ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

СОВРЕМЕННАЯ ЕВРОПА:

60 ЛЕТ ПОСЛЕ РИМСКИХ ДОГОВОРОВ

Часть I

МОСКВА 2017

30 лет
Институт Европы РАН

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

СОВРЕМЕННАЯ ЕВРОПА: 60 ЛЕТ ПОСЛЕ РИМСКИХ ДОГОВОРОВ

Часть I.

**Доклады Института Европы
№ 340**

Москва 2017

УДК 327.7:[341.217(4)+[339.923:061.1ЕС]](091)
ББК 66.4(4),60+65.5(4)-65
С56

Редакционный совет:
Ал.А. Громыко (председатель),
Е.В. Ананьева (шеф-редактор), Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Ответственные редакторы Е.А. Маслова, О.Ю. Потемкина,
редакторы Е.В. Ананьева, М.Л. Грачёва, Е.В. Дрожжина

Рецензенты:
Кавешников Николай Юрьевич, кандидат политических наук
Энтин Марк Львович, доктор юридических наук

Номер государственной регистрации: № 115022670064
«Комплексные исследования экономического, политического и социального развития стран и регионов Европейского континента на современном этапе»

Современная Европа: 60 лет после Римских договоров. Ч. I = Contemporary Europe: 60th anniversary of the Treaties of Rome. P. I : / [отв. редакторы Е.А. Маслова, О.Ю. Потемкина]. – М. : Ин-т Европы РАН , 2017. – 118 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 340). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-090-3.

Сборник статей подготовлен на основе докладов участников конференции «Современная Европа: 60 лет после Римских договоров», которая прошла в Институте Европы 29 марта 2017 г. Первая часть сборника посвящена истории становления ЕЭС-ЕС, современному положению и возможным сценариям развития ЕС в свете Брекзита. Вторая часть включает статьи о странах, которые присоединились к европейскому проекту позднее (Греция, Испания, Кипр, государства Северной Европы), а также странах-кандидатах и тех, кто ещё только стремится в Европейский союз (Балканскому региону и государствам Южного Кавказа).

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-090-3

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2017

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

CONTEMPORARY EUROPE: 60TH ANNIVERSARY OF THE TREATIES OF ROME

Part I.

Reports of the Institute of Europe
№ 340

Moscow 2017

Аннотация

Сборник статей подготовлен на основе докладов участников конференции «Современная Европа: 60 лет после Римских договоров», которая прошла в Институте Европы 29 марта 2017 г. Первая часть сборника посвящена истории становления ЕЭС-ЕС, современному положению и возможным сценариям развития ЕС в свете Брекзита. Авторы анализируют глобальные вызовы, с которыми столкнулся ЕС за последнее время: последствия мирового экономического кризиса, кризис идентичности, наплыв мигрантов, выстраивание стратегического партнёрства с новой администрацией США. Особое внимание уделено странам-основательницам и, прежде всего, франко-германскому тандему: авторы выявили не только исторические противоречия, которые пришлось преодолевать Франции и Германии, но и новые проблемы лидерства в свете современного кризиса в ЕС. Вторая часть включает статьи о странах, которые присоединились к европейскому проекту позднее, а также странах-кандидатах и тех, кто ещё только стремится в Европейский союз.

Annotation

This collection of articles follows the international conference, which was held at the Institute of Europe on 29 March 2017. The first volume is devoted to the history of the EEC-EU, the current situation and possible scenarios of EU development in light of Brexit. The authors analyze global challenges, which the EU has faced in recent years: the consequences of the world economic crisis, European identity crisis, migrants' inflow, strategic partnership with the new U.S. administration. Special attention is paid to the founding countries, above all, the Franco-German tandem: the authors reveal not only the historical contradictions that France and Germany had to overcome, but also the new problems of leadership due to the current crisis in the EU. The second part focuses upon the countries that joined the European project at a later date, candidate countries and those who still aspire to join to the European Union.

СОДЕРЖАНИЕ

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ:
ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ……. 7
Бабынина Л.О. ЕС после Брекзита:
выбор пути развития……7
Алонци Р. Кризис идентичности ЕС:
исторические подходы……...13
Зонова Т.В. Публичная дипломатия в рамках
европейского интеграционного процесса……21
Биссон Л.С. Иммиграционная политика
Европейского союза: этапы гармонизации
и современное состояние…….. 30
Михайленко Е.Б., Михайленко В.И. Европейский
интеррегионализм в XXI веке: постановка
научной проблемы……. 39
Кондратьева Н.Б. Переговоры о Транс-
атлантическом партнёрстве: есть ли
у них будущее?.....47
Говорова Н.В. Бедность и неравенство – вызов
европейскому интеграционному процессу……..51
Красиков А.А. ЕС vs РФ…….. 61

СТРАНЫ-ОСНОВАТЕЛИ ЕЭС-ЕС……65
Рубинский Ю.И. Франко-германский тандем:
прошлое и будущее……...65
Райнхардт Р.О. Экономическая дипломатия
Франции на современном этапе……76
Любин В.П. Современный кризис ЕС и позиции
различных политических сил Германии……..84
Маслова Е.А. Истоки евроскептицизма в Италии……97
Авилова А.В. О роли европейского фактора в
послевоенном развитии итальянской экономики……. 104
Осколков П.В. Нидерланды и ЕС: «Фиолетовый
кабинет» М. Рютте (2012–2017 гг.)……... 111

CONTENTS

THE EUROPEAN UNION:
PAST, PRESENT AND FUTURE…….7
Babynina L.O. EU after Brexit: Choosing the Way
of Development……..7
Alonci R. The Identity Crisis in the EU:
Historical Approaches……..13
Zonova T.V. Public Diplomacy in the Frames
of the European Integration Process…… 21
Bisson L.S. The European Union's Immigration policy:
Stages of Harmonisation and Its Current State…… 30
Mikhailenko E.B., Mikhailenko V.I. European
Interregionalism in the XXIst Century:
Definition of the problem…… 39
Kondratieva N.B. Is There a Future for the Transatlantic
Trade and Investment Partnership?.....47
Govorova N.V. Poverty and Inequality as Challenges
to the European Integration Project…… 51
Krasikov A.A. The EU vs the RF……61

THE EEC/EU FOUNDING STATES…….65
Rubinskiy Yu.I. The Franco-German Tandem:
Past and Future…….65
Reinhardt R.O. Economic Diplomacy of France
on a Modern Stage of Development…… 76
Ljubin V.P. The Current Crisis in the EU and the Positions
of the Political Parties of Germany……..84
Maslova E.A. The Origins of Euroscepticism in Italy……97
Avilova A.V. The Role of the European Factor
in the Post-war Development of the Italian Economy……... 104
Oskolkov P.V. The Netherlands and the EU:
the «Violet cabinet» of M. Rutte (2012–2017)……..111

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

Л.О. Бабынина*

ЕС ПОСЛЕ БРЕКЗИТА: ВЫБОР ПУТИ РАЗВИТИЯ

Решение Соединённого Королевства покинуть ЕС стало результатом внутрипартийных противоречий в стране, с одной стороны, а с другой – череды кризисов, поразивших ЕС и поставивших вопрос о правильности вектора развития Европейского союза. Выход страны из состава Союза – явление беспрецедентное, которое, безусловно, наносит ущерб политическому имиджу ЕС. В то же время, он стал поводом остановиться, задуматься и постараться ответить на вопрос, в каком направлении и каким образом должна развиваться дальше европейская интеграция. Правительство Т. Мэй предлагает решать будущие проблемы страны через большую открытость миру[1] как в торгово-экономическом, так и в политическом плане. Представляется, что Европейский союз, наоборот, должен обратиться к разрешению внутренних кризисов и противоречий.

25 марта 2017 г. Европейский союз отмечал 60-летие подписания Римских договоров. И хотя атмосфера на юбилейном саммите была праздничной, те вызовы, с которыми столкнулся в последние годы ЕС, заставили его лидеров вернуться к поиску общих целей и задач интеграционного проекта, а также предложить новые подходы к его реализации. На саммите была подписана Римская декларация[2], в которой сформулирована повестка дня на ближайшие десять лет развития ЕС.

Первое, что необходимо отметить, это состав участников

---

* Бабынина Людмила Олеговна, к.полит.н., руководитель Центра политической интеграции Института Европы РАН, доцент факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

[1] Plan for Britain. The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech. URL: https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech.

[2] European Council. The Rome Declaration. URL: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/3/47244656633_en.pdf.

