумевают согласие России и ЕС в том, что постбиполярный мир должен быть основан на соблюдении норм международного права и принципа многостороннего управления международными процессами.

Предметом данного диалога являются также регионы, прилегающие к границам России и ЕС. Речь идет о возникшей в результате последнего расширения ЕС широкой зоне общего соседства, которая включает европейские и южнокавказские страны СНГ. Для России СНГ — не просто исторически сложившаяся сфера ее интересов и важнейший внешнеполитический приоритет. С соседями ее связывает разветвленная сеть много- и двустороннего сотрудничества в самых разных областях: от безопасности, торговли, инвестиций и транспорта до культуры и науки. Европейский Союз же включает эти государства в свою политику соседства. Таким образом, появилась опасность конкуренции на данном пространстве не просто России и ЕС, а двух, не связанных друг с другом, интеграционных процессов — западноевропейского и восточноевропейского. Российская сторона полагает, что эти процессы совместимы при условии коллективного (с участием не только ЕС и РФ, но и их общих соседей) рассмотрения и решения возникающих проблем на равноправной основе.

Что же касается уровня сотрудничества, то в основном он определяется как «усиленный диалог». Более высокий уровень — сотрудничество, ориентированное на результат, — предусмотрен лишь в одной, но крайне важной сфере — в регулировании конфликтов. В частности, стороны договорились регулярно проводить консультации по вопросам раннего

предупреждения конфликтов, их предотвращения, кризисному регулированию и постконфликтному восстановлению.

Борьба с терроризмом предполагает совместную работу России и ЕС на международном уровне, в том числе в рамках международных и региональных форумов. Особое внимание уделяется совершенствованию правовой основы международной борьбы с терроризмом. Уровень двустороннего сотрудничества определен как параллельные действия в международных организациях, двусторонний обмен информацией и двусторонние консультации.

В сфере *нераспространения оружия массового уничтожения* и средств его доставки, усиления режимов экспортного контроля и разоружения стороны заявили о готовности укреплять диалог с целью возможного сближения позиций, а также координации действий в рамках существующих международных форумов. «Дорожная карта» содержит развернутый перечень международных форумов и режимов, где Россия и ЕС будут сотрудничать в целях повышения их эффективности. В ней также была зафиксирована цель разработать к 2006 г. совместный документ о стратегическом партнерстве в области нераспространения ОМУ, однако пока она не реализована.

Сотрудничество в кризисном регулировании предполагает подготовку совместных инициатив, в частности в регионах, прилегающих к границам России и Европейского Союза. Однако на практике в ходе урегулирования конфликтов Евросоюз стремится играть роль единственного ведущего. Согласно решениям, принятым на сессии Европейского совета в Севилье в июне 2002 г., ЕС не допускает третьи страны к планированию миротворческих операций, проводимых под его эгидой. Их подключение возможно только на стадии осуществления операций. Россия же согласна на совместные миротворческие операции только при условии совместного планирования и совместного руководства. Уровень сотрудничества в этой области в основном определен как экспертный обмен мнениями по различным аспектам миротворчества.

В сотрудничестве в области гражданской защиты поставлена цель развивать общий потенциал реагирования на

катастрофы и чрезвычайные ситуации. Практическая задача — выполнение Административных договоренностей от 19 мая 2004 г. между Центром управления в кризисных ситуациях МЧС России и Центром по мониторингу и информации. В частности, планируется обеспечить их круглосуточную связь, провести обмен шаблонами для раннего оповещения и запроса/предложения помощи, наладить обмен информацией при чрезвычайных ситуациях. Стороны договорились обеспечить взаимопомощь в ходе поисково-спасательных операций при чрезвычайных ситуациях на подводных лодках, морских судах и самолетах.

36.4. «Дорожная карта» общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты

Общая характеристика. В 1999 г. Россия и ЕС заключили Соглашение о сотрудничестве в области науки и технологий сроком на три года, в 2003 г. его действие было возобновлено. Приоритетными сферами соглашения являются:

- окружающая среда и климат;
- биомедицина и здравоохранение;
- сельское и лесное хозяйство и рыболовство;
- промышленные и производственные технологии;
- исследования материалов и метрология;
- неядерная энергетика;
- транспорт;
- технологии информационного общества.

В 2002 г. был принят План действий сотрудничества России и Европейской комиссии в области науки и технологий. Российские ученые участвовали в 6-й Рамочной программе научно-технического развития ЕС (2002–2006) В 2003 г. наша страна официально присоединилась к Болонскому процессу, который направлен на формирование общеевропейского образовательного пространства и повышение студенческой мобильности.

«Дорожная карта» содержит две основные цели. Первая — содействовать экономическому росту и повышению конкурентоспособности экономик России и ЕС путем ис-

пользования богатого интеллектуального наследия сторон. Вторая — развивать связи в сфере образования и культуры, а также стимулировать молодежные обмены.

Приоритетные направления. В «дорожной карте», согласно ее названию, обозначаются три направления сотрудничества: исследования, наука и технологии; образование; культура.

Исследования, наука и технологии. Целями сотрудничества в данной области являются:

- построение в России и ЕС общества, основанного на знаниях;
- модернизация экономики на основе достижений науки;
- укрепление связи между научными исследованиями и инновациями (т.е. активное применение результатов исследований при разработке новых технологий);
- поддержка научной и технологической активности малых и средних предприятий.

Отметим, что наука и технологии являются предметом сразу двух «дорожных карт» — общего экономического пространства и пространства науки, образования и культуры. Данный повтор не случаен. Практические вопросы сотрудничества включены в экономическое пространство, а организационные — в научное. В рамках научного пространства используются следующие методы: согласование подходов к финансированию сотрудничества, определение его приоритетных направлений, повышение эффективности партнерских связей, повышение качества исследований и содействие их коммерческому использованию. «Дорожная карта» ОЭП включает собственно научно-технические проекты, например в области космоса, термоядерного синтеза, навигационных систем, информационных технологий. Следовательно, диалоги России и ЕС в области космоса и по вопросам информационного общества ведутся в рамках ОЭП.

Цитата

Для России главный и пока еще не до конца выученный урок — это уход от нашей сырьевой зависимости. Конечно, годы, которые предшествовали кризису, создали для нас относительное экономическое благополучие. Но наша

посткризисная экономика должна базироваться на знаниях, должна базироваться на инновационных технологиях, а не на сырьевых возможностях России, сколь бы безграничны они ни были.

Выступление Президента РФ Д. Медведева на открытии Международного форума по нанотехнологиям. Москва, 6 октября 2009 г.

Залогом успешного научно-технического сотрудничества России и ЕС является широкое использование имеющихся много- и двусторонних механизмов. В их числе: российские федеральные исследовательские программы и рамочные программы научно-технического развития ЕС, общеевропейская программы «Эврика» и проекты Международного научно-технического центра¹. Однако, по оценкам экспертов, участие российских ученых в проектах 7-й Рамочной программы Евросоюза будет более скромными чем в 6-й программе. Это связано с усилившейся специализацией программы, сокращением числа проектов в области фундаментальной науки, где Россия имеет наибольший потенциал, а также с недостаточным финансовым обеспечением отечественной науки.

Образование. В сфере образования Россия и ЕС ставят три цели: 1) содействовать интеграции в рамках создаваемого Европейского пространства высшего образования (Болонский процесс); 2) развивать сотрудничество в области неформального образования для молодежи; 3) продвигать молодежные образовательные программы, направленные на формирование здорового образа жизни (развитие физкультуры и спорта, борьба с курением, употреблением алкоголя и наркотиков).

Стороны договорились укреплять связи между университетами России и ЕС, стимулировать молодежные обмены, повышать мобильность студентов и вузовских преподавателей и развивать контакты между молодежными организациями.

¹ МНТЦ — неправительственная организация, содействующая установлению деловых связей между учеными из России и других стран СНГ с их коллегами из исследовательских организаций в Канаде, ЕС, Японии, Республике Корея, Норвегии и США. Ее главная миссия — перепрофилирование исследователей, занимающихся созданием оружия и средств его доставки, на мирные цели.

Особое внимание уделяется участию в Болонском процессе. Речь идет о сближении систем присвоения университетских степеней, сотрудничестве в подготовке магистров, совершенствовании систем контроля качества и аттестации образовательных программ.

Новые задачи перед системой образования ставит глобализация. На мировом рынке образовательных услуг европейские университеты все сильнее конкурируют с американскими, в том числе за наиболее подготовленных и платежеспособных студентов. Страны ЕС заинтересованы в развитии сотрудничества с Россией: это помогает им не только повышать качество программ, но и привлекать российских студентов на различные формы обучения.

Отдельной строкой в «дорожной карте» записано решение о создании Европейского учебного института при МГИМО. Начав работать с сентября 2006 г., он осуществляет послевузовскую профессиональную подготовку государственных служащих, специалистов министерств и ведомств и представителей бизнес-структур. Обучение ведется профессорами и преподавателями России и государств — членов ЕС по трем направлениям: право, политика и экономика ЕС.

Культура. Подписав Соглашение о партнерстве и сотрудничестве в 1994 г., ЕС и Россия взяли на себя обязательство укреплять культурные связи своих народов, стимулировать взаимное изучение языков и познание культур. Стороны обмениваются опытом сохранения культурного наследия, развивают контакты между учреждениями культуры и деятелями искусств, стимулируют переводы литературных произведений. При поддержке ЕС в России были проведены фестивали старинной музыки, современного танца, театра, а также панорамы кино стран ЕС.

«Дорожная карта» ставит перед культурным сотрудничеством России и ЕС следующие цели: 1) придерживаться структурированного подхода к культурному сотрудничеству; 2) развивать европейскую идентичность на основе общих ценностей; 3) укреплять сотрудничество между Россией и ЕС в сфере культуры. Для этого предлагается развивать творческий потенциал и мобильность деятелей культуры, повышать доступность культуры для населения, стимулиро-

вать межкультурный диалог, углублять знания об истории и культуре народов Европы. В числе практических мер: проведение фестивалей, выставок и конференций; укрепление связей между музеями и художественными университетами; подготовка профессиональных кадров в области радио- и телевидения.

Осенью 2006 г. в финском городе Каяни состоялась встреча экспертов России и ЕС, на которой был разработан план реализации «дорожной карты». В 2007 г. была образована Совместная рабочая группа ЕС — Россия по сотрудничеству в области культуры и начал работать ПСП по культуре. В декабре 2009 г. Министерство культуры РФ в сотрудничестве с Европейской комиссией организовало в Москве международный семинар «Россия — ЕС: знаки на «дорожной карте» культурного сотрудничества». На нем обсуждались такие темы, как совершенствование государственной политики и законодательства в области культуры; практика реализации авторского права; хранение и обеспечение безопасности музейных, архивных и библиотечных фондов; развитие виртуального музейного пространства.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Утвержденные в мае 2005 г. «дорожные карты» — это среднесрочные планы формирования четырех общих пространств: экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки, образования и культуры. Составляя основу стратегического партнерства России и Европейского Союза, они опираются на положения СПС и выработанные ранее механизмы сотрудничества. Реализация «карт» идет посредством отраслевых диалогов, которые ведутся между профильными министерствами и ведомствами России и генеральными директоратами Европейской комиссии.

2. В области экономики ставится цель создать открытый и интегрированный рынок России и ЕС, параметры которого, правда, не уточняются. Стороны работают над сближением стандартов, процедур и законодательных практик в области предпринимательства. Идет создание трансъевропейских коммуникационных и транспортных сетей, развивается сотрудничество в области энергетики, космоса и окружающей

среды. Полная реализация «дорожной карты» потребует не менее 15–20 лет.

3. Стирание границ между государствами, рост масштабов перемещающихся между странами грузов, людей и денежных средств упрощают деятельность международных криминальных группировок. Поэтому построение общего пространства внутренней безопасности объективно отвечает интересам России и ЕС. Приоритетным направлением сотрудничества является совместная борьба с терроризмом и преступностью. Не меньшее значение имеет движение к общей цели — перейти в перспективе к безвизовому режиму поездок.

4. В сфере внешней безопасности близость позиций России и ЕС повышается по мере отдаления от европейского региона и, наоборот, понижается в зоне «общего соседства». По мнению Евросоюза, дальнейшее развитие сотрудничества в данной сфере тормозится из-за «ценностного разрыва». Россию же не устраивают попытки ЕС играть роль единственного ведущего, тогда как ей отводится роль ведомого — по модели отношений в рамках Европейской политики соседства. Россия готова развивать с ЕС равноправное партнерство, основанное как на общих ценностях, так и на взаимном учете интересов сторон.

5. «Дорожная карта» общего пространства науки, образования и культуры содержит две основные цели: содействовать экономическому росту и повышению конкурентоспособности экономик России и ЕС; развивать связи в сфере образования и культуры. В части научного пространства «карта» регулирует организационные вопросы сотрудничества, тогда как собственно научно-технические проекты осуществляются в рамках ОЭП. Сердцевиной образовательного сотрудничества России и стран ЕС является их участие в Болонском процессе. Сотрудничество в области культуры основывается на богатом культурном наследии сторон и общем стремлении развивать европейскую идентичность.

Контрольные вопросы

1. Каково значение и механизмы реализации «дорожных карт»?
2. Какие цели ставит каждая из четырех «дорожных карт»?

3. Почему создание ОЭП России и ЕС может занять 15–20 лет?

4. Каковы основные направления развития общего пространства свободы, безопасности и правосудия?

5. В чем совпадают и расходятся интересы России и ЕС в области внешней безопасности?

6. Почему страны ЕС заинтересованы в развитии образовательного сотрудничества с Россией?

Литература

Основная

«Дорожные карты» четырех общих пространств России и ЕС. URL: <http://www.kremlin.ru>

Европейский Союз: факты и комментарии. Ассоциация европейских исследований, 2005–2010. Разд. 4. URL: <http://www.edc-aes.ru>

Россия — Европейский Союз: на пути к четырем общим пространствам: доклады Института Европы № 225 / под ред. Д.А. Данилова: в 2 ч. М.: Русский сувенир, 2008. Ч. I. С. 15–51, 75–99. Ч. II. С. 7–60.

Дополнительная

Данилов Д. Отношения РФ — ЕС и миротворчество на постсоветском пространстве // Россия и объединяющаяся Европа: перспективы сотрудничества / под ред. В.П. Федорова (отв. ред.), О.Ю. Потемкиной, Н.Б. Кондратьевой. М.: Русский сувенир, 2007. С. 74–83.

Shopov V. Assessment of the Common Space of External Security // Assessing the Common Spaces between the European Union and Russia / Y. Nikolov (ed.). Sofia, 2009.

Глава 37

ТОРГОВОЕ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И ЕС

♦ *Общая характеристика* ♦ *Внешняя торговля и торговая политика* ♦ *Инвестиционное сотрудничество*

37.1. Общая характеристика

Экономические отношения между Советским Союзом и странами Западной Европы не прерывались даже в самые суровые годы холодной войны. Тем не менее после распада СССР в декабре 1991 г. Россия и Европейский Союз начали выстраивать их практически заново — на рыночных принципах и на базе постоянного политического диалога.

Правовая основа экономического сотрудничества между Россией и ЕС была заложена Соглашением о партнерстве и сотрудничестве (СПС), 1994 г. Более 80% его статей посвящены именно экономике.

В сфере торговли стороны продлили предоставленный ранее друг другу режим наиболее благоприятствуемой нации. ЕС отменил все количественные ограничения на импорт из России, кроме товаров, торговля которыми регулируется специальными соглашениями (текстиль, изделия из стали, расщепляющиеся материалы). Россия сохранила за собой право вводить количественные ограничения на импорт из стран ЕС — в особых случаях и в отдельных секторах. К числу особых причин относились: 1) структурная перестройка отрасли; 2) наличие в отрасли серьезных социальных проблем; 3) угроза полной или существенной утраты российскими производителями позиций на внутреннем рынке; 4) наличие в отрасли рождающихся новых производств.

СПС также оговаривает взаимный отказ от дискриминации импортируемых товаров. Стороны утвердили порядок

введения защитных мер, в том числе антидемпинговых, и механизм рассмотрения спорных вопросов.

В сфере предпринимательства СПС регулирует широкий круг вопросов трансграничной деятельности компаний. В их числе: учреждение и деятельность компаний стран ЕС в России и российских компаний в странах ЕС, инвестиции, платежи и движение капитала, взаимное предоставление услуг. Предусмотрена постепенная либерализация условий предпринимательской деятельности.

В сфере экономического сотрудничества СПС содержит широкую программу действий, охватывающую более 30 различных областей. В их числе: промышленная кооперация, инвестиции, энергетика, научные исследования и технологические разработки, транспорт, почта и телекоммуникации, космос, информатика, охрана окружающей среды, малый и средний бизнес, социальная сфера, образование и профессиональное обучение, региональное развитие и т.д.

Взаимное значение и позиции партнеров. Внешняя торговля ЕС весьма диверсифицирована. Первые три места среди ее партнеров занимают США, Китай и Россия, доли которых в 2007 г. были равны соответственно 16,7, 11,4 и 8,6%. По данным «Евростата», на Россию приходится 22% импортируемого Евросоюзом природного газа и 30% импортируемой нефти. Помимо импорта энергоресурсов, а также других видов сырья, стратегический интерес ЕС состоит в освоении обширного российского рынка — крупнейшего в Восточной Европе и второго в мире (после Китая) среди стран с переходной экономикой.

Для России Евросоюз — экономический партнер номер один. В 2007 г. на ЕС приходилось 51,4% ее товарооборота, тогда как доля СНГ составила 15%, стран АТЭС — 19, в том числе Китая — 7, США — 3%. ЕС — крупнейший инвестор в российскую экономику. По данным на конец 2007 г., почти 80% накопленных зарубежных инвестиций имели европейское происхождение.

В настоящее время Россия заметно уступает Евросоюзу по уровню экономического развития. В 2009 г. ее ВВП был равен 14% суммарного ВВП ЕС-27, а численность населения составляла около 30% от населения Евросоюза (табл. 37.1).

ВВП на душу населения в России примерно равен 50% соответствующего показателя по ЕС-27. Россия отстает по этому показателю от Западной Европы, но не от стран ЦВЕ. Так, в 2009 г. ВВП на душу населения в России составлял 85% аналогичного показателя Польши и на 25% превышал показатели Болгарии и Румынии.

Таблица 37.1

**Основные макроэкономические показатели
России и ЕС в 2009 г. (оценка)**

Показатель	Единица измерения	Россия	Евросоюз
ВВП по паритету покупательной способности	Текущие международные доллары США, млрд	2100	14 900
ВВП по паритету покупательной способности на душу населения	Текущие международные доллары США	15 000	29 900
Доля в мировом ВВП (по ППС)	%	3,2	21,5
Средний темп прироста ВВП 2000–2008	%	6,9	2,4
Средний годовой темп инфляции, 2000–2009	%	14,0	2,5
Население	Млн человек	141	499
Баланс по текущим операциям	Млрд долл.	45,4	–127,3

Примечание. Текущие международные доллары США рассчитываются МВФ для оценки ВВП по ППС валют. Так, в 2009 г. для России один такой доллар равнялся 19,3 руб., для большинства стран ЕС — от 0,6 до 0,9 евро.

Источник: World Economic Outlook, IMF. URL: www.imf.org

В 2000–2007 гг. темпы экономического роста в России были в среднем почти втрое выше, чем в ЕС. Благодаря этому разрыв между ними по показателям социально-экономического развития последовательно сокращался. По данным МВФ, если в 2000 г. ВВП России, рассчитанный по ППС, составлял 52% ВВП Германии, то в 2007 г. он увеличился до 74%. Аналогичный показатель для ВВП на душу населения (тоже по ППС) вырос соответственно с 29 до 43%. Вместе с тем на России глобальный экономический кризис сказался сильнее, чем на ЕС: российский ВВП упал на 7,5%, тогда как в Евросоюзе — на 4,2%.

В 2008 г. Россия занимала восьмое место в мировом списке крупнейших национальных хозяйств и такое же место в списке

ведущих стран-экспортеров. Поэтому, несмотря на отмеченное неравенство экономических показателей, Россия является важнейшим партнером Евросоюза. Ее экономический и политический вес определяется размерами, срединным положением в Евразии, огромными природными ресурсами, человеческим капиталом, научно-техническим потенциалом и военной мощью. Высокая степень экономической взаимозависимости и взаимной заинтересованности России и ЕС определяют долговременный характер их экономического сотрудничества.

Полезно запомнить. Экономические отношения России и ЕС

В 2007 г. экспорт России в ЕС-27 достиг 196,6 млрд долл., импорт из ЕС-27 — 87,3 млрд, сальдо их торговли — 109,3 млрд долл.

ЕС является первым торговым партнером России — 51% ее внешней торговли; Россия занимает третье место в его внешней торговле — 8,5%.

Главные торговые партнеры России в ЕС — Германия (18,6%), Нидерланды (16,4), Италия (12,7), Польша (6,3), Великобритания (5,9), Франция (5,8), Финляндия (5,5%).

В соответствии с СПС Россия и ЕС предоставили друг другу режим наиболее благоприятствуемой нации в торговле.

Доля ЕС в притоке ППИ в российскую экономику и их накопленном объеме составляет, по разным оценкам, 75–80%.

На динамику экономического сотрудничества стран ЕС и России влияют и позитивные, и негативные факторы. К первым относится высокая степень их экономической взаимной дополняемости. Европейские страны заинтересованы в импорте энергоносителей и других видов сырья из России, а также в освоении ее быстро растущего внутреннего рынка. Для России же они являются самыми выгодными партнерами в обмене ее энергоресурсов, металлов и полуфабрикатов на машины, оборудование и промышленные товары массового потребления. Страны ЕС — наиболее заинтересованные и активные инвесторы в экономику России. Развитию экономических связей способствуют также близкое соседство, наличие разнообразных транспортных сетей, давний исто-

рический опыт общения народов и тесное переплетение их культур.

Факторы, тормозящие развитие экономического сотрудничества, действуют с обеих сторон. В России — незавершенность формирования рыночного хозяйства, медленная структурная и технологическая модернизации, низкая конкурентоспособность российской промышленности на внутреннем рынке ЕС, различные правовые и административные барьеры. В ЕС — низкие темпы экономического роста в крупнейших государствах-членах, отсутствие единой стратегии развития экономических отношений с Россией, консервативный подход к этим отношениям со стороны брюссельских институтов (в первую очередь, Европейской комиссии).

В целом перспективы экономического сотрудничества в ближайшее десятилетие следует оценить как умеренно благоприятные.

37.2. Внешняя торговля и торговая политика

Торговля является основной формой экономического сотрудничества между Россией и странами ЕС, и останется таковой в обозримом будущем. Причем по сравнению с началом 1990-х годов относительная значимость партнеров друг для друга явно возросла. Доля ЕС во внешнеторговом обороте России увеличилась с 43 до 51%, а России во внешнеторговом обороте Евросоюза — с 3 до 8,6% (табл. 37.2). Эти данные наводят на мысль, что Россия значительно больше зависит от торговли с ЕС, чем Евросоюз от торговли с ней. Однако следует помнить, что мы сравниваем одну страну с большой группой стран. Размеры ВВП России и ЕС соотносятся как 1 : 8, а объемы их внешней торговли (без учета торговли между государствами — членами ЕС) — как 1 : 5. Тем не менее нынешняя концентрация торговых связей России на европейском направлении является чрезмерной. России следует диверсифицировать географическую структуру своей торговли, прежде всего путем расширения товарообмена с Китаем, Индией и странами АТЭС.

Таблица 37.2

**Товарооборот между Россией и ЕС в 1993–2007 гг., млрд долл.
(1993–2001 гг. — без неорганизованной торговли)**

Показатель	1993 г.	1997 г.	2000 г.	2003 г.	2005 г.	2007 г.
Экспорт России	19,3	27,8	36,9	47,0	138,4	196,7
Импорт России	10,9	19,6	11,1	22,2	43,9	87,3
Сальдо России	10,5	8,2	25,7	43,2	94,5	109,4
Доля ЕС во внешней торговле России, %	43,3	33,8	35,1	40,4	52,1	51,4
Доля России во внешней торговле ЕС, %	3,2	3,7	3,5	3,5	7,3	8,6

Примечание. 1993 г. — ЕС в составе 12 стран; 1997, 2000 и 2003 гг. — ЕС в составе 15 стран; 2005 и 2007 гг. — ЕС в составе 27 стран.

Объемы торговли между Россией и 27 странами — членами ЕС в 2007 г. (млн долл.):

экспорт России: 1993 г. — 25 215; 1997 г. — 41 454; 2000 г. — 55 971; 2003 г. — 69 956;

импорт в Россию: 1993 г. — 13 228; 1997 г. — 24 679; 2000 г. — 13 499; 2003 г. — 26 749.

Источники: Экспорт и импорт России за период 1992–1998 гг. (по данным ГТК России). URL: <http://www.rusimpex.ru/Content/Economics/Rustrade/eximp93-98.htm>; Внешнеэкономический комплекс России: современное состояние и перспективы: стат. приложение. М.: ВНИКИ, 2001–2007; External and Intra-European Union Trade. The European Commission, Brussels-Luxembourg, 1996–2005; Russia. EU bilateral trade and trade with the EU. P. 3. URL: <http://ec.europa.eu/com\trade/issues/bilateral/countries/russia/index.en>.

Динамика и география торговли. В развитии торговых отношений России с Евросоюзом можно выделить два основных этапа: с 1991 по 1999 г. и с 2000 по настоящее время. В начале 1990-х годов товарооборот рос ускоренными темпами благодаря тому, что российские власти отменили государственную монополию на внешнюю торговлю. Тысячи отечественных предприятий вышли на внешний рынок, к ним присоединились миллионы индивидуальных торговцев — «челноков». К середине 1990-х годов внешнеторговый эффект либерализации был практически исчерпан. Рост товарных потоков в обе стороны замедлился. Финансовый кризис 1998 г. в России привел к резкому падению товарооборота. В 1999 г. ее экспорт сократился на 10%, а импорт (в связи с девальвацией рубля) — более чем на 40%. В целом с 1993 по 2000 г. стоимость российского экспорта в ЕС увеличилась на 88%, а импорт вернулся к

начальному уровню. За этот отрезок времени товарооборот вырос в 1,6 раза.

Начиная с 2000 г. темпы роста торговли резко ускорились. Экспорт рос в основном за счет фантастического подъема цен на нефть и (в меньшей мере) на другие виды сырья. Импорт расширялся благодаря начавшемуся в России экономическому подъему, который повлек за собой быстрый рост внутреннего производственного и потребительского спроса. За период с 2000 по 2007 г. товарооборот между Россией и ЕС-27 вырос в 4,1 раза, в том числе российский экспорт — в 3,5 раза, а импорт — в 6,5 раза.

Торговые связи России с отдельными государствами — членами ЕС развиваются по-разному. Тремя ее главными партнерами неизменно являются ФРГ, Нидерланды и Италия. На них приходится соответственно 19, 16 и 13% общей стоимости товарооборота между Россией и Евросоюзом. Далее следуют Франция, Финляндия, Польша и Великобритания, доля каждой из которых составляет около 5–6%. Таким образом, на семь названных стран приходится 70% торговли между Россией и ЕС. Как показала практика, вступление в ЕС стран ЦВЕ не привело к сокращению их товарооборота с Россией. Переключение торговых связей этих стран на Западную Европу произошло в 1980-е и 1990-е годы, и в нынешнем десятилетии доля России в их внешней торговле стабилизировалась. Удельный вес стран ЦВЕ в общей стоимости торговли между Россией и ЕС не только не упал, а напротив, вырос с 17,5% в 2003 г. до 20,7% в 2006 г., что почти вдвое превышает их долю в совокупном ВВП Евросоюза.

Товарная структура и сальдо. Асимметрия торговых связей между Россией и Евросоюзом отчетливо проявляется в их товарной структуре (табл. 37.3). Россия поставляет в Евросоюз в основном сырье, а ввозит машины, оборудование и другие готовые изделия. Фактически между Россией и ЕС не существует внутриотраслевого разделения труда и глубокой производственной кооперации, которая является сердцевинной экономических отношений всех развитых стран. Как следствие, экспортно-импортные потоки слабо связаны друг с другом, хронически не совпадают по стоимости и подвержены резким колебаниям из-за изменения текущей конъюнктуры — мировых цен на сырье, фазы цикла и т.п.

Таблица 37.3

**Товарная структура внешней торговли между ЕС
и СССР/Россией в 1980 — 2005 гг., %**

Вид товара	Импорт ЕС				Экспорт ЕС			
	1980 г.	1989 г.	1998 г.	2005 г.	1980 г.	1989 г.	1998 г.	2005 г.
Продовольствие	0,6	1,2	2,2	0,7	11,3	10,7	17,4	8,1
Сырье (кроме энергоносителей)	7,1	11,1	11,3	3,5	1,6	1,8	2,4	1,0
Энергоносители	42,8	50,1	35,1	64,4	0,5	0,3	0,4	0,6
Химические товары	4,2	4,2	6,3	3,2	10,9	16,7	11,1	14,5
Промышленные товары	4,8	16,1	23,9	10,2	27,4	30,5	28,7	24,2
Машины, оборудование и транспортные средства	1,5	3,3	1,8	1,2	21,7	36,0	37,7	47,1
Неклассифицированные товары	39,0	15,0	19,3	16,8	26,6	4,7	2,2	4,5

Составлено по: Стандартная международная товарная классификация (СМТК). Продовольствие — разд. 0 и 1; сырье (кроме энергоносителей) — разделы 2 и 4; энергоносители — разд. 3; химические товары — разд. 5; промышленные товары — разд. 6 и 8; машины, оборудование и транспортные средства — разд. 7; неклассифицированные товары — разд. 9.

Источники: Eurostat. External Trade. 1990. № 8/9; 1995, № 8/9; External and Intra-European trade. Statistical Yearbook 1958–1996; Briefing No 22. Statistical Annex on Enlargement (5th update) // European Parliament. Secretariat Working Party Task-force «Enlargement». Luxembourg, 1999. 6 July. P. 59; Russia. EU bilateral trade and trade with the EU. P. 5–8. URL: <http://ec.europa.eu/com/trade/issues/bilateral/countries/russia/index.en>.

Экспорт России в ЕС почти на $\frac{2}{3}$ состоит из сырья. Причем его львиная доля приходится на энергоносители. Динамика и структура российского экспорта в страны ЕС почти полностью зависят от динамики российских поставок нефти и газа. Значительное увеличение доли этих товаров в общей стоимости российского экспорта (с 35% в 1998 г. до 67% в 2006 г.) является следствием не столько возросших объемов поставок, сколько взлета цен. В течение 1999–2005 гг. физический объем экспорта сырой нефти из России в страны «дальнего зарубежья» увеличился на 85%, тогда как цены выросли втрое. Аналогичная ситуация сложилась и в торговле нефтепродуктами. Хотя приведенные данные относятся ко всем зарубежным странам, кроме членов СНГ, они точно от-

ражают тенденции торговых отношений России с Евросоюзом, ведь его государства-члены покупают почти весь экспортируемый Россией газ и примерно 90% экспортируемых ею нефти и нефтепродуктов.

Другими статьями российского экспорта в ЕС являются различные виды сырья и продукты начальных фаз их промышленной переработки: ферросплавы, чугун в болванках, некоторые виды проката, стальной лист, медь, никель и алюминий, фанера, лес-кругляк, удобрения и т.п. Цены на большинство этих товаров за последние 6–7 лет также выросли в 2–3 раза, стимулируя их вывоз в страны ЕС. Последнее место в российском экспорте занимают машины и оборудование. Их стоимость увеличилась с 0,5 млрд долл. в 1994 г. до 1,2 млрд в 2006 г. (1,2% общей стоимости экспорта в ЕС). Россия экспортирует эти товары в страны ЕС в 8 раз меньше, чем Сингапур, и почти в 10 раз меньше, чем Турция.

Данные о встречных поставках промышленных товаров (классы товаров 5–8 по СМТК) дают ясное представление о сравнительной конкурентоспособности российской и западноевропейской промышленности. За 2000–2006 гг. российский экспорт указанных товаров в страны ЕС вырос с 13,5 до 20,2 млрд евро, или в 1,5 раза. Их экспорт из ЕС в Россию увеличился с 18,5 до 63,5 млрд долл., или в 3,4 раза. Пассив нашей страны в торговле с ЕС промышленными товарами увеличился с 5,0 до 43,3 млрд евро, или почти в 9 раз. Еще хуже ситуация в торговле машинами и транспортным оборудованием. В 2000 г. стоимость их экспорта из России в ЕС составляла 1074, в 2006 г. — 1204 млн евро (рост на 12%). За это же время стоимость их импорта увеличилась с 8381 до 33 600 млн евро (рост в 4 раза).

Учитывая то, что мировые цены на нефть и другое сырье могут в долгосрочной перспективе снизиться, России необходимо кардинально улучшить качество и расширить номенклатуру промышленного экспорта. Решение данной задачи должно стать одним из ключевых направлений национальной внешнеэкономической стратегии.

Импорт России из стран ЕС увеличивался в 1993–1998 гг. быстрее, чем российский экспорт. Но после финансового кризиса 1998 г. он сократился почти вдвое. Резкое снижение

курса рубля по отношению к доллару и европейским валютам ухудшило конкурентные позиции европейских производителей и создало благоприятные условия для оживления отечественной промышленности. Если в течение 1992–1996 гг. доля импорта в товарных ресурсах розничной торговли возросла с 23 до 52%, то в 1999 г. она упала до 36%. Но затем тенденция вновь изменилась. Начавшийся осенью 1999 г. экономический подъем стимулировал внутренний спрос (производственный и потребительский) на товары высокого качества, который не могла удовлетворить отечественная промышленность. Вновь начал расти импорт, в 2005–2007 гг. его доля в товарных ресурсах розничной торговли поднялась до 45–47%. Это означает, что эффект замещения импорта отечественной продукцией, вызванный девальвацией рубля, сошел на нет, тогда как позиции России на западноевропейском рынке ничуть не окрепли.

Товарная структура российского импорта из стран ЕС не претерпела существенных изменений с начала 1990-х годов. Главными ее статьями остаются машины, промышленное оборудование, транспортные средства и разнообразные потребительские товары, в основном длительного пользования — холодильники, телевизоры, стиральные машины и т.д. В целом на эти категории приходится примерно 70% российского импорта. Единственным значительным изменением в его структуре стало сокращение доли продовольствия. Если в начале 1990-х годов она составляла 20–22%, то в 2005–2006 гг. — только 8%.

Внешнеторговое сальдо. Россия постоянно имеет положительное сальдо в торговле с ЕС. В 1990-е годы оно колебалось в пределах 8–12 млрд долл. После 2000 г. сальдо стремительно росло, за 2000–2007 гг. его сумма превысила 450 млрд долл. Непрерывный приток экспортной выручки способствовал накоплению золотовалютных резервов Центрального банка РФ (в июне 2008 г. — 550 млрд долл.) и увеличению средств Стабилизационного фонда (3850 млрд руб., или около 160 млрд долл. в начале 2008 г.).

Однако в будущем активное сальдо России, скорее всего, уменьшится. К этому может привести как стабилизация мировых цен на нефть (хотя на это счет имеются разные про-

гнозы), так и возобновление подъема российской экономики. Он будет сопровождаться ростом внутреннего спроса на товары, производимые в странах ЕС, а также на отечественное сырье и полуфабрикаты. Россия будет испытывать возрастающие трудности в экспорте сырья, поскольку экспортные квоты уже сейчас очень высоки. В 2006 г. доля экспорта в производстве составила: по нефти — 52%, по нефтепродуктам — 47, по лесу-кругляку — 61%. Это относится и к минеральным удобрениям, целлюлозе, листовой стали.

Торговая политика. В целом таможенный режим ЕС, применяемый к российским товарам, следует оценить как благоприятный. Энергоносители и другие виды сырья, которые составляют 60–70% стоимости российского экспорта, вообще не облагаются пошлинами. Еще в январе 1993 г. ЕС распространил на Россию действие режима общих преференций. Средний уровень таможенных тарифов, применяемых к российским товарам, составляет примерно 4%. Однако Россия пока не в состоянии воспользоваться либеральным таможенным режимом из-за низкой конкурентоспособности ее промышленности. Доля нашей страны в промышленном импорте стран ЕС составляет чуть больше 1%.

Несмотря на это, в 1990-е годы Европейская комиссия и Совет ЕС применяли к российским промышленным товарам антидемпинговое законодательство в его худшем варианте — по дискриминационным правилам, введенным против стран с государственной внешней торговлей в период холодной войны. Все это время Москва настаивала на изменении правил антидемпинговой политики ЕС. Весной 1998 г. Россия была исключена из списка стран с государственной торговлей. В 2002 г. Евросоюз официально признал рыночный характер российской экономики.

С тех пор к российским экспортерам применяются те же антидемпинговые правила и процедуры, что и к производителям из США, Японии и других развитых стран. Это несколько улучшило позиции отечественных компаний в торговых спорах, но никак не исключило возможность антидемпинговых санкций. Но пока Россия не является членом ВТО, ее компании могут оспаривать их только в Суде ЕС, который по определению не может быть нейтральным арбитром.

Главным источником торговых споров между Россией и ЕС в ближайшие годы будет конкуренция не на европейском, а на российском рынке. Средний уровень российских импортных тарифов по отношению к товарам, ввозимым из стран ЕС, держится на уровне 13–14%. ЕС критикует меры, предпринимаемые российским правительством в целях защиты внутреннего рынка и поддержки отечественных экспортеров. Одновременно он поддерживает намерение России вступить в ВТО, надеясь на то, что это приведет к дальнейшей либерализации ее внешнеэкономической политики. Однако предполагаемые сроки вступления России уже не раз переносились. Теперь они зависят от того, каков будет выбор России — вступать самостоятельно или в составе таможенного союза, вместе с Беларусью и Казахстаном.

Экономический кризис вызвал сокращение объема торговли между Россией и Евросоюзом. За 10 месяцев 2009 г. российский экспорт упал на 46%, а импорт из стран ЕС — на 39,8% по сравнению с аналогичным периодом 2008 г. Почти вдвое сократилось положительное сальдо торговли. Поэтому ближайшей задачей внешнеэкономической политики в отношениях с ЕС будет возвращение к ранее достигнутому объему торговли. Одновременно необходимо приступить к решению двух стратегических задач. Первая — модернизация экономики (особенно промышленности) и кардинальная перестройка ее отраслевой структуры. Вторая — повышение конкурентоспособности российских товаров как внутри страны, так и на внешних рынках. Это позволит России изменить модель участия в международном разделении труда, перейти от обмена сырья на готовые изделия к международной промышленной кооперации и, следовательно, к обмену одних готовых изделий на другие.

37.3. Инвестиционное сотрудничество

Экспорт капитала является второй вслед за экспортом товаров стадией освоения внешних рынков. Стимулы, побуждающие к экспорту капитала, могут быть различными: стремление обойти таможенные барьеры, использование более дешевой рабочей силы, близость природных ресурсов и т.д.

В случае с Россией для иностранных инвесторов значимы все названные факторы. Кроме того, большое значение имеют размеры внутреннего рынка страны, ее научно-технический потенциал, наличие квалифицированных кадров.

Европейские инвестиции в Россию. В 1990-е годы европейские компании насторожено относились к вложениям в Россию. Это мотивировалось экономической, политической и социальной нестабильностью в стране, крупными изъятиями в законодательстве, слабостью административной и судебной систем, недостаточным развитием инфраструктуры, сложной криминальной ситуацией.

В первые годы нового века ситуация в России значительно изменилась. Страна быстро преодолела последствия финансового кризиса 1998 г. и вошла в полосу экономического подъема. Относительно стабилизировалась политическая и социальная обстановка. Значительно укрепился правовой фундамент рыночного хозяйства. Были приняты законы, улучшающие условия деятельности иностранных инвесторов. Важнейшие из них — Налоговый, Земельный и Таможенный кодексы, законы об иностранных инвестициях, о внешнеэкономических связях субъектов Российской Федерации и т.д. Улучшился инвестиционный климат, хотя в этом направлении еще предстоит сделать многое. Выросло доверие к России как экономическому партнеру и стране, в которую выгодно вкладывать капитал.

Таблица 37.4

Иностранные инвестиции в России, млрд долл.

Показатель	1994 г.	2000 г.	2003 г.	2005 г.	2007 г.
Приток инвестиций, всего	1,05	10,96	29,70	53,65	120,94
В том числе прямые	0,55	4,43	6,78	13,07	27,8
портфельные	0,005	0,15	0,40	0,45	4,19
другие	0.50	6,38	22,52	40,13	88,95
Накопленные инвестиции*		32,0	57,01	111,83	221,0**
В том числе прямые		16,12	26,13	49,75	106,5**

* На конец соответствующего года.

** По состоянию на конец марта 2008 г.

Источники: Внешнеэкономический комплекс России: современное состояние и перспективы. М.: ВНИКИ, 1996–2006. Разд. «Иностранные инвестиции» и Статистическое приложение; Об иностранных инвестициях в 2007 году. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_01/IssW-WW.exe/Stg/d01/2-41.htm

Как показывают данные табл. 37.4, в 1990-е годы приток зарубежных инвестиций в нашу экономику был незначительным. Достигнув пика в 1997 г. (12,3 млрд долл., в том числе 5,3 млрд прямых), он существенно сократился после финансового кризиса 1998 г. С началом нового века приток иностранных инвестиций в Россию начал увеличиваться и к середине первого десятилетия перерос в инвестиционный бум. За период 2000–2007 гг. их годовой объем увеличился в 11 раз, в том числе ПИИ — в 6,3 раза. Объем накопленных иностранных капиталовложений вырос в 8 раз, в том числе ПИИ — почти в 7 раз.

В итоге Россия по своему инвестиционному рейтингу вошла в лидирующую группу стран с развивающейся рыночной экономикой. Согласно данным журнала «Евромани» (считается, что его инвестиционный рейтинг — один из наиболее надежных), в сентябре 1999 г. Россия находилась на 159-м месте среди 178 стран. В марте 2007 г. она была уже на 58-м месте среди 185 стран, по соседству с Китаем (56-е место) и Индией (59-е место), немного отставая от Мексики (52-е место) и изрядно опередив Турцию и Бразилию (соответственно 72-е и 76-е места). Экономический кризис вызвал резкое сокращение притока зарубежных капиталов в Россию и, напротив, увеличение его вывоза. Однако общий объем накопленных иностранных инвестиций остался на докризисном уровне — 260 млрд долл., в том числе более 100 млрд ПИИ.

Главными иностранными инвесторами в Россию являются страны Западной Европы, большинство из которых (кроме Швейцарии) входят в Евросоюз. Причем их значение за последние годы существенно выросло. Так, в 2001 г. на страны ЕС приходилось около 60% накопленных инвестиций и 40% ПИИ; доля США составляла в обоих показателях около 20%. В 2007 г. доля стран ЕС превысила 80% и по общему объему инвестиций, и по ПИИ; доля же США уменьшилась до 5–7%. В десятку крупнейших стран, инвестирующих в Россию, постоянно входят участники ЕС. Среди них Германия, Нидерланды, Великобритания, Люксембург, Кипр и Франция, а в отдельные годы — также Австрия, Финляндия и Швеция.

Понятно, что часть капиталов имеет российское происхождение. По этой причине в тройке ведущих государств —

инвесторов отечественной экономики прочно обосновался Кипр (20% накопленных ПИИ в России!), а в первой десятке оказываются такие «крупные» инвесторы, как Гибралтар и Виргинские о-ва. По мнению экспертов, российский капитал присутствует в инвестициях, пришедших из Нидерландов, Люксембурга, Швейцарии и т.д. По разным оценкам, в 2004–2007 гг. доля капиталов российского происхождения составляла от $\frac{1}{4}$ до $\frac{2}{3}$ всех поступивших в Россию иностранных инвестиций. Как бы то ни было, подлинные иностранные инвесторы вложили в российскую экономику многие десятки миллиардов долларов, и первые места в их списке прочно занимают ведущие компании и банки стран ЕС.

В последние годы происходят постепенные изменения в распределении иностранных инвестиций по отраслям. В накопленных инвестициях, по данным 2009 г., доля розничной торговли и общественного питания — 28%, обрабатывающей промышленности — 27, транспорта и связи — 17, добычи полезных ископаемых — 13, операций с недвижимостью — 10, финансового сектора — 4%. Стабильно повышается интерес зарубежных компаний к разработке и реализации на территории России инфраструктурных проектов, а также к развитию сферы услуг, в том числе в регионах.

К новым тенденциям следует отнести рост инвестиций в энергетику и финансовый сектор. Быстро растет приток средств в автомобилестроение, хотя в абсолютных показателях эта отрасль пока многократно уступает черной и цветной металлургии и пищевой промышленности.

В ближайшем будущем, вероятно, возрастет интерес зарубежных компаний к технологичным отраслям обрабатывающей промышленности, природоохранным проектам, развитию информационных и транспортных сетей. Несомненно, усилится конкуренция между европейскими и американскими инвесторами, в которую включатся компании и банки из третьих стран — Японии, Китая, Индии, Турции, Южной Кореи.

Инвестиции из России в ЕС. В начале нового столетия в инвестиционной позиции России произошел важный структурный сдвиг. Во-первых, изменился вектор трансграничного движения капитала: нетто-вывоз сменился нетто-ввозом. В 2005 г. приток иностранного капитала в Россию впервые

превысил его вывоз. В 2006 г. чистый приток капитала составил 42 млрд долл., в 2007 г. — 82 млрд. Во-вторых, кардинально меняется характер вывоза российского капитала за рубеж. Его бегство с использованием «серых» схем уступает место экспансии российских компаний, осуществляющих крупные инвестиционные проекты за рубежом.

Количественные данные об экспорте российского капитала очень скупы и неполноценны. По данным Федеральной службы статистики, объем накопленных российских инвестиций в пяти государствах — членах ЕС — Великобритании, Германии, Кипре, Нидерландах и Австрии — достиг к апрелю 2008 г. 30 млрд долл., из которых 12 млрд составили ПИИ. В целом на конец сентября 2009 г. объем накопленных российских инвестиций в ЕС-27 составил примерно 45 млрд долл., из которых 32–33 млрд приходится на ПИИ. Большинство российских и зарубежных экспертов считают эти цифры заниженными. Как бы то ни было, движение инвестиций приобрело двусторонний характер. Главными российскими инвесторами являются энергетические и металлургические компании, которые постепенно приобретают транснациональный характер. Появились также первые компании-инвесторы из обрабатывающих отраслей — пищевой, например, и даже авиационной. Данная тенденция будет нарастать, усиливая экономическую взаимозависимость России и ЕС.

Вместе с тем в политических и деловых кругах России и стран Евросоюза развернулись споры о допустимых пределах проникновения иностранного капитала в национальную экономику. Наибольшую тревогу вызывает возможное участие зарубежных компаний в стратегически важных отраслях, что, по мнению многих, может угрожать стране потерей экономического суверенитета. В России такие дискуссии начались в первой половине 1990-х годов. Особую остроту они приобрели в связи с многократным увеличением притока зарубежных инвестиций. В ЕС подобные дебаты ведутся с середины нынешнего десятилетия — в связи с ростом инвестиционной активности российских энергетических компаний. Их отправной точкой послужило намерение Газпрома купить пакеты акций в национальных газораспределительных компаниях многих стран — членов ЕС. В Еврокомиссии и

парламентах ряда стран ЕС разрабатываются законопроекты, ограничивающие возможности проникновения иностранных компаний в энергетический сектор государств-членов и Евросоюза в целом. В свою очередь, Государственная Дума РФ приняла в апреле 2008 г. закон, который ограничил доступ иностранным компаниям в 42 отрасли экономики, которые именуются стратегическими в силу их важности для национальной безопасности страны. Закон допускает участие иностранных компаний в таких отраслях, но определяет порядок их допуска в стратегически важные отрасли и ставит жесткий предел подобной практике.

Разработка особого законодательства о защите стратегических отраслей экономики является новым делом как для России, так и для ЕС. Процесс будет долгим, поскольку законодателям предстоит совместить национальные интересы с практикой ВТО и тенденциями развития мировой экономики. Тем временем продолжающаяся инвестиционная экспансия европейских и российских компаний делает необходимым решение двух задач — выровнять условия их деятельности на территории друг друга, а также сблизить соответствующее правовые нормы и административные правила. Именно по этой причине на саммите Россия — ЕС, состоявшемся осенью 2007 г. в Португалии, было решено начать отраслевой диалог, всецело посвященный взаимодействию в области инвестиций.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Главный итог развития экономических отношений Россия — ЕС в период 1992–2009 гг. состоит в том, что за это время сложилась достаточно развитая система хозяйственного взаимодействия партнеров на рыночной основе. Оно осуществляется на двух уровнях: во-первых, прямых рыночных связей между экономическими операторами России и стран ЕС, а во-вторых, институциональных связей между управленческими структурами России и ЕС и его государств-членов, отвечающими за экономическую политику и внешнеэкономические связи. Прогресс в сфере экономических отношений особенно проявился в динамике взаимной торговли и инвестиций. Также заметно возросла степень экономической взаимозависимости России и Евросоюза.

2. К новым тенденциям в экономических отношениях России и ЕС следует отнести обострение конкуренции между ними (особенно на внутреннем рынке России) и возрастание роли инвестиционной деятельности. Обе стороны, руководствуясь, главным образом, политическими мотивами, пытаются найти баланс между поддержкой взаимных инвестиций и сохранением контроля над стратегически важными отраслями своих экономик.

3. Глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. прервал позитивную динамику экономического сотрудничества партнеров, особенно в сферах торговли и инвестиций. Вместе с тем он подтвердил высокую степень экономической взаимозависимости ЕС и России и необходимость их взаимодействия (в том числе в рамках Большой двадцатки в целях стабилизации мировой экономики и защиты собственных позиций в ней).

4. В области торговли со странами ЕС России предстоит решить задачу перехода от обмена сырьевых товаров на готовую промышленную продукцию к торговле, основанной на специализации и кооперации промышленного производства. В области инвестиций задачи России состоят, во-первых, в дальнейшем улучшении инвестиционного климата в стране и, во-вторых, в обеспечении совместными усилиями с ЕС равных условий деятельности экономических субъектов на территориях друг друга.

5. В новом контексте экономического сотрудничества России и Евросоюза открываются более широкие перспективы взаимодействия в таких областях, как научно-техническая кооперация, отраслевое сотрудничество (прежде всего энергетика, а также транспорт, телекоммуникации, автомобилестроение, космос, авиация и т.д.), защита и санация окружающей среды, образование и подготовка кадров.

Контрольные вопросы

1. Какое место занимает во внешнеторговых связях России и ЕС их взаимная торговля?

2. В чем выражается асимметричный характер торговых связей между Россией и ЕС?

3. Какова товарная структура торговли между Россией и ЕС и в чем состоят задачи торговой политики России в отношении ЕС?

4. Чем объясняется различная динамика роста иностранных инвестиций в российскую экономику в 1990-е годы и после 2000 г.?

5. Каковы выгоды и риски прихода иностранного капитала в Россию?

Литература

Основная

Иванов И. Расширенный Евросоюз как партнер России // Расширение Европейского Союза и Россия. М.: Деловая литература, 2006. С. 300–308.

ЕС и Россия: от прямых капиталовложений к инвестиционному сотрудничеству / отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: Наука, 2008. С. 26–53.

Россия — Европейский Союз: на пути к четырем общим пространствам: доклады Института Европы № 225 / под ред. Д.А. Данилова: в 2 ч. Ч. I. М.: Русский сувенир, 2008. С. 15–75.

Дополнительная

Борко Ю. Экономическая составляющая российско-западноевропейских отношений // Ю.А. Борко. От европейской идеи — к единой Европе. М.: Деловая литература, 2003. С. 317–336, 346–366, 373–375.

Глинкина С.П. Последствия расширения Евросоюза для России. Перспективы сотрудничества с «Большой Европой» // СНГ, Россия и Европа: сб. статей. М.: ЮСТИЦИН-ФОРМ, 2006. С. 61–102.

Иванов И.Д. Внешнеэкономический комплекс России: взгляд изнутри. М.: Русь-Олимп, 2009. С. 48–98.

Кузнецов А.В. Капиталовложения из ЕС в России: значимые перемены // Современная Европа. 2009. № 3 (39). С. 58–72.

Глава 38

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ ДИАЛОГ РОССИИ И ЕС

◆ *Взаимозависимость России и ЕС* ◆ *История создания и общая характеристика Энергодialogа* ◆ *Направления и достижения Энергодialogа*

38.1. Взаимозависимость России и ЕС

Сформировавшиеся в период СЭВ торговые потоки обусловили зависимость стран ЦВЕ от советских/российских поставок. И поныне российские углеводороды составляют до 90% импортируемых этими странами энергоносителей. Кроме того, в 1970–1980-е годы в странах ЦВЕ с участием советских специалистов и на основе советских технологий был построен ряд атомных электростанций, использовавших преимущественно советское ядерное топливо. Также еще в период существования СССР стабильное и взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики было налажено и со странами Западной Европы — они начали импортировать природный газ из СССР в 1970-е годы.

В настоящее время ЕС импортирует более 50% всех потребляемых энергоносителей. Несмотря на политику энергосбережения и развитие альтернативной энергетики, зависимость ЕС от импорта энергоресурсов будет увеличиваться. По прогнозам Европейской комиссии, к 2030 г. спрос на первичную энергию в ЕС достигнет 2037 млн т нефтяного эквивалента (н.э.), а производство первичной энергии сократится до 690 млн т н.э. Доля импорта в потреблении энергоносителей в ЕС составит около 68%. На сегодняшний день доля России в импорте газа странами ЕС составляет около 45%, а в импорте нефти — более 30%. Иными словами, Россия является крупнейшим поставщиком природного газа и нефти в Европейский Союз.

Полезно запомнить

По прогнозу Европейской комиссии к 2030 г. около 70% энергопотребления в Европейском Союзе будет обеспечиваться за счет поставок извне. При этом будет импортироваться до 90% нефти и более 80% газа.

Для России стабильное сотрудничество с ЕС в сфере энергетики является не менее, а быть может, и более важным, чем для Евросоюза. В принятой в ноябре 2009 г. Энергетической стратегии России отмечается, что в период до 2030 г. экспорт энергоносителей будет оставаться важнейшим фактором развития национальной экономики. Основным потребителем российских углеводородов является ЕС, на долю которого приходится более 70% российского экспорта газа и нефти.

Сокращение капитальных вложений в российский ТЭК в 1990-е годы породило существенные проблемы: уменьшился объем разведанных запасов, а степень износа основных средств превысила 50%. В начале 2000-х годов потребность российского энергетического сектора в капитальных вложениях на 2001–2010 гг. оценивалась в 260–300 млрд долл. Однако на практике объем инвестиций составил лишь около 60% этой суммы. Для устойчивого развития ТЭК России и снижения аварийной опасности его объектов необходима масштабная инвестиционная программа. Реализовать ее без привлечения средств из-за рубежа крайне сложно.

38.2. История создания и общая характеристика ЭнергодIALOGA

Идея сформировать специальный механизм постоянных контактов между ЕС и Россией в сфере энергетики была выдвинута Еврокомиссией в сентябре 2000 г. Она предусматривала значительное увеличение поставок энергоресурсов из России в обмен на инвестиции и технологическую помощь со стороны ЕС. Стратегическое партнерство с Россией в сфере энергетики расценивалось Евросоюзом как средство снижения зависимости от импорта нефти из стран ОПЭК и политически неспокойного региона Персидского залива.

Инициатива ЕС встретила поддержку со стороны России. Энергетический диалог был инициирован на саммите Россия — ЕС, состоявшемся в Париже 30 октября 2000 г. В совместном заявлении по итогам саммита отмечалось: «Российская Федерация и Европейский Союз приняли решение начать на регулярной основе диалог в энергетической области... Такой диалог позволит рассматривать все представляющие общий интерес вопросы, относящиеся к данной области, включая развитие сотрудничества в сфере энергосбережения и рационализации производственных и транспортных инфраструктур, возможности для европейских инвестиций, а также отношения между странами-производителями и странами-потребителями...»

Для ведения ЭнергодIALOGа была создана Группа высокого уровня (ГВУ). С российской стороны ее возглавляет министр энергетики РФ, со стороны ЕС — член Европейской комиссии, отвечающий за вопросы энергетики. В апреле 2007 г. рабочие органы ЭнергодIALOGа были реформированы. В настоящее время в рамках ГВУ функционируют три экспертные группы: «Энергетические стратегии и прогнозы», «Развитие рынков», «Энергоэффективность». ГВУ регулярно готовит доклады о ходе ЭнергодIALOGа и представляет их вниманию высшего политического руководства на саммитах Россия — ЕС.

Цитата

Важный аспект сотрудничества — так называемый ЭнергодIALOG, т.е. поставки в Центральную и Западную Европу российских энергоносителей. Естественно, с параллельным привлечением европейских капиталовложений для развития российской энергетики.

*В. Путин,
пресс-конференция по итогам участия
в саммите глав государств Европейского
Союза 23 марта 2001 г.*

На ведение ЭнергодIALOGа значительное влияние оказывают следующие процессы, происходящие в ЕС и в России:

- строительство в ЕС единого либерализованного рынка газа и электроэнергии, что напрямую затрагивает режим поставок российского газа в ЕС;

- присоединение к ЕС стран ЦВЕ;
- завершающаяся в России реформа электроэнергетики;
- продолжающееся реформирование российского законодательства в сфере ТЭК, в частности о концессиях и соглашениях о разделе продукции;
- усиление государственного контроля за деятельностью российских энергетических компаний.

События на мировых рынках, происходившие после начала ЭнергодIALOGа, и начавшийся в 2004 г. рост мировых цен на энергоносители повысили заинтересованность ЕС в обеспечении стабильных и растущих поставок из России. Одновременно усилились переговорные позиции России. Во-первых, увеличение доходов от экспорта углеводородов содействовало росту ВВП и общему оздоровлению экономики. Во-вторых, появилась возможность направить часть экспортных поставок в Азиатско-Тихоокеанский регион и за счет этого снизить зависимость от крупнейшего потребителя российских углеводородов — Европейского Союза.

В последние годы Россия поставила перед ЕС вопрос об изменении базовых принципов ЭнергодIALOGа. Как отметил Президент РФ В.В. Путин по итогам саммита Большой восьмерки, состоявшегося в июле 2006 г., удалось убедить европейских партнеров в том, что энергобезопасность «включает в себя добычу, транспортировку и продажу... все звенья этой цепочки несут солидарную одинаковую ответственность». Все большее внимание уделяется обеспечению благоприятных условий для российских инвестиций в ТЭК стран ЕС. Российская сторона предлагает реализовывать крупные инвестиционные проекты на основе обмена активами. Например, европейская компания получает доступ к российскому месторождению, а российская — к европейской транспортной или сбытовой сети.

Полезно запомнить

Одна из задач внешней энергетической политики России — «обеспечение стабильных условий на энергетических рынках, включая гарантированность спроса и обоснованные цены на основные продукты российского экспорта энергоресурсов».

*Энергетическая стратегия
России на период до 2030 г.*

Огромное и, увы, негативное влияние на развитие ЭнергодIALOGа оказало прекращение транзита российского газа через территорию Украины в январе 2009 г. Сложности с энергоснабжением затронули 18 стран Европы, а в некоторых из них привели к отключению отопительных систем и остановке работы предприятий. Кризис продемонстрировал, что, несмотря на многочисленные заявления о необходимости справедливого распределения рисков между производителями, потребителями и транзитерами, страны ЕС не готовы брать на себя риски транзита. Долгосрочного решения по обеспечению надежности транзита пока не найдено. Именно в этом — причина интенсификации работы по созданию альтернативных маршрутов поставки энергоресурсов в ЕС (Северный поток, Южный поток, Балтийская трубопроводная система-2 и др.).

В целом ЭнергодIALOG представляет собой многоуровневую систему консультаций, рассчитанную на долгосрочную перспективу.

Верхний уровень представлен регулярными контактами между Россией и ЕС. При этом, помимо ГВУ по ЭнергодIALOGу, вопросы энергетического сотрудничества затрагивались в ходе переговоров о вступлении России в ВТО и о предотвращении негативных последствий расширения Евросоюза. Энергетическим вопросам также был посвящен ряд заседаний ПСП на уровне министров энергетики (октябрь 2005 г., декабрь 2006 г., октябрь 2008 г., апрель 2009 г.).

Диалог между Россией и ЕС идет и в рамках более широких форумов. Большое значение имеют консультации по проблематике Договора к Энергетической хартии. Значительный вклад в формирование системы глобальной энергетической безопасности внес состоявшийся 15–17 июня 2006 г. в Санкт-Петербурге саммит Большой восьмерки. В процессе его работы сделан еще один шаг по формулированию базовых принципов энергетического сотрудничества.

События и факты. Договор к Энергетической хартии

Энергетическая хартия была подписана в Гааге в декабре 1991 г. Эта политическая декларация содержала ряд принципов о торговле, транзите и инвестициях в энергетику.

ческой сфере. На ее основе позднее был разработан юридически обязывающий Договор к Энергетической хартии (ДЭХ).

Договор к Энергетической хартии был подписан в декабре 1994 г. и вступил в силу в 1998 г. ДЭХ подписала 51 страна: практически все страны Европы и СНГ, а также Австралия, Япония и Турция. Помимо России, до сих пор не ратифицировали ДЭХ Норвегия, Исландия, Беларусь и Австралия. В рамках Договора к Энергетической хартии созданы постоянные рабочие органы — Конференция и Секретариат, в работе которых в качестве наблюдателей участвуют страны Северной Африки и Персидского залива. Основные цели ДЭХ — стимулировать иностранные инвестиции в ТЭК и создать режим свободной торговли энергоресурсами. Положения ДЭХ в основном регулируют защиту иностранных инвестиций в энергетической сфере, режим торговли и транзита энергоресурсов, а также порядок разрешения споров между государством и иностранными инвесторами.

В марте 2009 г. Россия вышла из режима временного применения ДЭХ.

В процессе диалога на уровне Россия — ЕС формулируются общие принципы энергетического сотрудничества, идет поиск сфер и проектов, представляющих взаимный интерес, создаются механизмы для совместной деятельности по конкретным направлениям и формируется благоприятный политический фон для сотрудничества коммерческих компаний.

Средний уровень ЭнергодIALOGA представляют двусторонние контакты между Россией и отдельными государствами — членами ЕС. Их необходимость диктуется тем, что в ЕС фактически отсутствует единая энергетическая политика. В частности, государства-члены полностью сохраняют суверенитет над имеющимися у них запасами энергетических ресурсов, самостоятельно формируют топливно-энергетический баланс и определяют источники импорта энергоресурсов. Решения на двустороннем уровне, как правило, принимаются для политического сопровождения крупных коммерческих проек-

тов. Так, политическая договоренность между Россией и Германией позволила концернам Газпром, *BASF* и *E.ON* осенью 2005 г. приступить к реализации проекта Североевропейского газопровода, который позднее получил название «Северный поток» (*Nord Stream*).

Нижний уровень Энергодialogа — это взаимодействие российских и европейских коммерческих компаний.

Представители ведущих российских и европейских компаний вошли в состав экспертных групп ГВУ. В рамках Круглого стола промышленников и предпринимателей России и ЕС действует Руководящая группа по энергетике в составе высокопоставленных представителей энергетической промышленности. Представители России на регулярной основе подключились к работе Флорентийского форума электроэнергетических регулирующих органов и Мадридского форума газовых регулирующих органов. Большую роль в организации контактов между российским и европейским бизнесом играет Центр энергетических технологий Россия — ЕС.

Тесное взаимодействие власти и бизнеса на всех стадиях принятия решений обеспечивает адекватное соотношение декларируемых принципов сотрудничества с реальными интересами. Оно также способствует воплощению политических намерений в практические коммерческие проекты.

38.3. Направления и достижения Энергодialogа

Подписанная в мае 2005 г. «дорожная карта» по общему экономическому пространству предусматривает интенсификацию сотрудничества в сфере энергетики «с особым акцентом на рассмотрение вопросов, связанных с устойчивостью, надежностью и непрерывностью производства, распределения, транспортировки и использования энергии, включая энергетическую эффективность, энергосбережение и использование возобновляемых источников энергии». Приведенная цитата далеко не полностью исчерпывает перечень обсуждаемых в рамках Энергодialogа вопросов. Далее рассмотрены основные направления консультаций, достижения Энергодialogа и существующие разногласия.

Режим торговли и транзита природного газа. Основная дискуссия по режиму торговли природным газом направлена на то, чтобы урегулировать противоречия между действующими долгосрочными контрактами и принятым в ЕС законодательством о либерализации рынка газа. Уже в 2002 г. Еврокомиссия признала, что долгосрочные контракты, фиксирующие объемы поставок, останутся необходимыми в будущем для обеих сторон. В настоящее время продолжаются консультации по срокам действия контрактов (Еврокомиссия хочет сократить их до двух-трех лет) и по их отдельным положениям.

Существуют и другие разногласия. Так, в ноябре 2003 г., на последней стадии переговоров по ВТО, Еврокомиссия выдвинула серию требований, известных в России как «энергетический ультиматум». ЕС настаивал на повышении Россией внутренних цен на газ, ликвидации экспортной монополии Газпрома, отказе России от взимания экспортной пошлины на энергоносители. Также ЕС добивался открытия свободного транзитного доступа к российской трубопроводной системе и выравнивания внутренних и экспортных транспортных тарифов. Российским переговорщикам удалось убедить европейских коллег, что данные вопросы выходят за рамки соглашения о вступлении России в ВТО. Однако представители ЕС продолжают поднимать некоторые из них в рамках дискуссии о ратификации Россией Договора к Энергетической хартии.

Еще в 2006 г. В. Путин четко заявил, что Россия не намерена ратифицировать ДЭХ, поскольку в нем преобладают интересы стран-потребителей. «Газовый кризис» в январе 2009 г. продемонстрировал, что ДЭХ не является эффективным инструментом урегулирования разногласий. В целях формирования взаимовыгодного, стабильного и эффективного режима энергетического сотрудничества в апреле 2009 г. российская сторона обнародовала документ «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики». Основными принципами сотрудничества в нем названы: «неделимость устойчивой глобальной энергетической безопасности»; взаимная ответственность стран — потребителей и поставщиков энергоресурсов, а также транзитных государств; признание безопасности предложения и спроса ключевыми составляющими глобальной энергетиче-

ской безопасности. Россия предлагает, чтобы новый договор был заключен между всеми основными странами — производителями, транзитерами и потребителями (в отличие от ДЭХ, где доминируют страны-потребители).

Атомная энергетика. Сотрудничество в сфере атомной энергетики и особенно вопросы торговли ядерным топливом представляют особо чувствительный аспект Энергодialogа. ЕС официально придерживается политики диверсификации источников поставки природного и обогащенного урана. Это выражается в наличии неформальных ограничений на импорт ядерного топлива из России, который не могут превысить 25% общего объема импорта ЕС. Россия справедливо считает подобные количественные ограничения дискриминационными. Еще при подписании СПС в 1994 г. Россия и ЕС договорились заключить отдельное соглашение по торговле ядерными материалами, но переговоры по этой теме до сих пор не начались.

Электроэнергетика. По оценкам российских экспертов, наша страна может поставлять в ЕС 50–75 млрд кВт·ч электроэнергии в год, при том что объем поставок в 2005 г. составил лишь 12,9 млрд кВт·ч. Для наращивания экспорта электроэнергии из России в ЕС необходимо создать соответствующие транспортные мощности. В 2004–2007 гг. было разработано технико-экономическое обоснование возможности синхронного объединения электроэнергетических сетей ЕС (УСТЕ) и России/СНГ (ЕЭС/ОЭС), которое позволило сделать вывод, что все имеющиеся технические проблемы можно устранить. Дело за принятием политического решения.

Инвестиции. Создание условий, облегчающих приток европейских инвестиций в российский ТЭК, — один из приоритетов Энергодialogа. Работа ведется по двум направлениям: улучшение инвестиционного климата в России и создание совместного механизма снижения некоммерческих инвестиционных рисков. Законодательные и административные реформы способствуют повышению инвестиционной привлекательности России, что подтверждается повышением ее суверенного кредитного рейтинга. Растут иностранные инвестиции в российский ТЭК, на конец 2007 г. их нако-

пленный объем достиг 40 млрд долл. В то же время механизм снижения некоммерческих инвестиционных рисков пока не создан из-за сдержанной позиции ЕС. С 2004–2005 гг. этот вопрос перестал быть актуальным для России, поскольку иностранные инвестиции в больших объемах поступают без каких-либо специальных условий.

Другие вопросы. Россия и ЕС ведут диалог по вопросам стабильности *рынка нефти* и формирования надежных индикаторов рыночной цены. С 2005 г. Россия активно участвует в работе созданной Еврокомиссией системы мониторинга нефтяных рынков. Еще в 2001–2002 гг. был согласован *список проектов, «представляющих взаимный интерес»*. В их число вошли строительство Североевропейского газопровода, интеграция нефтепроводов «Дружба» и «Адрия», разработка Штокмановского газового месторождения, комплексный проект освоения Ямала. стороны обеспечивают благоприятные условия для частных компаний, реализующих данные проекты.

Реализован ряд проектов в целях обеспечения *безопасности и надежности инфраструктуры* транспортировки энерго-ресурсов. В 2003–2004 гг. стороны провели оценку возможностей восстановления сетей транспортировки энергоносителей. Россия и ЕС совместно добились введения запрета на транспортировку тяжелых сортов нефти однокорпусными танкерами, эксплуатация которых связана с экологическим риском.

В 2002 г. в Москве открылся создан *Центр энергетических технологий Россия — ЕС*. Он проводит семинары, содействует обмену информацией между российскими и европейскими компаниями, оказывает помощь в продвижении конкретных проектов технологического сотрудничества.

В сфере *энергосбережения* в 2002–2003 гг. были согласованы три пилотных проекта по модернизации систем теплоснабжения в Астраханской, Архангельской и Калининградской областях. Этот опыт позволил в 2006 г. принять «Инициативу России и ЕС в области повышения эффективности использования энергии». Она нацелена на сокращение потерь при добыче, транспортировке и потреблении энергии, на транспорте и в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Взаимозависимость между Россией и Европейским Союзом, которые являются друг для друга соответственно крупнейшим поставщиком и основным импортером энергоресурсов, является очевидной. Конструктивное сотрудничество между Россией и ЕС жизненно необходимо для успешного решения стоящих перед ними задач.

2. Первые десять лет функционирования ЭнергодIALOGа между Россией и ЕС заслуживают положительной оценки. Он обеспечивает координацию деятельности на всех уровнях, позволяет находить баланс общественных и государственных интересов, с одной стороны, и частных интересов — с другой. О высокой эффективности ЭнергодIALOGа свидетельствует и то, что его структуры были взяты за образец при создании других отраслевых диалогов между Россией и ЕС.

3. С 2005 г. интенсифицировались дискуссии об общих принципах энергетического сотрудничества России и ЕС. Среди важнейших вопросов необходимо выделить следующее: степень участия государства в регулировании ТЭК и конкуренции на рынке; открытость мощностей по добыче, транспортировке и распределению энергоресурсов для иностранных инвесторов; оптимальное распределение выгод и обязательств между странами-производителями, транзитными странами и странами-потребителями. Новые, взаимоприемлемые принципы и правила энергетического сотрудничества между Россией и ЕС, вероятно, будут зафиксированы в новом соглашении о стратегическом партнерстве.