юбилейного саммита. Присутствовали руководители институтов ЕС и 27 государств-членов. Великобританию, которая начала процедуру выхода из ЕС, на саммит не пригласили. Таким образом, было подчёркнуто, что будущее единой Европы касается только остающихся в составе ЕС. Однако и 27 государствам-членам прийти к консенсусу не всегда удаётся. Новым возмутителем спокойствия стала Польша под руководством правительства партии «Право и справедливость». Разногласия достигли пика в марте 2017 г. на перевыборах Председателя Европейского совета. Польша стала единственной страной, проголосовавшей против назначения на второй срок своего соотечественника Д. Туска. Однако Римскую декларацию премьер-министр Польши Б. Шидло под аплодисменты зала подписала, продемонстрировав таким образом, что определённые границы Польша переступать не намерена.

В подписанной Декларации лидеры ЕС сделали попытку сформулировать среднесрочные ответы на актуальные вызовы, с которыми столкнулся ЕС в настоящее время. Особое внимание они уделили устойчивому экономическому росту и созданию рабочих мест, продвижению идеи социальной Европы, т.е. подчеркнули необходимость максимально учесть насущные нужды граждан ЕС. Кроме того, была отмечена необходимость чётко придерживаться принципа субсидиарности и решать возникающие проблемы на наиболее приближенном к гражданам уровне. Такая позиция руководства ЕС, очевидно, направлена на изменение общего скептического отношения к деятельности Евросоюза среди его граждан и устранение последствий финансово-экономического и долгового кризисов.

В Декларации подтверждается необходимость поддерживать правила единого внутреннего рынка как основы функционирования ЕС, что может в определённом смысле служить официальным ответом на желание Британии сохранить доступ к трём свободам, ограничив свободу передвижения рабочей силы.

В будущем Европейский союз должен иметь хорошо защищённые внешние границы и «устойчивую иммиграционную политику». Очевидно, что такова реакция на острейший миграционный кризис, оказавший огромное влияние на внутреннюю си-

туацию в ЕС и в государствах-членах. Однако эффективная миграционная политика и защита внешних границ Союза, в соответствии с Декларацией, предполагает усиление наднационального компонента и достижение согласия среди государств-членов, чего в реальности не наблюдается: в первую очередь, из-за позиции стран Вишеградской группы в отношении лиц, ищущих убежище[3].

ЕС намерен создать в будущем «более конкурентоспособную и интегрированную оборонную промышленность», а также укрепить общую безопасность и оборону, развивать сотрудничество с НАТО и дополнять её деятельность. Появление таких задач обусловлено опасениями ЕС по поводу отношений с Североатлантическим альянсом при администрации Трампа и обсуждением перспектив создания Европейской армии, что, впрочем, представляется маловероятным.

Наибольший интерес представляют способы достижения поставленных целей на фоне призыва к внутреннему единству Евросоюза. В Декларации отмечается, что ЕС хотел бы продвигаться вперёд всем составом в одном направлении, если необходимо, разными темпами и с разной интенсивностью, оставляя возможность отстающим или сомневающимся присоединиться к интеграционным проектам позже. Таким образом, лидеры ЕС признают, что государства-члены неоднородны, и достичь равномерного и одинакового для всех продвижения интеграционного процесса в настоящих условиях сложо.

Возникает, однако, вопрос, каким образом будет оформлена «Европа разных скоростей». Начало дискуссии на эту тему было положено в Белой книге Комиссии[4], содержащей пять сценариев развития ЕС – от поддержания только единого внутреннего рынка до мощного скачка в углублении интеграции. Между этими крайностями находятся сценарии, предполагающие различную степень продвижения интеграции в разных областях взаимодействия и участия государств-членов в данном процессе.

---

[3] Потемкина О.Ю. Вишеградская группа и «гибкая солидарность». Современная Европа, 2016. № 6. С. 43-52.

[4] European Commission. White Paper on the Future of Europe. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

Если обобщить теоретические разработки и практику интеграционного процесса, то можно выделить три реальные модели реализации идеи «разноскоростной» Европы:

– создание устойчивого ядра, продвигающего интеграционные проекты в большинстве сфер сотрудничества, и периферии, которая поддерживает базисный уровень сотрудничества, например, единый внутренний рынок;

– применение продвинутого (для сферы обороны – структурированного) сотрудничества, при котором группа стран ЕС воплощает какой-либо интеграционный проект вне зависимости от желания или возможности участвовать в нём других государств-членов, и таких проектов может быть несколько;

– собственно разноскоростная интеграция, когда государства-члены движутся к общей цели разными темпами в зависимости от своего желания и возможностей.

Создание устойчивого сочетания ядра и периферии не представляется перспективным и не отвечает задачам поступательного развития интеграционного процесса. Во-первых, сложно определить контуры ядра, т.к. не совпадают политическая и экономическая готовность государств-членов к углублению интеграционных проектов. Во-вторых, страны, попадающие в «периферию», становятся политическими аутсайдерами, чьи интересы не будут учитываться в полной мере. В таких условиях формулирование общих целей для 27 государств-членов становится проблематичным. Безусловно, данное положение вещей не устраивает большинство государств-членов, особенно страны Центральной и Восточной Европы. Однако и «старые» государства-члены, такие как Испания или Италия, окажутся в сложном положении.

Создание групп продвинутого сотрудничества возможно, и даже может быть перспективным. Важно, однако, чтобы такое сотрудничество использовалось для продвижения интеграции, например, в качестве пилотных проектов, которые, в случае их эффективности, станут привлекательными для большинства (или всех) государств-членов и будут встроены со временем в институциональные и правовые рамки ЕС. Вместе с тем, продвинутое сотрудничество, созданное для решения задач узкого

круга стран и направленное на исключение несогласных, может стать деструктивным инструментом. Кроме того, широкое применение данного механизма очень опасно, т.к. ведёт к правовой и политической фрагментации, созданию плохо контролируемых разновекторных проектов вне правовых рамок ЕС, который может в таком случае превратиться в зонтичное объединение без общих целей и задач развития[5]. Мультипликация проектов продвинутого сотрудничества ещё больше снизит прозрачность и понимание смысла интеграции, в первую очередь, для граждан Союза.

Разноскоростная интеграция, при которой государства-члены движутся к общей цели с разной скоростью в зависимости от своих возможностей и желания, что происходит ныне в рамках шенгенской зоны и зоны евро, не противоречит поступательному развитию интеграционного процесса и не несёт угрозу единству группировки. Такой подход означает, что отстающие государства не попадают в состояние изоляции, а их интересы учитываются при выработке решений. В Римской декларации данный механизм признаётся важным, если не основным, в развитии Европейского союза.

Признание разноскоростного движения приоритетным методом реализации интеграционных проектов может потребовать пересмотра основополагающего договора, что в настоящий период в ЕС даже не обсуждается. В то же время механизм продвинутого сотрудничества прописан в действующем Лиссабонском договоре и уже применялся на практике. Поэтому представляется возможным сочетать оба подхода, не допуская, однако, подрыва единства Союза. С учётом предложенных Комиссией сценариев развития ЕС, такой способ продвижения интеграции выглядит вполне вероятным и реализуемым.

Возможна также реализация сценария «практического Союза», согласно которому интеграцию продвигают все государства-члены, но только в тех областях, где присутствует понимание общих целей и задач. Такой метод хорошо зарекомендо-

---

[5] Бабынина Л.О. Применение продвинутого сотрудничества – новый тренд развития Европейского союза. Вестник МГИМО-Университета, 2014. № 4(37). С. 152.

вал себя в ходе интеграции, однако в настоящее время он выглядит малоперспективным, т.к. областей, где отсутствуют серьёзные противоречия между государствами-членами и институтами ЕС, крайне мало. Между тем, ЕС вынужден срочно реагировать на актуальные вызовы, что не предполагает торможения интеграционного развития.

Выход Великобритании из ЕС может сыграть на руку сторонникам интеграции. Великобритания – единственное государство ЕС, которое вне зависимости от находящейся у власти партии проводило политику осторожного и особого участия в интеграции. Британия, главный критик современной модели развития ЕС и главный евроскептик, не будет больше оказывать влияние на принятие решений или тормозить их. Резко сократится объём исключений из общих правил, предоставляемых отдельным государствам-членам, и потенциал тех стран, которые хотели бы получить особые условия в рамках каких-либо интеграционных проектов. Таким образом, правовая фрагментация ЕС заметно снизится. Станет возможным продвигать сотрудничество в сфере обороны и вооружений. В таких условиях важно, чтобы в ЕС не появился новый «возмутитель спокойствия», на роль которого претендует Польша, хотя её нынешняя политика во многом обусловлена позицией правящей партии, а не общим настроением в обществе. Следовательно, одной из основных задач для руководства ЕС должна стать забота о большем учёте интересов государств-членов и их граждан на уровне ЕС, признание неоднородности состава Союза и, главное, неодинакового понимания участниками положительного эффекта от членства в ЕС. Именно поэтому формулирование обновлённых целей развития ЕС, учитывающих интересы различных групп и акторов, представляется столь значимым.