Контрольные вопросы

1. В чем выражается энергетическая взаимозависимость России и ЕС?

2. В чем выражается многоуровневый характер ЭнергодIALOGа? Чем он обусловлен?

3. Перечислите наиболее важные достижения ЭнергодIALOGа.

4. Как вы понимаете термин «энергетическая безопасность»?

Литература

Основная

Кавешников Н.Ю. Роль энергодиалога Россия — ЕС в обеспечении энергетической безопасности «Большой Европы» // *Вся Европа.ru*. 2009. Вып. 5 (33). URL: http://alleuropa.ru/index/php?option=com_content&task=view&id=1135/

Милов В.С. Поймать журавля в темной комнате // *Россия в глобальной политике*. 2006. № 6. С. 93–100.

Монаган Э. Диллема энергетической безопасности // *Pro et Contra*. 2006. Т. 10 № 2–3. С. 16–31.

Дополнительная

Группа высокого уровня Россия — ЕС. Обобщающие доклады по Энергодиалогу. URL: www.delrus.cec.eu.int

Кавешников Н.Ю. Газовый кризис и отношения России и ЕС // *Европейский союз: факты и комментарии*. 2008. Вып. 54. С. 4–8/ URL: http://www.edc-aes.ru/content/user_files/Image/54.doc

Mandil C. Energy Security and the European Union. Proposals for the French Presidency. 2008. 21 Apr. URL: http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/08-1005_Rapport_au_Prmier_ministre_final_ENG.pdf

Глава 39

ЕВРО В РОССИИ

◆ Государственное использование ◆ Частное использование

Россия и Европейский Союз обоюдно заинтересованы в том, чтобы единая европейская валюта широко использовалась в расчетах между ними и занимала достойное место в системе внешнеэкономических отношений нашей страны. На Евросоюз приходится более 50% внешней торговли РФ и подавляющая часть притока прямых иностранных инвестиций. Использование евро в валютной политике, банковской и внешнеэкономической деятельности сокращает валютные риски российских операторов, снижает возникшую в 1990-е годы зависимость национальной экономики от доллара.

Для Евросоюза Россия — третий по значению внешнеторговый партнер и главный поставщик энергоносителей. Россия и другие не входящие в ЕС страны Европы представляют собой географическую зону, где международные функции евро могут реализоваться наиболее полно. Все другие регионы мира в ближайшие два-три десятилетия останутся сферой доминирования доллара.

В середине 1998 г., незадолго до введения единой валюты, Европейская комиссия подготовила документ о взаимодействии ЕС и РФ в сфере использования евро. Российской стороне предлагалось переосмыслить роль доллара в национальной экономике, рассмотреть вопрос о привязке рубля к корзине «доллар — евро», а также перевести с долларов на евро часть внешнеторговых расчетов, в частности за поставки топлива. Последний вопрос неоднократно поднимался Брюсселем на саммитах Россия — ЕС в 1999–2004 гг.

39.1. Государственное использование

Накануне введения евро, в конце 1998 г., в России была создана нормативная и техническая база для операций с новой денежной единицей. Банк России установил правила перевода национальных валют и ЭКЮ в евро, определил порядок применения котировок и округления сумм при пересчете. С января 1999 г. он начал устанавливать официальный курс евро к рублю. Вслед за этим Московская межбанковская валютная биржа (ММВБ) приступила к торгам в новой валюте.

Летом 1992 г. Институтом Европы РАН был подготовлен доклад для Правительства РФ и Банка России «Единая европейская валюта евро и национальные интересы России». В нем излагались правовые аспекты операций с евро, а также оценивались перспективы его использования в государственной политике, торговле и инвестициях. Особое место отводилось долгосрочной государственной стратегии в отношении новой валюты. В докладе указывалось: «В контексте экономической безопасности России появление евро и вызванный им сдвиг в сторону биполярности представляются, безусловно, благоприятными. С введением евро у России... появляется большее поле для маневра при решении вопросов режима валютного курса, состава валютных резервов, валютной структуры внешних заимствований и торговли. В стратегическом плане представляется целесообразной постепенная диверсификация валютных отношений России».

Обменный курс. История валютной политики современной России началась в 1989 г., когда состоялись первые валютные аукционы. В 1990–1992 гг. был введен коммерческий курс рубля, начала работать постоянная валютная биржа в Москве, был принят закон о валютном регулировании и валютном контроле. Формирование рыночного обменного курса сопровождалось частыми и резкими колебаниями котировок. Летом 1995 г. в целях стабилизации курсовой динамики Правительство РФ ввело валютный коридор. Он просуществовал три года и был разрушен августовским кризисом 1998 г., когда рубль подешевел к доллару в 4 раза. С этого времени Банк России официально перешел к режиму управляемого плавления, а единственным ориентиром для курса рубля продолжал оставаться доллар.

Положение изменилось в феврале 2005 г., когда в своей курсовой политике Банк России стал использовать в качестве операционного ориентира бивалютную корзину, состоящую из доллара и евро. Сначала доля евро равнялась 10%, но уже в декабре 2005 г. она была увеличена до 40%. С февраля 2007 г. и по настоящее время доля евро в бивалютной корзине составляет 45%, а доллара — 55%. В перспективе их планируется уравнять.

Переход к бивалютной корзине способствовал тому, что динамика рубля к евро стала более ровной. Так, если в 2002–2004 гг. стоимость рубля к евро колебалась значительно сильнее, чем к доллару, то с 2005 г. показатели волатильности двух курсов стали приближаться друг к другу (рис. 39.1). Вследствие мирового экономического кризиса волатильность курсов резко возросла. Тем не менее показатель по евро был несколько ниже, чем по доллару. В начале 2010 г. это положение сохранилось.

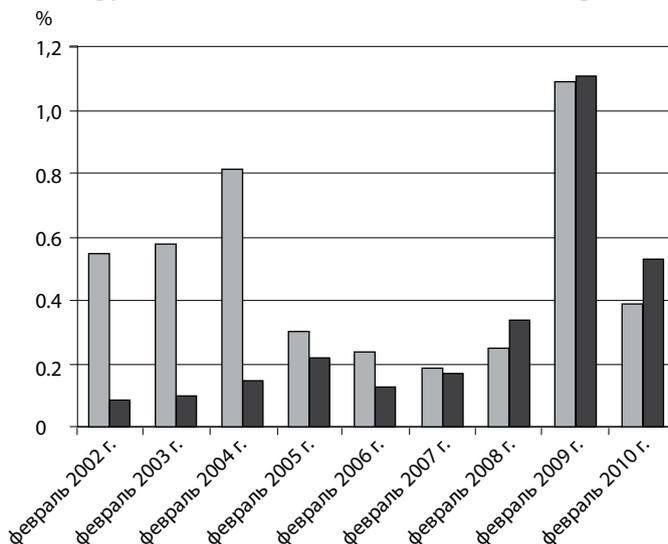


Рис. 39.1. Волатильность официальных курсов евро и доллара к рублю в 2002–2010 гг.:

■ — евро; ■ — доллар

Примечание. Волатильность рассчитана как стандартное отклонение курсовых изменений, выраженных в процентах (курс первого в месяце дня принят за 100%).

Рассчитано по: данные Банка России.

В документе Банка России «Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2010 год и

период 2011 и 2012 годы» отмечается, что в задачу валютной политики входит сглаживание существенных колебаний курса рубля к корзине основных мировых валют. В дальнейшем он планирует перейти к режиму плавающего валютного курса, а до этого по-прежнему использовать бивалютную корзину в качестве операционного ориентира курсовой политики.

Валютные резервы Банка России в течение последнего десятилетия постоянно росли. Если в январе 1999 г. они составляли 12 млрд долл., то в июле 2009 г. — около 460 млрд долл. Наивысшей отметки — около 600 млрд долл. — они достигали в августе 2008 г. Резервными валютами в настоящее время являются доллар США, евро, фунт стерлингов и японская иена. Диверсификация активов по видам валют — один из трех главных принципов управления валютными активами Банка России наряду с минимизацией кредитного и рыночного рисков.

Если в 1999 г. доля евро в официальных резервах составляла около 25% (в основном за счет активов, номинированных ранее в немецких марках), то к середине 2009 г. она выросла до 42,5%. На доллар приходилось 46,8%, на фунт стерлингов — 9,7 и иену — 1% (рис. 39.2). Номинированные в евро активы представлены в основном ценными бумагами Германии и Франции. В небольших объемах их дополняют активы Бельгии, Испании и Нидерландов.



**Рис. 39.2. Распределение валютных активов
Банка России на 30 июня 2009 г., %**

Источник: Обзор деятельности Банка России по управлению валютными активами. М., 2010. Вып. 1(13). С. 8.

Валютные интервенции. Пока обменный курс рубля ориентировался только на доллар, единая европейская валюта не использовалась для проведения валютных интервенций. Для управления кратко- и долгосрочной динамикой рубля Банк России продавал или покупал именно доллары. После перехода к курсообразованию на основе корзины «доллар — евро» сложились условия для того, чтобы интервенции проводились и в евро. Впервые Банк России провел операции на биржевом рынке «рубль — евро» летом 2005 г., несколько месяцев спустя после введения бивалютной корзины. С тех пор валютные интервенции в евро (как покупки, так и продажи) стали осуществляться на регулярной основе.

Однако масштабы интервенций в евро гораздо меньше, чем в долларах. Так, с сентября 2008 г. по февраль 2009 г. в связи с мировым экономическим кризисом Банк России в целях стабилизации обменного курса рубля осуществил чистые продажи американской валюты на сумму около 180 млрд долл. Чистые продажи единой европейской валюты за этот же период составили 24 млрд евро. С сентября 2009 г. Банк России приступил к восполнению валютных резервов, к марту 2010 г. резервы приросли на 30 млрд долл. и на 2 млрд евро.

Банк России поддерживает тесные связи с ЕЦБ. На протяжении 2003–2005 гг. Евросистема реализовала вместе с Банком России крупный проект технического содействия в области банковского надзора. В апреле 2008 г. стартовала новая программа сотрудничества, направленная на совершенствование банковского надзора (применение в России международного соглашения «Базель II») и на развитие системы внутреннего аудита Банка России. Между двумя центральными банками налажен обмен статистическими данными и информацией о проводимой денежно-кредитной политике.

39.2. Частное использование

Банковский сектор и внешняя торговля. За десять с небольшим лет, прошедших с момента введения евро, российские экономические агенты приобрели большой опыт операций с этой валютой. Постепенно происходит диверсификация

валютной структуры внешнеэкономических связей. Если в 2002 г. иностранные активы российских банков на 80% состояли из долларов США, то в конце 2009 г. их доля сократилась до 54%. За это же время доля евро увеличилась с 7 до 26%. Правда, в структуре иностранных обязательств на евро приходится только 15%, а на доллар — 65%.

В российской внешней торговле евро имеет гораздо большее значение в импорте, чем в экспорте. В настоящее время из стран Евросоюза поступает 45% российского импорта, из которых до $\frac{3}{4}$ оплачивается в евро. Таким образом, общая доля евро в отечественном импорте составляет 30–35%. Контракты в данной валюте заключаются с поставщиками не только из зоны евро, но и из большинства других стран ЕС.

Иначе обстоит дело с экспортом, основная часть которого представлена сырьем. Мировые цены на нефть, металлы и другие биржевые товары устанавливаются в долларах США. Следовательно, в этой же валюте заключаются контракты. По оценкам ЕЦБ, доля евро в импорте зоны евро из России пренебрежимо мала. Не исключено, что в перспективе евро будет использоваться в контрактах на поставку российского сырья в Европу в качестве валюты платежа, тогда как валютой цены может остаться доллар. То, насколько этот шанс будет реализован, зависит от соотношения курсов евро и доллара, а также от позиции других ведущих поставщиков сырья, в первую очередь ОПЕК.

В этом смысле зрения рынки нефти и металлов, с одной стороны, и газа, пиломатериалов, электроэнергии, минеральных удобрений — с другой, имеют разную природу. Газ не является биржевым товаром, не существует единого мирового рынка газа (так как он поставляется в основном по трубопроводам) и мировой цены на газ. Поэтому рынки газа более восприимчивы к переменам, чем рынок нефти, где огромную роль играют традиции. Российские компании уже сейчас продают часть идущего в Европу газа за евро. Подобная практика особенно удобна, когда одновременно осуществляются встречные поставки, например, оборудования для газовой промышленности. В таком случае заключение экспортных и импортных сделок в одной валюте позволяет избежать валютного риска.

Рынок безналичной валюты. Российский валютный рынок — один из самых быстро растущих в мире. По данным Банка международных расчетов (БМР), с 1998 по 2007 г. доля РФ в общем объеме мирового валютного рынка увеличилась с 0,4 до 1,3%. По объему оборота Россия опережает такие развитые страны, как Бельгия, Нидерланды, Италия, не говоря уже об Испании, Австрии, а также государствах ЦВЕ.

По мере увеличения российского валютного рынка росли и объемы операций с евро. На протяжении 2009 г. средний дневной оборот межбанковских кассовых (с расчетом в течение двух рабочих дней) операций с евро составлял 18,5 млрд долл. Оборот с долларом был почти втрое больше — 51,3 млрд долл. (рис. 39.3). Зато обороты с евро во много раз превосходят обороты с фунтом стерлингов, японской иеной и швейцарским франком. Их дневные объемы соответственно равнялись 1,4 млрд долл., 530 млн и 460 млн долл.

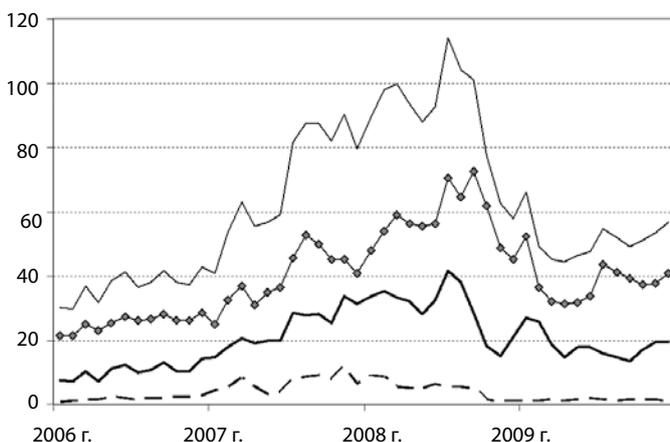


Рис. 39.3. Средний дневной оборот по межбанковским кассовым конверсионным операциям на внутреннем валютном рынке РФ в 2006–2009 гг., млрд долл.: —□— российский рубль; — доллар США; — евро; --- фунт стерлингов

Источник: Бюллетень банковской статистики за соответствующие годы.

Структура российского межбанковского валютного рынка выглядит следующим образом. В 2009 г. сделки с долларом составляли 93% всего оборота, на рубль приходилось 69, на

евро — 33, на фунт стерлингов — 3, и на остальные валюты — 2% (общий итог равен 200%, поскольку в каждой сделке участвует две валюты). Особенностью российского рынка евро является то, что основная его часть представлена парой «евро — доллар». В 2009 г. на нее приходилось почти 80% оборота с евро, тогда как на пару «евро — рубль» — только 19%. Иными словами, российские банки преимущественно меняют евро на доллары, а не на рубли.

Рынок наличной валюты. Как только в январе 2002 г. ЕЦБ ввел в обращение банкноты единой европейской валюты, они стали продаваться и покупаться российскими банками. За истекшее время новая валюта заняла прочные позиции на наличном рынке России. В 2009 г. на нее приходилось 37% стоимости иностранных банкнот, купленных обменными пунктами у населения, и 40% стоимости банкнот, проданных населению. Остальная торговля наличной иностранной валютой практически полностью представлена операциями с долларом.

Для продаж наличных евро в России характерна сезонная цикличность. Ежегодно отмечается два пика — зимний и летний, которые связаны с новогодними праздниками и летними отпусками. Причем зимний пик обычно выражен наиболее рельефно: в декабре-январе россияне приобретают подарки и синхронно уезжают на каникулы, а иммигранты конвертируют заработки в евро накануне отъезда на родину. Наличие этих пиков свидетельствует о том, что значительная часть наличных евро приобретается населением для того, чтобы потратить их в Европе, а не в целях накопления.

Повышенный спрос на наличные евро также отмечается в условиях нестабильной конъюнктуры мировых валютных рынков. Например, в октябре 2008 г. — январе 2009 г. россияне ежемесячно приобретали по 3–5 млрд евро, хотя обычно этот уровень не превышает 1 млрд евро. Следует ожидать, что рынок наличных евро будет и дальше расти, причем за счет как продаваемых банками купюр, так и покупаемых. Этому будет способствовать рост числа туристических и деловых поездок российских граждан в Европу, а граждан ЕС в Россию.

Рост оборота наличных евро способствовал постепенному удешевлению конверсионных операций. Так, в декабре

2003 г. средняя разница (маржа, или спред) между курсом, по которому банки продают евро населению, и курсом, по которому они покупают эту валюту, составляла 64 коп. В декабре 2009 г. маржа равнялась 31 коп. За это время курс евро вырос с 36 до 44 руб., т.е. в процентном отношении маржа сузилась в 2,5 раза — с 1,8 до 0,7%.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Россия и Европейский Союз обоюдно заинтересованы в том, чтобы единая европейская валюта широко использовалась во внешнеэкономической сфере нашей страны. России полезно диверсифицировать валютную структуру внешних расчетов и уменьшить зависимость национальной экономики от доллара США. Евросоюзу целесообразно переключить на евро часть торговли с Россией и внедрить евро в международную торговлю энергоносителями.

2. Евро является в России второй по значению иностранной валютой, что соответствует его месту в мировой финансовой системе. В 2005 г. Банк России перешел к использованию корзины «евро — доллар» при проведении курсовой политики на основе режима управляемого плавления. Как следствие, волатильность курса рубля к евро заметно сократилась. В течение последнего десятилетия доля евро в официальных резервах выросла с 25 до 43%; процесс их диверсификации близок к завершению. Банк России развивает сотрудничество с ЕЦБ, в частности в сфере банковского надзора и обмена информацией.

3. Основная часть экспортно-импортных контрактов российских компаний по-прежнему заключается в долларах. В экспорте доля евро незначительна, поскольку мировые цены на сырьевые товары устанавливаются в американской валюте. По оценкам, доля евро в российском импорте составляет 30–35% — главным образом за счет импорта из стран ЕС. На межбанковском валютном рынке России доля евро составляет 33%, при том что $\frac{4}{5}$ оборота представлено сделками «евро — доллар» и только $\frac{1}{5}$ — сделками «евро — рубль».

4. В дальнейшем российский рынок евро (как безналичный, так и наличный) будет расти, что положительно отразится на его общей стабильности и стоимости операций. Од-

нако в течение ближайших полутора-двух десятилетий рынки доллара будут по своим масштабам заметно превосходить рынки евро. Приоритет доллара сохранится и во внешней торговле РФ.

Контрольные вопросы

1. Какие меры были приняты Банком России для выравнивания курса рубля к евро?
2. На каком рынке — нефти или газа — перспективы использования евро наиболее благоприятны?
3. Почему на российский рубль приходится менее половины операций, совершаемых на межбанковском валютном рынке России?
4. Какова доля евро в структуре российского рынка наличной валюты?

Литература

Основная

Буторина О.В. Рынок евро в России // Мировая валютная система и проблема конвертируемости рубля. М.: Международные отношения, 2006. С. 140–153.

Мишина В.Ю. Рынок евро: предпосылки и тенденции развития // Биржевое обозрение. 2009. № 4 (64). С. 6–10. URL: <http://www.micex.ru>

Дополнительная

Центральный Банк РФ. Бюллетень банковской статистики, разд. «Валютный рынок». URL: www.cbr.ru

The International Role of the Euro. 2009. July. European Central Bank. P. 48–51.

Раздел VI
**ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ
В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ**

Глава 40

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ НА СЕВЕРЕ ЕВРОПЫ

♦ *Становление интеграционных процессов на европейском Севере* ♦ *Правовая база «северного сотрудничества»* ♦ *Особенности североевропейской интеграции* ♦ *Институты «северного сотрудничества»* ♦ *Северные страны в европейских интеграционных объединениях*

Субрегиональные группировки значительно обогащают европейскую практику интеграции. Особая роль здесь принадлежит сотрудничеству стран Северной Европы. По сравнению с практикой Европейского Союза их опыт имеет как общие, так и отличительные черты, причем во многом они продвинулись гораздо дальше ЕС. Отличительные черты североевропейской интеграции проявляются в выборе областей приложения первоначальных усилий, очередности интеграционных этапов, политических мотивах и средствах стимулирования развития интеграции, наконец, в построении институтов и самих методах сотрудничества.

Вся пятерка североевропейских государств является членами Арктического совета, Совета государств Балтийского моря, Совета Баренцева/Евро-Арктического региона, хотя некоторые из них географически к названным регионам не относятся. Исландия и Норвегия выступают равноправными партнерами России и ЕС по «Северному измерению». Дания, Финляндия и Швеция являются членами ЕС. Исландия и Норвегия входят в ЕАСТ, имея при этом соглашение о Едином экономическом пространстве с ЕС и участвуя в Шенгенской зоне. Тесное региональное взаимодействие северных стран остается одним из важнейших политических приоритетов международной деятельности их правительств.

Сотрудничество стран Северной Европы осуществляется в рамках Северного Совета, Северного Совета министров, органов власти различных уровней, опирается на густую сеть межправительственных и неправительственных организаций и институтов. При этом ни один из органов сотрудничества не обладает наднациональными функциями. Комплекс многосторонних отношений между странами Северной Европы принято обозначать общим термином — «северное сотрудничество».

40.1. Становление интеграционных процессов на европейском Севере

Предпосылки интеграции. Исторические судьбы народов северных стран тесно переплетены. В IX–X вв. норвежские завоеватели, выходцы из Швеции и норвежских колоний на Британских о-вах заселили Фарерские о-ва, часть побережья Гренландии и Исландии. В 1262 г. исландский альтинг принес присягу верности норвежскому королю. Под его власть перешла и Гренландия. С 1319 по 1343 г. Норвегия и Швеция имели общего монарха. В 1397 г. Дания, Норвегия и Швеция в шведском городе Кальмаре заключили соглашение о династическом и военно-политическом объединении. Они обязались оказывать друг другу военную помощь и сотрудничать в международных делах. Кальмарская уния просуществовала более столетия и распалась в 1523 г. Норвегия с XIV в. и до 1814 г., Исландия с XIV в. и до окончания Второй мировой войны находились под управлением датских королей. Финляндия и Аландские о-ва до 1809 г. являлись провинциями Швеции. С 1814 по 1905 г. Норвегия состояла в унии со Швецией. Этот исторический багаж представляет собой важную точку опоры современной североευропейской интеграции.

Северные народы, за исключением финнов, принадлежат к атланти-балтийской «малой расе». Древнескандинавский язык является общим предком датского, исландского, норвежского и шведского языков. Норвежские деятели науки и культуры в XVI–XIX вв. пользовались датским языком. Он изучается в школах Исландии до настоящего времени. Со-

временные датчане, шведы и норвежцы сравнительно легко понимают друг друга. Шведский является вторым государственным языком Финляндии.

Скандинавские народы отличает не только географическая, но и культурная близость. Исландский эпический литературный памятник «Старшая Эдда» считается родным для них. Длительное пребывание Финляндии в составе Швеции способствовало культурному сближению финнов с остальными скандинавами. Народы Северной Европы в течение веков исповедуют одни и те же верования — от древнегерманского язычества до протестантизма лютеранского толка.

Большое значение для экономического развития малых североевропейских государств традиционно имеют внешние рынки. Они определяют экспортную направленность основных отраслей экономики и создают базу для общей заинтересованности в развитии внешнеэкономических связей. Все страны региона отличает высокий уровень экономического развития и открытая рыночная экономика. Длительное преобладание в их политических системах реформистских социал-демократических партий способствовало формированию схожих политических культур и близких моделей социально-экономического развития.

Рассматриваемые страны представляют собой устойчивые демократии с высокоразвитым гражданским обществом. В них действует широкая сеть неправительственных организаций и движений, в том числе влиятельное рабочее движение и централизованные профсоюзные объединения. Развитая система контактов общественных организаций северных стран на региональном уровне служит важной предпосылкой дальнейшего углубления «северного сотрудничества». Большинство политических и общественных группировок в этих государствах имеет свои североевропейские региональные объединения, координирующие работу как в национальном, так и в региональном форматах.

Региональные особенности стран и народов европейского Севера явились питательной средой для теорий «северного единства», «нордизма» и для многостороннего взаимодействия между ними.

Однако сами по себе благоприятные предпосылки автоматически не преобразуют тесные связи в интеграционные.

Для этого требуются мощные и постоянные политические импульсы. В условиях малых североευропейских государств они исходят из понимания той фундаментальной выгоды, которую получает каждое из них благодаря объединению усилий и солидарному выступлению на международной арене в целях продвижения как общих, так и национальных интересов.

Цитата:

Мы живем в тяжелые времена, когда сама окружающая обстановка диктует необходимость, чтобы малые страны, имеющие много общего и расположенные рядом, держались вместе.

*Из речи Премьер-министра Норвегии
Э. Герхардсена на первой сессии Се-
верного Совета, февраль 1953 г.*

Активизация сотрудничества между северными странами обозначилась в начале 30-х годов XX столетия после мирового экономического кризиса. В 1932 г. они возобновили консультации между министрами иностранных дел, совещания министров торговли, социального обеспечения, юстиции, образования. В 1934 г. появились межправительственные комитеты по развитию торговли, стали заключаться соглашения, призванные укрепить позиции северных стран на мировых рынках. В 1938 г., в преддверии приближавшейся войны, четыре страны Северной Европы заявили о намерении осуществлять согласование своих внешнеполитических курсов. Но в годы Второй мировой войны их постигла разная судьба, и региональное сотрудничество вынужденно прервалось.

По ее окончании сотрудничество между странами Северной Европы получило новые стимулы. Возможности скорейшего восстановления своих экономик они увидели в объединении ресурсов, интенсификации экономического и политического сотрудничества. Дания, Исландия, Норвегия и Швеция в 1948 г. стали участниками «плана Маршалла» и вступили в Организацию европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС). При этом они активно искали пути укрепления регионального взаимодействия на севере Европы.

Финляндия, поддерживая торговые связи с западными и северными соседями, одновременно встала на путь активного развития сотрудничества с СССР. Поэтому она воздержалась от присоединения к «плану Маршалла», но получала кредиты из его фондов.

В ответ на стремление западных держав вовлечь Скандинавские страны в военно-политический союз против СССР, они предприняли неудачную попытку создать северный оборонительный союз. В результате шведское правительство в Декларации от 4 февраля 1948 г. подтвердило приверженность традиционной политике нейтралитета. Финляндия подписала 6 апреля 1948 г. Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи с Советским Союзом. Дания, Исландия и Норвегия в апреле 1949 г. присоединились к Североатлантическому договору. Таким образом, послевоенные доктрины национальной безопасности северных стран оказались различными, что задержало, но не остановило развитие регионального сотрудничества.

В этот период северные страны создали межправительственную Северную комиссию по сотрудничеству в области законодательства. В феврале 1948 г. они учредили Северный комитет экономического сотрудничества, который в 1950 г. рекомендовал Скандинавским странам, участвовавшим в «плане Маршалла», приступить к созданию Северного таможенного союза. Предполагалось отменить таможенные пошлины и другие ограничения в торговле и ввести единый таможенный тариф в отношении третьих стран. Однако из-за выявившихся разногласий рекомендация не была реализована. Неудача с таможенным союзом стимулировала поиск иных инструментов развития «северного сотрудничества».

40.2. Правовая база «северного сотрудничества»

В ноябре 1959 г. Дания, Норвегия и Швеция подписали в Стокгольме Соглашение о создании ЕАСТ. В 1961 г. в качестве ассоциированного члена к ЕАСТ присоединилась Финляндия, а в 1970 г. — Исландия. В рамках объединения были снижены таможенные пошлины и отменены количественные ограничения в торговле промышленными товарами.

Вместе с тем участие в ЕАСТ остро поставило перед странами Северной Европы вопрос о значении для них «северного сотрудничества». Стратегический выбор в его пользу они сделали в соглашении, подписанном в 1962 г. в Хельсинки. Официально оно называется Соглашение о сотрудничестве между Финляндией, Данией, Исландией, Норвегией и Швецией. Хельсинкское соглашение стало базовым документом «северного сотрудничества», закрепившим его приоритетное значение для стран региона. Оно дало мощный политический импульс развитию интеграционных процессов и стало своеобразной «дорожной картой» развития сотрудничества в таких областях, как право, экономика и социальное обеспечение, культура, транспорт и связь, защита окружающей среды. Государства региона обязались проводить консультации по представляющим общий интерес вопросам при их обсуждении в международных организациях.

Для развития североευропейской интеграции сотрудничеству в законодательной сфере придавалось первостепенное значение. В Хельсинкском соглашении закреплялось обязательство стремиться к обеспечению равных прав гражданам государств европейского Севера при разработке внутренних законов, унифицировать законодательство в области частного права, уголовных преступлений и наказаний за них. Государства региона предоставили друг другу возможность проводить на своей территории расследование преступлений и уголовное преследование преступников, а также обеспечивать исполнение решений судов и органов власти. Соглашение предусматривало унификацию законов в социальной области, создание паспортной унии и взаимное признание дипломов.

В экономической сфере Скандинавские страны договорились стимулировать тесное производственное и инвестиционное сотрудничество, создавать благоприятные условия для деятельности всех североευропейских компаний, а также проводить взаимные консультации по вопросам экономической политики. Было решено обеспечить свободное движение капиталов, добиваться упрощения таможенных процедур и гармонизировать технические и административные элементы таможенных правил. Участники соглашения условились принимать согласованные решения в области валютной полити-

ки; установить удобные для жителей приграничных районов правила трансграничной торговли; проводить консультации при строительстве транспортных и коммуникационных сетей, затрагивающих территорию двух и более стран региона; согласовывать действия, направленные на повышение безопасности автомобильных дорог.

Большое значение имели зафиксированные договоренности координировать проводимые в северных странах научные исследования, создавать совместные исследовательские учреждения, наилучшим образом использовать имеющиеся исследовательские гранты и другие ресурсы.

Северные государства договорились о взаимном учете экологических интересов при принятии национальных законов и при их применении, гармонизации национальных правил защиты окружающей среды. Они сочли целесообразным координировать меры, принимаемые в целях сохранения флоры и фауны Северной Европы.

Органам внешних сношений поручалось оказывать поддержку гражданам других стран региона, не имеющим представительства на той или иной территории. Органы власти различных уровней получили право напрямую согласовывать свою деятельность с властями других северных стран по вопросам, которые не являются исключительной прерогативой их органов внешних сношений. В соглашении имеется специальное положение, в соответствии с которым северные страны обязаны обеспечить участие гражданского общества в любой деятельности, имеющей отношение к «северному сотрудничеству». На практике это является одним из важных политических импульсов к развитию региональной интеграции.

Хельсинкское соглашение определило основные направления долгосрочных интеграционных процессов между северными странами. До настоящего времени оно является юридической и политической основой для заключения конкретных соглашений между странами региона. В текст соглашения и поныне регулярно вносятся дополнения, которые фиксируют важнейшие изменения в процессах «северного сотрудничества».

40.3. Особенности североевропейской интеграции

Ключевая роль в развитии интеграционных связей между северными странами принадлежит политическим факторам. Объединение усилий государств Северной Европы в отстаивании общих или совпадающих интересов на международной арене повышает результативность внешней политики каждого из них, а им вместе позволяет быть влиятельной силой мировой политики. Потенциал «северного сотрудничества» постоянно подпитывают политические импульсы, исходящие как от правительств и парламентариев, так и от предпринимательского сообщества и организаций гражданского общества стран Северной Европы.

Важнейшую роль в постепенной трансформации торгово-экономических связей в интеграционные играет *унификация законодательства*. В одних областях законы стран Северной Европы почти полностью унифицированы, в других — достигнуты соглашения об основных юридических правилах и процедурах. Странам региона удалось создать схожие правовые системы и добиться единообразия в интерпретации законов. Различия в их законах зачастую меньше, чем между отдельными штатами США. Тесная координация законодательной деятельности имеет ключевое значение для развития североевропейской интеграции: она позволяет двигаться вперед, не наделяя институты сотрудничества наднациональными функциями. А как известно, передача национального суверенитета всегда порождает политические проблемы.

Ключевым направлением североевропейской интеграции — уже в начале ее пути — стало *формирование общего рынка рабочей силы*. В этом состоит ее качественное отличие от интеграции в ЕС, где такой рынок был создан только в начале 1990-х годов, т.е. четверть века спустя после подписания римских договоров. Чтобы создать схожие условия для жизни и работы граждан в любой североевропейской стране, была заключена серия соглашений в правовой, социальной, культурной и образовательной областях. В дополнение к этому северные страны постоянно прилагали согласованные усилия с целью обеспечить юридические гарантии равных прав гражданам других государств региона и упростить процедуры предоставления им гражданства.

В 1951 г. Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция заключили конвенцию, позволившую их гражданам работать по найму в любой из этих стран без предварительного разрешения властей. Затем они договорились об облегчении поездок граждан из одной страны в другую. В 1954 г. свободный рынок рабочей силы был создан. Исландия присоединилась к нему в 1982 г., Фарерские о-ва — в 1992 г. В 1954 и 1957 гг. североевропейские страны оформили паспортную унию.

Свободному движению рабочей силы через границы также способствовало сотрудничество стран региона в области *социальной политики и социального законодательства*. В соответствии с Конвенцией о социальной защите (одобренной в 1955 г. и обновленной в 1981 г.) граждане северных стран получили одинаковые права, привилегии и обязанности в вопросах, касающихся получения больничных листов, производственного травматизма, потери трудоспособности, безработицы и пенсий по старости. Были унифицированы правила техники безопасности на производстве. Граждане из других стран региона получили возможность пользоваться теми же социальными благами, что и граждане страны пребывания. Им были обеспечены равные условия определения размера базовой пенсии и дополнительных выплат при переезде из одной северной страны в другую.

Во второй половине 1970-х годов для граждан стран Северной Европы был отменен паспортно-визовый режим и таможенный досмотр при пересечении границ. С середины 1970-х годов реализуется совместная программа равенства мужчин и женщин в сфере образования, социального обеспечения, условий труда и жилищных условий. В мае 1978 г. Северный Совет министров принял долгосрочную программу сотрудничества государств — членов Северного Совета в области трудовых отношений, образования, туризма, охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

В 1981 г. были согласованы единые для всех стран стандарты оценки квалификации врачей, стоматологов, фармацевтов, медсестер и некоторых других профессий. Созданы и действуют Северный совет медикаментов в Упсале (Швеция), Северная школа здравоохранения в Гетеборге (Швеция), Скандинавский институт стоматологических материалов в Осло.

В 1985 г. страны Северной Европы подписали Соглашение о пособиях на случай безработицы, а в 1989 г. — Конвенцию об охране труда. Их службы занятости осуществляют тесную координацию деятельности. В середине 1980-х годов, благодаря функционированию общего рынка труда, около 1 млн жителей Северной Европы работали в соседних странах региона. В связи с вступлением в 1995 г. Финляндии и Швеции в ЕС страны Северной Европы подписали в 1992–1993 гг. Северную конвенцию социального обеспечения и Северное соглашение об общем северном рынке труда для медицинских работников.

Система образования играет важнейшую роль в подготовке высококвалифицированных кадров. С 1982 г. действует Соглашение о профессиональной подготовке трудящихся, созданы единый Северный центр профессионального обучения рабочей силы в Швеции, а также Северный институт профессионального обучения и здоровья в Финляндии.

Страны Северной Европы совместно финансируют Академию малых северных народов, комитеты северного сотрудничества в области начального, среднего и высшего образования, а также образования взрослых. На коллективной основе финансируются региональные программы мобильности студентов и преподавателей университетов, учащихся, студентов и учителей школ. Их школьные и университетские программы, учебники и системы экзаменов унифицированы.

Эффективное функционирование регионального рынка труда стало возможным благодаря успешному решению языковых проблем. Этому способствовала близость языков данных стран, а главное — целенаправленная политика правительств. Работу по изучению языков соседних народов координируют Секретариат северных языков, Информационный центр северных языков и литературные курсы по северным языкам.

Культурное взаимодействие северных народов составляет одну из основ региональной интеграции. С 1966 г. Северный фонд культуры предоставляет гранты на культурные проекты внутри региона. Созданы и действуют многочисленные совместные организации стран Северной Европы в области культуры и средств массовой информации. В школах

поощряется изучение культуры и быта народов Севера. Учащимся разрешено получать образование и сдавать экзамены в учебных заведениях любого государства Северной Европы. В регионе действует система взаимного признания школьных аттестатов и вузовских дипломов.

В области *научных исследований* страны Северной Европы реализуют многочисленные совместные проекты, а также координируют национальные научно-технические программы. Главной движущей силой сотрудничества являются совместные научные учреждения, обеспечивающие высокие стандарты исследований, которых трудно достичь на национальном уровне. Среди них Северная академия инновационных исследований, Северный институт теоретической физики, Северный совет арктических медицинских исследований, Северная исследовательская и производственная программа по биотехнологии, Северный вулканологический институт, Северная программа арктических гуманитарных исследований и др.

В 1973 г. Северный Совет выработал конвенцию о совместных мероприятиях по *защите окружающей среды*. Она установила ответственность государств за нанесение ущерба природной среде других стран — участниц соглашения, определила порядок проведения взаимных консультаций и предъявления исков, регламентировала деятельность наблюдательных органов.

40.4. Институты «северного сотрудничества»

Одна из особенностей интеграции стран Северной Европы — характер созданных ими международных институтов сотрудничества, в числе которых прежде всего надо выделить Северный Совет и Северный Совет министров.

Северный Совет является выборной общественной ассамблеей и формой сотрудничества правительств северных стран, администраций Фарерских о-вов, Гренландии и региональных органов управления Аландских о-вов (они не имеют в нем права голоса). Его устав был одобрен в марте 1952 г. на совещании министров иностранных дел Дании, Исландии, Норвегии и Швеции и принят каждой страной как внутренний акт, имеющий силу закона. Финляндия вступила в Северный Совет в 1955 г.

В Совет входят 87 депутатов, ежегодно избираемых парламентами из числа своих депутатов (7 представителей от Исландии, 16 — от Дании, 18 — от Финляндии, по 20 — от Норвегии и Швеции, по 2 — от Гренландии, Фарерских и Андалских о-вов). Обязательное условие — их принадлежность к различным политическим партиям.

Совет не наделен законодательными функциями. Его решения не обязательны для стран-участниц. Он уполномочен принимать рекомендации, готовить доклады и документы, проводить исследования. Несмотря на специфический характер Северного Совета, отличный от многих классических международных организаций, его роль в развитии «северного сотрудничества» трудно переоценить. Лишь за 1953–1965 гг. было претворено в жизнь примерно 50% его рекомендаций, 30% находились на рассмотрении правительств и лишь 20% были отклонены.

Избранные в состав Совета представители имеют право обращаться с запросами к правительствам по проблемам «северного сотрудничества». Ответ на запрос дается от имени и по поручению всех правительств северных стран, которых он затрагивает. Правительства могут направлять в Северный Совет своих представителей в необходимом количестве. Как правило, в ежегодных его сессиях участвуют премьер-министры стран Северной Европы.

Председательство в Северном Совете осуществляется государствами региона поочередно. Его органами являются Пленарная ассамблея, Президиум и постоянные комитеты. Сессии Совета носят открытый характер. Постоянного местопребывания Северный Совет не имеет.

Пленарная ассамблея созывается раз в год. Она принимает рекомендации, высказывает мнения, назначает Президиум из 12 членов, определяет число постоянных комитетов и сферы их деятельности.

В Президиуме должны быть представлены все государства и различные политические взгляды. Он одобряет бюджет Совета, формирующийся из взносов государств-членов, принимает решения, обеспечивает координацию его деятельности между сессиями, готовит отчеты о своей работе. Секретариат Президиума организует практическую деятельность Север-

ного Совета. Все поступающие в его адрес предложения направляются в соответствующий комитет Совета и после его заключения рассматриваются на пленарной сессии.

Северный Совет имеет пять постоянных комитетов: по культуре, образованию и обучению; по вопросам благосостояния; по правам граждан и потребителей; по окружающей среде и природным ресурсам; по предпринимательству и промышленности. Их члены могут обращаться с запросами к отдельным правительствам северных стран или к Северному совету министров по вопросам «северного сотрудничества».

Правительства северных стран, административные органы Гренландии, Фарерских и Аландских о-вов, Северный совет министров имеют право обращаться с предложениями к Северному Совету. Они рассматриваются Пленарной ассамблеей, которая может принять по ним соответствующие рекомендации, опубликовать документы, подготовить доклады.

Важное место в деятельности Северного Совета занимает поддержание прямых контактов с правительственными органами, постоянными межправительственными комитетами и комиссиями, общественными организациями северных стран.

Северный Совет министров. Рекомендация создать новый орган «северного сотрудничества» — Северный совет министров (ССМ) — была одобрена 19-й сессией Северного Совета в феврале 1971 г. Планировавшееся членство Дании и Норвегии в ЕЭС поставило вопрос о том, можно ли сочетать его с продолжением «северного сотрудничества». Поэтому возникла необходимость правительственного контроля за тем, чтобы обязательства участников ЕЭС не начали распространяться на другие северные страны через механизмы «северного сотрудничества».

Центром региональной интеграции, а также координации отношений северных стран с ЕЭС должен был стать ССМ — орган сотрудничества правительств стран региона. В новых условиях оно стало регулироваться Договором между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией о культурном сотрудничестве 1971 г. (дополненным в 1983 и 1985 гг.), а также Хельсинкским соглашением.

В 1974 г. были утверждены правила процедуры ССМ, в котором каждая страна имеет один голос. Решения ССМ принимаются единогласно (кроме процедурных вопросов) и носят обязательный характер, если их содержание не требует согласия парламентов. ССМ не ответствен перед Северным Советом в том смысле, в каком национальные правительства ответственны перед своими парламентами. Совместные расходы распределяются пропорционально размерам валового национального продукта стран-членов.

Председательство в ССМ осуществляется поочередно правительствами стран-членов. Премьер-министр страны-председателя в ССМ отчитывается перед Северным Советом об основных аспектах взаимодействия северных стран и о сотрудничестве между их правительствами по европейским и международным проблемам.

ССМ несет ответственность за сотрудничество между правительствами северных стран, а также между правительствами и Северным Советом по вопросам совместной деятельности. Он обсуждает проблемы, представляющие интерес для всех стран региона, рассматривает рекомендации Северного Совета, основные принципы национальных законодательств, вопросы заключения договоров и соглашений, финансирования совместных исследований, создания северных институтов сотрудничества. В правительствах северных стран имеются также министры, ответственные за «северное сотрудничество».

Хотя в рамках ССМ премьер-министры официально не встречаются, им в соответствии с Хельсинкским соглашением принадлежит ведущая роль в общей координации и развитии «северного сотрудничества». Министры обороны и министры иностранных дел официально не участвуют в деятельности ССМ, но на неофициальном уровне их встречи проходят регулярно. В их процессе нередко вырабатывалась общая позиция по важным международным вопросам, включая участие военных контингентов в операциях ООН по поддержанию мира. ССМ проводит свои встречи с участием министров, отвечающих в национальных правительствах за выносимые на обсуждение вопросы.

ССМ отчитывается перед очередной сессией Пленарной ассамблеи Северного Совета о ходе исполнения его рекомен-

даций и других документов, ежегодно представляет ему доклады о результатах развития «северного сотрудничества», его дальнейших планах и дает обоснование бюджета. Северный Совет вправе вносить предложения об изменении приоритетов финансирования ССМ.

Международные институты «северного сотрудничества» и сеть его неформальных форумов, опирающихся на широкую поддержку общественного мнения, лишены каких-либо наднациональных функций. Это является одной из специфических черт региональной интеграции на Севере Европы.

40.5. Северные страны в европейских интеграционных объединениях

После взаимного снижения таможенных пошлин в 1967 г. странами — членами ЕАСТ был фактически создан «северный рынок» промышленных товаров, но в рамках более широкой экономической группировки. Торговые обмены между северными странами в рамках ЕАСТ увеличивались высокими темпами. В конце 1960-х годов 56% внутренней торговли ассоциации падало на североевропейские государства. Растущее значение для них приобретали торгово-экономические связи со странами ЕЭС.

Цитата

Широкое северное сотрудничество должно облегчить продолжение переговоров с ЕЭС, когда они станут актуальными.

Премьер-министр Швеции Таге Эрландер, январь 1969 г.

В январе 1972 г. представители Дании и Норвегии (совместно с Великобританией и Ирландией) подписали в Брюсселе договор, открывший им путь для вступления в ЕЭС. Однако полным членом Сообщества с 1 января 1973 г. стала только Дания. Референдумы в Норвегии дважды отклоняли членство страны в ЕЭС. Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция подписали с ЕЭС соглашения о создании ЗСТ промышленными товарами. Парламент Фарерских о-вов в феврале 1974 г. принял решение отказаться от участия в ЕЭС.

В 1985 г. Гренландия также вышла из состава ЕЭС. Однако они не прервали своего участия в «северном сотрудничестве».

Северным странам удавалось достаточно гармонично сочетать полномасштабное участие в «северном сотрудничестве» с датским членством в ЕЭС. Дания оказывала влияние на содержание принимаемых в ЕЭС решений, сохраняя полный контроль за их выполнением внутри страны. Ее участие в ЕЭС не побуждало принимать решения, противоречащие «северному сотрудничеству», так как глубина интеграции в его рамках заметно уступала достижениям североевропейской интеграции.

Членство Дании в ЕЭС существенно повлияло на активизацию регионального экономического сотрудничества северных стран. Основное внимание уделялось созданию свободных рынков для товаров и услуг, ликвидации торговых барьеров, либерализации движения капиталов, содействию экспорту, проблемам региональной и налоговой политики, научным исследованиям.

В феврале 1976 г. был создан Северный инвестиционный банк для финансирования проектов в области энергетики, нефтедобычи, обрабатывающей промышленности, а также отвечающих интересам всех северных стран экспортных проектов.

В целях устранения различных препятствий в области дорожных перевозок между северными странами было подписано в 1971 г. многостороннее соглашение о дорожном транспорте. 1 января 1989 г. вступило в силу соглашение об их либерализации. Кроме того, в ноябре 1972 г. страны региона подписали Соглашение о сотрудничестве в области транспорта и коммуникаций. Созданная ими почтовая уния удешевила почтовые отправления. В 1973 г. был учрежден Северный фонд промышленного и технологического развития для финансирования научных исследований в промышленности, представляющих интерес для нескольких стран-членов. Аккредитацию испытательных лабораторий и обеспечение стандартизации методов технических испытаний в странах Северной Европы осуществляет образованное в 1973 г. Северное международное агентство *Nordtest*. Анализом экономических проблем стран региона, вопросами углубления сотрудничества между ними с 1980 г. занимается Северный совет экономических исследований.

Многосторонние соглашения северных стран в области энергетики касаются вопросов долгосрочных капиталовложений, надежного энергоснабжения, освоения новых и возобновляемых источников энергии, разработки и внедрения энергосберегающих технологий. Обмен энергией между ними осуществляется через систему *Nord Pool*, созданную в 1996 г. С 1 июля 2009 г. северная система передачи электроэнергии *Nordel*, функционировавшая с 1963 г., вошла в Европейскую сеть операторов систем передачи электроэнергии.

В 1982 г. учрежден Северный фонд проектов для содействия укреплению международной конкурентоспособности экспортных компаний Северной Европы и обеспечения сотрудничества между ними при участии в международных проектах. С 1982 г. реализуются программы сотрудничества в области продовольствия, унификации законодательства, регулирующего контроль за качеством продовольственных и диетических товаров.

Взаимодействие северных стран в области сельского хозяйства и рыболовства сосредоточено на совместных проектах, касающихся охраны морской среды, аквакультур, маркетинга, проведения совместных научных исследований генетических банков, вопросов разведения растений, устранения технических барьеров в торговле и защиты окружающей среды в сельских районах. Создан Северный генетический банк, занимающийся сохранением северных культурных сортов.

Заключены соглашения о координации деятельности таможенных служб и охраны границ Норвегии, Финляндии и Швеции, в соответствии с которыми служащие таможи одной страны выполняют обязанности от имени и по поручению обоих граничащих государств по отношению к товарам как северных стран, так и государств, расположенных вне региона.

Решение о создании ЕС поставило Данию и ее партнеров по «северному сотрудничеству» перед крупной проблемой. Полномасштабное участие Дании в ЭВС и правовом взаимодействии с его странами-членами могло нанести ущерб региональному сотрудничеству на Севере. Референдум в Дании по вопросу о ратификации Маастрихтского договора дал отрицательный результат. В конечном счете Дания присоеди-

нилась к Европейскому Союзу с оговорками, касавшимися общеевропейского гражданства, введения единой валюты, военного сотрудничества и сотрудничества в области юстиции и внутренних дел.

Особые условия членства в ЕС получила и Швеция, оговорив, в частности, право сохранять близкие отношения с не входящими в ЕС северными странами. Обеспечив себе условия членства в ЕС, позволявшие Дании, Финляндии и Швеции продолжать «северное сотрудничество», они озаботились распространением законодательства ЕС по вопросам единого рынка на Исландию и Норвегию. И 1 января 1994 г., до официального присоединения Финляндии и Швеции к ЕС, было заключено соглашение о ЕЭП, распространившее законодательство ЕС по вопросам единого рынка на Исландию и Норвегию, а также о присоединении их к Шенгенской зоне. Таким образом, все страны Северной Европы сумели сохранить режим трансграничного взаимодействия внутри региона и сочетать его с участием в ЕС. Созданный механизм позволил Дании, Финляндии и Швеции присоединиться к Амстердамскому договору.

Забота о сохранении и преумножении достижений северо-европейской интеграции проложила путь программе Северного измерения, в реализации которой в качестве равноправных партнеров участвуют Россия, ЕС, Норвегия и Исландия. На фоне финансового кризиса, охватившего Исландию в 2009 г., страна изъявила желание стать полноправным членом Европейского Союза.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Межгосударственные интеграционные связи на Севере Европы свидетельствуют о многообразии интеграционных процессов и их институциональных воплощений на европейском континенте. Они обогащают представления о региональной интеграции, демонстрируют широкие возможности отличных от ЕС путей и методов, а также доказывают эффективность институтов сотрудничества, не располагающих наднациональными функциями. По некоторым направлениям интеграционные связи стран Северной Европы более глубоки и многогранны, чем в рамках ЕС.

2. Решающую роль в развитии интеграционных процессов между государствами региона играют политические импульсы. Они исходят из понимания полезности и эффективности совместных, солидарных выступлений стран региона для защиты своих национальных и общих интересов. Желание развивать региональное «северное сотрудничество» опирается на достигнутый во всех странах Северной Европы национальный консенсус по этому вопросу.

3. Благоприятные предпосылки для развития «северного сотрудничества» являются питательной средой североευропейских интеграционных процессов. Они способствуют выбору властями приоритетных направлений интеграционных усилий и облегчают решение возникающих проблем. Идеи «северного сотрудничества» широко поддерживаются парламентариями, политическими партиями, предпринимательскими структурами и общественными организациями стран региона.

4. Страны Северной Европы сохраняют приверженность «северному сотрудничеству» в качестве приоритетного по значению, органично сочетая его с участием в более широких процессах европейской интеграции, включая членство в Европейском Союзе. Все страны Северной Европы тесно сотрудничают в рамках субрегиональных международных форумов, созданных по периметру их границ, и являются полновесными участниками Северного измерения.

Контрольные вопросы

1. Каковы предпосылки развития интеграционных связей между странами Северной Европы?

2. Какими были первые шаги на пути к североευропейской интеграции в послевоенный период? Перечислите их мотивы и стимулы.

3. В чем состоят особенности Северного Совета и Северного Совета министров как институтов «северного сотрудничества»?

4. Какое значение имеет Хельсинкское соглашение 1962 г. для интеграционных процессов на Севере Европы?

5. Чем отмечаются интеграционные процессы в регионе от интеграции в рамках ЕС?

6. Какие элементы опыта североευропейской интеграции могут быть полезными для СНГ?

Литература

Основная

Северная Европа. Регион нового развития / под ред. Ю.С. Дерябина, Н.М. Антюшиной. М.: Весь мир, 2008. С. 233–396.

Воронков Л.С. Страны Северной Европы, «Северное измерение» и Россия»: Аналитические записки. М.: МГИМО-Университет, 2009. Вып. 1(41). С. 3–20.

Воронов К.В. Евроинтеграция Норвегии: особый курс малой страны. М.: Прогресс-Традиция, 2008. С. 147–266.

Дополнительная

Голошубов Ю.И. Скандинавия и проблемы послевоенной Европы. М.: Мысль. 1974. С. 214–244.

Дерябин Ю.С. Северное измерение политики Европейского Союза и интересы России: доклады Института Европы. 2000.

История Дании / под ред. С. Буска, Х. Поульсена. М.: Весь мир, 2007. С. 473–488, 505–518, 535–552.

Кан А.С. История скандинавских стран (Дания, Норвегия, Швеция). Изд. испр. и доп. М.: Высшая школа, 1980. С. 247–285.

Кулябина Л.Н. Швеция в современном мире. М.: Научная книга, 2005. С. 68–127.

Глава 41

ВЫШЕГРАДСКАЯ ГРУППА

♦ *Становление Вышеградской группы* ♦ *Вышеградские страны в Европейском Союзе* ♦ *Сотрудничество с Россией*

41.1. Становление Вышеградской группы

Венгрия, Польша и Чехословакия издавна поддерживали тесные экономические, культурные и политические связи. В начале 1990-х годов они первыми среди бывших социалистических стран встали на путь демократизации и рыночных реформ. В феврале 1991 г. в венгерском городе Вышеграде близ Будапешта главы трех государств подписали декларацию о сотрудничестве, которая положила начало новому субрегиональному объединению — Вышеградской группе. Ее главной целью было содействовать интеграции государств-членов в европейское экономическое и политическое пространство. После разделения в 1993 г. Чехословакии на два независимых государства первоначальная тройка превратилась в четверку. В декабре 1991 г. вышеградские страны подписали европейские соглашения, которые открыли им перспективу членства в ЕС. Первыми в 1994 г. подали заявки на вступление в ЕС Венгрия и Польша.

В процессе становления Вышеградской группы между ее участниками периодически возникали разногласия. Одни из них были связаны с политическими и этническими конфликтами времен Второй мировой войны, другие — с ходом переговоров о вступлении в ЕС и текущими двусторонними отношениями. Однако в конечном счете центростремительные тенденции возобладали. Сближению четырех стран способствовало наличие общей стратегической цели — вступить в ЕС — и осознание того, что именно коллективные действия

помогут эффективно отстаивать свои интересы в переговорах с Брюсселем.

В декабре 1992 г. в польском городе Кракове Вышеградские страны подписали Центрально-европейское соглашение о свободной торговле (*Central European Free Trade Agreement — CEFTA, ЦЕФТА*), вступившее в силу 1 марта 1993 г. Документом предусматривалось создание субрегиональной ЗСТ, включая либерализацию торговли товарами и упрощение процедур заключения контрактов.

На протяжении 1993–1997 гг. тарифы на товары, подлежавшие таможенному обложению, были снижены на 60%. К 2001–2003 гг. были снижены тарифы на «чувствительные» промышленные товары: сталь, электронную технику и текстиль. Постепенно снижались тарифы на сельскохозяйственные товары, хотя количественные ограничения сохранялись. К середине 1990-х годов был сформирован общий рынок промышленных и некоторых сельскохозяйственных товаров. После того, как в 1996–1999 гг. к ЦЕФТА присоединились Словения, Румыния и Болгария, он стал объединять 100 млн потребителей.

В 1999 г. в Братиславе было подписано Соглашение о направлениях вышеградского сотрудничества. В нем страны «четверки» договорились совместно решать проблемы, возникавшие в ходе их интеграции в экономическое пространство ЕС. Кроме того, Соглашение регулировало вопросы трансграничного, энергетического, экологического и культурного сотрудничества.

В марте 1998 г. вышеградские страны начали, а в декабре 2002 г. завершили переговоры о вступлении в ЕС. С 1 мая 2004 г. все они стали полноправными членами Евросоюза и потому прекратили членство в ЦЕФТА, как и вступившая в ЕС Словения. По той же причине в 2007 г. из ЗСТ выбыли Болгария и Румыния.

Создание ЦЕФТА явилось успешным примером субрегионального сотрудничества, полезного не только для ее членов, но и для ЕС в целом. В 2003 г. в ЦЕФТА вступила Хорватия, в 2006 г. — Македония, а в 2007 г. — еще пять стран: Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория и Молдова. Таким образом, сегодня группировка состоит из семи стран

Юго-Восточной Европы, претендующих на членство в Евросоюзе или на привилегированное сотрудничество с ним. Для них участие в ЦЕФТА является формой подготовки к дальнейшей интеграции в экономическое пространство ЕС.

41.2. Вышеградские страны в Европейском Союзе

Вступив в ЕС, вышеградские страны реализовали свою главную внешнеэкономическую цель, но потенциал их сотрудничества этим исчерпан не был. В мае 2004 г. «четверка» подписала новую декларацию о сотрудничестве. Официально она называется Декларация премьер-министров Чешской Республики, Венгерской Республики, Республики Польша и Словацкой Республики о сотрудничестве стран Вышеградской группы после их вступления в Европейский Союз. Стратегия и направления этого сотрудничества согласовываются на встречах глав правительств вышеградских стран, которые собираются не реже двух раз в год, а в промежутках между ними — координируются председательствующей страной. В дополнение к этому не реже раза в год проходят неофициальные встречи на уровне президентов, парламентариев, глав министерств и ведомств. Текущие контакты обеспечивают специальные «вышеградские координаторы», которые назначаются каждым из четырех министерств иностранных дел.

Внутренняя политика ЕС. В 2008 г. доля Вышеградской группы в совокупном ВВП Евросоюза не превышала 8%, а в общей численности населения — 13%. Вместе с тем ее доля в численности депутатов Европарламента достигала почти 15%. В новом составе Европейской комиссии (2010–2014) представители вышеградских стран курируют следующие направления: сотрудничество между институтами ЕС (Словакия); финансово-бюджетная политика (Польша); расширение ЕС и Европейская политика соседства (Чехия); вопросы занятости, солидарности и социальная политика (Венгрия). Венгрия и Польша будут председательствовать в Совете ЕС в 2011 г.

Вступив в ЕС, вышеградские страны вместе отстаивают свои интересы в органах Союза. Так, в 2004 г. они выступили единым фронтом против того, чтобы новым членам средства из бюджета Евросоюза выделялись на более жестких условиях и в меньших пропорциях, нежели его старым участникам.

После длительных и упорных переговоров «четверка» получила не только равный, но и в некоторых случаях более благоприятный доступ к общим фондам. Речь прежде всего идет о средствах, направляемых на помощь аграрному сектору и развитие отстающих регионов.

Однако такое единство наблюдается не всегда. Так, Лиссабонский договор первой в феврале 2008 г. ратифицировала Венгрия, в том же году к ней присоединилась Словакия. Чехия затягивала ратификацию и подписание договора, ссылаясь на его возможное несоответствие конституционным нормам страны. Польша хотела получить гарантии сохранения национального суверенитета в важнейших стратегических вопросах и не была готова ратифицировать Хартию основных прав. Обе страны ратифицировали договор в конце 2009 г. после положительного исхода референдума в Ирландии.

1 января 2009 г. Словакия первой из стран «четверки» отказалась от национальной валюты — словацкой кроны — и ввела евро. Остальные три вышеградские страны откладывают переход на единую европейскую валюту. Власти Польши, Венгрии и Чехии считают, что в обозримой перспективе им нужно сохранить независимую денежно-кредитную политику и гибкий обменный курс. Кроме того, они пока не соответствуют маастрихтским критериям по инфляции и дефициту государственного бюджета.

Внешняя политика ЕС. Вышеградские страны поддерживают дальнейшее расширение ЕС при условии, что Брюссель не свяжет себя жесткими обязательствами в отношении сроков и обеспечит должную адаптацию кандидатов к внутренним правилам Союза. Потенциальное вступление в ЕС нескольких небольших стран (например, Хорватии, Македонии и Исландии) поставит перед вышеградскими странами институциональную проблему: в органах ЕС начнется ротация. И если Польша с населением около 40 млн человек сохранит за собой постоянное место в Комиссии, то Венгрии и Чехии это будет сделать труднее, а Словакии — практически невозможно. Гипотетический прием Турции стал бы для «четверки» экономическим вызовом, поскольку страна может оттянуть на себя значительную часть финансовых ресурсов ЕС. Однако сейчас говорить об этом преждевременно.

Вышеградские страны поддержали инициативу Польши и Швеции в отношении «Восточного партнерства». Оно рас-

пространяется на шесть стран — Беларусь, Молдову, Украину, Грузию, Армению и Азербайджан — и создает новый, более продвинутый формат их отношений с Евросоюзом по сравнению с ЕПС. Программа развития партнерства была одобрена Комиссией в декабре 2008 г. и официально стартовала в мае 2009 г. в период председательства Чехии в органах ЕС. Она предполагает укрепление торгово-экономических связей ЕС с названными странами, вплоть до создания зон свободной торговли, а также переориентацию на ЕС их энергетической и транспортной политики. Странам-соседям обещаны финансовая помощь и облегченный визовый режим — при условии их борьбы с нелегальной миграцией.

41.3. Сотрудничество с Россией

Общая характеристика. Во времена СЭВ экономические связи вышеградских стран развивались на основе государственных планов, а не прямых связей между предприятиями. Задачи внешней торговли определялись в основном политическими, а не экономическими интересами. Расчеты между странами обслуживались расчетной единицей СЭВ — переводным рублем.

После распада СЭВ масштабы экономического сотрудничества между вышеградскими странами и Россией стали сокращаться. В этом направлении действовали такие факторы, как общий трансформационный спад производства, рост внешней задолженности, низкая конкурентоспособность национальных производителей на мировых рынках. Взаимный интерес сторон друг к другу заметно ослаб. Россия стремилась сохранить роль лидера в СНГ и позиции региональной державы на международной арене. Вышеградские страны готовились к интеграции в ЕС и НАТО.

В 1990-е годы доля стран ЕС во внешней торговле «четверки» увеличилась с 46 до 75%, а доля России сократилась с 17 до 5% (рис. 41.1). Западноевропейские государства, располагавшие в отличие от России и других бывших соцстран значительными финансовыми ресурсами, стали главными инвесторами в экономику «четверки». В 2006 г. доля ЕС-27 в общем объеме привлеченных ПИИ составляла в Венгрии 45%, в Польше — 85, в Чехии — 89, в Словакии — 93%.

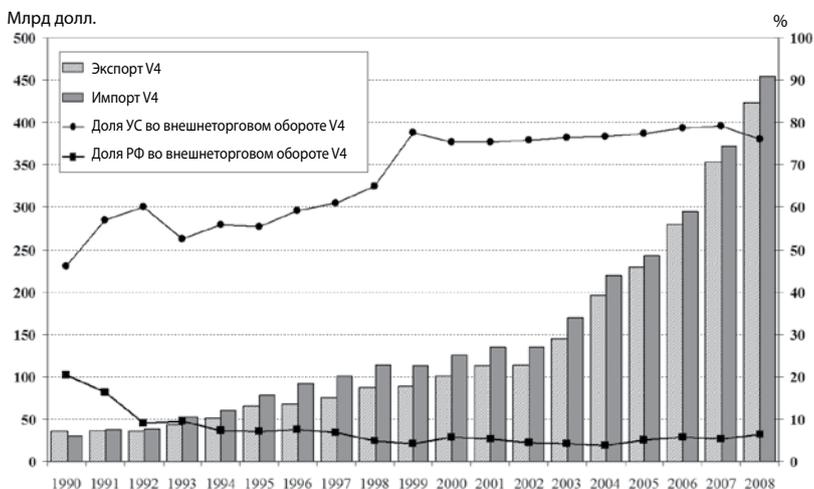


Рис. 41.1. Внешняя торговля вышеградских стран в 1990–2008 гг.

Примечание. Данные за 1990–1992 гг. — СССР вместо РФ.

Источник: Direction of Trade Statistics Yearbook за соответствующие годы.

Со временем вышеградские страны осознали, что им не следует терять связи с Россией, которая является их традиционным торговым партнером и обладает емким внутренним рынком. Однако к этому времени многие сегменты российского рынка, где раньше были широко представлены товары из Центральной Европы, оказались занятыми западноевропейской продукцией. Речь идет о продуктах питания, одежде, обуви, лекарственных препаратах, бытовой химии, отдельных видах машин и оборудования. На протяжении 2000-х годов вышеградские страны постепенно возвращали утраченные позиции. Так, за 2002–2008 гг. российский импорт из Словакии вырос в 19 раз, из Венгрии — в 7, из Чехии — в 6, а из Польши — в 5 раз. За это же время стоимость совокупного российского экспорта в вышеградские страны увеличилась в 4,6 раза на фоне активного роста мировых цен на нефть. В целом, если в первой половине 1990-х годов отношения вышеградских стран и России в основном определялись политическими процессами, то с середины десятилетия в них стала преобладать экономическая компонента.

Еще в советское время СССР заключил двусторонние соглашения о безвизовом режиме поездок с Польшей, Венгрией и Чехословакией. Это значительно облегчало деловые и личные контакты, способствовало развитию всех сфер сотрудничества. Однако с 2001 г. в связи с предстоящим вступлением в Евросоюз и присоединением к Шенгенской зоне страны «четверки» снова ввели визы для россиян. С тех пор вопрос об отмене визового режима стоит на повестке дня и решается в рамках диалога Россия — ЕС.

Энергетическое сотрудничество. В 1980-е годы Советский Союз стал главным и единственным поставщиком энергоресурсов в Венгрию, Польшу и Чехословакию. После распада СССР экономическое сотрудничество между вышеградскими странами и Россией стало узкоориентированным и сосредоточилось на поставках энергоносителей. С середины 1990-х годов до середины 2000-х годов доля углеводородов в экспорте из России в Венгрию увеличилась с 70 до 85%, в Польшу — с 80 до 90%, в Словакию — с 80 до 85%. Вышеградские страны являются важным экспортным рынком для России и одновременно транзитной зоной при поставках энергоносителей в Западную Европу. Поставки осуществляются по мощным трубопроводным системам, сооруженным еще в советский период. Транзит нефти и газа приносит вышеградским странам значительный доход и немалые политические дивиденды.

В последнее время вышеградские страны начали проводить политику диверсификации поставок, которая предполагает наличие альтернативных поставщиков и путей транспортировки. Причем для «четверки» наиболее актуальна именно прокладка дополнительных маршрутов, так как в среднесрочной перспективе они не смогут найти замену поставкам из России и других стран СНГ. В вопросах диверсификации Вышеградские страны применяют разную тактику. Польша энергично поддерживает проекты доставки нефти, газа и электроэнергии в обход России. Чехия выражает готовность покупать российский газ из трубопровода «Северный поток», против которого выступает Польша. Венгрия согласилась участвовать в российском газовом проекте «Южный поток».

Наибольшего результата вышеградские страны добились в диверсификации поставок нефтепродуктов. Так, Польша закупает их в Беларуси, Германии, Литве, Словакии и Швеции, а Венгрия — в Австрии, Словакии, Чехии, Румынии и Беларуси. Данная тенден-

ция в целом неблагоприятна для России, поскольку она могла бы облагородить структуру экспорта за счет роста поставок нефтепродуктов и сокращения объемов вывоза сырой нефти.

Важной сферой сотрудничества сторон является атомная энергетика. Во всех вышеградских странах, кроме Польши, действуют АЭС, построенные по советским проектам. Россия поставляет для них запчасти и топливо для ядерных реакторов, а российские специалисты регулярно посещают АЭС и оказывают помощь в их эксплуатации. Дальнейшее развитие атомной энергетики необходимо вышеградским странам для обеспечения энергетической безопасности, так как они не располагают значительными запасами углеводородов и не смогут удовлетворить растущие потребности в энергии за счет возобновляемых источников.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Создание Вышеградской группы во многом было продиктовано внешнеполитическими условиями. Сотрудничество в рамках «четверки» помогло ее участникам интегрироваться в общее европейское экономическое пространство. Опыт центрально-европейской зоны свободной торговли оказался весьма успешным. Ныне он представляет практический интерес для тех европейских стран, которые намерены в будущем стать членами ЕС или добиться привилегированных с ним отношений.

2. После того как страны Вышеградской группы реализовали свою стратегическую цель — вступили в ЕС, потенциал их сотрудничества исчерпан не был. В настоящее время оно позволяет четырем странам координировать позиции по основным вопросам европейского строительства и эффективно лоббировать специфические интересы региона в органах Евросоюза. Это в первую очередь касается бюджета ЕС, энергетической политики, отношений с европейскими странами СНГ.

3. Отношения Вышеградской группы с Россией приобретают все более прагматический характер. Взаимное отчуждение, последовавшее за распадом ОВД и СЭВ, в основном преодолено, компании вышеградских стран постепенно возвращаются на российский рынок. Зависимость «четверки» от поставок топлива из России выше, чем большинства других регионов ЕС. Не случайно почти все они проводят политику диверсификации поставщиков и маршрутов доставки. Однако у этой тенденции есть объективные и весьма жесткие ограничения. В ближайшие годы сторонам предстоит значительно

укрепить взаимное доверие, а России — увеличить долю нефтепродуктов в структуре экспорта.

4. В дальнейшем вырисовываются три сценария развития Вышеградской группы. Первый — продолжение сотрудничества в рамках регулярных встреч глав правительств. Второй — постепенное размывание совместной повестки дня и растворение «четверки» внутри ЕС. Третий — углубление субрегионального сотрудничества с учетом национальных интересов каждой из четырех стран. Наиболее вероятно реализация первого сценария с некоторыми элементами третьего.

Контрольные вопросы

1. Какие общие предпосылки и задачи содействовали сплочению стран, вошедших в Вышеградскую группу?

2. По каким вопросам европейской интеграции в настоящее время вышеградские страны выступают единым блоком, а по каким — их позиции расходятся?

3. Каким образом происходила трансформация экономических отношений вышеградских стран с начала 1990-х годов по настоящее время?

4. В чем главные особенности и задачи энергетического сотрудничества вышеградских стран с Россией?

Литература

Основная

Бухарин Н.И. 20 лет перемен в странах Центрально-Восточной Европы / Мир перемен. 2009. № 3. С. 45–58.

Руснак У. Вышеградское прошлое и будущее: факты и идеи // Центрально-Европейский ежегодник: сб. статей и документов. Вып. 1. Международные отношения и безопасность. М.: Логос, 2003. С. 105–114.

Дополнительная

Орлик И.И. Россия и Центрально-Восточная Европа: геополитические факторы взаимоотношений в веке // Мир перемен. 2008. № 1. С. 28–42.