На фоне переговоров о выходе Великобритании из ЕС и высокого уровня евроскептицизма сохранение единства внутри Союза становится одним из существенных факторов его выживания и будущего позитивного развития. Отсутствие общих целей интеграции сделает функционирование ЕС ещё менее понятным для граждан ЕС, что в корне противоречит требованиям повышения прозрачности и демократизации работы Евро-

пейского союза. Для ЕС жизненно необходимо сформулировать новую позитивную повестку дня, наиболее приближенную к нуждам граждан, сбить градус риторики евроскептиков, наглядно показывая населению плюсы интеграционного проекта, найти оптимальное сочетание гибких форматов, в большей степени учитывающих интересы и особенности государств-членов, и сохранить внутреннее единство и эффективность группировки.

Р. Алонци*

КРИЗИС ИДЕНТИЧНОСТИ ЕС: ИСТОРИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

Сегодня очевидно, что Европа переживает эпохальный кризис, который постепенно разрушает её идентичность. Европейский союз не в состоянии приспособиться к возникшему после холодной войны многополярному миропорядку и, главным образом, к воздействию глобализации на динамику международных отношений.

При оценке современных проблем Европы необходим углублённый анализ путей развития европейского сообщества в процессе интеграции. Таким образом, следует рассматривать, как со временем изменились основополагающие условия европейской интеграции, а также определить характер нынешнего кризиса европеизма, отвечая на следующие вопросы: в какой степени нынешний ЕС отражает идеалы Римских договоров 1957 г.? Насколько механизм европейской интеграции соответствует исторической неизбежности построения единой Европы? Как понятие ЕС в качестве виртуального наднационального сообщества взаимодействует с реальностью национального государства при осуществлении европейского политического проекта?

Европа исторически идентифицируется как большое сообщество, в котором сосуществуют разнообразные политические интересы, стремления и восприятия[6]. Тем не менее, во все эпо-

***Алонци Роберта, доктор в области истории международных отношений, доцент кафедры истории международных отношений Сиенского университета (Италия), старший преподаватель кафедры иностранных языков Филологического факультета РУДН.

хи истории Европы были предприняты попытки придать этой бесформенной массе отношений свойства политической единицы. Можно вспомнить об универсалистских амбициях Карла Великого, о гегемонистских замыслах Фридриха Барбароссы, Карла V, о великом проекте Генриха IV, в рамках которого глава французского правительства Сюлли предсказал появление большого христианского совета, представляющего европейские государства по принципу равенства. Аббат Сен-Пьер в 1712 г. мечтал о европейской конфедерации, Сен-Симон теоретизировал на предмет возможного создания наднационального демократического правительства в защиту мира. И. Кант был предшественником В. Вильсона – основателя Лиги Наций. Наполеон был потомком Карла Великого и в то же время предшественником де Голля, так как он исключил из европейского проекта Англию. Мечтали о мирной и единой Европе также Дж. Мадзини и В. Гюго.

Подобные концепции и идеи в процессе политического развития Европы вступали в противоречие с особенностями политических институтов, отражавшими мнение народов, наций, государств-наций, национальных государств, которые не признавали над собой и кроме себя никакой дополнительной легитимной власти[7]. Даже Венский конгресс 1815 г., который предложил первую форму институционального сотрудничества между европейскими государствами и породил современную идею системы международных отношений, оказался консервативным инструментом восстановления статус-кво, чем воспользовались в то время великие державы для управления европейским концертом.

Созданная в 1815 г. Венским конгрессом система обеспечивала до 1914 г. стабильность в международных отношениях, после чего всё же последовал развал Европы. Именно опыт войны вызвал к жизни необходимость тех идей и воззрений, которые легли в основу современного европеизма. Теоретической от-

---

[6] Chabod F. Storia dell'idea d'Europa. Bari: Laterza, 1967; Dawson C. La nascita dell'Europa. Milano: il Saggiatore, 1969; Romano S. Disegno della storia d'Europa dal 1789 al 1989. Milano: TEA, 1994.

[7] Benda J. Spirito europeo. Milano: Edizioni di Comunità, 1950. P. 58.

правной точкой его стало, по сути, обсуждение вопросов послевоенной реконструкции, в котором также приняли участие Соединённые Штаты и Советский Союз.

В. Вильсон и В.И. Ленин разделяли точку зрения о том, что система баланса сил уже не эффективна. Вильсон видел будущее в форме демократии как совокупности условий, порождающих новый миропорядок. Однако демократию воплощала в жизнь неэффективная организация, Лига Наций, т.е. лига независимых государств, обладающих собственной армией, таможенной системой и суверенитетом по отношению либо к другим членам ассоциации, либо к самой ассоциации[8].

Ленин же, со своей стороны, предлагал социализм как единственное средство конструирования миропорядка и утверждения прав рабочего класса против империалистических режимов.

Третья идея о будущем Европы нашла почву в Италии и формировалась на основе критики Вильсона её сторонниками – Дж. Аньелли и А. Кабиати. Недостаток Лиги Наций, по их мнению, состоял в том, что невозможно уравновесить такие «жизненные силы», как нации и государства. Сотрудничество между национальными государствами опирается исключительно на эффективность юридических надстроек, открывая путь к нарушению действующих договоров. Следовательно, федерация остаётся единственной гарантией порядка и безопасности[9].

Первый официальный проект федерации подготовил А. Бриан, французский политический деятель, занимавший, в том числе, пост министра иностранных дел в 1920-х гг. Концепция Бриана была сформулирована в то время, когда по Европе прокатилась волна дипломатического пацифизма. В 1922 г. в Вашингтоне состоялась конференция по разоружению, в 1925 г. был подписан пакт Локарно, в 1926 г. Германия вошла в состав Лиги наций, а в 1928 г. был подписан пакт Бриана-Келлога об отказе от войны в качестве орудия национальной политики.

Меморандум Бриана, представленный членам Лиги Нации в 1930 г., в большей степени предусматривал конфедеративную

---

[8] Einaudi G. La guerra e l’unità europea. Bologna: Il Mulino, 1986. P. 44.
[9] Agnelli G. Cabiati A. Federazione europea o lega delle nazioni? Pordenone: Ed. Studio Tesi, 1976. P. 76.

связь между европейскими государствами, не оказывающую влияния на суверенитет отдельных государств и фактически превращающуюся во внутреннюю систему безопасности самой Лиги. Бриан первым использовал термин «общий рынок» или «Европейское сообщество». Предложение Бриана, однако, не встретило одобрения большинства государств, поскольку не представляло собой соответствующую альтернативу Лиги Наций, которая при отсутствии реального политического руководства сама по себе обеспечивала защиту государственного суверенитета[10].

В своём проекте Бриан ссылался на взгляды дипломата и политика графа Куденхове-Калерги. В те же годы Калерги опубликовал том под названием «Пан-Европа», который до такой степени привлёк внимание общественного мнения, что в 1923 г. образовалось одноимённое политическое движение. В 1926 г. в Вене состоялась первая общеевропейская конференция. В 1930 г. в Берлине был представлен проект Европейского пакта.

Придуманная Калерги система исключала Великобританию (из-за того, что она не была частью континентальной Европы) и Россию (из-за её принадлежности к Евразии). Целью панъевропейской ассоциации было сохранить мир, создав наднациональную структуру, в основе которой лежали обязательный арбитраж и международное сотрудничество. Калерги, тем не менее, хорошо понимал, что ни одна система не может базироваться на принципе отказа от национального суверенитета, хотя в контексте разоружения он придерживался европейского послевоенного устройства, придуманного в Версале[11].

На этом фоне в 1941 г. антифашисты А. Спинелли и Э. Росси написали федералистский манифест Вентотене, согласно которому европейская федерация представляла собой единственную гарантию мирного сотрудничества между азиатскими и американскими народами в ожидании далекого будущего мирового политического единства.

---

[10] Vigilar E. L'Unione Europea all'epoca del progetto Briand. Milano: Giuffrè, 1983. P. 138.

[11] Wilson K. Dussen J.V.D. Coudenhove-Kalergi's Paneuropa. The History of the Idea of Europe. London-New York: Routledge, 1993. P. 99-100.

Манифест Вентотене предлагал принципы, на которые тогдашнее общее мнение обращало особое внимание – создание федеральной армии, денежной единицы, отмена таможенных барьеров и ограничения миграции между государствами, входящими в состав Федерации, прямое представительство в федеральных форумах, общая внешняя политика[12].

Проевропейские тенденции продолжали развиваться после Второй мировой войны, в связи с поражением тоталитарных систем[13], в результате кризиса, который Х. Ортега-и-Гассет охарактеризовал как «доброкачественную опухоль»[14].

После Ялтинской и Потсдамской конференций проевропейские тенденции отражали необходимость прочной интеграции Германии в дипломатическую систему новой Европы. Однако политические правила нового европейского концерта определялись на основании экономического метода. Путь к единой Европе был обусловлен выполнением плана Маршалла по послевоенному восстановлению Европы.

Созданная в 1948 г. Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС) управляла фондами, поступающими в Европейскую программу восстановления (ЕПВ). В ней участвовали 16 европейских стран, за исключением Великобритании. Внутренними факторами слабости системы ОЕЭС выступали психологическая зависимость стран Западной Европы от США, глубокие экономические, культурные и социальные различия между членами организации, франко-немецкое соперничество и, как раз, отсутствие Великобритании.

Переосмысление военной роли Германии после событий Корейской войны предопределило появление Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1950 г. С точки зрения его создателей Р. Шумана и Ж. Моне, необходимо было построить

---

[12] Spinelli A. Rossi E. Il Manifesto di Ventotene. Napoli: Guida Editori, 1982; Spinelli A. Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa (a cura di Pistone S.). Bologna: Il Mulino, 1989; Chiti-Batelli A. L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli. Mandria-Bari-Roma: Lacaita, 1989.

[13] Duroselle J.B. L'idea di Europa nella storia. Milano: Milano Nuova, 1964. P. 432; Weiler J.H.J., Do the new clothes have an emperor? The Constitution of the Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 241.

[14] Ortega y Gasset J. La Ribellione delle masse. Milano: TEA, 1986. P. 134.

единую Европу на основе христианских и демократических ценностей, а также постепенно обеспечить выход Германии из дипломатической изоляции и положить конец вековому франко-германскому антагонизму[15]. После неудачной попытки создать Европейское оборонительное сообщество в 1955 г. Зародился Западноевропейский союз (ЗЕС), консультативная оборонительная организация, способствовавшая перевооружению Германии и её вступлению в НАТО.

Успех ЗЕС показал сложность любой европейской политики, выходящей за пределы экономической интеграции. Следовательно, возобновление проекта европеизма опять стали связывать с экономическими требованиями. В 1955 г. министры иностранных дел шести западноевропейских стран решили встретиться в Мессине, чтобы обсудить предложения стран Бенилюкса о более тесной экономической интеграции. Министры договорились о резолюции, декларирующей важность расширения функций общих учреждений, постепенное слияние национальных экономик, создание общего рынка и достижение координированной социальной политики, с целью восстановить глобальное влияние Европы на международной арене и добиться улучшения уровня жизни её населения. Для выполнения резолюции Мессины был создан Комитет представителей и правительственных экспертов под руководством министра иностранных дел Бельгии П-А. Спаака. Доклад комитета Спаака стал основой переговоров в 1957 г., в результате которых появились два Римских договора (ЕЭС и Евратом).

В заключение определим, о чём свидетельствует путь, который привёл к подписанию Римских договоров?

Идея единой Европы зародилась из потребности регулировать внутриевропейские дипломатические отношения, поэтому Евросоюзу не удалось совершить последующий шаг, т.е. превратить внутренний процесс самоосмысления во внешний – утверждения себя в качестве единственного глобального актора, что подразумевало, фактически, достижение независимости внешней политики, самостоятельное перераспределение отно-

[15] Schuman R. Pour l'Europe. Paris: Nagel, 1963. P. 33-110; Monnet J. Cittadino d'Europa, 75 anni di storia mondiale. Milano: Rusconi, 1928. P. 26.

шений с соседними странами, в частности, с Россией, и переформатирование членства европейских стран в НАТО.

Насколько тщательно разработанный механизм интеграции соответствует исторической неизбежности единой Европы? Осуществление этой идеи требует более высокого уровня политической интеграции, достигаемой при укреплении прерогатив национального государства, которое служит главным фактором ограничения абстрактного национализма, отвечающего современным популистским тенденциям. При этом следует отметить, что вопрос заключается не в выборе пути экономической интеграции за счёт снижения роли политики, но именно в присвоении политического значения экономике. По данной причине кризисы европеизма зарождаются и разрешаются в рамках циклических кризисов мировой экономики, в связи с делегитимацией национальных правительств.

Как представление о наднациональной сверхдержаве может заменить национальное государство в реализации европейского политического проекта?

Политический миф государства-нации произвёл со временем ощутимый эффект. Его противопоставляли европейской идее и положили в основу пережитого массами исторического опыта. В Маастрихтском договоре основное идеологическое содержание интеграционного процесса заменили утилитаристской идеей о том, что наднациональная структура ЕС действует как общий регулятор, исправляя недостатки национальной политики отдельных европейских стран[16]. Реализация Лиссабонского договора привела к частичной централизации или, скорее, «брюсселизации» внешней политики ЕС. Тот факт, что решения принимают в Брюсселе, до сих пор не соответствовал ожиданиям интеграции в области внешней политики, которая парадоксально оказывается снова национализированной, как в прошлом.

Отсюда следует, что национальный интерес остаётся реальным стимулом интеграции. Члены нового «европейского концерта» принимают участие в наднациональной системе только

---

[16] Taylor P. The European Union in 1990's. New York: Oxford University Press, 1996. P. 59. Badini A. Sovranità ed interessi nazionali nel cammino d'Europa. Milano: Giuffrè, 1994. P. 136-141.

с целью укрепить национальный суверенитет на международном уровне принятия решения.

Дело в том, что Евросоюз не в состоянии установить логическую связь между своей общей структурой и ролью отдельных государств-членов. Соответственно, появляются понятия, предполагающие различное осмысление перспектив интеграции и внутренних противоречий интеграционной диалектики. К таковым относятся, например, «Европа-держава», «Европа-пространство», «Европа твёрдого ядра», «Европа концентрических кругов», «единство в различиях». Речь идёт о последствиях расширения ЕС на Восток[17] и, в частности, о преобладании германской интеграционной модели[18].

В данном контексте интеграция осуществляется посредством институционализации для отдельных стран ряда исключений из общего процесса, закреплённых в Маастрихтском и Амстердамском договорах. Если учитывать институциональный и нормативно-правовой процесс формирования ЕС, то Брекзит не стал решающим фактором, обостряющим кризис ЕС, не говоря о том, что по традиции императивы британской внешней политики определяли развитие отношений с континентальной Европой, будучи средством управления делами за пределами Британии.

На фоне этой недостижимой символической идентификации национального государства с наднациональным европейским сверхгосударством пересматриваются и основополагающие ценности европейской политической идентичности и гражданства ЕС. В их основе лежали концепции центрального места индивида в правовом обществе и христианства как фактора цивилизационного развития и социокультурной интеграции[19].

---

[17] Genov N. Dallo Stato all'individuo: l'Europa dell'Est alla prova. Il Mulino. Bologna. N. 3, 1998. P. 565-572.

[18] Kirchner E. Unione politica o egemonia tedesca? Politica Internazionale. Milano. № 1, 1993. P. 147; Romano S. La Germania e l'Europa: niente di nuovo sul fronte occidentale. Il Mulino/Europa. Bologna. № 2, 1994. P. 53; Ferraris L.V. La «nuova» Germania. Politica internazionale. Milano. № 6, 1998. P. 183; Feltri V. Sangiuliano G. Il Quarto Reich. Come la Germania ha sottomesso l'Europa. Milano: Mondadori, 2015.

[19] Chabod F. cit. P. 30; De Rougemont D. Vita o morte dell'Europa. Milano: Edizioni di Comunità, 1949. P. 13.

Однако Евросоюз предлагает строить «европейскость» на принципах де-христианизации и особенно мета-этического релятивизма, который приводит к кризису правовой системы общества.

По этому поводу следует отметить, что нынешний кризис отражает не европейский кризис идентичности, но, скорее, последствия отказа ЕС от принципиальных ценностей, в первую очередь христианства, на которые опирается европейская идентичность.

Европейцы сталкиваются не с кризисом Европы в целом, но с кризисом восприятия своей «европейскости», с разрывом связи между исконными основами европейской идентичности и долголетним переформатированием Европейским союзом основных её черт.