Шишелина Л.Н. Вишеградская четверка и Европейский Союз // Современная Европа. 2007. № 4. С. 56–69.

Интернет-ресурсы

www.visegradgroup.eu

www.cefta2006.com

Глава 42

ЧЕРНОМОРСКОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

◆ *Цели и механизмы ОЧЭС* ◆ *Направления и результаты сотрудничества*

42.1. Цели и механизмы ОЧЭС

Идея придать официальный статус сотрудничеству причерноморских стран была выдвинута Турцией еще в период существования СССР. Не случайно именно в Стамбуле главы государств и правительств десяти причерноморских стран подписали в июне 1992 г. Декларацию о Черноморском экономическом сотрудничестве. Его главной целью они назвали превращение Причерноморья в регион мира и стабильности. Также ставился широкий круг задач в социально-экономической области, включая развитие прямых связей между предприятиями и поощрение региональной торговли.

Участниками Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) в настоящее время являются 12 стран: Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Греция, Грузия, Молдова, Россия, Румыния, Сербия, Турция и Украина. Еще 13 стран и три организации имеют статус наблюдателей. Устав ОЧЭС был подписан в июне 1998 г. в ходе саммита в Ялте и вступил в силу 1 мая 1999 г. В нем сформулированы цели и принципы сотрудничества, а также определены функции главных институтов ЧЭС. В том же 1999 г. Организация стала наблюдателем при ООН.

Саммиты глав государств и правительств стран ОЧЭС проводятся по мере необходимости. Ее высшим регулярно действующим органом является Совет министров иностранных дел, заседающий дважды в год. Решения, выносимые на

министерский уровень, готовит Комитет старших должностных лиц, представляющий министерства иностранных дел стран-участниц. Практические вопросы решаются в рамках рабочих групп, которые заседают в составе отраслевых министров или их заместителей. Всего действует около 20 таких групп, в том числе по торговле и экономическому развитию, транспорту, связи, энергетике, сельскому хозяйству, экологии, банковскому делу и финансам, культуре, туризму, здравоохранению, науке и технологиям, помощи в чрезвычайных ситуациях, борьбе с преступностью, статистике. Парламентская ассамблея ОЧЭС насчитывается 70 депутатов. Ее пленарные сессии проходят два раза в год. Председательство в ОЧЭС меняется каждые полгода, аналогично тому, как это происходит в ЕС.

В ОЧЭС имеется четыре целевые структуры поддержки бизнеса: Черноморский банк торговли и развития (ЧБТР), Деловой совет, Фонд развития проектов и Греческий фонд развития ОЧЭС (BSEC Hellenic Development Fund).

ЧБТР, действующий с 1999 г., осуществляет кредитование внешнеторговой деятельности стран-участниц, а также предоставляет займы малым и средним предприятиям. Его штаб-квартира находится в г. Салоники (Греция). Крупнейшими акционерами банка являются Греция, Россия и Турция. За последние годы подписной капитал ЧБТР был увеличен до 3 млрд долл., а кредитный портфель — до 1 млрд долл. В 2010 г. большинство финансируемых банком проектов были связаны с поддержкой малых и средних предприятий, а также с развитием энергетической инфраструктуры.

Деловой совет ОЧЭС проводит встречи представителей деловых кругов стран-участниц. Его главное назначение — содействовать развитию частной инициативы и созданию совместных предприятий. Совет определяет приоритетные направления сотрудничества в сфере совместного предпринимательства, формирует перечень проектов, а также участвует в организации черноморских бизнес-форумов.

Учрежденный в 2002 г. Фонд развития проектов финансирует предпроектную деятельность на основе добровольных пожертвований государств-членов. С ноября 2009 г. действует Греческий фонд развития ОЧЭС. Греция сделала в него

первый взнос в размере 500 тыс. евро. Данные средства предполагается инвестировать в малые проекты (с бюджетом от 50 тыс. евро) в сфере энергосбережения. Кроме того, деятельность фонда распространяется на такие сферы, как торговля, транспорт, охрана окружающей среды, туризм и культура.

42.2. Направления и результаты сотрудничества

Поощрение региональной торговли. В феврале 1997 г. на специальной встрече министров иностранных дел и министров экономики стран — участниц ОЧЭС в Стамбуле была подписана декларация о создании в регионе ЗСТ. К этому времени страны ОЧЭС имели различные внешнеторговые режимы: одни участвовали в ВТО, а другие нет; Греция являлась членом Евросоюза и потому не могла самостоятельно заключать торговые соглашения, Болгария и Румыния готовились вступить в ЕС. Данное обстоятельство объективно усложняло движение к ЗСТ.

В том же направлении действовали такие факторы, как невысокий социально-экономический уровень многих стран региона и недостаточное развитие внутрорегиональной торговли. Например, в общем товарообороте России на страны ОЧЭС приходилось 15% стоимости (в том числе около 10% на Украину). Аналогичный показатель для Украины и Турции составлял около 12%, для Греции — не более 5%. Для многих стран ОЧЭС главным торговым партнером был и остается Европейский Союз. Исключение составляет только Молдова, товарооборот которой на 80% формируется внутри региона. Большинство участников ОЧЭС не видели ощутимой пользы от создания ЗСТ, поэтому продвижение к ней шло крайне медленно.

Концептуальное решение было принято на заседании рабочей группы по торговле и экономическому развитию, которое состоялось в феврале 2008 г. в Стамбуле. В итоговом докладе говорится, что стороны больше не считают актуальным создание преференциального торгового режима, т.е. ЗСТ. Вместо этого они сосредоточат усилия на мерах содействия торговле, включая устранение нетарифных барьеров. Фактически работа в этом направлении ведется уже много лет.

Странами ОЧЭС были приняты основные принципы инвестиционного сотрудничества, разрабатывается многосторонняя схема страхования инвестиций и экспортных контрактов, идет подготовка многостороннего договора об устранении двойного налогообложения. Многие государства заключили двусторонние соглашения о взаимной помощи в таможенной сфере. На повестке дня стоит вопрос о гармонизации таможенных формальностей.

Следует иметь в виду, что любая конструктивная мера, направленная на поощрение торговли в Черноморском регионе, должна быть совместима с общей торговой политикой ЕС, т.е. требует одобрения Европейской комиссии и всех 27 государств-членов. Это условие вытекает из юридических обязательств, которые взяли на себя Греция, Румыния и Болгария при вступлении в ЕС. Поэтому создание благоприятных условий для экономического сотрудничества в Причерноморье во многом зависит от позиции Брюсселя.

Транспортные системы — одна из наиболее перспективных областей сотрудничества в рамках ОЧЭС. Его основная задача состоит в том, чтобы повысить эффективность транспортных перевозок в Черноморском регионе и способствовать лучшему использованию его транзитного потенциала. Данную работу осуществляют две рабочие группы — по транспорту и по коммуникациям.

К настоящему времени ОЧЭС осуществила несколько крупных проектов в области транспорта. Меморандум взаимопонимания в области содействия автодорожным перевозкам грузов, подписанный в 2002 г. в Киеве, позволил приступить к поэтапной гармонизации национальных правил взимания сборов, перевозки крупногабаритных и опасных грузов, а также начать упрощение визовых процедур для профессиональных водителей.

Одним из направлений деятельности *рабочей группы по транспорту* является разработка оптимальных схем грузоперевозок. В основу региональной транспортной системы положена схема маршрутов, принятая на второй Общевропейской конференции по транспорту (о-в Крит, 1994 г.). С тех пор при содействии органов ОЧЭС по территории причерноморских стран было проложено несколько новых маршрутов,

которые продлили и дополнили транспортные коридоры, создаваемые по решению критской конференции.

Россия развивает идею восстановления паромного сообщения и создания скоростных маршрутов передвижения пассажиров между портами Черного и Средиземного морей. Результатом ее председательства в ОЧЭС в 2006 г. стало подписание меморандума о взаимопонимании (апрель 2007 г.) по проекту скоростного автодорожного Черноморского кольца. Подготовку проектной документации взял на себя Минтранс России.

События и факты. Черноморская кольцевая автотрасса

Идея создания Черноморской кольцевой автотрассы (*Black Sea Ring Highway*), предложенная Россией, получила официальную поддержку ОЧЭС в 2007 г. Четырехполосная магистраль протяженностью более 7000 км должна пройти через Стамбул — Самсун — Трабзон (Турция), Батуми — Поты (Грузия), Новороссийск — Ростов-на-Дону — Таганрог (Россия), Мариуполь — Мелитополь — Одессу (Украина), Кишинев (Молдова), Бухарест (Румыния), Хасково (Болгария), Эдирне—Стамбул (Турция), Комотини — Александруполис (Греция).

Строительство отдельных участков кольца началось в 2010 г. Полностью завершить строительство планируется к 2016 г. Реализация проекта позволит многократно увеличить грузопоток в Причерноморском регионе, а также наладить регулярное пассажирское сообщение между портами Черного моря. Пока трасса не имеет единого бюджета, каждая страна будет финансировать строительство своих участков из собственных средств. Часть расходов покрывает ЧБТР, изучается возможность подключения к проекту ЕБРР и ЕИБ.

В апреле-мае 2007 г. ОЧЭС совместно с Международным союзом дорожного транспорта организовала пробег 12 грузовых автомобилей (по одному из каждой страны ОЧЭС). Караван прошел по следующему маршруту: Белград (Сербия) — Дуррес (Албания) — Салоники (Греция) — Пловдив (Болгария) — Бухарест (Румыния) — Кишинев (Молдова) — Одесса (Украина) — Волгоград (Россия) — Баку (Азербайд-

жан) — Ереван (Армения) — Тбилиси (Грузия) — Стамбул (Турция). По результатам пробега было подсчитано, что ежегодный ущерб стран ОЧЭС от административных барьеров при трансграничных грузовых перевозках составляет 229 млн долл. в год. Поэтому одновременно с сооружением новой магистрали ОЧЭС намерена завершить к 2016 г. либерализацию рынка грузовых перевозок.

Рабочая группа по коммуникациям координировала введение в действие международных волоконно-оптических кабельных систем ИТУР (Италия — Турция — Украина — Россия), КАФОС (Турция — Болгария — Румыния — Молдова), ТБЛ (Италия — Македония — Албания — Болгария — Турция) и др. Определенная часть кабельных маршрутов проложена по дну Черного и Средиземного морей. По инициативе России в 2006 г. начато сотрудничество стран ОЧЭС в области почтовой связи.

Энергетика. Причерноморье давно превратилось в зону транзита энергоносителей из Прикаспия в Европу. Кроме того, в самих странах ОЧЭС наличествует значительный потенциал для экспорта энергоресурсов. Россия предложила государствам региона начать диалог с целью согласования национальных энергетических стратегий. Приоритетными она считает следующие направления:

- развитие практики долгосрочных контрактов на поставку энергоресурсов;
- создание регионального интегрированного рынка природного газа и электроэнергии;
- реализация региональной программы перевода автотранспорта на природный газ;
- внедрение новых схем страхования и разделения финансовых рисков в совместных проектах.

С 1996 г. ведутся проектные разработки по объединению энергосистем стран — участниц ОЧЭС. Закрытие по настоянию Евросоюза четырех блоков болгарской АЭС «Козлодуй» усилило зависимость Причерноморья от импорта электроэнергии и перевело идею создания черноморского энергокольца в практическую плоскость. В случае осуществления проекта основным поставщиком электроэнергии для региона

станет Россия. В январе 2010 г. министры энергетики стран ОЧЭС на заседании в Софии приняли Декларацию о создании объединенного черноморского энергетического рынка. В ближайшее время будут определены меры, направленные на формирование его нормативно-правовой базы.

Другие сферы сотрудничества. Страны ОЧЭС все активнее взаимодействуют в сфере охраны правопорядка. Необходимость такого сотрудничества обусловлена несколькими факторами. В их числе: политическая нестабильность некоторых государств региона, наличие тлеющих межэтнических конфликтов, деятельность преступных групп, коррупция. Кроме того, в силу географического положения региона через него пролегают маршруты нелегальной миграции, транспортировки оружия и наркотиков. В 1998 г. страны ОЧЭС заключили рамочное соглашение о сотрудничестве в борьбе с организованной преступностью. На повестке дня — усиление правовой базы борьбы с нелегальным передвижением грузов и людей, учреждение механизма обмена информацией между правоохранительными органами, введение правового института экстрадиции.

В конце 1990-х годов стало развиваться сотрудничество в деле преодоления последствий природных и техногенных катастроф. Соответствующее соглашение предусматривает обмен информацией и обеспечение беспрепятственного пропуска спасателей через государственные границы. МЧС России инициировало создание международного морского спасательного центра в г. Геленджике, а также Черноморского корпуса чрезвычайного реагирования.

Отношения с Евросоюзом. У стран ОЧЭС разные форматы отношений с Евросоюзом. Греция, Болгария и Румыния являются его полноправными членами. Турция имеет статус официального кандидата и с 2005 г. ведет переговоры о вступлении. Албания и Сербия заключили с ЕС соглашения о стабилизации и ассоциации, что может быть шагом на пути их признания официальными кандидатами. Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Россия и Украина подписали с ЕС соглашения о партнерстве и сотрудничестве, все они, кроме России, являлись адресатами ЕПС, а теперь и программы «Восточного партнерства».

В 1999 г. была утверждена Платформа сотрудничества ОЧЭС — ЕС. В качестве ее главной цели заявлено способствовать формированию новой европейской архитектуры. Приоритетными направлениями сотрудничества названы развитие инфраструктуры, поощрение торговли и инвестиций, устойчивое развитие и защита окружающей среды, наука и техника, борьба с терроризмом и организованной преступностью.

ЕС выделяет средства на создание в Черноморском регионе надежной транспортной системы и на ее интеграцию в общеевропейские транспортные сети. С 1993 г. реализуется программа ТРАСЕКА, направленная на расширение сети сухопутных и морских связей с целью формирования транспортного коридора Европа — Кавказ — Азия. К участию привлечены восемь стран ОЧЭС, а также Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан и Монголия. Россия участвует в программе на правах наблюдателя. В настоящее время уже работают многие важные участки коридора.

Вступление в ЕС Болгарии и Румынии, а также завершение организационного оформления ОЧЭС создали основу для появления южного аналога «Северного измерения». В 2007 г. в отношении региона Евросоюз принял документ, названный «Черноморская синергия» (*Black Sea Synergy*). Он дал старт диалогу, цель которого — создание равноправных партнерских отношений ОЧЭС и ЕС.

Выводы, проблемы, тенденции

1. ОЧЭС — субрегиональная группировка, действующая на основе устава и опирающаяся на органы сотрудничества трех уровней: правительственный, парламентский и деловой. ОЧЭС завершила стадию организационного оформления и вплотную приблизилась к предметному обсуждению насущных экономических задач и сопутствующих им гуманитарных вопросов.

2. После неудачной попытки создать ЗСТ страны ОЧЭС приняли решение сосредоточить усилия на мерах содействия торговле, включая устранение нетарифных барьеров. Успешно развивается сотрудничество в сфере транспорта: постепенно создается интегрированный рынок грузовых перевозок.

зок, транспортные коридоры Причерноморья включаются в общеевропейские сети, разрабатывается проект сооружения скоростного автодорожного Черноморского кольца. В сфере энергетики крупнейшим проектом является объединение электроэнергетических систем стран-участниц.

3. Развитию сотрудничества мешает недостаточное развитие внутрирегиональной торговли, а также характерные для многих стран Причерноморья невысокий уровень социально-экономического развития и незавершенный переход к рыночной экономике. Россия сохраняет устойчивый интерес к членству в ОЧЭС и вносит существенный вклад в концепцию ее развития. Дальнейшие перспективы сотрудничества в Причерноморье зависят от трех составляющих: 1) темпов структурной трансформации стран; 3) развития механизмов взаимодействия между различными уровнями принятия решений в ОЧЭС.

Контрольные вопросы

1. Какие политические, экономические и социальные перемены произошли в Причерноморье в последние два десятилетия?

2. Какие государства входят в Черноморское экономическое сотрудничество?

3. Перечислите приоритетные направления сотрудничества стран Причерноморья.

4. С чем связаны основные трудности на пути либерализации торговли в Черноморском регионе?

5. На чем, на ваш взгляд, основан интерес ЕС к деятельности ОЧЭС?

Литература

Основная

Кондратьева Н.Б. Регионы России и ЕС на пути к строительству Общего экономического пространства: доклады Института Европы № 202. М.: Русский сувенир, 2008. С. 9–31, 45–63.

Черноморское сотрудничество: на пути к партнерству XXI века: доклады Института Европы № 202. М.: Русский сувенир, 2007. С. 12–19; 38–44.

Дополнительная

Борисенко Е.Н. и др. Черноморское экономическое сотрудничество. Краснодар: Советская Кубань, 2000. С. 10–75, 218–228.

Гончаренко С.Н. Первое десятилетия деятельности ЧЭС. Некоторые практические итоги // Многоликая Европа: пути развития. М.: Интердиалект+, 2002. С. 269–302.

Интернет-ресурсы

Сайт МИД России: Разделы «Черноморское экономическое сотрудничество» и «Россия и ЧЭС». URL: <http://www.in.mid.ru>

Сайт Международного центра черноморских исследований (Афины). URL: <http://www.icbss.org>

Глава 43

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

♦ *Содружество Независимых Государств* ♦ *Субрегиональные организации на постсоветском пространстве* ♦ *Проблемы и перспективы развития интеграции в регионе*

43.1. Содружество Независимых Государств

Общая характеристика. Содружество Независимых Государств было образовано в конце 1991 г. К этому времени выход республик из состава СССР стал реальным фактом, а переговоры о подготовке нового союзного договора не дали результата. 8 декабря 1991 г. Россия, Украина и Беларусь подписали Соглашение о создании СНГ, известное как Минское соглашение. Одновременно лидеры трех стран заявили о прекращении существования Советского Союза, учредителями которого они были в 1922 г. Двумя неделями позже — 21 декабря 1991 г. в г. Алматы (Казахстан) состоялась встреча руководителей 11 стран бывшего СССР. Страны Балтии и Грузия на ней представлены не были. В подписанных документах говорилось, что все указанные государства становятся равноправными учредителями СНГ.

Первые учредительные документы СНГ — Минское соглашение и Алматинский протокол — были дополнены Уставом, который вступил в силу в январе 1994 г. К сферам совместной деятельности стран Содружества согласно Минскому соглашению, были отнесены:

- координация внешнеполитической деятельности;
- формирование и развитие общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, разработка таможенной политики;

- развитие систем транспорта и связи;
- охрана окружающей среды;
- миграционная политика;
- борьба с организованной преступностью.

Члены и участники. В настоящее время участниками СНГ с различным статусом (член и участник) являются 11 государств. Восемь государств, ратифицировавших Устав, считаются членами Содружества, а именно: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан. В связи с тем, что Молдова и Украина не подписали и не ратифицировали Устав, они имеют статус участников. Однако ни в документах, ни в практике Содружества никогда не проводилось различие между его членами и участниками, все они имеют равные права и обязанности.

Туркменистан с 2005 г. получил, согласно его просьбе, статус ассоциированного члена. Это связано с намерением Ашгабада строить отношения со странами СНГ преимущественно на двусторонней основе и выборочно участвовать в многостороннем сотрудничестве. Селективный подход к интеграционным проектам характерен также для Молдовы и Украины. Вместе с Туркменистаном они с самого начала выступали против наделения органов Содружества наднациональными полномочиями и принятия обязательных для всех решений большинством голосов. Эти государства не участвовали в договоренностях о военном сотрудничестве. Близкую позицию по многим вопросам занимают Азербайджан и Узбекистан. Грузия, являвшаяся членом СНГ с 1993 г., официально вышла из организации в 2009 г.

Органы сотрудничества, созданные в рамках СНГ, принято делить на уставные и отраслевые. К уставным относятся Советы глав государств и глав правительств, Межпарламентская ассамблея, Совет министров иностранных дел (СМИД), Совет министров обороны (СМО), Совет командующих пограничными войсками и Экономический суд. Постоянно действующим органом является Исполнительный комитет. Особое место в Содружестве играет Совет постоянных полномочных представителей государств-участников при уставных и других органах.

Органы отраслевого сотрудничества на уровне руководителей соответствующих министерств и ведомств координируют деятельность национальных ведомств, согласовывают правила сотрудничества, занимаются практической реализацией достигнутых договоренностей. Всего в СНГ создано более 70 органов отраслевого сотрудничества. Они действуют в таких областях, как промышленность и строительство; сельское хозяйство; транспорт и связь; научно-технический прогресс; энергетика; торговля, финансы и таможенная политика; экологическая безопасность; чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера; безопасность и борьба с преступностью.

К органам отраслевого сотрудничества относится Экономический совет СНГ, а также советы, объединяющие министров юстиции, руководителей высших органов финансового контроля, председателей судов. Кроме того, действуют Координационное совещание руководителей силовых ведомств, Антитеррористический центр и Совет по гуманитарному сотрудничеству.

Политическими органами СНГ являются советы глав государств и глав правительств. Совет глав государств принимает окончательные решения по любым вопросам, относящимся к компетенции Содружества, а Совет глав правительств — по вопросам экономики и социального развития. С 1993 г. в СНГ действует институт председательствования в уставных органах.

К совещательным органам относится большинство советов министров стран СНГ. Они готовят проекты решений Советов глав государств и правительств и курируют их исполнение. На практике Совет глав государств постепенно делегирует свои полномочия другим межгосударственным органам, чтобы иметь возможность концентрироваться на стратегических задачах. Поэтому компетенции СМВД, СМО и Экономического совета расширяются.

Координирующие органы СНГ принимают только рекомендательные решения. Их основная задача — координировать действия отраслевых министерств.

Порядок принятия решений в органах СНГ (уставных и отраслевых) регулируется Уставом и некоторыми специаль-

ными документами. Решения по существу обсуждаемых вопросов принимаются консенсусом, а по процедурным вопросам — простым большинством голосов. Любое государство может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что, однако, не препятствует принятию решения. Решение становится обязательными только для подписавших его участников СНГ. Все другие государства могут присоединиться к уже принятому решению позже. Это позволяет странам выборочно участвовать в деятельности Содружества. Так, Азербайджан, Молдова, Туркменистан, Узбекистан и Украина не подписали большую часть документов и решений СНГ или сформулировали существенные оговорки к ним. Довольно часто государства не ратифицируют подписанные ими соглашения. По данным Исполкома СНГ, только 7% документов, требовавших ратификации, были ратифицированы всеми 11 участниками СНГ.

Основные направления и результаты деятельности. В деятельности СНГ можно выделить три основных этапа. На первом этапе (1992–1993) происходило размежевание новых независимых государств и раздел наследия СССР. Распад единого экономического пространства завершился летом 1993 г. ликвидацией рублевой зоны. Формирование национальных вооруженных сил привело в августе 1993 г. к ликвидации Главного командования объединенных Вооруженных сил СНГ. Центр тяжести в военном сотрудничестве был перенесен на Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) с более узким составом участников.

Второй этап (1993–1997) стал временем поиска новых механизмов межгосударственного взаимодействия. В сентябре 1993 г. был подписан Договор об экономическом союзе стран СНГ, содержащий долгосрочную программу экономической интеграции. Сначала предполагалось сформировать ЗСТ, потом — таможенный и платежный союзы, далее — общий рынок товаров, капитала и рабочей силы, а в заключение — валютный союз. Однако подписанные соглашения хронически не выполнялись. Различия в экономической политике, законодательных и политических системах отдельных стран СНГ не только не сокращались, но даже увеличивались. Внешнеторговые потоки все больше направлялись в сторону третьих

государств. Как следствие, предусмотренный договором пакет документов о формировании экономического союза согласован не был.

На третьем этапе (с 1997 г.) государства-участники сосредоточились на формировании ЗСТ, соглашение о которой было подписано еще в 1994 г. В 1999 г. соглашение было скорректировано и дополнено, в 2000 г. был утвержден график первоочередных мероприятий. В частности, планировалось: завершить ратификацию соглашения о создании зоны свободной торговли; согласовать графики отмены изъятий из режима свободной торговли; перейти на взимание косвенных налогов по принципу «страны назначения» товаров.

Однако полностью был выполнен только последний пункт данной программы. Соглашение о формировании ЗСТ подписали все страны СНГ, но его не ратифицировали Россия и Туркменистан. Не удалось в многостороннем формате согласовать общий перечень изъятий из режима свободной торговли и график их отмены. Эти вопросы были переданы на двусторонний уровень.

Существенное влияние на формирование ЗСТ в СНГ оказывают переговоры государств-участников об условиях их вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО)¹. Поскольку эти условия отличаются, то разницу в их импортных тарифах приходится компенсировать изъятиями из режима свободной торговли.

Реформа СНГ. В 1997 г. Совет глав государств СНГ принял решение о необходимости глубокой реформы СНГ. В следующем году был создан Специальный межгосударственный форум на уровне членов правительств. Ему предстояло разработать направления реформы и предложить меры, которые позволили бы повысить эффективность Содружества.

По итогам работы форума была проведена реорганизация органов СНГ, а их штат сократился почти вдвое (с 1000 до 550 человек). Кроме того, были перераспределены полномочия Советов глав государств и правительств, в том числе расширены права СМИД принимать самостоятельные решения.

¹ Армения, Кыргызстан, Молдова и Украина, а также Грузия, вышедшая из СНГ в 2009 г., уже являются членами ВТО.

Также были созданы Экономический совет СНГ, Совет постоянных полномочных представителей.

В дискуссии о реформе Содружества обозначились два основных подхода. Первый предполагал его радикальную перестройку, уменьшение направлений деятельности, сокращение аппарата и бюджетного финансирования. Второй предполагал мягкую и постепенную реформу без ломки сложившейся структуры. За первый вариант активно выступал Казахстан, за второй — Россия. В конце концов, на заседании Совета глав государств в Душанбе (Таджикистан) в октябре 2007 г. была принята Концепция дальнейшего развития СНГ¹. В его основу был положен вариант мягкой и постепенной перестройки Содружества.

Многопрофильный характер СНГ сохранился. В отношении руководящих органов было решено проводить их постепенную адаптацию к меняющимся задачам Содружества. Во всех государствах-участниках следовало назначить национальных координаторов, которые бы проводили мониторинг выполнения решений высших органов СНГ. Стороны договорились, что главной задачей СНГ на современном этапе является завершение формирования ЗСТ.

43.2. Субрегиональные организации на постсоветском пространстве

Во второй половине 1990-х годов на постсоветском пространстве возникло несколько субрегиональных объединений, а именно:

- Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС);
- Единое экономическое пространство (ЕЭП) — Таможенный союз;
- Союзное государство Беларуси и России;
- Организация за демократию и экономическое развитие — ГУАМ;
- Организация «Центральноазиатское Сотрудничество» (ОЦАС);
- Кавказская четверка;

¹ Грузия и Туркменистан не подписали, а Азербайджан, Молдова и Украина подписали с существенными оговорками.

- Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

Три последних объединения по разным причинам не рассматриваются в настоящей главе. Кавказская четверка (в составе Азербайджана, Армении, Грузии и России) создавалась для укрепления мира, развития экономического и культурного сотрудничества. Однако из-за политических разногласий ее участники не приступили к реальной интеграции. В рамках ОДКБ Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан осуществляют военно-политическое сотрудничество, включая борьбу с терроризмом и незаконным оборотом наркотиков. Но интеграционных задач ОДКБ не решает. ОЦАС (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан) фактически прекратила свою деятельность в 2005 г. после вступления Узбекистана в ЕврАзЭС (табл. 43.1).

Таблица 43.1

Участие новых независимых государств в организациях сотрудничества на постсоветском пространстве

Государства	СНГ	ЕврАзЭС	ОДКБ (военное сотрудничество)	Таможенный союз	ГУАМ
Россия	+	+	+	+	—
Казахстан	+	+	+	+	—
Беларусь	+	+	+	+	—
Кыргызстан	+	+	+	—	—
Таджикистан	+	+	+	—	—
Узбекистан	+*	—	+	—	—
Армения	+	**	+	—	—
Украина	+*	**	—	—	+
Молдова	+*	**	—	—	+
Грузия	—***	—	—	—	+
Азербайджан	+*	—	—	—	+
Туркменистан	****	—	—	—	—

* Крайне выборочно. ** В качестве наблюдателя. *** Участник СНГ в 1993–2009 гг. **** В качестве ассоциированного члена.

Евразийское экономическое сообщество. Договор об учреждении ЕврАзЭС был подписан Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном 10 октября 2000 г. и вступил в силу 30 мая 2001 г. В 2006 г. к Сообществу при-

соединился Узбекистан, но в 2008 г. он приостановил свое участие в организации. Статус наблюдателей имеют Молдова, Украина и Армения.

До образования Сообщества его участники пять лет пытались сформировать общее таможенное пространство. В начале 1995 г. Беларусь, Казахстан и Россия подписали соглашение о формировании таможенного союза. В 1996 г. те же три государства и Кыргызстан подписали соглашение об углублении интеграции в экономической и гуманитарной сферах. В нем формулировалась долгосрочная цель — сформировать общее экономическое пространство и в перспективе перейти к единой валюте. Еще одно соглашение — о формировании таможенного союза и общего экономического пространства было подписано 26 февраля 1999 г. Его пятым участником стал Таджикистан. Стороны также договорились о координации внешнеполитической деятельности, совместной охране границ и взаимодействию правоохранительных органов.

Договор о ЕврАзЭС был составлен на основе прежних соглашений, преследует те же цели и включает те же этапы: формирование ЗСТ, таможенного союза и единого экономического пространства. Для этого планируется:

- установить единый порядок регулирования внешнеторговой деятельности;
- унифицировать таможенные тарифы, нетарифные меры и таможенные правила;
- гармонизировать правила ведения предпринимательской деятельности;
- гармонизировать законодательство, регулирующее государственные закупки и предоставление государственных субсидий;
- согласовать позиции государств-участников в отношении их присоединения к ВТО.

Институты и порядок принятия решений. Высшим органом Сообщества является Межгосударственный совет, который собирается на уровне глав государств и правительств. Постоянно действующий орган ЕврАзЭС — Интеграционный комитет, состоящий из заместителей глав правительств. В период между его заседаниями текущую работу выполняет Комиссия постоянных представителей государств-участников.

Созданы Межпарламентская ассамблея и Суд Сообщества. По конкретным направлениям интеграции действуют вспомогательные органы — советы и комиссии, в частности по энергетической, транспортной, социальной политике и др. Решения в ЕврАзЭС считаются принятыми, если они подписаны всеми участниками. В отличие от СНГ решения, принятые в ЕврАзЭС, носят обязательный характер. Это исключает выборочное участие государств в общих мероприятиях, но осложняет достижение консенсуса.

Результаты деятельности. По некоторым направлениям Сообщество добилось ощутимых успехов. Фактически действует режим свободной торговли (с изъятиями и ограничениями), упрощены таможенные процедуры на внутренних границах, идет работа по гармонизации национального законодательства. В повестке дня — введение общего таможенного тарифа «пятерки» и завершение формирования таможенного союза. В 2002 г. все пять стран согласились, что условия присоединения России к ВТО будут приняты в качестве базовой модели в их переговорах с ВТО. Предполагалось, что Кыргызстан, являющийся членом ВТО с 1998 г., пересмотрит условия своего участия в данной организации, после того как в нее вступит Россия.

В 2003 г. были утверждены приоритетные направления развития ЕврАзЭС на 2003–2006 и последующие годы, где ставилась задача завершить формирование таможенного союза до конца 2006 г. Однако в 2003 г. Беларусь, Казахстан, Россия и Украина приняли решение о параллельном формировании ЕЭП. На практике именно там была сосредоточена работа по таможенному союзу.

Переговоры в рамках ЕЭП позволили значительно сблизить позиции Беларуси, Казахстана и России по вопросам таможенного союза. Поскольку летом 2006 г. стало ясно, что Украина не готова участвовать в формировании ЕЭП в полном объеме, Беларусь, Казахстан и Россия договорились продолжить эту работу на трехсторонней основе. В августе 2006 г. на заседании Межгосударственного совета ЕврАзЭС в Сочи было решено сначала сформировать таможенный союз трех государств. В будущем к нему смогут присоединиться другие члены ЕврАзЭС.

Единое экономическое пространство. Соглашение и Концепция формирования ЕЭП были подписаны президентами Беларуси, Казахстана, России и Украины в Ялте 19 сентября 2003 г. и ратифицированы в апреле 2004 г. В соглашении ЕЭП определялось как экономическое пространство, объединяющее таможенные территории государств-участников. На нем должны действовать единые принципы регулирования экономики, а также обеспечиваться свободное передвижение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Государства — участники ЕЭП договорились проводить единую внешнеторговую политику, а также согласованную налоговую, денежно-кредитную и валютно-финансовую политику.

На первом этапе предстояло установить режим свободной торговли, создать предпосылки таможенного союза и провести гармонизацию законодательства. На втором этапе следовало завершить формирование ЗСТ (без изъятий и ограничений), начать проведение единой конкурентной политики и создать таможенный союз. На третьем, заключительном, этапе надлежало обеспечить полную свободу передвижения услуг, капиталов и рабочей силы.

Институты и порядок принятия решений. Самим соглашением органы ЕЭП не были созданы. Их предполагалось учредить на основе специальных международных договоров. За формирование ЕЭП должен был отвечать орган межгосударственного сотрудничества — Совет глав государств-участников. Каждая страна имеет в нем один голос, решения принимаются на основе консенсуса. По мере создания ЕЭП надлежало учредить единый регулирующий орган — комиссию, которой государства делегировали бы часть своих полномочий. Решения комиссии должны приниматься взвешенным голосованием и быть обязательными для всех участников. Голоса в комиссии предполагалось распределить исходя из экономического потенциала каждой страны.

Концепция ЕЭП допускала выборочное участие: каждая страна выбирает представляющие для нее интерес направления и мероприятия, что, однако, не мешает двигаться вперед остальным участникам. Перейти к новому этапу ЕЭП страна может, только полностью выполнив мероприятия предыдущего этапа. Иными словами, участники соглашения о ЕЭП

могут находиться на разных уровнях интеграционного взаимодействия.

Результаты деятельности. Нормативную базу организации должны ставить 93 международно-правовых документа, перечень которых был утвержден в 2004 г. Согласно договоренностям 2004–2006 гг. в первую очередь предстояло принять 38 документов, включая проекты соглашений по формированию таможенного союза.

Украина с самого начала планировала участвовать только в формировании ЗСТ при условии отмены всех изъятий и ограничений. В соответствии с Конституцией страны Киев не соглашался наделить органы ЕЭП наднациональными полномочиями. С лета 2006 г. Украина фактически перестала участвовать в работе по согласованию первого пакета соглашений об ЕЭП. В связи с этим Беларусь, Казахстан и Россия приняли решение о формировании трехстороннего таможенного союза.

В июне 2009 г. на встрече глав правительств Беларуси, Казахстана и России было принято решение ускорить создание трехстороннего таможенного союза. Пакет необходимых документов был подписан в ноября того же года. С января 2010 г. вступил в силу единый таможенный тариф трех стран (на 92% он представлен прежними российскими ставками). Однако на некоторые виды товаров государствам разрешается вводить дополнительные платежи для защиты национальных производителей.

Окончательно таможенный союз был сформирован к 1 июля 2010 г. Вступил в силу общий таможенный кодекс, снят таможенный контроль на российско-белорусской границе, а в июле 2011 г. — на российско-казахстанской. К компетенции таможенного союза относятся импортные таможенные пошлины, процедуры лицензирования импорта и экспорта, торговый режим в отношении третьих стран. Все эти вопросы переданы в ведение Комиссии таможенного союза. В 2012 г. должно быть создано ЕЭП Беларуси, Казахстана и России.