Т.В. Зонова*

ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОГО ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА

Публичная дипломатия, как правило, ассоциируется с понятием «мягкой силы», которая ненасильственно, путём убеждения заставляет других желать того же, что и её проводник[20]. По словам известного исследователя дипломатии Я. Мелиссена, публичная дипломатия – это ключевой инструмент мягкой силы[21]. Такая дипломатия, нацеленная на интерактивный диалог с гражданским обществом, становится сегодня приоритетным направлением работы не только для неправительственных организаций, но и для государственных внешнеполитических институтов и профессиональных дипломатов[22]. Трансформация внеш-

---

*Зонова Татьяна Владимировна, д.полит.н., профессор, профессор кафедры дипломатии МГИМО МИД России. Статья подготовлена по гранту РГНФ № 15-37-11128.

[20] Nye J. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004.

[21] Melissen J. The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice. Paper presented at the first Conference on Public Diplomacy. Madrid, 2006.

[22] Zonova T. Public diplomacy and its actors. RIAC August 28, 2012. URL: http: //russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/public-diplomacy-and-its-actors/

неполитического механизма и дипломатических структур в отдельных странах Европейского союза и в самом ЕС красноречиво об этом свидетельствуют.

Публичная дипломатия для Евросоюза стала едва ли не главной составляющей его дипломатической деятельности: «Публичная дипломатия состоит в оказании влияния на позиции общественности. Она преследует цель продвижения интересов ЕС, добиваясь их понимания, а также путём информирования и влияния. Требуется ясное объяснение целей, политики и деятельности ЕС, достижение понимания его целей осуществляется через диалог с гражданами, группами, институтами и масс-медиа»[23].

Публичная дипломатия ЕС по ряду черт отличается от публичной дипломатии внешнеполитических ведомств его государств-членов. Действительно, исторически интеграционная публичная дипломатия в основном была нацелена на «внутреннюю» аудиторию, на формирование т.н. «европейской идентичности», а ценностные ориентиры ЕС были обращены к европейцам. Следовательно, в процессе становления европейских институтов внимание уделялось, прежде всего, гражданам стран Европы.

С течением времени, особенно в результате информационной революции и возможности доступа любого члена мирового сообщества к официальной информации ЕС, различать внутренний и внешний аспекты политики становилось всё труднее. Неслучайно, в экспертных оценках всё чаще звучит термин intermestic, то есть, политика, сочетающая как внутренние, так и внешние аспекты[24]. Она не может не отразиться и на характере публичной дипломатии.

В постбиполярный период проводники публичной дипломатии ЕС, направленной на страны, не входящие в Союз, лейтмотивом своей деятельности сделали пропаганду закономерностей развития европейской интеграции в качестве примера для

---

[23] European Commission «A glance at EU public diplomacy at work. The EU's 50th anniversary celebrations around the world». Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, P. 12.

[24] Manning B. The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/1977-01-01/congress-executive-and-intermestic-affairs-three-proposals.

подражания. В Лиссабонском договоре подчеркнули необходимость делать упор на присущее странам-участницам стремление к мирному решению конфликтных ситуаций, отмечать достигнутый уровень жизни, а также акцентировать внимание на непременности признания «человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, верховенства закона и уважения прав человека»[25]. Выделяют пять приоритетов в опирающейся на общие ценности публичной дипломатии ЕС[26]:

- продвижение имиджа ЕС как главного партнёра в демократическом транзите, особенно в странах-соседях ЕС;
- продвижение имиджа ЕС как самого главного донора в области сотрудничества и развития;
- продвижение имиджа ЕС как глобального экономического объединения, находящего ответы на вызовы кризиса и использующего торговлю как средство перемен;
- продвижение прав человека через диалог на высшем уровне с партнёрами ЕС и стратегическое сотрудничество, включающее лоббирование отмены смертной казни;
- продвижение имиджа ЕС как стража безопасности, отвечающего на глобальные угрозы.

Особый упор при этом постоянно делается на комплекс норм, правил, законов и обязательств, которые страна-кандидат призвана инкорпорировать в свою правовую, экономическую и политическую систему (т.н. *acquis communautaires*). В настоящее время пропагандируется концепция трансформационного характера публичной дипломатии ЕС с акцентом на продвижение европейских ценностей. В этом её отличие от традиционных подходов, которые во главу угла ставили принцип невмешательства во внутренние дела, как и указано в ст. 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. В этом плане можно сделать вывод о сближении европейской дипломатии с дипломатией американской, впервые взявшей на вооружение трансформационный принкип внешнеполитической службы.

---

[25] The Lisbon Treaty (consolidated version), The Treaty on European Union, Article 2, in Official Journal of the European Union C 83/17, 30 March 2010. 1

[26] Information and Communication Handbook for EU Delegations in Third Countries and to International Organization. December 2012. P. 4.

По мнению руководителей ЕС, она должна носить особый характер «тихой дипломатии», что подразумевает такое направление деятельности, которое, в отличие от открытых действий, исповедует конфиденциальность, не являясь при этом тайной дипломатией и не обращаясь к мировому общественному мнению с целью оказать давление на конфликтующие стороны. Её задача – создать условия, при которых стороны могут хладнокровно оце-нить ситуацию, взвесить все «за и против» каких-либо действий, прислушаться к независимому и беспристрастному мнению. Считается, что делегации ЕС, мультикультур-ные по составу и не преследующие определённый национальный интерес, – идеальный инструмент такой дипломатии, способной предотвращать конфликты и развязывать гордиевы узлы политики[27].

С вступлением в силу Лиссабонского договора, появлением должности Председателя Европейского совета и обретением ЕС юридического лица национальные интересы меняющейся каждые полгода страны-председателя в Совете ЕС не выдвигаются более на первый план. В этом контексте учреждённая Договором Европейская служба внешних действий (ЕСВД) стала весомой внешнеполитической структурой ЕС, осуществляющей публичную дипломатию. Официально ответственность за неё несёт возглавляющий ЕСВД Высокий представитель по внешней политике и политике безопасности ЕС, ставший также вице-председателем Комиссии[28]. ЕСВД призвана в первую очередь обеспечить профессиональную, сильную и содержательную деятельность средств круглосуточной массовой информации в качестве связующего звена во взаимодействии с заинтересованными институтами и общественным мнением. Службе надлежит наладить диалог с гражданским обществом, неправительственными организациями, другими негосударственными акторами[29]. Публичная дипломатия стала также одним из направлений созданного

---

[27] Зонова Т.В. Дипломатия. Модели, формы, методы. М., Аспект Пресс, 2014. С. 348.

[28] Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 26 July 2010 (2010/427/EU), Official Journal of the European Union L 201/30, 3 August 2010, Article 4, 9(6) and Annex.

[29] Ibid.

в рамках ЕСВД в 2010 г. Подразделения «Инструменты внешней политики», которое находится в ведении Высокого представителя и пользуется финансовой поддержкой Комиссии. Миссии наблюдателей за выборами курируют представители Европейского инструмента борьбы за демократию и права человека. Публичной дипломатией занимаются также 12 специальных представителей ЕС, четверо из них проживают в странах, которые они представляют, остальные находятся в Брюсселе. Их задача состоит в поддержании связей с государствами-членами, и действуют они в рамках Комитета по политическим проблемам и проблемам безопасности. Информационный комитет по внешним связям ЕСВД снабжает всех глав представительств ЕС, прессу и чиновников, занимающихся информацией, соответствующими ежедневными инструкциями.

Внешним акторам публичная дипломатия предлагала определённые модели-символы, призванные свидетельствовать о привлекательности ЕС, например, весьма удачным стал бренд «единство в разнообразии», подчёркивающий возможность стран-членов проводить общую политику, сохраняя свою идентичность, обогащённую культурой, языком, традициями. В отношении стран, желающих вступить в ЕС, дипломаты настойчиво пропагандировали идею «большего за большее», что означало: кто проведёт более решительные политические реформы, то есть демократизацию, обеспечит защиту прав человека и реформирует судебную систему, получит бóльшую помощь и признание со стороны Евросоюза. Популярным стал и лозунг, свидетельствующий о способности ЕС обеспечивать «деньги, рынки и мобильность»[30]. Положительный отклик получила инициатива «Действуя вместе с женщинами». На веб-сайтах, в ходе конференций, опросов, культурных мероприятий широко отмечался Международный день за запрет насилия в отношении женщин или Международный женский день 8 марта. Значительно способствовало улучшению имиджа ЕС присуждение Нобелевской премии мира (2012 г.) «за роль, сыгранную ЕС в деле предотвращения войн между европейскими странами, за про-

[30] Это звучало как три М, поскольку все три слова в английском начинаются на букву М.

движение демократии и прав человека»[31].