Формирование таможенного союза связано с решением нескольких сложных вопросов. В апреле 2010 г. стороны договорились о распределении импортных пошлин: 88% общей суммы будет получать Россия, 7% — Казахстан и 5% — Бе-

ларусь. Согласовать распределение экспортных платежей еще только предстоит. Не без труда решается вопрос о режиме единой таможенной территории, вернее, об изъятии из нее нефти и нефтепродуктов. В феврале 2010 г. Россия добилась сохранения экспортных пошлин на поставляемую в Беларусь нефть, а с 2011 г. она планирует ввести такие же пошлины на газ. Участники союза также должны утвердить единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз либо вывоз с территории третьих стран.

Учреждение таможенного союза сказалось на отношениях его участников с ВТО. Беларусь, Казахстан и Россия приостановили переговоры о вступлении. Теперь они будут присоединяться к ВТО либо единым таможенным блоком, либо по отдельности, но одновременно и на одинаковых условиях.

Союзное государство Беларуси и России формируется на базе нескольких договоров. В 1995 г. две страны подписали Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве, в 1996 г. — договор об образовании Сообщества Беларуси и России, в 1997 г. — договор о Союзе двух государств, а в 1999 г. — московский Договор о создании Союзного государства. Последний договор, вступивший в силу в январе 2000 г., содержит программу формирования Союзного государства, которая предусматривает:

- создание общей правовой базы союза;
- формирование единого таможенного, экономического, оборонного и гуманитарного пространства;
- объединение энергетических и транспортных систем;
- интенсификацию сотрудничества в сферах внешней политики, обороны и безопасности.

Институты и порядок принятия решений. Руководящими органами Союзного государства являются Высший государственный совет, в который входят главы государств, парламентов и правительств, и Совет министров, состоящий из членов правительств. Их решения принимаются единогласно, притом, что каждая страна имеет один голос. Рабочим органом Союзного государства является Постоянный комитет. Договор 1999 г. предусматривает создание парламента союзного государства. Его верхняя палата должна формироваться

парламентами двух государств на паритетной основе, а нижняя — на основе прямых выборов. Для подготовки конституционного акта Союзного государства в 2003 г. была создана совместная комиссия во главе с руководителями нижних палат двух парламентов. В этом документе должно быть изложено политическое устройство будущего межгосударственного объединения, основанного на принципах сохранения суверенитета, равноправия и международной правосубъектности его составных частей.

Результаты деятельности. В наибольшей степени сотрудничество России и Беларуси продвинулось в военно-технической сфере: была сформирована объединенная региональная группировка войск, а система противовоздушной обороны Беларуси — подключена к российской. С 1995 г. белорусские пограничники осуществляют охрану западных границ союзного государства. Предприятия военно-промышленного комплекса Беларуси теснейшим образом связаны с российским ВПК.

Однако создание Союзного государства идет крайне медленно. До конца не выполнена поставленная еще в 1995 г. задача создать таможенный союз, не заключены некоторые основные соглашения о формировании общего экономического и социального пространства. В 2000 г. стороны подписали соглашения о введении единой денежной единицы. С 1 января 2005 г. общей денежной единицей предполагалось сделать российский рубль, а с 2008 г. — ввести единую валюту. До этого планировалось гармонизировать налогового, таможенного и экономического законодательства. Но данная программа не была выполнена.

Вплоть до 2007 г. Беларусь получала российский газ по внутренним российским ценам и пользовалась внутренними российскими тарифами на железнодорожные перевозки. Однако Минск не отвечал на встречные требования России об адаптации правил функционирования белорусской экономики к российским и о создании для российского бизнеса равных условий на белорусском рынке. Беларусь медленно выполняла договоренности о предоставлении гражданам двух стран равных прав на всей территории союзного государства. Минск настаивал, чтобы в органах Союзного государства

каждая страна имела один голос. Но поскольку ВВП Беларуси составляет 5% от российского, Москва отклонила это предложение.

Грузия, Украина, Азербайджан и Молдова — названия этих стран легли в основу аббревиатуры ГУАМ. Когда в 1996 г. начались переговоры о пересмотре положений Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), эти четыре государства задались целью не допустить возможности военного присутствия России в зоне вооруженных конфликтов в Молдове и на Южном Кавказе. Таким образом, они выступили оппонентами как России, так и государств НАТО.

Первая встреча президентов четырех стран состоялась 10 октября 1997 г. во время саммита Совета Европы в Страсбурге и положила начало политическим консультациям стран ГУАМ. В совместном коммюнике говорилось о намерении развивать сотрудничество на четырехсторонней основе в интересах формирования стабильной и безопасной Европы. В ноябре того же года в Баку на встрече заместителей министров иностранных дел был подписан протокол о проведении регулярных политических консультаций. Вторая встреча лидеров «четверки» состоялась в апреле 1999 г. в ходе Вашингтонского заседания Совета европейско-атлантического партнерства (он объединяет 19 страны НАТО и партнеров альянса). Стороны заявили, что в основе их сотрудничества лежит общее стремление к интеграции в европейские и евроатлантические структуры.

Первая регулярная встреча на высшем уровне состоялась 6–7 июля 2001 г. в Ялте. На ней была подписана Хартия ГУАМ, что свидетельствовало о дальнейшей институционализации четырехстороннего объединения. Основными целями сотрудничества провозглашались:

- содействие социально-экономическому развитию;
- укрепление и расширение торгово-экономических связей;
- развитие и эффективное использование транспортно-коммуникационных магистралей;
- укрепление региональной безопасности;
- развитие отношений в области науки, культуры и в гуманитарной сфере;
- взаимодействие в рамках международных организаций;

- борьба с международным терроризмом, организованной преступностью и нелегальным оборотом наркотиков.

Среди принципов сотрудничества особо выделены: уважение суверенитета, независимости, территориальной целостности и невмешательство во внутренние дела государств.

Институты и порядок принятия решений. Высшим органом ГУАМ являются ежегодные встречи глав государств. На них принимаются решения по основным направлениям сотрудничества и согласовываются позиции по актуальным международным вопросам. Исполнительным органом ГУАМ является Совет министров иностранных дел. Его заседания проводятся не реже двух раз в год. СМИД координирует сотрудничество государств-участников в период между встречами на высшем уровне. Рабочим органом ГУАМ является Комитет национальных координаторов, в который входят по одному представителю от каждого государства. Комитет собирается ежеквартально. Он решает текущие вопросы взаимодействия, а также готовит встречи глав государств и министров иностранных дел. Созданы рабочие группы по отраслевым вопросам: энергетике; транспорту; торговле и экономическому развитию; информационным технологиям и средствам телекоммуникации; культуре, науке и образованию; туризму; борьбе с терроризмом, организованной преступностью и незаконным оборотом наркотиков.

В 2004 г. парламенты государств-участников заявили о создании Межпарламентской ассамблеи ГУАМ. На саммите в Киеве в мае 2006 г. была принята декларация об учреждении Организации за демократию и экономическое развитие — ГУАМ, секретариат которой должен быть создан в Киеве. Организация открыта для присоединения других стран, разделяющих ее цели и принципы. Решения в органах ГУАМ, за исключением процедурных, принимаются консенсусом. В течение года государства поочередно выполняют функции председателя организации.

Результаты деятельности. В рамках ГУАМ подписано более 20 многосторонних соглашений. Они создают предпосылки для формирования ЗСТ, позволяют развивать сотрудничество в сфере транспорта, а также между правоохранительными

ми и таможенными органами. Главный смысл деятельности ГУАМ состоит в проведении политических консультаций и координации внешней политики четырех государств. Они регулярно выступают с согласованных позиций в ОБСЕ, Совете Европы, СЕАП, ООН, СНГ. С 1999 г. участники ГУАМ обсуждали идею создания четырехстороннего миротворческого батальона. Украина, Грузия и Азербайджан пытались наладить военно-техническое сотрудничество, правда, без особого успеха.

Участники ГУАМ создали механизм политических консультаций и продвинулись по пути институционализации сотрудничества. Но на других направлениях их успехи незначительны. Нет осязаемого прогресса в экономической сфере, включая создание ЗСТ. Динамика товарооборота данных стран в 2000–2009 гг. не позволяет сделать вывод о росте их взаимной торговли (рис. 43.1). За указанный период доля партнеров по группировке увеличилась для Грузии, но существенно уменьшилась для Азербайджана. Для Молдовы и Украины она изменилась незначительно, при том что в украинском экспорте и импорте на государства ГУАМ приходится менее 5%.

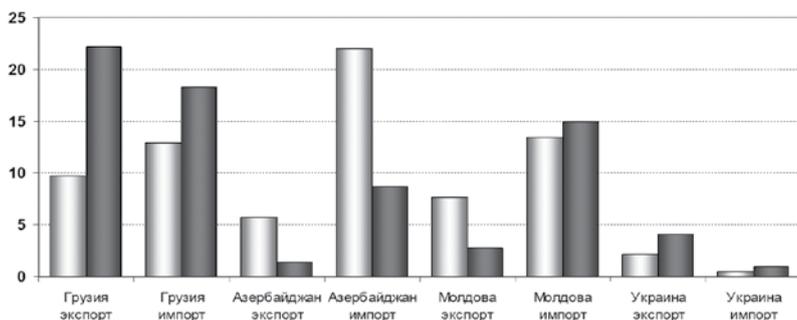


Рис. 43.1. Доля стран ГУАМ во внешней торговле Грузии, Украины, Азербайджана и Молдовы в 2000 — 2009 гг., %:
 □ — 2000 г.; ■ — 2009 г.

Рассчитано по: данные национальных статистик.

По всем этим причинам ГУАМ трудно отнести к разряду интеграционных объединений. Он являет собой, скорее,

пример *организации регионального сотрудничества, сформированной на переходный период* и призванной способствовать интеграции ее участников в более широкие, прежде всего европейские и евро-атлантические международные структуры.

43.3. Проблемы и перспективы развития интеграции в регионе

Созданные на постсоветском пространстве организации решают не только социально-экономические задачи. Сфера их деятельности распространяется также на координацию внешней политики, совместное обеспечение внешней безопасности и поддержание правопорядка. По мере того как это сотрудничество наполняется конкретным содержанием, становятся очевидными и общие для всех интеграционных проектов проблемы.

Сегодня в СНГ сформирована неполная ЗСТ: с изъятиями и ограничениями, устанавливаемыми на двусторонней основе. В рамках Союзного государства Беларуси и России, ЕврАзЭС и трехстороннего таможенного союза 15 лет создается таможенный союз. Участники СНГ и более узких субрегиональных организаций не подошли к образованию общего рынка, и тем более, валютного союза.

Недостатки организационной системы. В августе 2004 г. Исполком СНГ представил главам государств документ, в котором перечислялись основные препятствия на пути развития многостороннего сотрудничества, а именно:

- ряд государств не подписали или подписали ключевые соглашения с оговорками;
- некоторые государства подписали данные соглашения, но не ратифицировали их;
- государства, которые подписали и ратифицировали соглашение о создании ЗСТ, по-разному применяют его нормы и правила;
- нормативно-правовая база СНГ имеет малую эффективность: выполнение межгосударственных соглашений зависит от разработки практических решений, согласовать которые зачастую не удается.

Главный вывод сводился к тому, что между странами СНГ нет принципиальных противоречий в деле сближения

национальных законодательств. Для продвижения вперед требуются политическая воля, готовность к компромиссу, а также научная проработка соответствующих проблем. Исполком рекомендовал усовершенствовать механизм гармонизации и унификации национального законодательства, а также стремиться к полному консенсусу при подготовке документов СНГ, что должно облегчить их исполнение.

Интеграционные проекты на пространстве СНГ сталкиваются не только с названными трудностями. Другие проблемы имеют структурный характер и связаны с объективными особенностями данного региона: высокой степенью дифференциации, различным геополитическим окружением государств, ассиметричным характером интересов.

Высокая степень дифференциации государств является важнейшей характеристикой постсоветского пространства. Значительные различия между ними наблюдаются в социально-экономической, политической и культурной сферах. Если европейские страны СНГ, а также Армения и Грузия развивались преимущественно в рамках христианской традиции, то государства Центральной Азии и Азербайджан являются частью мусульманского мира. Многие страны СНГ не имеют значимого исторического опыта самостоятельной государственности и формирования современной нации.

Большинство новых независимых государств за исключением России, Украины и Беларуси находятся на ранних стадиях индустриализации и являются скорее аграрно-индустриальными, чем промышленно развитыми. ВВП на душу населения (рассчитанный по ППС) в России в 2 раза с лишним выше, чем в Украине и Туркменистане и в 5–7 раз выше, чем в четырех беднейших странах Содружества — Узбекистане, Молдове, Кыргызстане и Таджикистане (рис. 43.2).

Аналогичный разрыв в Евросоюзе не превышает 3 раз, т.е. вдвое меньше, чем в СНГ. Так, в 2009 г. ВВП на душу населения по ППС в Германии, наиболее обеспеченной стране ЕС (если не считать Люксембург), составлял около 35 тыс. международных долларов, а в беднейших Румынии и Болгарии — около 12 тыс.

Различное геополитическое окружение. Все государства СНГ испытывают экономическое и политическое воздей-

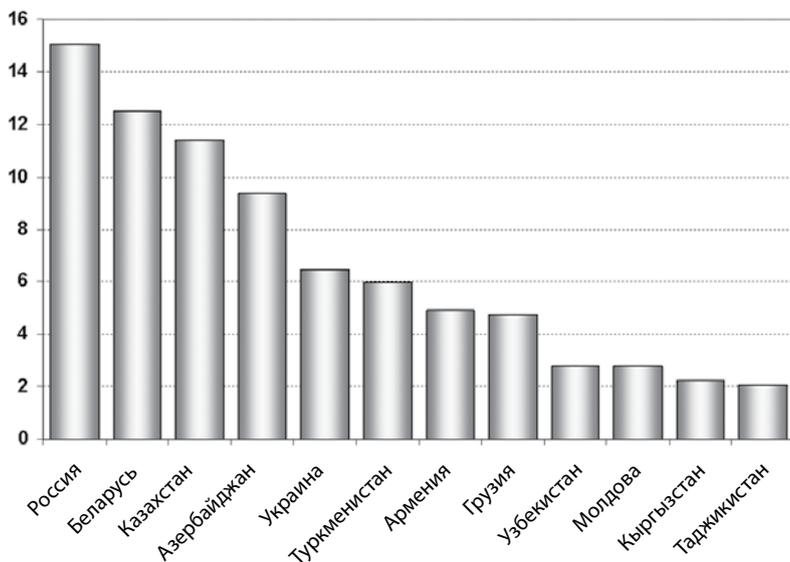


Рис. 43.2. ВВП на душу населения в странах СНГ в 2008 г. по паритету покупательной способности, тыс. международных долларов

Источник: World Economic Outlook, IMF.

стве со стороны Российской Федерации — наиболее мощной державы постсоветского пространства. При этом на страны Восточной Европы (Беларусь, Молдова, Украина) и Южного Кавказа все больше влияет политика Европейского Союза и НАТО. Государства Южного Кавказа, расположенные на границе с Турцией и Ираном, также оказываются под воздействием сложных политических процессов на Ближнем и Среднем Востоке. Страны Центральной Азии в силу своего географического положения, культурно-политических традиций, социальной структуры и уровня экономического развития ближе к региону «широкого» Среднего Востока или «расширенной» Центральной Азии, к которой относятся также Афганистан и Пакистан. В то же время они находятся в зоне геополитического влияния двух региональных держав — России и Китая.

В настоящее время новые независимые государства участвуют в различных региональных и международных ор-

ганизациях. Помимо СНГ все они, включая государства Центральной Азии, с 1992 г. являются участниками ОБСЕ, Совета евроатлантического партнерства, программы НАТО «Партнерство ради мира». Восточноевропейские и южнокавказские государства СНГ являются адресатами программы «Восточное партнерство» Евросоюза. Эти же государства (за исключением Беларуси), как и Россия, входят в ОЧЭС.

Государства Центральной Азии и Азербайджан являются членами Организации экономического сотрудничества (ЭКО), в которую также входят Турция, Иран и Пакистан. Они участвуют в деятельности Организации исламской конференции (ОИК), сотрудничество с которой в последние годы развивает и Россия. Россия и государства Центральной Азии — члены Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), созданной ими вместе с Китаем. Наблюдателями в ней являются Афганистан, Индия, Иран и Пакистан. Казахстан, в свою очередь, стал инициатором и активным проводником идеи широкого многостороннего взаимодействия государств Азии в рамках Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА). Армения является также участницей Лиги арабских государств.

В целом новые независимые государства одновременно испытывают на себе влияние различных экономических и политических центров — как региональных, так и внешних. Фактически ни Россия, ни СНГ, ни субрегиональные группировки не являются для них сегодня единственным центром притяжения.

Асимметричный характер интересов — еще одна отличительная черта рассматриваемых государств. Содружество унаследовало от советских времен вертикальный характер отношений между бывшими республиками и Россией. Односторонняя, вертикальная зависимость от России (экономическая, финансовая, транспортная, технологическая, в сфере безопасности) — едва ли не единственное, что объединяло все новые независимые государства на этапе формирования Содружества. Она же предопределила противоположность устремлений российской политической элиты, с одной стороны, и истеблишмента новых независимых государств — с другой. Если в России значительная часть элит считала не-

обходимым сохранить и укрепить систему вертикальных связей, чтобы страна могла утвердиться в роли ведущей региональной державы, то все страны СНГ, наоборот, стремились ослабить свою зависимость от Москвы, нарастить горизонтальные связи друг с другом и с третьими странами.

Для большинства стран Содружества Россия сегодня уже не является исключительным внешнеторговым партнером (табл. 43.2). В 2008 г. она была главным торговым партнером для Беларуси, Таджикистана и Узбекистана и вторым — для Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы и Украины. Для Азербайджана, Армении, Грузии, Казахстана, Молдовы и Украины главным торговым партнером стал Евросоюз. Быстрыми темпами растет значение Китая, особенно для стран Центральной Азии. В 2008 г. КНР была главным торговым партнером для Кыргызстана, вторым — для Таджикистана и третьим — для Азербайджана, Казахстана, Узбекистана и Украины. Со второй половины 1990-х годов Россия постепенно, а с 2006–2007 гг. довольно радикально сокращала преференции, предоставляемые ею странам СНГ. Однако партнеры рассчитывали сохранить их в максимальном объеме и на возможно более длительный срок. Это стало причиной многочисленных споров о ценах на газ и тарифах на железнодорожные перевозки.

Таблица 43.2

**Доля России во внешней торговле стран СНГ и Грузии
в 1991–2008 гг.,%**

Страна	Доля России в экспорте		Доля России в импорте	
	1991 г.	2008 г.	1991 г.	2008 г.
Азербайджан	53,0	1,8	45,6	18,9
Армения	63,3	20,2	44,9	19,3
Беларусь	57,6	32,2	54,3	60,0
Грузия	58,3	1,9	55,5	10,9
Казахстан	55,1	12,3	57,0	36,5
Кыргызстан	45,9	29,6	49,5	13,9
Молдова	42,2	28,9	41,9	21,1
Таджикистан	44,7	15,7	41,7	24,5
Туркменистан	48,4	0,9	33,9	16,6
Узбекистан	52,2	25,3	43,6	27,6
Украина	57,1	23,4	61,7	27,4

Источники: Мир на рубеже тысячелетий (прогноз развития мировой экономики до 2015 г.). М.: Новый век, 2001. С. 197; данные Евростата.

В последние годы наметилась тенденция к ослаблению транспортной зависимости стран Центральной Азии и Южного Кавказа от России. В области безопасности страны СНГ наращивают сотрудничество с третьими странами и международными организациями. Соответственно пространство для политического и внешнеполитического маневра большинства участников СНГ постепенно расширяется.

В целом, хотя вертикальные отношения внутри Содружества сохраняются, они постепенно размываются, а многостороннее сотрудничество уступает место двустороннему. Одновременно уменьшается зависимость новых независимых государств от России. Расширение их горизонтальных связей друг с другом и с третьими странами не облегчает, а усложняет интеграцию столь разнородных стран и регионов под эгидой Российской Федерации.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Содружество Независимых Государств было образовано в декабре 1991 г. в результате распада СССР. Его участниками с различным статусом в настоящее время являются 11 государств. Изначально с СНГ связывались масштабные интеграционные планы: вплоть до создания единого внутреннего рынка и валютного союза. Однако в настоящее время полностью не решена задача еще первого этапа — формирования ЗСТ без изъятий и ограничений.

2. Отношение участников к СНГ все больше дифференцируется. Азербайджан, Молдова, Туркменистан, Узбекистан и Украина совсем не участвуют в военном сотрудничестве стран СНГ и лишь частично — по линии правоохранительных органов. В экономической интеграции они не готовы идти дальше создания ЗСТ. Эти страны выступают против наделения органов Содружества наднациональными полномочиями и признания правосубъектности СНГ. Грузия вышла из СНГ в 2009 г.

3. Застой в деятельности СНГ привел к появлению интеграционных проектов с более узким составом участников (Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан, а также отчасти — Узбекистан и Армения) — ЕврАзЭС и таможенного союза. Ожидалось, что их реализация позволит сформировать

вокруг России будущее интеграционное ядро СНГ. Но запуск этих проектов одновременно способствовал дальнейшей дифференциации государств — участников СНГ.

4. Украина, Молдова, Грузия и Азербайджан (в 1999–2005 гг. к ним присоединился и Узбекистан) сформировали собственную организацию с координирующими функциями — ГУАМ. Ее более чем десятилетний опыт деятельности являет собой пример устойчивого политического взаимодействия. Однако он же свидетельствует об ограниченных возможностях субрегиональных организаций на постсоветском пространстве.

5. Попытки в 2003–2006 гг. расширить интеграционное ядро за счет Украины на основе проекта ЕЭП результата не дали. Киев самоустранился от реализации соглашения о ЕЭП. В настоящее время Беларусь, Казахстан и Россия дальше других продвинулись в создании таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. Таким образом, формирование интеграционного ядра в СНГ происходит сейчас в трехстороннем формате.

Контрольные вопросы

1. Какие этапы формирования общего экономического пространства предусматривает большинство субрегиональных интеграционных организаций и проектов в СНГ?

2. Какие из этих этапов полностью или частично реализованы в настоящее время?

3. Какие государства — участники СНГ наиболее выборочно участвуют в деятельности Содружества?

4. Какие интеграционные проекты с более узким составом участников осуществляются на постсоветском пространстве? Каковы их цели и результаты?

5. Какие структурные проблемы осложняют решение интеграционных задач в СНГ?

Литература

Основная

Александров О. Российско-белорусские отношения в контексте строительства Союзного государства // Аналитические записки Научно-координационного совета по международ-

ным исследованиям МГИМО (У) МИД России. М., 2006. Май. Вып. 5 (17).

Михайленко А.Н. СНГ: быть или не быть? СПб.; М., 2007. С. 19–32.

Экономические интересы и задачи России в СНГ. М., 2010. URL: http://www.insor-russia.ru/files/Doklad_SNG.pdf

Дополнительная

Захаров А.В. Путь России в Европу лежит через СНГ // СНГ, Россия и Европа: сб. статей / сост. А.В. Захаров. М., 2006. С. 6–60.

Цыбуков В. Проблемы правопреемства в Содружестве Независимых Государств. М., 1994. С. 5–32.

Zagorskiy A. The CIS Model and its Relevance to the GCC // Dynamic Alliances: Strengthening ties between the GCC and Asia / Gulf Research Center. Dubai, 2006. P. 113–132

Интернет-ресурсы

<http://www.cis.minsk.by>

<http://www.cisstat.com>

<http://www.evrazes.com>

<http://www.evrazes.com/customunion>

<http://www.guam.org.ua>

<http://www.soyuz.by>

Глава 44

СНГ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ

- ♦ *Политика ЕС в отношении новых независимых государств*
- ♦ *Отношения ЕС с отдельными странами СНГ* ♦ *Политика стран СНГ в отношении ЕС*

В январе 1992 г. Европейский Союз признал независимость стран бывшего СССР. До начала 2000-х годов отношения с данными государствами строились на основе типовых соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС). С 2003–2004 гг. политика Евросоюза стала дифференцироваться. Странам Восточной Европы и Южного Кавказа сначала в рамках Европейской политики соседства, а затем — «Восточного партнерства» предлагается концепция интеграции с ЕС на основе соглашений об ассоциации, не предусматривающих перспективу вступления в Союз. Странам Центральной Азии предложено углубление политического диалога и расширение сотрудничества на базе СПС.

Подходы новых независимых государств в отношении Европейского Союза также стали различными. Одни ставят целью вступить в ЕС в менее или более отдаленном будущем. Другие взяли курс на максимальное сближение, третьи строят свои отношения с ЕС на договорной основе, не планируя стать его членами.

44.1. Политика ЕС в отношении новых независимых государств

Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Первое время после распада СССР отношения ЕС со странами СНГ регулировались Соглашением 1989 г. между европейскими сообществами и СССР о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве. В начале 1990-х гг. Брюссель предложил заключить новые СПС.

Эти соглашения закладывали правовую основу сотрудничества по широкому спектру направлений и учреждали механизм регулярного диалога, в том числе по вопросам внешней безопасности. Его основной «площадкой» стали ежегодные заседания советов сотрудничества на уровне министров. В период между заседаниями работали комитеты сотрудничества на уровне старших должностных лиц. Также учреждались комитеты парламентского сотрудничества. В сфере экономики стороны предоставляли друг другу режим наиболее благоприятствуемой нации (с некоторыми изъятиями) и проводили либерализацию взаимной торговли. При решении торговых споров Евросоюз относил партнеров из СНГ к категории стран с переходной экономикой.

Возможность вступления новых независимых государств в ЕС не предусматривалась. В 1990-е годы Евросоюз поощрял региональное сотрудничество в рамках СНГ и субрегиональных группировок (на Южном Кавказе и в Центральной Азии). Соглашения с Россией, Украиной и Молдовой ставили задачу сформировать ЗСТ — по мере прогресса внутренних реформ и вступления этих стран в ВТО. Предполагалось, что данные страны СНГ будут постепенно интегрироваться в ЕЭП. Основным финансовым инструментом СПС была программа ТАСИС. В ее рамках осуществлялись проекты, содействовавшие политическим и экономическим преобразованиям в странах СНГ, а также сближению их законодательства с законодательством ЕС.

Первые СПС Евросоюз подписал в 1994 г. с европейскими странами СНГ — Беларусью, Молдовой, Россией и Украиной. В 1995 г. СПС были заключены с Казахстаном, Кыргызстаном и тремя южно-кавказскими государствами. Соглашение с Узбекистаном было подписано в 1996 г., а с Туркменистаном в 1998 г. вследствие критического отношения Брюсселя к политическим режимам этих стран. Таджикистан подписал СПС только в 2004 г.: переговоры долго не начинались из-за гражданской войны. В 1997 г. Евросоюз приостановил ратификацию СПС с Беларусью. СПС с Туркменистаном не ратифицировала ни одна из сторон (табл. 44.1).

Все СПС имели сходную структуру и содержание, но не были идентичными. Только в соглашениях с Россией, Украи-

ной и Молдовой ставилась цель образовать ЗСТ. Соглашения с Россией и Украиной учреждали политический диалог на высшем уровне — с участием президентов данных стран, Председателя Европейской комиссии и Председателя Европейского совета. На практике саммиты с Россией проводятся дважды в год, с Украиной — раз в год. Политический диалог ЕС с Молдовой и странами Южного Кавказа менее интенсивен, а со странами Центральной Азии развит еще меньше.

Общие стратегии ЕС. С конца 1990-х годов Евросоюз в рамках ОВПБ стал разрабатывать общие стратегии в отношении отдельных стран и регионов СНГ. В них определяются политические и стратегические цели сотрудничества, называются его приоритетные направления. Две первые стратегии — в отношении России и Украины — были приняты в 1999 г. На 2002–2006 гг. были утверждены стратегии в отношении Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии и Молдовы, а также региональная стратегия ЕС в Центральной Азии.

В настоящее время реализуется три основные стратегии. На Беларусь, Молдову, Украину и страны Южного Кавказа распространяется принятая в 2009 г. программа «Восточное партнерство», которая продолжает ЕПС. В отношении Центральной Азии действует региональная стратегия 2007 г. Обе программы сочетают многосторонний (региональный) формат с индивидуальными планами действий по каждой стране. Отношения ЕС и России строятся в двустороннем формате на основе СПС и четырех «дорожных карт».

Европейская политика соседства и «Восточное партнерство». С 2004 г. Евросоюз начал проводить Европейскую политику соседства (ЕПС), адресованную странам СНГ и Средиземноморья (подробнее см. гл. 34). В том же году она была открыта для стран Южного Кавказа — Азербайджана, Армении и Грузии.

В декабре 2008 г. Европейская комиссия предложила выделить сотрудничество с постсоветскими государствами в отдельную программу «Восточное партнерство». Ее официальная инаугурация состоялась в мае 2009 г.

«Восточное партнерство» воспроизводит основные положения ЕПС, а в некоторых аспектах идет даже дальше нее. Так, перед государствами-партнерами открывается перспек-

тива заключить с ЕС соглашения об ассоциации и свободной торговле, присоединиться к ЕЭП, получить облегченный визовый режим (а в долгосрочной перспективе — безвизовый). Более тесная интеграция этих стран в европейское экономическое пространство увязывается с процессом сближения их законодательства с законодательством ЕС.

Программа «Восточное партнерство» впервые учредила многосторонние тематические форумы (названные платформами). Они представляют собой форумы по наиболее важным вопросам сотрудничества, например: демократия и надлежащее государственное управление (*good governance*); экономическая интеграция и конвергенция с политикой ЕС; энергетическая безопасность; контакты между людьми. Данные форумы открыты (по специальным приглашениям) для участия России и Турции.

Центральноазиатская стратегия ЕС, принятая в 2007 г., распространяется на пять государств региона: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Она предусматривает развитие сотрудничества с ними как на двусторонней, так и на многосторонней (региональной) основе. Приоритетными областями являются:

- права человека, верховенство закона, надлежащее государственное управление и демократия;
- образование;
- экономическое развитие;
- торговля и инвестиции;
- энергетика и транспорт;
- охрана окружающей среды;
- общие угрозы и межкультурный диалог.

Стратегия предусматривает углубление политического диалога, в том числе проведение ежегодных встреч на уровне министров иностранных дел.

44.2. Отношения ЕС с отдельными странами СНГ

Украина рассматривается Евросоюзом как приоритетный партнер в рамках ЕПС и «Восточного партнерства». В декабре 2005 г. ЕС предоставил Украине статус страны с рыночной экономикой. В 2007 г. стороны начали переговоры о за-

ключении соглашения об ассоциации, которое заменит ныне действующее СПС. Его цель — обеспечить политическую ассоциацию Украины с ЕС и ее интеграцию в ЕПС. В 2008 г. после вступления Украины в ВТО стартовали переговоры о формировании ЗСТ. Весной 2010 г. уже было согласовано 30 разделов нового соглашения, включая вопросы экономического и секторального сотрудничества, а также гармонизацию законодательства и стандартов Украины с аналогичными нормами ЕС. Близко к завершению согласование разделов о внешне- и внутривнутриполитическом сотрудничестве. В настоящее время Украина координирует свою внешнюю политику с общими позициями стран ЕС, которые согласуются в рамках ОВПБ, включая вопросы безопасности и регулирование кризисов. Готовясь к реализации нового соглашения, в 2009 г. ЕС и Украина согласовали план действий в различных областях сотрудничества: «Повестку дня ассоциации», а в январе 2010 г. — приоритеты этой повестки.

Казахстан является главным экономическим партнером ЕС в Центральной Азии и крупным поставщиком энергоресурсов. Страна воспринимается Брюсселем как гарант стабильности и потенциальный стратегический партнер в данном регионе. Потому ее участие во всех инициативах Европейского Союза, адресованных центрально-азиатскому региону, считается обязательным.

Взаимодействие сторон развивается на основе СПС. Евросоюз не выдвигает в отношении Казахстана столь амбициозные цели, как в отношении Украины. С 2002 г. регулярный диалог между ЕС и Казахстаном включает вопросы энергетики, транспорта и внутренней безопасности. Астана проявила заинтересованность в развитии сотрудничества с ЕС на принципах, аналогичных ЕПС. В ответ Евросоюз включил Казахстан в число стран, которым могут выделяться средства по линии финансового инструмента ЕПС (ИЕПС). Казахстан также обратился к ЕС с просьбой предоставить ему статус страны с рыночной экономикой.

Беларусь. Отношения ЕС с Беларусью были фактически заморожены в 1997 г., когда Европейский Совет решил отложить ратификацию СПС. С точки зрения ЕС утвердившийся в стране режим не соответствует обязательствам государств —

участников ОБСЕ и критериям, установленным СПС и ЕПС в том, что касается демократии и плюрализма, верховенства закона, ответственного управления и уважения прав человека. С тех пор Евросоюз не раз применял санкции в отношении Минска. Политические контакты на высшем уровне и на уровне министров поддерживаются только по линии председательствующего в ЕС государства, Высокого представителя по вопросам ОВПБ, Европейской комиссии и «тройки». Другие политические контакты сведены к минимуму. Программы технического содействия со стороны ЕС ограничены тремя сферами: развитие гражданского общества, гуманитарная помощь, поддержка регионального и трансграничного сотрудничества. С 2007 г. Беларусь может получать средства по линии финансового инструмента ЕПС на развитие сотрудничества с Латвией, Литвой, Украиной, Польшей и в регионе Балтийского моря.

Таблица 44.1

Участие стран СНГ в различных формах сотрудничества с ЕС

Страна	СПС		Перспектива создания зоны свободной торговли	Встречи на высшем уровне	Восточное партнерство	ИЕСП (ENPI)
	Год подписания	Год вступления в силу				
Азербайджан	1995	1999	Нет	Нет	Да	Да
Армения	1995	1999	Нет	Нет	Да	Да
Беларусь	1994	—	Нет	Нет	Да	Трансграничные программы
Грузия	1995	1999	Нет	Нет	Да	Да
Казахстан	1995	1999	Нет	Нет	Нет	Восточные региональные программы
Кыргызстан	1995	1999	Нет	Нет	Нет	Нет
Молдова	1994	1998	Да	Нет	Да	Да
Россия	1994	1997	Да	Да	Нет	Особый формат: «дорожные карты»
Таджикистан	2004	2010	Нет	Нет	Нет	Нет
Туркменистан	1998	—	Нет	Нет	Нет	Нет
Узбекистан	1996	1999	Нет	Нет	Нет	Нет
Украина	1994	1998	Да	Да	Да	Да

С 2008 г. в отношениях сторон появились первые признаки потепления. Еще в 2006 г. Евросоюз сформулировал неофициальный перечень условий, необходимых для нормализации отношений, а именно: проведение демократических выборов, обеспечение свободы СМИ и деятельности организаций гражданского общества, отмена смертной казни и др. Некоторые из этих условий Беларусь выполнила, например, многим независимым изданиям было разрешено возобновить свою деятельность в стране. В конце 2008 г. ЕС объявил мораторий на действие некоторых санкций в отношении Беларуси, хотя официально не отменил их. В 2008–2009 гг. в Брюсселе и Минске состоялись две первые встречи «тройки» ЕС с официальными представителями Беларуси. В 2009 г. Беларусь пригласили подключиться к программе «Восточное партнерство».

Узбекистан. С 1999 г. проводились ежегодные сессии Совета сотрудничества ЕС — Узбекистан, заседания Комитета сотрудничества и его подкомитетов (например, по торговле, вопросам внутренней безопасности). Регулярно проходили заседания Комитета парламентского сотрудничества. Однако в ноябре 2005 г., после того как власти страны не разрешили провести независимое расследование подавления майских волнений в Андижане, Брюссель объявил о бессрочной приостановке действия СПС. Кроме того, ЕС ввел эмбарго на поставки оружия Узбекистану.

В 2007 г. заседания Комитета сотрудничества возобновились. Впоследствии Евросоюз частично снял санкции в отношении Узбекистана. Программы технического содействия, которые ЕС реализует в отношении Узбекистана, в основном направлены на содействие уважению прав человека и демократизации, укрепление гражданского общества и верховенства закона, реформу законодательства и государственного управления, развитие сельских районов.

Туркменистан. Отношения ЕС с Туркменистаном не получили существенного развития. Поскольку стороны не ратифицировали СПС, отношения между ними регулируются соглашением 1989 г. между СССР и ЕС. Однако предусмотренные им заседания Совместного комитета на протяжении

1999–2004 гг. не проводились. Теперь они возобновлены, и Евросоюз заявляет о готовности активизировать двусторонний диалог, в том числе по вопросам уважения прав человека.

44.3. Политика стран СНГ в отношении ЕС

Внутри Содружества можно выделить три группы стран, по-разному строящих свои отношения с Европейским Союзом.

Первую группу составляют страны, которые проводят политику интеграции с ЕС. Украина и Молдова ставят перед собой цель в долгосрочной перспективе вступить в ЕС. Они добиваются, чтобы Брюссель признал за ними такое право при условии выполнения ими копенгагенских критериев. О намерении вступить в ЕС заявляли и официальные власти Грузии. Но эта цель видится Тбилиси скорее как долгосрочная. Страна не добивается ее реализации столь же энергично, как Украина. Руководство Армении с 2004 г. проводит курс на сближение с ЕС, хотя не формулирует цель вступления в Сообщество. Перечисленные страны положительно восприняли ЕПС и программу «Восточное партнерство», активно включились в их реализацию. Однако Украина считает, что «Восточное партнерство» идет в своих целях недостаточно далеко, поскольку не предусматривает возможность вступления страны в ЕС.

Ко *второй группе* относятся государства Центральной Азии, кроме Казахстана. Вопрос о «европейском выборе» и интеграции в ЕС не играет в их внешней политике заметной роли. Евросоюз также не считает их потенциальными участниками интеграционных процессов. Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан не являются адресатами ЕПС и не пытались подключиться к ней. Их сотрудничество с Европейским Союзом развивается на базе СПС. Финансовую помощь от ЕС они получают по линии Инструмента сотрудничества в целях развития (*Development Co-operation Instrument — DCI*).

Третья группа занимает промежуточную позицию между двумя первыми. В нее входят Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Россия. Они не ставят цели вступить в Евросоюз, но

имеют с ним тесные и интенсивно развивающиеся отношения. Каждое из названных государств выстраивает сотрудничество с ЕС по индивидуальной схеме.

Значение Евросоюза для стран СНГ определяется также его экономической ролью. В 2008 г. для семи из 12 новых независимых государств ЕС был первым торговым партнером, а еще для трех — вторым. У семи стран — Азербайджана, Армении, Грузии, Казахстана, Молдовы, России и Украины — товарооборот с ЕС превышал общий товарооборот с новыми независимыми государствами (рис. 44.1). Государства — члены ЕС, в первую очередь западноевропейские, являются для стран СНГ главными поставщиками машин и оборудования, а также фармацевтических товаров.

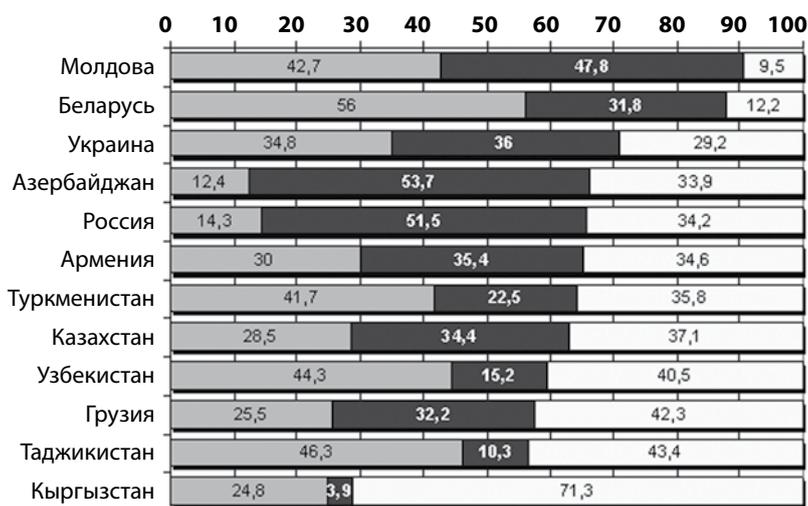


Рис. 44.1. Доля СНГ и ЕС во внешнеторговом обороте стран СНГ и Грузии в 2008 г., %:

■ — СНГ; ■ — ЕС; □ — прочие страны

Источник: данные Евростата.

Украина. Сближение с Европейским Союзом является одной из главных задач многовекторной политики Украины. В июне 1998 г. Президент Л. Кучма утвердил «Стратегию интеграции Украины в Европейский Союз. Она предполагала

всемерное включение страны в европейское политическое, экономическое и правовое пространство. В среднесрочной перспективе ставилась цель получить статус ассоциированного члена, а в долгосрочной — стать полноправным членом ЕС. К 2007 г. важнейшие части украинского законодательства должны были быть приближены к нормам ЕС. Тогда же планировалось завершить формирование таможенного союза. К 2012 г. Украина должна была соответствовать копенгагенским критериям и быть готовой к вступлению в ЕС. Очевидно, что данная программа не выполняется. Официальный Брюссель приветствует европейский выбор Украины, но отказывается обсуждать вопрос о возможности ее вступления в ЕС. Киев пока тоже не выполнил взятые на себя обязательства о гармонизации внутреннего законодательства с нормами ЕС. Украина все чаще присоединяется к заявлениям Евросоюза по международным вопросам, участвует в его полицейских операциях в Македонии, Боснии и Герцеговине.

Молдова. С 2003 г. руководство страны также проводит политику европейского выбора, которую поддерживают все представленные в парламенте политические партии. Ее конечная цель — полноправное членство в ЕС. После вступления в ВТО в 2001 г. Молдова воспользовалась положениями СПС и стала первой страной СНГ, начавшей консультации с ЕС о формировании ЗСТ. В начале 2005 г. Молдова и ЕС подписали трехлетний план действий в рамках ЕПС. Он предусматривал проведение структурных и институциональных реформ в Молдове, устранение административных барьеров для хозяйственной деятельности, а также развитие сотрудничества Кишинева с международными финансовыми институтами.

На Молдову распространяется расширенная система торговых преференций ЕС, список которых может быть увеличен. В январе 2010 г. Кишинев начал переговоры о заключении соглашения об ассоциации с ЕС. Его цель, как и в случае с Украиной, заключается в обеспечении политической ассоциации и экономической интеграции с Евросоюзом. Одновременно в ответ на многократные обращения Молдовы Брюссель подтвердил готовность начать с переговоры о свободной торговле после выполнения его некоторых условий, включая проведение внутренних реформ.

Грузия. Современное руководство Грузии также ставит долгосрочную цель вступления страны в ЕС, однако ее практическая проработка не начиналась. Этому препятствуют многочисленные проблемы, в том числе преобладание вопросов безопасности в политической повестке дня страны.

Армения не ставит цель вступить в Евросоюз, но постепенно диверсифицирует свои внешние связи, которые до конца 1990-х годов в основном ориентировались на Россию. Страна интенсифицирует отношения с США и НАТО, причем не только в политической, но и в военной сфере. В 2004 г. Ереван впервые предложил включить военные мероприятия в индивидуальный план партнерства ради мира Армения — НАТО. Ереван активно включается и в другие европейские структуры.

Беларусь. Европейский Союз является вторым (после России) торговым партнером Беларуси и стратегически важным адресатом ее экспорта. Поставки в Европу позволяют стране уменьшить крупное отрицательное сальдо внешней торговли, которое формируется в основном за счет дефицита в торговле с Россией. После расширения Евросоюза на восток Беларусь получила с ним протяженную общую границу: ее ближайшими соседями являются Польша, Литва и Латвия. Минск не раз делал шаги, направленные на нормализацию отношений с Европейским Союзом. С 2002 г. стратегической целью внешней политики Беларуси является получение статуса ассоциированного члена ЕС. Возможность стать полноправным членом ЕС пока не обсуждается, но и не исключается в долгосрочной перспективе. Минск позитивно отреагировал на выдвинутую Евросоюзом концепцию нового соседства, заявил о готовности развивать политический диалог и экономическое сотрудничество с ЕС в рамках совместного плана действий.

Казахстан в своей внешней политике тщательно и конструктивно выстраивает баланс отношений с Россией, Китаем и США. Важная роль, особенно в сфере энергетического и транспортного диалога, отводится Европейскому Союзу. Астана внимательно следит за развитием отношений европейских стран СНГ, особенно России, с Евросоюзом и оценивают их последствия для Казахстана. В долгосрочном плане Казахстан не исключает вариант той ли иной ассоциации

с ЕС, но без перспективы членства. Дипломатия Казахстана постепенно переносит центр тяжести с двусторонних отношений с отдельными государствами ЕС на многосторонние консультации с органами Евросоюза. Астана проявила интерес к участию в ЕПС, хотя эта концепция на нее не распространяется. В ответ Брюссель включил Казахстан в число стран, которые могут получать средства из фондов ИЕСП по линии «восточных региональных программ».

Выводы, проблемы, тенденции

1. СНГ не является партнером Европейского Союза. Все участники Содружества развивают отношения с ЕС на индивидуальной основе. При этом они по-разному определяют цели такого взаимодействия и видят свое место в ЕЭП. Сегодня для большинства новых независимых государств Евросоюз является первым или вторым экономическим партнером и для многих из них становится все более важным центром притяжения. Около половины участников Содружества ставят перед собой долгосрочную цель вступления в ЕС или постепенного сближения с ним.

2. ЕС проводит дифференцированную политику в отношении новых независимых государств. Интенсивно развивается сотрудничество с европейскими странами СНГ, кроме Беларуси. Активизируется взаимодействие со странами Южного Кавказа. Формируются особые отношения стратегического партнерства между ЕС и Россией. Страны же Центральной Азии (за исключением Казахстана) оказались на периферии политики ЕС.

3. Концепция ЕПС и «Восточного партнерства» открывает перед некоторыми новыми независимыми государствами перспективу более тесной интеграции с ЕС. Они могут стать участниками общего ЕЭП, подключиться к механизмам сотрудничества стран ЕС по линии правоохранительных органов и органов юстиции, а также ОВПБ. Однако вопрос о вступлении этих стран в Европейский Союз в обозримой перспективе в повестке дня не стоит.

4. Условием более глубокой интеграции отдельных новых независимых государств в ЕЭП на основе концепции ЕПС и «Восточного партнерства» является осуществление ими политических

и экономических реформ. При этом каждое государство — партнер ЕС самостоятельно определяет, как далеко оно готово идти в плане интеграции в общее европейское пространство.

Контрольные вопросы

1. На какой основе развивались отношения ЕС со странами СНГ в 1990-е годы?
2. Что нового привносит в сотрудничество сторон концепция ЕПС по сравнению с СПС?
3. Какие государства сотрудничают с ЕС на основе концепции ЕПС?
4. Какие из государств — участников СНГ заявили о своем европейском выборе и ставят перед собой цель вступления в ЕС в долгосрочной перспективе?
5. С какими из государств Центральной Азии Евросоюз поддерживает более интенсивные отношения, а с какими — менее интенсивные?

Литература

Основная

Болгова И.В. Политика ЕС в Закавказье и Центральной Азии. Истоки и становление / под общ. ред. А.В. Мальгина. М.: Навона, 2008. С. 21–51; 53–89; 127–136.

Пелчинска-Наленч К. Восточная политика Европейского Союза в контексте его расширения // Расширение Европейского Союза и Россия / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература, 2006. С. 284–299.

Fisher S. (ed.) Back from the Cold? The EU and Belarus in 2009 // Chaillot Paper. 2009. Nov.

Mkrtchyan T., Huseynov T., Gogolashvili K. The European Union and South Caucasus. Three Perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus // Europe in Dialogue. 2009. No 01.

Дополнительная

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership. Brussels, 3 Dec. 2008, COM(2008) 823 final.

Haukkala H. From Sero-Sum to Win-Win? The Russian Challenge to the EU's Eastern Neighbourhood Policies // European Policy Analysis. 2009. No 12.

Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009. Brussels, 2009. 7 May. 8435/09.

Duleba A., Naj Vlová L, Benč V., Bilčík V. The Reform of the European Neighbourhood Policy. Toold, Institutions and a Regional Dimension. Bratislava, 2008. P. 9–46.

Интернет-ресурсы

[http:// europa.eu.int/comm/external_relations](http://europa.eu.int/comm/external_relations)

<http://www.mfa.gov.ua>

CEPS European Neighbourhood Watch: <http://www.ceps.eu/newsletter/ceps-european-neighbourhood-watch-archive>.

Глава 45

РОССИЯ В ПРОЦЕССАХ ИНТЕГРАЦИИ И ГЛОБАЛИЗАЦИИ

♦ *Россия и европейская интеграция* ♦ *Глобализация и много-векторная политика России*

Глобализация всех жизненных процессов на нашей планете является основной тенденцией наступившего XXI в. Активно идет процесс устранения барьеров, которые традиционно отделяли внутреннюю жизнь стран и народов от событий на международной арене. Сегодня политика, оборона, экономика, культура, наука, миграция населения, состояние окружающей среды все меньше зависят от чисто национальных решений. И какие бы усилия ни предпринимали отдельные страны, чтобы отгородиться от процессов глобализации, сделать это не удастся по объективным причинам.

Все больше втягивается в них и Россия. Она — неотъемлемый участник глобальной системы отношений, в числе которых торговля, инвестиции, информационные потоки, транспорт и связь, научно-технический прогресс, образовательное пространство и многое другое. Однако это не означает неизбежного подчинения России нынешней модели глобализации, ее темпам и формам. Да, Россия зависит от других стран и от мировых процессов в целом. Но и они зависят от нее, от ее позиции по тем или иным вопросам мирового устройства, от ее экономического, природного и интеллектуального потенциала. В процессе глобализации у России, как у любого независимого государства, имеются свои возможности, и притом значительно более широкие, чем у десятков других стран.

Одним из важнейших инструментов управления глобальными процессами является региональная интеграция, позволяющая максимально использовать преимущества глобализа-

ции и сокращать ее отрицательное воздействие. Интеграционные объединения все более влияют на мировое развитие, они способствуют нахождению нового баланса сил в мире на основе интересов широкого круга стран и регионов. Современные интеграционные процессы происходят на всех континентах, являясь составной частью всемирной глобализации со достижениями и проблемами.

45.1. Россия и европейская интеграция

Роль и место России в современной Европе определяются как ее культурно-историческим развитием, так и разветвленной системой взаимоотношений с европейскими странами и действующими на континенте международными организациями, включая крупнейшую интеграционную группировку — Европейский Союз.

Россия — неотъемлемая часть европейской цивилизации. Сегодня, как и столетия назад, Россия задается вечным вопросом: кто мы? Европа или не совсем Европа, «другая Европа» или вообще нечто настолько своеобразное и самодостаточное, что расхожие географические понятия по отношению к нам не имеют никакого смысла?

Цивилизационно Россия была, есть и всегда будет неотъемлемой частью Европы. История России, ее духовные основы, культура, менталитет и даже образ жизни, глубинные идеалы и устремления — все это органическая часть европейской, а вернее сказать, евро-атлантической цивилизации. Медленнее или быстрее историческое развитие России всегда шло в том же русле, в каком шло развитие всей Европы. На этом пути России выпадали те же проблемы, трудности и несчастья, которые преодолевала Европа.

Грехи России перед историей и человечеством объективно отнюдь не более тяжелы, чем грехи других стран и народов. Вся, например, свирепая опричнина Ивана Грозного стоила русскому народу, по достоверным оценкам, много меньше, чем одна Варфоломеевская ночь народу Франции. «Святая инквизиция» с ее кострами и бесконечные войны между католиками и протестантами в Европе по количеству пролитой крови не идут ни в какое сравнение с преследованиями, ска-

жем, раскольников в России. Никогда Россия не знала ничего похожего и сравнимого с преследованиями и неоднократным геноцидом евреев в Западной Европе. Колониальные войны и захваты Испании, Англии, Франции, Португалии и других европейских держав, истребление коренного населения Северной и Южной Америки, аборигенов Австралии, негров в Африке по своим многомиллионным жертвам просто несопоставимы с двумя наиболее серьезными колониальными движениями России — Кавказской войной и Туркестанской экспедицией в XIX в. Крепостное право в России было отменено тогда же, когда и рабство негров в самой свободлюбивой стране мира — Соединенных Штатах. Гильотина и беспощадный массовый террор были порождением Великой Французской революции. В ходе большевистского террора 1917–1921 гг. погибло столько же населения, сколько и в США в годы Гражданской войны 1861–1865 гг. Наконец, нельзя забывать, что повальное тоталитарное сумасшествие охватило в XX в. отнюдь не только Советский Союз, но и чуть ли не всю остальную Европу — Германию, Италию, Испанию, Португалию и некоторые другие страны.

Мало того: исторически современная Европа и европейская цивилизация самим своим существованием во многом обязаны именно России. Она заслонила собой Европу от Чингиз-хана и Тамерлана, ее упорные войны с Оттоманской Портой поставили пределы османской экспансии на европейском континенте, о Россию разбились бредовые мечты Наполеона и Гитлера. И европейская цивилизация никогда бы не достигла современных высот без вклада в нее русской культуры и науки, литературы, музыки, живописи, медицины, ядерных и космических исследований.

И наконец, отрицательный опыт — тоже опыт. Без мессианских устремлений России и ее кровавых ошибок XX в. современная европейская цивилизация вряд ли сумела бы найти тот баланс между человеческой инициативой и социальной ответственностью, между экономической эффективностью и общественной солидарностью, которые составляют сегодня основу ее политической и социально-экономической стабильности и растущего международного влияния.

Вместе с тем география России, историческое движение которой раскинулось на огромных просторах Евразии от Балтики до Тихого океана, не могла не наложить свой отпечаток на ее облик. Имеется в виду не только суровость климата и необходимость освоения мало обжитых пространств, составляющих почти $\frac{2}{3}$ территории страны. То, что в рамках чисто европейского мировоззрения русскому человеку тесно, что глубокие внутренние и внешние причины заставляют его выходить за эти рамки, это столь же неоспоримый факт современной реальности, как и само существование государства Россия.

Идентичность России сформировалась в процессе переплетения русской культуры с культурой больших и малых народов финского, тюркского, монгольского, кавказского и иного происхождения, данных ей судьбой даже не в соседи, а скорее, в близкие родственники одной и той же многоликой, разноразличной семьи. Сегодня уникальный исторический опыт мирного сожительства множества народов и религиозных конфессий, их взаимообогащающего влияния составляет большую ценность как для самой России, так и для других стран. Эта ценность еще больше возрастает в условиях глобализации, когда массовые миграционные потоки меняют этнический и культурный состав Европы, Северной Америки и многих других частей мира.

Партнерство России и ЕС. Европа всегда была и будет главным внешнеполитическим и внешнеэкономическим интересом России. Так было и тогда, когда мир был биполярным, и тем более так будет при наиболее вероятной в будущем многополярной структуре мира, ведь складывавшиеся веками цивилизационные силы притяжения всегда действуют активнее любых других геополитических, политических и экономических факторов. Ни по каким иным географическим направлениям активная добрососедская политика не может принести России столь же существенных выгод, как в Европе. Излишне однобокая ориентация на США чревата усилением американской экспансии и в конечном счете утратой Россией своей независимости. Похожие опасности возможны и на Востоке. От Европы же ничего подобного исходить не может, даже если когда-нибудь германское влияние станет в ней преобладающим.

В свою очередь в Европе главные интересы России уже почти полвека сосредоточены вокруг Европейского Союза, который теперь объединяет не только большинство западноевропейских стран, но и государства Центральной и Восточной Европы, составлявшие в прошлом социалистический лагерь. В политическом плане добрые отношения между Россией и Европейским Союзом служат гарантией сохранения и упрочения безопасности и мира на континенте. Россию и Европейский Союз связывают прочные экономические узы. Обоюдны выгоды сторон от развития культурного сотрудничества, интенсивного обмена духовными ценностями. Большую отдачу сулит кооперация научных потенциалов России и Европы, особенно в таких областях, как ядерная энергетика, космос, авиация, связь. Значительные перспективы открываются перед общеевропейскими проектами в сфере энергетики, развитии транспортной инфраструктуры (включая воздушный, водный, автомобильный, железнодорожный и трубопроводный транспорт), охране и оздоровлении окружающей среды. Никаких серьезных препятствий не существует для развития регионального и приграничного сотрудничества, включая его северное, балтийское и черноморское измерения.

Вместе с тем в реальности все выглядит далеко не так радужно. В экономических отношениях России с Евро-союзом основополагающей проблемой является архаичная структура отечественного экспорта. В настоящее время, за исключением ряда энергосырьевых ресурсов, а также некоторых видов продукции военно-промышленного комплекса, вся остальная российская продукция неконкурентоспособна на европейских рынках. Однако она неконкурентоспособна и на внутреннем российском рынке, если только не защищена высокими таможенными тарифами или административными ограничениями.

Естественно, Европейский Союз объективно не заинтересован создавать себе нового серьезного конкурента, поощряя импорт из России наиболее перспективной продукции — высокотехнологичных промышленных изделий, современного оборудования, транспортных средств или даже продукции легкой и пищевой промышленности. Учитывая растущую привлекательность российского рынка для экспортеров, Ев-

росоюз вообще не заинтересован в подъеме большинства отраслей нашей экономики, за исключением тех, которые производят энергоносители и некоторые виды промышленного сырья. Иными словами, ЕС заинтересован именно в «завоевании» рынка России, дальнейшей деформации структуры ее экономики в пользу энергосырьевых отраслей, вытеснении отечественных производителей и операторов отовсюду внутри страны: от потребительских товаров до банковского и страхового дела.

После вступления России в ВТО проблема выживания для многих российских отраслей и предприятий станет еще более острой, чем сегодня. Экономические структуры и предприниматели в России, привыкнув действовать в тепличных условиях, пока слишком неповоротливы. Рассчитывать на их быструю и более или менее безболезненную адаптацию к ожесточенной конкуренции со стороны европейских производителей и инвесторов не приходится. В качестве общего принципа полную открытость российской экономики можно, наверное, лишь приветствовать. Но в конкретных чрезвычайно сложных российских условиях такая открытость долго еще (может быть, десятилетия) будет оставаться слишком социально опасной.

На всю видимую перспективу главная проблема в торговых отношениях России — ЕС заключается в архаичности структуры российского экспорта, недостаточной конкурентоспособности продукции обрабатывающей промышленности, неразвитости системы стимулирования экспорта, включая его кредитование и страхование. Не внешнеторговый режим ЕС, а именно низкая конкурентоспособность отечественной продукции является основным фактором, сдерживающим взаимную торговлю. Причем не только по экспорту, но и по импорту, поскольку в сложившейся ситуации необходимы повышенная таможенная и другие формы защиты отечественных производителей на внутреннем рынке.

В обозримой перспективе нет оснований всерьез рассуждать о полном включении России в политическое и экономическое пространство Евросоюза. Во-первых, это никак не нужно самой Европе. Принять и подчинить своим правилам такого гиганта, как Россия с ее просторами от

Санкт-Петербурга до Чукотки, с ее устойчивыми интересами в Азии и на Тихом океане, не сможет даже такое мощнейшее международное образование, каким является Евросоюз.

Что на самом деле нужно нынешней Европе от России? Прежде всего мир и спокойствие, безопасность, сотрудничество в борьбе против старых и новых общих угроз, включая сотрудничество в военно-политической сфере, противодействие международному терроризму, совместное региональное миротворчество. Для этого отнюдь не требуется слияния и объединения. Вполне достаточно партнерских или даже союзнических отношений, закрепленных в системе долгосрочных договоров между сторонами. Надежное обеспечение Европы энергосырьевыми ресурсами; научно-техническая кооперация с Россией в тех областях, где она имеет значительный научно-технический потенциал; использование ее квалифицированной рабочей силы — все эти задачи вполне решаемы на договорной, а не на объединительной основе.

Россия как транспортный коридор, как мост между Востоком и Западом? Никаких особых мер, выходящих за рамки обычных договорных отношений между партнерами, это тоже не требует. Российский рынок, российский потребитель, Россия как сфера прямых и портфельных прибыльных инвестиций для европейского капитала? И это направление не подразумевает никаких грандиозных исторических трансформаций: надо только договориться о надежных, устраивающих обе стороны гарантиях и правилах игры. Наконец, культурное взаимопроникновение и взаимообогащение? Оно и так достаточно успешно идет само собой.

Нет мотивов к вливанию в ЕС и у России. Даже при самом безудержном полете фантазии невозможно себе представить, что единая Россия позволит какому-либо наднациональному общеевропейскому органу, вроде Еврокомиссии или Европарламента, распоряжаться своей судьбой. Реальности современной России, ее историческое наследие и специфика ее национальных задач делают неоправданным (да и просто ненужным) любое руководящее вмешательство извне, какими бы демократическими принципами ни руководствовались в своей деятельности Комиссия, Совет и Парламент ЕС. К европейским правовым нормам надо и дальше посте-

пенно двигаться. Но выбор дальнейшей судьбы России, ее политики и динамики ее преобразований — это прежде всего ее собственный выбор.

45.2. Глобализация и многовекторная политика России

Россия, конечно же, Европа. Но это «другая Европа». И корни ее культуры, и ее основные ценности, несомненно, европейские, но ее история, национальный состав, климат, ресурсы и территории делают Россию во многом самостоятельной цивилизацией и обеспечивают ее самодостаточность почти во всех отношениях.

Речь не идет, конечно, об изоляционизме: такой опыт в истории страны был, и ничего хорошего он не принес. Но конструктивная равноудаленность (или равноприближенность) как от Запада, так и от Востока в наибольшей мере отвечает и традициям, и перспективным интересам России. Надо дружить со всем миром, надо сотрудничать, торговать, обмениваться технологиями и инвестициями, надо впитывать в себя чужие культуры и щедро делиться с другими своей культурой. Но надо всегда помнить, что у нас своя дорога, свои задачи, решить или не решить которые не удастся никому, кроме нас самих. При всех впечатляющих успехах глобализации.

Специфические задачи России. Перед современной Россией стоят такие исторические задачи, которые Европа уже так или иначе решила. Речь идет о полнокровной демократии на всех ее уровнях, а именно: о действенном, широко разветвленном гражданском обществе, безусловном приоритете прав человека и гражданских свобод, надежной судебной и правоохранительной системе; эффективной социально ориентированной рыночной экономике, достойном человека уровне жизни и социальной защищенности, высокоразвитой инфраструктуре и о многом другом. Все это в начальном состоянии в России уже есть. Но потребуются еще многие десятилетия, чтобы здание демократического, рыночного и солидарного общества, строительство которого ведет современная Россия, было завершено хотя бы в общих чертах.

Неясны еще до конца и контуры будущего социально-экономического устройства страны. Скорее всего, учитывая

наши традиции, это будет нечто более близкое не к американской, а к европейской модели. Иными словами, российская система, вероятно, будет сочетать высокую степень государственного прямого участия и государственного направляющего планирования с полнокровным рынком и преобладающей ролью частной инициативы и частной собственности в экономике. В социальной сфере можно ожидать, что у нас, как и повсюду в Европе, будет создана сложная и глубокоэшелонированная система действенных социальных гарантий (как денежных, так и натуральных), обеспечивающих неотъемлемое право каждого человека на жизнь, безопасность, достойную старость, свободное образование, медицинскую помощь, и т.д.

Не решив собственные базовые цивилизационные задачи, Россия вряд ли сможет стать когда-нибудь для остальной Европы чем-то большим, чем просто взаимовыгодным партнером, добрым соседом, сподвижником в решении острейших общеконтинентальных проблем. При этом на всю видимую перспективу в Европе останутся как минимум две отчетливые самоидентичности: Россия и Европейский Союз. И наряду с ними, скорее всего, ряд государств, тяготеющих либо к одному, либо к другому из этих двух основных европейских центров притяжения.

Помимо общих, общечеловеческих задач, у России есть еще и другие, сугубо национальные, к которым остальная Европа не имеет либо никакого, либо весьма отдаленного отношения.

Во-первых, нынешней России необходимо переломить складывающуюся печальную тенденцию к постепенному оскудению ее территорий за Уралом. В самое ближайшее время надо приложить максимум усилий, чтобы обратить вспять отток населения из восточных регионов, возродить переселенческое движение, возобновить достаточное бюджетное субсидирование нуждающихся районов, наладить финансирование (государственное и частное) разнообразных проектов на отдаленных территориях. Сравнительно недавно США потратили почти столетие на интенсивное освоение своих западных территорий, почти таких труднодоступных, как наши Сибирь и Дальний Восток. Сегодня уже никто не

скажет, где в действительности находится сердце Америки — в штате Нью-Йорк или в Калифорнии. Нам подобная задача досталась от далеких предков и по наследству волей-неволей переходит к нашим потомкам.

Во-вторых, Россия, расположенная в Евразии, всегда имела постоянные и значительные интересы на востоке. Перемены, происходящие сегодня в Азии, кардинально меняют конфигурацию мира. К середине этого века Китай по политической и экономической мощи, скорее всего, превзойдет Америку. Через несколько десятилетий с ним по своему реальному весу в мире может сравниться Индия. По некоторым прогнозам, в скором времени центр международной экономической (а возможно, и политической) жизни может переместиться в Азиатско-Тихоокеанский регион. Так или иначе, усиление мирового значения и влияния Азии — объективный и очевидный для всех процесс. В этих условиях Россия как ближайший сосед крупнейших азиатских стран не сумела бы выстроить с ними конструктивные и взаимообогащающие отношения, если бы попыталась остаться в рамках сугубо европейской идентичности. России, безусловно, предстоит осваивать новые формы сотрудничества с азиатскими странами, углублять понимание их культуры и традиционной системы ценностей, наращивать восточный вектор своей внешней политики.

Вполне возможно, что в не столь далеком будущем вопрос о европейской идентичности потеряет для России свою нынешнюю остроту или значительно трансформируется на фоне постепенного решения грандиозной задачи освоения Сибири и интенсификации взаимоотношений с соседями на востоке — Китаем, Японией, Кореей, Монголией, Индией и странами Юго-Восточной Азии.

Таким образом, определенная обособленность России от остальной Европы является следствием не только длительной разнонаправленной игры политических сил. Эта обособленность объективна. Если Россия ставит перед собой задачу сохранения и дальнейшего освоения страны в ее нынешних географических границах, она обречена на высокую самодостаточность и саморазвитие, оставаясь одним из ведущих мировых центров силы.

На азиатском континенте уже складываются такие объединения, как, например, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), в которой Россия принимает активное участие. Еще дальше продвинулось Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), которое вплотную приблизилось к созданию таможенного союза как важнейшего этапа образования общего экономического пространства.

Интеграционные процессы в СНГ. Нынешнюю и будущую идентичность России невозможно представить без учета ее роли на постсоветском пространстве. Речь идет не о ее мнимых имперских поползновениях, а об обыденных, прозаических, житейских реальностях. Без известных четырех свобод на просторах СНГ (передвижения товаров, услуг, денег и рабочей силы через национальные границы) ускоренный прогресс постсоветских государств объективно невозможен. Только опираясь на общие экономические и культурные ресурсы, эти страны могут обеспечить свои потребности в образовании (особенно в высшем), развитии науки и культуры, достаточную занятость населения. Наконец, только общими усилиями они могут осуществить прорыв на новых направлениях научно-технического и промышленного прогресса, определяющих будущее мира.

И даже в такой специфической области, как энергетика, странам СНГ не обойтись без широкой кооперации друг с другом. Например, каспийские и прикаспийские энергоресурсы (которые Запад сегодня рассматривает как резервные на случай ширококомасштабного конфликта на Ближнем Востоке) могут быть эффективно и, главное, надежно освоены лишь в рамках крупнейшего международного проекта, не противоречащего, а напротив, стимулирующего интеграционные процессы на постсоветском пространстве.

Без опоры на взаимное сотрудничество (в первую очередь с Россией), не может быть решен такой, например, исторически наиважнейший вопрос, как обеспечение водой стран Центральной Азии и возрождение Аральского моря. Иначе как совместными усилиями нельзя реализовать на деле строительство новой системы коммуникаций Запад — Восток. Многосторонние усилия требуются, чтобы достичь мирного и справедливого урегулирования проблем,

связанных с самопровозглашенными и непризнанными государствами.

По всем этим направлениям в предстоящие десятилетия инициатив следует ожидать не столько от самой России, сколько именно от других государств СНГ. России в данном контексте нужно, во-первых, навести порядок в собственном доме и, во-вторых, отойти от нынешней преимущественно нейтральной, а иногда даже деструктивной позиции в отношении своих постсоветских партнеров. Нужно идти друг другу навстречу, уступать, искать компромиссы, помогать друг другу, отказываться от мелких амбиций, все время имея перед глазами историческую перспективу.

Конечно, прежний Советский Союз никогда не будет восстановлен. Но создание и утверждение в грядущие полстолетия своего рода свободной конфедерации независимых постсоветских государств — вполне реальная перспектива. Слишком многое и слишком долго связывало все эти страны во всех областях жизни их народов. Сами по себе эти новообразованные государства по большому счету не нужны сегодня в мире никому. При этом их реальный экономический потенциал вне тесной связи друг с другом и с Россией практически нежизнеспособен с учетом нынешних масштабов международной конкуренции.

Роль России на постсоветском пространстве определяется действием как традиционных, так и новых геополитических факторов. Возрастающая экспансия внешних для этого пространства сил, а также новые угрозы (терроризм и давление со стороны исламского фундаментализма) резко повышают прямой, кровный интерес России в том, чтобы ее границы окружали процветающие, устойчивые, светские государства — союзники.

Оправданным является и курс на развитие параллельных и относительно автономных процессов интеграции на западе и востоке евразийского континента, т.е. в рамках Евросоюза и СНГ. Автономность эта, конечно, ни в коем случае не должна подразумевать сохранение старых и возведение каких-либо новых барьеров между двумя объединениями. Напротив, и то и другое интеграционное движение должны быть встречными. Возможно, в перспективе это приведет к их слиянию в нечто

общее и единое, способное уравновесить весь мировой расклад сил. В данном смысле не просто контрпродуктивными, но и исторически обреченными являются попытки провести новые разделительные линии в Европе и на постсоветском пространстве. Вряд ли Евросоюз по многим причинам выдержит новое значительное расширение: оно ему просто не нужно. В то же время создание (по крайней мере, на первых порах) общего экономического пространства от Атлантики до Тихого океана, а затем и более углубленного партнерства всех участников интеграции как в Западной Европе, так и на постсоветском пространстве — задача исторически вполне реалистичная.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Россия все больше втягивается в процессе глобализации. Ее зависимость от других неуклонно растет, однако и партнеры России зависят от нее. В процессах глобализации у России имеется свой коридор возможностей, который шире, чем у многих других стран. Его эффективное использование в немалой степени определяется участием страны в региональной интеграции.

2. В силу своей истории и культуры Россия является неотъемлемой частью Европы, европейской цивилизации. Вместе с тем Россия занимает особое место в Европе, ее современная идентичность имеет черты, отличающие ее от других европейских стран. Главные интересы России уже полвека сосредоточены вокруг Европейского Союза. Россию и ЕС связывают прочные экономические и политические узы, общая ответственность за мир и безопасность в Европе. Однако их партнерство не предполагает вступления России в ЕС даже в отдаленной перспективе.