Успешно проецирует образ Евросоюза его дипломатический протокол[32]. МИД третьей страны (т.е. не члена ЕС), устанавливая дипломатические отношения с Европейским союзом или меняя посла, направляет в протокольную службу Европейской комиссии (непосредственно или через своё представительство при ЕС) запрос на агреман (в форме вербальной ноты, к которому на нетитулованной бумаге прилагается curriculum vitae посла). Как правило, на ответ требуется около двух месяцев, а в период отпусков может пройти ещё больше времени, так как кандидатуру посла должны одобрить Европейская комиссия, Совет Европейского союза и правительства государств-членов. Когда процедура благополучно завершена, о результате МИД Бельгии – аккредитующей страны извещают вербальной нотой. По этому поводу Генеральный секретариат Совета ЕС обычно распространяет пресс-релиз.

В ожидании прибытия посла протокольная служба Комиссии обращается в МИД Бельгии с просьбой предоставить полагающиеся послу привилегии и иммунитеты и известить об этом таможенную и пограничную службы. Детали церемониала акцентируют внимание на двойственном характере интеграции, строящейся одновременно как на межгосударственном, так и на наднациональном уровне. Аккредитованный при ЕС посол третьей страны, впервые прибывающий в Брюссель, предъявляет не одну, как это принято в мировой дипломатии, а две верительные грамоты. По приезде посла их копии передаются в протокольный отдел Европейской Комиссии, после чего определяется время вручения грамот. Таким образом, одна верительная грамота предназначается Председателю Европейского совета как главе института, строящего свою деятельность на основе

---

[31] Holzhacker L. Luif P. (eds). Freedom, Security and Justice in the European Union. Life Learning Programme of the European Union Project no. 177316-LLP-1-2010-DE-ERASMUS-ENWA. URL: https://books.google.ru/books?id=3lWRAAAAQBAJ&pg =PA1&dq=nobel+prize+european+union&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwj336PGhdTTAhVHYJoKHZBPCawQ6AEIIjAA#v=onepage&q=nobel%20prize%20european%20union&f=false.

[32] Protocol Service of the European Commission. URL: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/index.cfm?go=protocol.protocol.

межгосударственного согласования, другая – Председателю Комиссии ЕС, института наднационального. Аналогично в обоих случаях вручаются и отзывные грамоты предыдущего главы миссии. Перед окончательным отъездом из Брюсселя посол направляет прощальные письма как главе Европейского совета, так и главе Комиссии.

Непосредственная передача информации в различные страны мира и установление необходимых контактов с их руководством и общественностью осуществляется, прежде всего, в рамках одного из самых многочисленных дипломатических корпусов мира – в дипломатическом корпусе при ЕС в Брюсселе. Там аккредитованы 164 миссии и представительства, 36 международных организаций и ряд других акторов[33].

Символичный посыл, акцентирующий внимание на христианских корнях европейской цивилизации, заключается в том, что дуайеном дипломатического корпуса при ЕС неизменно становится папский нунций. В качестве его заместителя выступает посол, приступивший к исполнению своих обязанностей ранее других послов при ЕС. Значимость интеграционной дипломатии выражена также в подчёркивании старшинства послов ЕС, когда на приёме, организованном каким-либо из членов дипломатического корпуса ЕС, аккредитованные при ЕС послы имеют старшинство по отношению к главам других миссий.

Протокол ЕС отдаёт дань памятным датам общеевропейского и национального характера. По устоявшемуся обычаю, дипломатическая миссия, аккредитованная при ЕС, в День Европы 9 мая вывешивает свой национальный флаг на здании миссии, а, по желанию, и на здании резиденции главы миссии. Миссии в Брюсселе вывешивают свой флаг также в День Бельгии 22 июля и в День Праздника Династии 15 ноября.

Особое внимание ЕС уделяет сегодня цифровой публичной дипломатии[34]. ЕСВД признала возрастающую роль СМИ и зарегистрировалась в социальных сетях в качестве организации. Ру-

---

[33] Ibid.

[34] Schaake M. Draft Report on the cultural dimensions of the EU's external action, Committee on Culture and Education (2010/2161), 29 November 2010. P. 5. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-450.904+04+DOC+PDF+V0//EN&language=EN.

ководство ЕСВД поощряет делегации к активному присутствию в интернете. При этом рекомендуется выходить в сети на языке страны пребывания. Считается, что это предоставит им бóльшие возможности в проведении коммуникационных стратегий в отношении той или иной группы населения. Дипломаты утверждают: «Если мы стремимся к успешному результату наших усилий – обеспечить понимание нашей общественной жизни и нашей политики населением других стран, мы должны понять культуру, историю и психологию народа, с которым мы хотим общаться»[35].

В странах, где интернетом охвачены широкие слои, руководители делегаций делают ставку на электронную коммуникацию, сведя к минимуму распространение печатных материалов или полностью от них отказываясь. Это позволяет постоянно и оперативно обновлять информацию на сайтах посольств и Евросоюза. К тому же, цифровая дипломатия позволяет практиковать многоуровневую дипломатию и в реальном времени непосредственно обращаться к гражданам, минуя правительственные каналы. Через сети устанавливаются связи с людьми, формирующими общественное мнение, с влиятельными блогерами, журналистами и представителями гражданского общества. Очевидно, однако, что зачастую ограниченный объём информации, поставляемый в социальные сети, не позволяет дать всесторонний анализ сложных и трудно разрешимых проблем и начать плодотворный диалог.

Зачастую термины публичная дипломатия и культурная дипломатия взаимозаменяемы. Таким образом, культура, бесспорно, является значимой составляющей публичной дипломатии. Культурные ассоциации и организации сотрудничества выступают в качестве важнейших партнёров в дипломатии «мягкой силы». В декларациях ЕС подчёркивается готовность к диалогу с гражданским обществом в рамках Ассоциаций дружбы, НПО, профсоюзов и пр. Причём отмечается, что совершенно необходим диалог с теми, кто не согласен с политикой ЕС, например,

---

[35] Gifford D. Malone quoted in Evan H. Potter, «Canada and the New Public Diplomacy», Discussion Papers in Diplomacy, № 81. The Hague: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», 2002.

при обсуждении заключаемых Союзом торговых соглашений[36]. Европейский парламент активно занимается публичной дипломатией в области культуры, стремится «повысить интерес к европейским ценностям»[37].

В 2016 г. Комиссия одобрила новую «Стратегию ЕС в развитии международных культурных отношений»[38]. Её разработчики отмечают роль культуры как ценного ресурса, способствующего преодолению возникающих вызовов, например, разрешению проблем интеграции беженцев и мигрантов, борьбе с радикализацией насилия, защите культурного наследия. Для успешного проведения в жизнь положений этой Стратегии предлагается поддерживать культуру как двигателя социального и экономического развития. Культура рассматривается как центральный элемент новой креативной экономики, инноваций, компьютеризации и доступа к знаниям. Культурная и творческая промышленность составляет 3% глобального ВВП и предоставляет 30 млн рабочих мест, из них 7 млн – в странах ЕС.

Особое внимание Стратегия уделяет межкультурному диалогу, включая межрелигиозный диалог, как ключевому способу формирования миролюбивых и инклюзивных обществ, сохраняющих ценность культурных различий и уважающих права человека. Диалог идёт путём сотрудничества культурных ассоциаций, молодёжного и студенческого обмена, обмена учёными, исследователями и преподавателями[39]. Сохранение культурного наследия будет способствовать расширению туризма и станет серьёзной поддержкой экономического роста.

Комиссия берёт на себя обязательство выступить с законодательной инициативой, направленной на регулирование импорта культурных товаров в ЕС. Она также предлагает Европейскому парламенту и Совету ЕС назвать 2018 г. Годом куль-

---

[36] European Commission. Trade. URL: http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/index en.htm.
[37] Ibid.
[38] A new strategy to put culture at the heart of EU international relations. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2075_en.htm.
[39] Zonova T. Humanitarian Cooperation between Russia and the European Union as a Soft Power Instrument. RIAC. June 4, 2013. URL: http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/humanitarian-cooperation-between-russia-and-the-european-uni/

турного наследия.

Главное, что следует сделать, это обеспечить синергию основных акторов культурной политики, то есть, правительственных организаций, культурных ассоциаций, гражданского общества. В данном контексте особая роль принадлежит ЕСВД и делегациям ЕС, которые уже накопили опыт проведения значительного количества культурных мероприятий в странах их пребывания. Им и далее предписано способствовать сотрудничеству между культурными институтами, фондами, частными и государственными предприятиями.

Л.С. Биссон*

ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ЭТАПЫ ГАРМОНИЗАЦИИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Основа общей иммиграционной политики Европейского союза была заложена в Римском договоре 1957 г. Логика единого внутреннего рынка – введение четырёх свобод, в том числе свободы передвижения лиц, требовала от государств Сообщества укреплять сотрудничество не только в социально-экономической сфере, но и впоследствии с созданием Шенгенского пространства в области охраны границ, правил въезда и пребывания в ЕС граждан третьих стран.