3. Основными задачами России на ближайшее десятилетие являются создание полнокровной демократии и развитого гражданского общества, а также строительство эффективной социально-ориентированной рыночной экономики. В числе специфических задач — освоение и модернизация Сибири и Дальнего Востока, выстраивание конструктивных и разветвленных отношений с азиатскими соседями.

4. Развитие интеграции на постсоветском пространстве имеет ключевое значение для России и ее партнеров по СНГ.

Только на коллективной основе могут быть решены многие задачи стратегического развития региона. Россия заинтересована в том, чтобы ее окружали процветающие и стабильные государства. Поэтому оправданным является курс на параллельное развитие интеграции на западе и востоке евразийского континента. В перспективе их встречное движение было бы весьма продуктивным.

Контрольные вопросы

1. В чем сходство и различие путей развития России и Европы?
2. Какие объективные причины создают основу для стратегического партнерства России и ЕС?
3. Есть ли основания для вступления России в ЕС? Обоснуйте свой ответ.
4. Какие специфические задачи своего развития России предстоит решить в обозримой перспективе?
5. Почему интеграционные процессы на постсоветском пространстве важны для России и других стран СНГ?
6. В чем состоит смысл многовекторной политики России?

Литература

Основная

Кантор В.К. Русский европеец как явление культуры. М.: Российская политическая энциклопедия, 2001. С. 3–18.

Шмелев Н.П. В поисках здравого смысла. Двадцать лет российских экономических реформ. М.: Весь мир, 2006. С. 391–408.

Дополнительная литература

Бердяев Н.А. Русская идея. Основные проблемы русской мысли XIX века и начала XX века. Гл. X (любое издание).

Данилевский Н.Я. Россия и Европа. Взгляд на культурные и политические отношения славянского мира к германороманскому. Гл. X (любое издание).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Абрамова Марианна Григорьевна, канд. ист. наук, доцент Финансовой академии при Правительстве РФ. В 1984 г. окончила исторический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Работала в Институте Латинской Америки РАН, позже являлась доцентом кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Академии налоговой полиции. Опубликовала около 30 научных работ. Направления научной специализации: история государства и права, новейшая история стран Латинской Америки, региональная интеграция в Латинской Америке. Владеет испанским и английским языками.

Александров Олег Борисович, канд. полит. наук, доцент кафедры международных отношений и внешней политики России, научный сотрудник Центра североевропейских и балтийских исследований МГИМО. В 1996 г. окончил факультет международных отношений МГИМО. Автор 10 научных публикаций. Направления научной специализации: регионы во внешней политике России и европейских субрегиональных процессах, Балтийский регион в политике ЕС и НАТО, Северное измерение в политике ЕС, политика России на постсоветском пространстве. Владеет английским и немецким языками.

Борко Юрий Антонович, д-р экон. наук, профессор, руководитель Центра документации ЕС Института Европы РАН. Основатель и почетный президент Ассоциации европейских исследований (Россия), профессор кафедры Жана Монне. Член редколлегии журналов «Мировая экономика и международные отношения» и «Современная Европа». В 1953 г. окончил исторический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. В 1970–1989 гг. работал в Институте научной информации по общественным наукам АН СССР, возглавлял отдел стран Западной Европы и Северной Америки, в 1990–2002 гг. возглавлял отдел европейской интеграции Института Европы РАН. Автор более 350 научных трудов. Направления научной специализации: европейская интеграция, развитие европейской идеи, социальная политика ЕС, отношения России и ЕС. Владеет английским и французским языками.

Буторина Ольга Витальевна, д-р экон. наук, зав. кафедрой европейской интеграции, советник ректора МГИМО, главный научный сотрудник Института Европы РАН, вице-президент Ассоциации европейских исследований (Россия), член редакционного со-

вета журнала «Космополис» и экспертного совета журнала «Россия в глобальной политике», профессор кафедры Жана Монне. В 1983 г. окончила факультет международных экономических отношений МГИМО. В 1989–2003 гг. работала в Институте Европы РАН. Автор более ста научных работ, включая две монографии. Направления научной специализации: теория и практика региональной интеграции в мире, валютно-финансовая интеграция, Экономический и валютный союз ЕС, отношения России и ЕС, международная финансовая система. Владеет английским и испанским языками.

Воронков Лев Сергеевич, д-р ист. наук, профессор кафедры европейской интеграции МГИМО, руководитель северо-европейского направления Центра северо-европейских и балтийских исследований МГИМО. В 1970 г. окончил факультет международных отношений МГИМО. В 1970–2001 гг. работал в Институте мировой экономики и международных отношений Академии Наук СССР/РАН. Автор свыше 170 публикаций. Направления научной специализации: глобальные проблемы и их европейские измерения, субрегиональные группировки в Европе, внешняя политика стран Северной Европы. Владеет английским, шведским, норвежским, датским и немецким языками.

Журкин Виталий Владимирович, д-р ист. наук, профессор, действительный член (академик) РАН, почетный директор Института Европы РАН. Лауреат Государственной премии СССР, член Научного совета МИД России, заместитель председателя Комитета РАН по международной безопасности и контролю над вооружениями. Действительный член Европейской Академии наук, искусств и литературы, Всемирной академии искусств и наук. В 1951 г. окончил факультет международных отношений МГИМО. В 1970–1987 гг. — заместитель директора Института США и Канады АН СССР, член Президиума РАН (1990–1998), основатель и директор Института Европы РАН (1987–1999). Автор 200 научных работ, в том числе восьми монографий, изданных в России, Германии, США, Австрии, Болгарии. Направления научной специализации: международные отношения, глобальная и европейская безопасность, военно-политическая стратегия, ограничения и сокращения вооружений. Владеет английским и французским языками.

Завьялова Елена Борисовна, канд. экон. наук, доцент кафедры мировой экономики, заместитель декана факультета международных экономических отношений МГИМО. В 1997 г. окончила факультет международных отношений МГИМО. Автор более 50 научных публикаций, в том числе одной монографии, пяти учебных пособий, двух экономических словарей. Направления научной специализации: экономика ЕС, экономика России, национальная экономическая безопасность. Владеет английским и немецким языками.

Загорский Андрей Владимирович, канд. ист. наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем войны и мира МГИМО. В 1981 г. окончил факультет международных отношений МГИМО. В 1992–1999 гг. — проректор МГИМО по научной работе, в 1999–2005 гг. — старший вице-президент, директор проекта Института Восток — Запад (Прага); профессор Женевского центра политики безопасности; заместитель директора Института прикладных международных исследований (Москва); заместитель руководителя московского отделения Фонда им. К. Аденауэра. Автор более 200 публикаций. Направления научной специализации: внешняя политика России, европейская безопасность, международные отношения на постсоветском пространстве, контроль над вооружениями. Владеет английским и французским языками.

Исаченко Татьяна Михайловна, канд. экон. наук, доцент кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей, заместитель декана факультета международного бизнеса и делового администрирования МГИМО. Член Российской ассоциации международных исследований (РАМИ), член редакционных советов журналов «International Journal of Trade and Global Management» и «International Journal of Economic Policy in Emerging Economies». В 1986 г. окончила факультет международных экономических отношений МГИМО. Автор более 20 научных работ, включая главы в коллективных монографиях. Направления научной специализации: многостороннее регулирование торговли, региональные торговые соглашения, торговая политика ЕС. Владеет английским, чешским и французским языками.

Кавешников Николай Юрьевич, канд. полит. наук, зав. центром политической интеграции Института Европы РАН, доцент кафедры европейской интеграции МГИМО. В 1996 г. окончил географический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, в 1998 г. — юридический факультет Международного института экономики и права. Автор более 70 научных работ, включая брошюры, главы в коллективных монографиях и пять публикаций в зарубежных изданиях (Бельгия, Германия, Великобритания, Италия). Направления научной специализации: отношения между Россией и Европейским Союзом, энергетическая политика ЕС, институты ЕС, внешняя политика ЕС. Владеет английским и французским языками.

Кондратьева Наталия Борисовна, канд. экон. наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. Лауреат Фонда содействия отечественной науке Президиума РАН, компаний «Сибнефть» и «Русский Алюминий» за 2001–2003 гг. В 1994 г. окончила географический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Автор свыше 40 научных публикаций, одной монографии. Направления научной

специализации: единый внутренний рынок ЕС, региональная политика ЕС. Владеет французским и английским языками.

Лукшик Лилла (Luksik Lilla), аспирантка кафедры европейской интеграции МГИМО, гражданка Венгрии. В 2006 г. с отличием закончила факультет международных экономических отношений МГИМО. Представила к защите диссертацию на соискание ученой степени кандидата экономических наук по теме «Роль Вышеградской группы в формировании общей энергетической политики Евросоюза». Владеет венгерским, русским, английским и немецким языками.

Медеубаева Жанар Муратбековна, канд. ист. наук, доцент, зав. кафедрой международных отношений Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева (г. Астана, Казахстан), гражданка Казахстана. В 1989 г. окончила исторический факультет Казахского государственного университета. Автор двух учебных пособий и более 40 статей. Направления научной специализации: внешняя политика Республики Казахстан и ее отношения с Европейским Союзом, энергетическая, транспортная и экологическая политика ЕС. Владеет русским, казахским и английским языками.

Потемкина Ольга Юрьевна, канд. ист. наук, заведующая отделом исследования европейской интеграции Института Европы РАН, доцент кафедры европейской интеграции МГИМО. В 1976 г. окончила исторический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Автор свыше 60 научных работ. Ряд публикаций вышли в свет за рубежом. Направления научной специализации: Европейский Союз и Россия, расширение ЕС, общеевропейское сотрудничество по внутренней безопасности, внешняя политика ЕС, иммиграционная политика и правопорядок ЕС. Владеет французским и английским языками.

Савостин Сергей Евгеньевич, аспирант кафедры европейской интеграции МГИМО. В 2005 г. с отличием закончил факультет международных отношений МГИМО, в 2007 г. — также с отличием магистратуру МГИМО по направлению «Европейские исследования». Готовит диссертацию на соискание ученой степени кандидата экономических наук по теме «Общая экономическая политика как инструмент повышения конкурентоспособности экономики ЕС». Владеет английским и немецким языками.

Стрежнева Марина Вадимовна, д-р полит. наук, зав. сектором институциональных проблем международных отношений ИМЭМО РАН, профессор кафедры европейской интеграции МГИМО. Доктор философии Манчестерского университета (Великобритания). В 1977 г. окончила факультет международной журналистики МГИМО. Опубликовала 90 научных работ. Индивидуальная монография «Европейский союз и СНГ: сравнительный анализ институтов» вышла в России и США. Направления научной специализации: политиче-

ская интеграция, наднациональные институты, теории региональной интеграции, многоуровневое управление в ЕС. Владеет английским и французским языками.

Тэвдой-Бурмули Александр Изяславович, канд. полит. наук, доцент кафедры европейской интеграции МГИМО. В 1991 г. окончил исторический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Работал в Институте Европы РАН. Автор 40 научных работ. Направления научной специализации: европейская интеграция; национализм, регионализм и проблемы идентичности в современной Европе, трансатлантические связи ЕС. Владеет английским и французским языками.

Фрумкин Борис Ефимович, канд. экон. наук, доцент, зав. сектором исследований АПК Института экономики РАН, доцент кафедры европейской интеграции МГИМО. Член Вольного экономического общества России, Ассоциации европейских исследований (Россия), Европейской и Российской ассоциаций аграрных экономистов. Член редколлегии журнала «Мир перемен» (Россия) и программного совета журнала «Вопросы аграрной экономики» (Польша). В 1971 г. окончил экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Автор свыше 200 научных работ, включая две монографии. Направления научной специализации: аграрная экономика, сельскохозяйственная политика ЕС, экономика стран ЦВЕ, экономическая политика Польши. Владеет английским и польским языками.

Цибулина Анна Николаевна, преподаватель кафедры европейской интеграции МГИМО. В 2004 г. с отличием окончила Институт внешнеэкономических связей МГИМО. В 2004–2007 гг. являлась аспиранткой кафедры европейской интеграции, в 2010 г. представила к защите диссертацию на соискание ученой степени кандидата экономических наук «Расширение экономического и валютного союза ЕС». В 2006–2007 гг. проходила научную стажировку на кафедре «Россия — ЕС» Католического университета Лёвена (Бельгия). Направления научной специализации: валютная интеграция, финансовые рынки ЕС, банковская система, отношения России и ЕС. Владеет английским и немецким языками.

Шмелев Николай Петрович, д-р экон. наук, профессор, действительный член (академик) РАН, директор Института Европы РАН. Член Экономического совета при Правительстве РФ, член Комиссии по правам человека при Президенте РФ. Награжден орденом Почета и медалью «За доблестный труд». В 1958 г. окончил экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Более полувека трудится в Академии наук СССР/РАН. Вел научную работу в Институте экономики, Институте экономики мировой социалистической системы, Институте США и Канады, в 1992 г. стал заместителем директора Института Европы. Автор и соавтор свыше 70 монографий и более 200 научных статей, многие работы опубликованы

за рубежом. Явился одним из инициаторов широкого обсуждения реформ отечественной экономики в ходе перестройки 1985–1991 гг. Направления научной специализации: экономика России, мировая экономика, теория всемирного разделения труда и международных экономических отношений. Владеет английским и французским языками.

Юрьева Татьяна Валерьевна, канд. ист. наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО. Член Российской ассоциации международных исследований (РАМИ). В 1972 г. окончила факультет международной журналистики МГИМО. С 1975 г. после окончания очной аспирантуры преподает в МГИМО. Соавтор семи учебников и учебных пособий по международным отношениям, автор 30 научных публикаций, вышедших России и за рубежом. Направления научной специализации: международные отношения, европейская безопасность и внешняя политика России. Владеет французским и английским языками.

БИОГРАФИЧЕСКИЙ СПРАВОЧНИК

Аденауэр Конрад (Adenauer, Konrad) (1876–1967) — германский политический деятель, первый Федеральный канцлер ФРГ (1949–1963), основатель и председатель Христианско-демократического союза (1946–1966). В 1950 г. поддержал «Декларацию Шумана», готовил и подписал договоры о ЕОУС, ЕЭС и Евратоме. Содействовал франко-германскому примирению и вовлечению Германии в европейскую интеграцию.

Ахтисаари Марти (Ahtisaari, Martti) (род. 1937) — финский дипломат, Президент Финляндии (1994–2000), лауреат Нобелевской премии мира. Возглавлял миротворческую деятельность ООН и ОБСЕ в различных регионах мира. Внес вклад в урегулирование ситуации на Балканах после распада Югославии. Способствовал вступлению Финляндии в ЕС и становлению «Северного измерения».

Балаша Бела (Balassa, Béla) (1928–1991) — венгерский и американский экономист, профессор университета Джона Хопкинса, советник Всемирного Банка. Автор научных работ по международным экономическим отношениям, внес значительный вклад в развитие теории региональной экономической интеграции.

Баррозу Жозе Мануэл Дурау (Barroso, José Manuel Durão) (род. 1956) — португальский политический деятель, Премьер-министр Португалии (2002–2004), с 2004 г. — Председатель Европейской комиссии. Сыграл ключевую роль в преодолении конституционного кризиса в ЕС, подготовке и вступлении в силу Лиссабонского договора.

Блэр Энтони (Blair, Anthony) (род. 1953) — британский политический деятель, премьер-министр Великобритании (1997–2007). Вместе с Президентом Франции Жаком Шираком подписал Декларацию Сен-Мало (1998), открывшую путь к формированию оборонной идентичности ЕС. Стимулировал процесс реформирования общего бюджета ЕС.

Брандт Вилли (Brandt, Willi) (1913–1992) — немецкий политический и государственный деятель, социал-демократ, участник антифашистского движения, министр иностранных дел, федеральный канцлер ФРГ (1969–1974), Президент Социалистического интернационала (1976–1992), лауреат Нобелевской премии мира. Реализованная им Восточная политика (Ostpolitik) способствовала развитию отношений ФРГ с СССР и другими социалистическими странами.

Брежнев Леонид Ильич (1906–1982) — советский государственный деятель, Генеральный секретарь ЦК КПСС (1964–1982). С его

именем связывают ввод войск Варшавского договора в Чехословакию (1968), политику разрядки международной напряженности в 1970-е годы и подписание Хельсинских соглашений (1975), способствовавших стабилизации военно-политической обстановки в Европе и развитию связей между Западом и Востоком.

Бриан Аристид (Briand, Aristide) (1862–1932) — французский политический деятель, министр иностранных дел и Премьер-министр Франции (1909–1929 с перерывами), лауреат Нобелевской премии мира. Внес вклад в восстановление мира в Европе после Первой мировой войны. В числе первых предложил идею создания Европейского Союза на принципах федерации (1929).

Бругманс Хендрик (Brugmans, Hendrik) (1901–1997) — нидерландский писатель и политический деятель, идеолог европейского федерализма, один из создателей Союза европейских федералистов, ректор Колледжа Европы в Брюгге (1950–1972). На открытии Конгресса Европы в Гааге (1948) призвал создать объединение европейских стран с наднациональными органами.

Вернер Пьер (Werner, Pierre) (1913–2002) — люксембургский политический деятель и экономист, Премьер-министр Люксембурга (1959–1974, 1979–1984). Принимал активное участие в создании ЕОУС и ЕЭС, способствовал достижению Люксембургского компромисса (1966), разработал принципы европейской валютной интеграции, позволившие создать «валютную змею», а позже ввести единую валюту — евро.

Герхардсен Эйнар (Gerhardsen, Einar) (1897–1987) — норвежский политический деятель, лидер Норвежской рабочей партии, Председатель Стортинга (парламента), трижды становится Премьер-министром страны. Внес вклад в становление «северного сотрудничества» между скандинавскими странами после Второй мировой войны.

де Голль Шарль (de Gaulle, Charles) (1890–1970) — французский политический деятель, генерал, лидер французского Сопротивления, Президент Франции (1959–1969). Содействовал франко-германскому примирению, противостоял росту влияния США в Европе, добивался сохранения Францией национального суверенитета в рамках ЕС. Выдвинул концепцию «Европы от Атлантики до Урала», способствовал развитию отношений с СССР и разрядке международной напряженности на континенте.

Горбачев Михаил Сергеевич (род. 1931) — советский политический деятель, Генеральный секретарь ЦК КПСС (1985–1991), первый Президент СССР (1990–1991), лауреат Нобелевской премии мира. Проводил политику «перестройки» — глубоких политических и экономических реформ СССР. С его именем связывают распад СССР и советского блока, окончание холодной войны и объединение Германии.

Громыко Андрей Андреевич (1909–1989) — советский государственный деятель и дипломат, министр иностранных дел (1957–1985), Председатель Президиума Верховного Совета СССР (1985–1988), доктор экономических наук. Стоял у истоков ООН, сыграл

ключевую роль в подписании Хельсинских соглашений и закреплении послевоенных границ в Европе. Содействовал разрядке международной напряженности.

Давиньон Этьенн (Davignon, Etienne) (род. в 1932 г.) — бельгийский политический деятель, дипломат и бизнесмен, заместитель Председателя Европейской комиссии (1977—1984). Руководил группой экспертов, представившей проект создания Европейского политического сотрудничества (1970), сыграл ключевую роль в становлении научно-технической политики ЕС.

Делор Жак (Delors, Jacques) (род. 1925) — французский финансист и политический деятель, социалист, министр экономики и финансов Франции (1981—1984), председатель Европейской комиссии (1985—1995). Под его руководством завершено создание Единого внутреннего рынка, принят Договор о Европейском Союзе, начат переход к единой валюте, заключены соглашения об ассоциации со странами ЦВЕ и соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Россией и другими участниками СНГ.

Дойч Карл Вольфганг (Deutsch, Karl Wolfgang) (1912—1992) — американский политолог и социолог, профессор Массачусетского технологического института, Йельского и Гарвардского университетов. Разработал информационно-кибернетическую модель политической организации. Предложенная им теория коммуникации относится к числу базовых интеграционных теорий. **Ельцин Борис Николаевич (1931—2007)** — советский партийный и российский государственный деятель, первый Президент России (1991—1999). Проведенные им реформы способствовали развитию демократии, правового государства и открытой рыночной экономики. С его именем связаны две военные кампании в Чечне (1994, 1999). Во время Президентства Ельцина Россия и ЕС сформировали правовую и политическую основу отношений, подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (1994).

Иржи из Подебрад (Jiří z Poděbrad) (1420—1471) — чешский мыслитель и государственный деятель, правитель, позже король Чехии (1458—1471). Предложил создать для борьбы с турками христианский союз европейских народов с общими институтами и нормами. В русскоязычной литературе обычно именуется Иржи Подебрад.

Кок Вим (Kok, Wim) (род. 1938) — нидерландский общественный и политический деятель, министр финансов (1989—1994), Премьер-министр Нидерландов (1994—2002). В 2004 г. руководил экспертной группой, которая провела независимую экспертизу Лиссабонской стратегии и предложила пути ее реформирования.

Коль Гельмут (Kohl, Helmut) (род. 1930) — немецкий государственный и политический деятель, член христианско-демократического союза, Федеральный канцлер Германии (1982—1998). Сыграл важную роль в объединении Германии, внес вклад в разработку и подписание Договора о Европейском Союзе, содействовал введению единой европейской валюты и «коммунитаризации» «третьей опоры» ЕС.

Коменский Ян Амос (Komensky, Jan Amos) (1592–1670) — чешский мыслитель-гуманист, писатель, педагог, автор классно-урочной системы обучения, составитель первого полного словаря чешского языка. Видел в общеевропейском языке залог европейского примирения и объединения.

Крюсе Эмерик (Crusé, Emeric) (ок. 1590–1648) — французский монах, мыслитель и педагог, преподаватель математики в Париже. Сформулировал идею о свободной торговле как факторе общеевропейского мира.

фон Куденхове-Калерги Рихард (Coudehove-Kalergi, Richard) (1894–1972) — австрийский политический деятель, граф. Основатель Панъвропейского движения (1923) и Европейского парламентского союза (1947), редактор журнала «Пан-Европа» (1924–1938). В манифесте «Пан-Европа» (1923) сформулировал идею таможенного союза и широкого объединения европейских стран.

Лами Паскаль (Lamy, Pascal) (род. 1947) — французский политический деятель и бизнесмен, социалист, глава кабинета Председателя Европейской комиссии Жака Делора (1984–1994), член Европейской комиссии, ответственный за внешнюю торговлю (1999–2004), от. с 2005 г. — Генеральный директор ВТО, почетный Президент экспертной группы «Наша Европа» (Notre Europe).

Липпонен Пааво (Lipponen Paavo) (род. 1941) — финский политический деятель, Премьер-министр (1995–2003), спикер Парламента (2003–2007), Председатель Социал-демократической партии Финляндии (1993–2005). Добился усиления роли Финляндии и других малых стран в ЕС, способствовал развитию «северного измерения» и реформе институтов Евросоюза при подготовке конституционного договора.

Мадзини Джузеппе (Mazzini, Giuseppe) (1805–1872) — итальянский общественный деятель, революционер. В 1831 г. основал общество «Молодая Италия», ставившего целью освобождение итальянских земель от австрийского господства и их последующее объединение. Активный сторонник объединения демократических и революционных движений в Европе, автор идеи Соединенных Штатов Европы.

Макшерри Рей (McSharry Ray) (род. 1938) — ирландский политический деятель и бизнесмен, занимал различные министерские посты, член Европейской комиссии (1989–1992). В 1992 г. провел системную реформу Общей сельскохозяйственной политики ЕС.

Мансхолт Сикко (Mansholt, Sicco) (1908–1995) — нидерландский политический деятель и экономист, министр сельского хозяйства Нидерландов, член Еврокомиссии (1958–1973) и ее Председатель (1972–1973). Разработал и внедрил принципы и механизмы Общей сельскохозяйственной политики ЕС. В 1968 г. предложил ее первую реформу, известную как «План Мансхолта».

Марк Александр (Marc, Alexandre) (1904–2000) — французский общественный деятель российского происхождения. Один из основоположников и первый Генеральный секретарь Союза европейский

федералистов, основанного в 1946 г. в Париже. В 1954 г. по его инициативе в Ницце был учрежден действующий поныне Международный центр европейского образования.

Медведев Дмитрий Анатольевич (род. 1965) — российский государственный и политический деятель, с 2008 г. — Президент Российской Федерации. В июне 2008 г. выступил с инициативой разработать Договор о европейской безопасности, призванный окончательно устранить последствия холодной войны. На саммите Россия — ЕС в ноябре 2009 г. вместе с председателем Европейской комиссии Ж.М. Баррозу выдвинул концепцию «Партнерства ради модернизации».

Меркель Ангела (Merkel, Angela) (род. 1954) — немецкий политик, с 2000 г. — лидер партии Христианско-демократический союз, с 2005 г. — Федеральный канцлер Германии. Внесла вклад в разрешение конституционного кризиса в ЕС и подготовку Лиссабонского договора, способствовала урегулированию кризиса в еврозоне весной 2010 г.

Монне Жан (Monnet, Jean) (1888—1979) — французский политический деятель, экономист и финансист, глава Высшего руководящего органа ЕОУС (1952—1955), основатель и председатель Комитета действий за создание Соединенных Штатов Европы (1955—1975). Разработал концептуальные основы европейской интеграции, сыграл ключевую роль в подготовке «Декларации Шумана» и Договора об учреждении ЕОУС.

Моро Альдо (Моро, Aldo) (1916—1978) итальянский политик и государственный деятель, занимал различные министерские посты, Председатель Совета министров Италии (1963—1968, 1974—1976). Выступал за участие в правительстве всех политических сил, включая коммунистов. Подписал от имени ЕЭС Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975). В 1978 г. был похищен группировкой «Красные бригады» и позже найден мертвым.

Пенн Уильям (Penn, William) (1644—1718) — английский философ и политический деятель, противник абсолютизма и лидер английских квакеров. Автор одного из проектов объединения Европы — создания Европейской лиги. Эмигрировал в Америку, в 1682 г. основал колонию Пенсильвания в Новой Англии и Филадельфия.

Проди Романо (Prodi, Romano) (род. 1939) — итальянский экономист, политик и государственный деятель, Председатель совета министров Италии, Председатель Европейской комиссии (1999—2004). С его именем связаны введение единой европейской валюты, подписание Амстердамского и Ниццкого договоров, а также вступление в ЕС десяти новых стран в мае 2004 г.

Путин Владимир Владимирович (род. 1952) — российский государственный и политический деятель, Президент Российской Федерации (2000—2008), с 2008 г. — Председатель Правительства РФ. Во время его Президентства была утверждена Концепция внешней

политики РФ, где Европа названа вторым по значимости приоритетом, Россия и ЕС приняли «дорожные карты» четырех пространств углубленного сотрудничества и начали переговоры с целью заключить соглашение о стратегическом партнерстве.

Пфлимлен Пьер (Pflimlin, Pierre) (1907–2000) — французский политик, соратник Робера Шумана, занимал различные министерские посты, Председатель Парламентской ассамблеи Совета Европы (1963–1966), первый Председатель Европейского парламента (1984–1987). В 1951 г. выдвинул французский проект Общей сельскохозяйственной политики ЕС, содействовал расширению бюджетных полномочий Европарламента.

Саркози Николя (Sarközy, Nicolas) (род. 1955) — французский государственный и политический деятель, занимал различные министерские посты, с 2007 г. — Президент Франции. Инициатор создания Средиземноморского союза. Содействовал вступлению в силу Лиссабонского договора, мирному урегулированию военного конфликта в Южной Осетии 2008 г. на основе «Плана Медведева — Саркози», а также преодолению кризиса в еврозоне 2010 г.

Солана Хавьер (Solana, Javier) (род. 1942) — испанский ученый-физик и политический деятель, член Испанской социалистической рабочей партии, занимал различные министерские посты, Генеральный секретарь НАТО (1995–1999), Генеральный секретарь Совета ЕС и Высокий представитель по ОВПБ (1999–2009). Содействовал развитию общей политики безопасности и обороны ЕС.

Спинелли Альтиери (Spinelli, Altiero) (1907–1986) — итальянский политик и общественный деятель, активист движения против фашистского режима Муссолини. В 1941 г., находясь в заключении, вместе с Эрнесто Росси написал памфлет «К свободной и единой Европе» (1941), ставший программным документом Европейского федералистского движения.

де Сюлли Максимилиен (de Sully, Maximilien) (1559–1641) — французский политик, герцог, ближайший советник короля Генриха IV, фактический глава Правительства Франции (1594–1614). Провел реформы, позволившие оздоровить французскую экономику после периода религиозных войн. Автор «Великого проекта» объединения европейских государств под руководством Франции.

Трише Жан-Клод (Trichet, Jean-Claude) (род. 1942) — французский экономист и финансист, управляющий Банком Франции, с 2003 г. — президент Европейского центрального банка. Содействовал развитию механизмов денежно-кредитной политики ЕЦБ, сыграл ключевую роль в стабилизации банковской системы еврозоны во время мирового экономического кризиса 2008–2009 гг.

Тэтчер Маргарет (Thatcher, Margaret) (род. 1925) — британский политический деятель, лидер консервативной партии (1975–1990), Премьер-министр Великобритании (1979–1990). Будучи поборницей неоллиберализма, настаивала на реформе общего бюджета ЕС — сокращении дотаций сельскому хозяйству и увеличении расходов

на инновации. Добилась принятия в 1984 г. «британской скидки». Внесла вклад в формирование Единого внутреннего рынка ЕС. Способствовала росту авторитета М.С. Горбачева в Европе.

Фишлер Франц (Fischler, Franz) (род. в 1946 г.) — австрийский политический деятель, министр сельского и лесного хозяйства Австрии (1989–1994), член Еврокомиссии (1994–2004) Участвовал в переговорах о вступлении Австрии в ЕС, разрабатывал программу «Повестка дня 2000». В 2004 г. провел очередную системную реформу ОСП.

Хаас Эрнст Бернард (Haas, Ernst Bernard) (1924–2003) — американский политолог немецкого происхождения, профессор университета Беркли в Калифорнии. Занимался теорией международных отношений, основоположник неофункциональной теории региональной интеграции, которая широко используется в практике Евросоюза.

Хоффман Стэнли (Hoffmann, Stanley) (род. в 1928 г.) — французский и американский политолог, в 1968 г. основал Гарвардский центр европейских исследований. Автор работ по теории международных отношений. В 1960–1970-е годы отстаивал межгосударственный подход к региональной интеграции и критиковал неофункционализм.

Черчилль Уинстон (Churchill, Winston) (1874–1965) — британский политик и государственный деятель, Премьер-министр Великобритании (1940–1945, 1951–1955). Способствовал объединению европейских стран в борьбе с нацистской агрессией. В 1946 г. призвал к широкому франко-германскому сотрудничеству и движению к Соединенным Штатам Европы. Один из инициаторов учреждения Совета Европы (1949)

Шуман Робер (Schuman, Robert) (1886–1963) — французский политический деятель, участник Сопrotивления, Премьер-министр (1947–1948) и министр иностранных дел Франции (1948–1953), Председатель Ассамблеи европейских сообществ (1958–1960). Основоположник европейской интеграции, автор «Декларации Шумана» (1950), предложившей создать франко-германское сообщество угля и стали. Активно участвовал в подготовке Договора о ЕОУС.

Эрландер Tage (Erlander, Tage) (1901–1985) — шведский политический деятель, лидер Социал-демократической партии и Премьер-министр Швеции (1946–1969). После Второй мировой войны способствовал развитию интеграционных процессов на Севере Европы.

д'Эстен Валери Жискара (d'Estaing, Valery Giscard) (род. 1926) — французский экономист, политический и государственный деятель, основатель Республиканской партии, Президент Франции (1974–1981). В 2002–2004 г. возглавлял Конвент, подготовивший текст Конституции ЕС, которая так и не была принята.

Юнкер Жан-Клод (Juncker, Jean-Claude) (род. 1954) — люксембургский политический деятель, министр финансов (1989–2009), с 1995 г. — Премьер-министр Люксембурга, с 2005 г. — Председатель Еврогруппы. Разрабатывал положения об Экономическом и валютном союзе, вошедшие в Маастрихтский договор. Способствовал координации экономической политики государств-членов и укреплению бюджетной дисциплины.

Содержание

<i>Предисловие</i>	5
<i>Сокращения</i>	8

Раздел I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Глава 1. Региональная интеграция: основные понятия	12
Глава 2. Теории интеграции.	31
Глава 3. Интеграционные объединения в современном мире	42
Глава 4. Европейские проекты и идейные предпосылки европейской интеграции.	58
Глава 5. История развития Европейского Союза	81
Глава 6. Европейская ассоциация свободной торговли	118
Глава 7. История валютного сотрудничества в Европе	124

Раздел II. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СИСТЕМА ЕС

Глава 8. Институты и система принятия решений	140
Глава 9. Основы права ЕС	161
Глава 10. Лиссабонский договор и идея Конституции ЕС	176
Глава 11. Финансовые ресурсы и учреждения	186

Раздел III. НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕС

Глава 12. Экономический и валютный союз.	204
Глава 13. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны.	229
Глава 14. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия.	254
Глава 15. Стратегия устойчивого развития ЕС	273
Глава 16. Общая сельскохозяйственная политика.	286
Глава 17. Региональная политика.	308
Глава 18. Социальная политика	321
Глава 19. Конкурентная политика	332
Глава 20. Транспортная политика	341
Глава 21. Научно-техническая политика	352

Глава 22. Экологическая политика	364
Глава 23. Энергетическая политика	374
Глава 24. Политика в области образования и культуры	385
Глава 25. Расширение Европейского Союза	396
Глава 26. Расширение зоны евро	416

Раздел IV. ЕС В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Глава 27. Общая торговая политика ЕС	426
Глава 28. Международные позиции евро	441
Глава 29. Отношения ЕС со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна	455
Глава 30. Отношения ЕС со странами Северной Америки	468
Глава 31. Отношения ЕС со странами Азии	483
Глава 32. Отношения ЕС со странами Латинской Америки	495
Глава 33. «Северное измерение» в политике ЕС	509
Глава 34. Европейская политика соседства	519

Раздел V. СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И ЕС

Глава 35. Отношения Россия — ЕС: история и современное состояние	532
Глава 36. Четыре пространства углубленного сотрудничества России и ЕС	553
Глава 37. Торговое и экономическое сотрудничество России и ЕС	572
Глава 38. Энергетический диалог России и ЕС	591
Глава 39. Евро в России	603

Раздел VI. ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ

Глава 40. Интеграционные процессы на севере Европы	614
Глава 41. Вышеградская группа	634
Глава 42. Черноморское экономическое сотрудничество	643
Глава 43. Интеграционные процессы на постсоветском пространстве	653
Глава 44. СНГ в большой Европе	677
Глава 45. Россия в процессах интеграции и глобализации	691
<i>Сведения об авторах</i>	<i>705</i>
<i>Биографический справочник</i>	<i>711</i>

Учебное издание
ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Учебник

Редактор *Т.М. Ершова*
Корректор *Е.Е. Андреева*
Компьютерная верстка
и графика *С.Б. Лыскова*
Художники *Е. Иванов, Н.Г. Столярова*

Санитарно-эпидемиологическое заключение
№77.9902.953.Д.004013.06.04

Подписано в печать 20.11.2010.
Формат 60 × 90/16. Усл. печ. л. 45,0.
Тираж 1500 экз. Заказ №

Издательский Дом «Деловая литература»
109518, Москва, Люблинская ул., д. 5, к. 2
e-mail: delovajalit@mail.ru

ISBN 9785-93211-04-92



9 785932 110492