Иммиграционная политика Европейского союза охватывает разные, хотя и взаимосвязанные сферы, – контроль над иммиграционными потоками, охрану границ, борьбу с нелегальной иммиграцией, политику в области легальной иммиграции[40].

Сама концепция общей, а не единой иммиграционной политики в ЕС обусловлена историческим развитием и многолетним взаимодействием/противостоянием межправительственного

---

* Биссон Любовь Сергеевна, к.полит.н., старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН.

[40] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools, COM(2008) 359 final. Brussels of 17.06.2008.

и наднационального методов управления, которые служат одним из главных факторов политики ЕС в сфере регулирования легальной иммиграции[41]. Баланс между двумя методами сотрудничества в каждый отдельный период времени определяется той институциональной структурой, которая закреплена в основополагающих документах ЕС.

Накануне подписания Маастрихтского договора страны-члены Евросоюза согласились объединить усилия по таким направлениям иммиграционной политики, как интеграция граждан третьих стан, проживающих в ЕС на законных основаниях, борьба с нелегальной иммиграцией и предоставление убежища[42]. На саммите Европейского совета в Страсбурге в 1989 г. обсуждался вопрос о включении раздела об иммиграционной политике в Договор о Европейском союзе (ДЕС). Однако мнения стран-членов разделились. Особо поддерживали данную инициативу Германия, Италия и Нидерланды. Германия стала инициатором дискуссии о коммунитаризации иммиграционной политики. Канцлер Германии Г. Коль был одним из первых, кто обратился к Совету с предложением объединить усилия в предоставлении убежища и распространить компетенции Сообщества на сферу внутренних дел и юстиции. Необходимость расширить сотрудничество по регулированию миграции стала очевидной государствам ЕС на фоне усилившегося в 1980-х гг. притока в страны Сообщества иммигрантов, а также претендентов на политическое убежище из кризисных точек мира: Турции, Шри Ланки, региона Персидского залива, стран Африки, Балкан. В 1980–1989 гг. Германия приняла более 700 тыс. заявлений[43] на предоставление убежища, став основной страной-реципиентом в ЕС. Однако позицию ФРГ, поддержанную также Бельгией, не разделили Великобритания и Дания, которые настаивали на сохранении национального суверенитета в политике убежища. В

---

[41] Биссон Л.С. Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты: автореферат ... к.полит.наук: 23.00.04. М., 2015. С. 17.

[42] Потёмкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М., АЕВИС, 2002. С. 8.

[43] Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980–1999. Trends in asylum applications lodged in 37, mostly industrialized, countries. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Geneva, November 2001. P. 145.

дальнейшем право именно этих государств (наряду с Ирландией) на участие (opt-in) или неучастие (opt-out) в общей иммиграционной политике ЕС было утверждено специальными протоколами к Амстердамскому договору. В целом, для 1980–1990-х гг. характерно преобладание межправительственного сотрудничества в миграционной сфере, которое было формально закреплено в Маастрихтском договоре.

Важной вехой в развитии общей иммиграционной политики ЕС стало подписание Амстердамского договора, учредившего пространство свободы, безопасности и правосудия (ПСБП). Компетенция Сообщества была усилена в таких аспектах, как политика убежища и визовая политика, которые из «третьей опоры» перешли в «первую». Исключение составило регулирование легальной иммиграции.

Реформа иммиграционной политики по Амстердамскому договору завершилась через 10 лет с принятием Лиссабонского договора. В нём перед Европейским союзом впервые чётко была поставлена цель создания общей иммиграционной политики, а коммунитарный метод был распространён на все направления иммиграционной политики. Лиссабонский договор изменил институциональный баланс ЕС, определил дальнейшее развитие европейской интеграции и, в частности, общей иммиграционной политики Евросоюза в сторону расширения компетенции наднациональных институтов. Принятие Стокгольмской программы развития ПСБП (2009–2014) совпало с вступлением в силу Лиссабонского договора и происходило на фоне транзитного периода в институциональной схеме Евросоюза. Как только программа была принята в декабре 2009 г., между Советом и Комиссией возникли серьёзные разногласия по поводу конкретного воплощения программы. В апреле 2010 г. Комиссия опубликовала План действий по реализации программы. В отличие от предыдущих планов, Совет оценил его как провокационный, поскольку в Плане Комиссия ставила новые приоритеты и предлагала новые инициативы, которые не упоминались в тексте самой программы, и, напротив, не уделяла внимания мерам, которые были утверждены Советом[44]. В результате конф-

[44] Council of the European Union, Council conclusions on the Commission Com-

ликтной ситуации Совет призвал Комиссию использовать Стокгольмскую программу как единственный источник и отправной пункт при разработке конкретных мер и действий[45].

Споры, возникшие вокруг Стокгольмской программы, продемонстрировали, как новая институциональная архитектура в результате принятия Лиссабонского договора повлияла на процесс европеизации ПСБП и, в частности, общей иммиграционной политики ЕС. Усилилась конкуренция между институтами, что помешало им выработать единую стратегию развития пространства. Несмотря на то, что роль Комиссии в тот период была ослаблена внутренней реформой[46], она чётко продемонстрировала намерение активно участвовать в установлении приоритетов развития пространства наравне с Советом. В то же время данная ситуация свидетельствовала, что Совет, уже не будучи единственным арбитром, в конечном итоге продолжал играть решающую роль в регулировании ПСБП. Согласно новой ст. 68 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС), Совету принадлежит право «определять руководящие принципы законодательного и практического планирования в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия»[47].

После завершения Стокгольмской программы Совет принял решение продолжать совершенствовать инструменты иммиграционной политики ЕС[48]. В соответствии с вышеуказанным положением ДФЕС, в июне 2014 г. Совет утвердил стратегические руководящие принципы развития ПСПБ. Основное вни-

---

munication «Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens – Action Plan Implementing the Stockholm Programme» (COM (2010) 171 final), 3018th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 3 June 2010.

[45] Council of the European Union, Draft Council Conclusions on the Commission Communication – Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens – Action Plan implementing the Stockholm Programme. COM (2010) 171 final, 9935/10. Brussels, 19 May 2010.

[46] Единый Директорат по делам свободы, безопасности и правосудия был разделён на два: по делам юстиции, основным правам и вопросам гражданства, и по внутренним делам.

[47] Пасякина Л.С. ЕС: иммигранты как необходимость и как проблема. Современная Европа, 2012, № 4(52). С. 35.

[48] European Council meeting (26 and 27 June 2014) – Conclusions, EUCO 79/14, Brussels, 27 June 2014. P. 1-6.

мание на последующий период должно было быть уделено эффективной имплементации принятых норм, а также повышению экономического эффекта легальной иммиграции, расширению сотрудничества с третьими странами по регулированию миграции и общей политики Европейского союза по предоставлению убежища[49].

Однако поступательное укрепление иммиграционной политики было прервано весной 2015 г. кризисом, вызванным притоком ищущих убежища у европейских берегов. На экстренном саммите ЕС 23 апреля 2015 г. главы государств и правительств приняли решения мобилизовать силы Европейского союза, чтобы предотвратить гибель людей в Средиземном море. Страны ЕС согласились безотлагательно усилить морские операции агентства ФРОНТЕКС «Тритон» и «Посейдон», борьбу с нелегальными потоками и криминальными сетями торговцев людьми, укрепить солидарность стран-членов в их ответе на кризисную ситуацию. Она отразилась в новом стратегическом документе Комиссии «Европейская повестка дня по миграции». Первым ключевым положением повестки стали экстренные меры по преодолению острой фазы кризиса в Средиземноморье, сместив среднесрочные и долгосрочные цели в сфере миграции на второй план[50]. В качестве главных целей развития общей иммиграционной политики ЕС Комиссия под руководством Ж.-К. Юнкера обозначила четыре пункта: защита внешних границ, предотвращение незаконной иммиграции, укрепление общей политики убежища и совершенствование политики управления законной иммиграцией[51].

Преодоление последствий кризиса, как и укрепление общей иммиграционной политики в целом предполагает усиление наднационального компонента и согласие среди государств-членов, что стало настоящей проверкой на солидарность для стран

---

[49] European Council 26-27 June 2014. Conclusions. Brussels, 27 June 2014. Nr: EUCO 79/14. P. 2.

[50] Потёмкина О.Ю. Европейский союз. Современная Европа, 2016, № 2. С. 109-112.

[51] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European agenda on migration, COM(2015)240 final of 13.05.2015.

Евросоюза[52]. В сентябре 2015 г. Совет принял решение об обязательном перемещении 160 тыс. ищущих убежища, вопреки позиции Чехии, Венгрии и Словакии. Между тем голосование по принципу квалифицированного большинства в Совете не освобождает несогласные страны от ответственности исполнять решение. В свою очередь, Венгрия и Словакия, а впоследствии присоединившаяся к ним Польша, оспаривают решение Совета в Европейском Суде[53], подав в декабре 2015 г. иски в Суд ЕС о признании неправомерным (хотя и по процедурным причинам) решения об обязательных квотах по размещению на своей территории лиц, ищущих убежища. В заключительном документе братиславского саммита ЕС 16 сентября 2016 г. для трёх стран Вишеградской группы была сделана специальная оговорка о том, что страны-члены продолжат применять данный механизм, но «без ущемления позиции»[54] несогласных коллег. Вишеградская четвёрка в свою очередь предложила концепцию «гибкой» или «эффективной солидарности»[55], то есть добровольный характер исполнения квот, а также альтернативные варианты ответственности в форме финансовой или иной материальной помощи ищущим убежище и странам, имеющим возможность их принимать. Однако эту идею не поддержали другие государства Евросоюза, и со сменой словацкого председательства в ЕС она сошла с повестки дня. Последствием подобных разногласий среди государств-членов может стать усиление фрагментарности внутри Союза[56].

Кроме того, и другие государства ЕС не спешат выполнять обязательные требования по приёму лиц, ищущих убежища из Греции и Италии. Согласно ежемесячным докладам Комиссии,

---

[52] Бабынина Л.О. 60 лет Римским договорам: будет ли сохранено единство Европейского союза? РСМД, 4 апреля 2017. URL:http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/60-let-rimskim-dogovoram-budet-li-sokhraneno-edinstvo-evropeyskogo-soyuza/

[53] Slovak Republic v Council of the European Union (Case C-643/15) (2016/C 038/55), Hungary v Council of the European Union (Case C-647/15) (2016/C 038/56).

[54] European Council meeting (20 and 21 October 2016) – Conclusions, EUCO 31/16, Brussels, 21 October 2016. P. 4.

[55] Потёмкина О.Ю. Вишеградская группа и «гибкая солидарность». Современная Европа, 2016, № 6. С. 43-52.

[56] Там же. С. 43.

план по перемещению, рассчитанный на два года, ещё далёк от исполнения[57]. Болгария, Хорватия выполнили лишь 2% от своей квоты. Кроме того, не все страны предоставляют ежемесячные отчёты по перемещению. Пока только Мальта и Финляндия выполняют возложенные на них обязательные требования по перемещению ищущих убежища, как из Греции, так и из Италии. Несмотря на явное или пассивное сопротивление государств-членов, Европейская комиссия продолжает настаивать на обязательном характере системы квотирования.

Нарастает напряжённость и между государствами ЕС. Упрёки в несоблюдении солидарности и ухода от ответственности за общий вызов к странам Вишеградской группы и другим странам, не выполняющим в полной мере свои обязательства, слышны не только со стороны Еврокомиссии. Греция и Италия, несущие наибольшее миграционное бремя, неоднократно призывали другие страны-члены активнее участвовать в программе по перемещению. В марте 2017 г. канцлер Австрии К. Керн заявил, что «выборочная солидарность должна повлечь и выборочные выплаты», намекая на возможность финансовых санкций в отношении стран, отказывающихся принимать беженцев[58]. В то же время Керн настаивает на выходе страны из программы по перемещению, поскольку Австрия уже приняла около 90 тыс. мигрантов в первый год кризиса, тем самым выполнив свои обязательства[59]. Еврокомиссия дала отрицательный ответ на обращение Австрии, указывая, что квоты обязательны для исполнения абсолютно всеми странами-участниками соглашения по перемещению.

В условиях массового притока ищущих убежища, вопросы регулирования легальной иммиграции отошли на второй план,

---

[57] European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, Eleventh report on relocation and resettlement, COM (2017) 212 final, Brussels, 12.04.2017.

[58] WIcki F. Austria urges EU funding cuts for countries that refuse refugees. Politico, 8 March 2017. URL: http://www.politico.eu/article/austria-urges-eu-funding-cuts-for-countries-that-refuse-refugees/

[59] Nielsen N. Austria wants out of EU migrant relocations. EUObserver, 28 March 2017. URL: https://euobserver.com/migration/137411, Austria says wants exemption from EU migrant relocation system. Reuters, 28 March 2017. URL: http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-austria-idUKKBN16Z18D.

но лишь на время. Перед Европейским союзом, как и прежде стоят стратегические задачи повысить конкурентоспособность экономики и снизить демографическую нагрузку за счёт легальных каналов привлечения иностранных работников. В этой связи Комиссия Юнкера предложила реформу «Голубой карты» – действующего инструмента ЕС по привлечению высококвалифицированных специалистов (ВКС) из третьих стран[60]. «Голубая карта», принятая в 2009 г., не оправдала ожиданий. Согласно данным за 2012–2014 гг., количество выданных аналогичных национальных разрешительных документов практически в два раза превышает количество карт ЕС. Большинство выданных «Голубых карт» за этот период приходится на Германию (89%). В 12-ти же государствах, где существуют свои схемы привлечения ВКС, иностранные работники высокой квалификации предпочитают использовать национальные каналы для иммиграции. Среди основных недостатков Директивы 2009 г. Комиссия отмечает ограниченное право обладателей «Голубой карты» на мобильность внутри Евросоюза (разрешены только частные, но не деловые поездки сроком до 90 дней в другую страну ЕС), а также на семейное воссоединение (государства-члены на своё усмотрение могут устанавливать условия интеграции для членов семей ВКС). Еврокомиссия предлагает не только расширить данные права, но и упразднить параллельные национальные схемы привлечения ВКС, которые могут снижать эффективность наднационального инструмента.

Несмотря на перспективу большей гармонизации правил привлечения ВКС в ЕС, за странами-членами сохранится исключительная компетенция в определении квот на въезд рабочих из третьих стран, а также право защиты определённых секторов экономики. Кроме того, предложение Комиссии уже встретило сопротивление со стороны национальных парламентов. Так, парламентские комитеты по европейским делам Чехии и Австрии выступили против упразднения национальных схем по привлечению ВКС, обвинив Комиссию в нарушении прин-

---

[60] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, COM(2016) 378 final of 07.06.2016.

ципа субсидиарности. Государства ЕС выражают сомнения в том, что общеевропейский инструмент будет эффективнее национальных программ, которые до сих пор привлекали гораздо больше специалистов, будучи более гибкими и отражая потребности и возможности национальных рынков труда стран-членов.

Таким образом, после 2015 г. в условиях кризиса и преодоления его последствий развитие общей иммиграционной политики ЕС сопровождается дефицитом солидарности и смещением в сторону национальных, а не общеевропейских интересов. Если опираться на варианты развития европейской интеграции, представленные Европейской комиссией в докладе «Белая книга о будущем Европы: Пути сохранения единства в рамках Союза 27 стран»[61], то современное положение дел свидетельствует, что для развития общей иммиграционной политики ЕС в ближайшее время будет характерен первый сценарий. Он предполагает принцип «живём, как раньше». В практическом плане это будет сопровождаться долгими переговорами как в Совете, так и между странами-членами и Еврокомиссией. Кризис солидарности и фактический раскол стран из-за квот говорит, что невозможность реализовать самый оптимистичный пятый сценарий по принципу «делаем вместе намного больше». В сфере регулирования легальной иммиграции государства-члены также не готовы делиться полномочиями с наднациональными институтами.

В то же время и «откат» интеграции (spill back) в иммиграционной политике вряд ли возможен. Страны-члены ЕС, несмотря на разногласия, стоят перед необходимостью совместных действий, общей ответственности и консолидированных решений не только для преодоления кризисной ситуации, но и для долгосрочного развития иммиграционной политики. Дифференциация в сфере миграции и убежища чревата не только политическим и социально-экономическим дисбалансом, но и угрозами в области обеспечения безопасности, связанными с охраной границ.

---

[61] European Commission. White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, COM 2017(2025) final of 01.03.2017.

Е.Б. Михайленко, В.И. Михайленко[*]

ЕВРОПЕЙСКИЙ ИНТЕРРЕГИОНАЛИЗМ В XXI ВЕКЕ: ПОСТАНОВКА НАУЧНОЙ ПРОБЛЕМЫ

Асимметрия международных интеграционных процессов предполагает организационное оформление регионов на основе ценностных, идеологических, экономических, торговых и других интересов, а также безопасности. Внешняя региональная политика ЕС как практика продвижения европейской модели регионализма представляет собой уникальный и неоднозначный материал для исследования.

В западноевропейской интеграции были реализованы антифашистские демократические идеалы и ценности победителей во Второй мировой войне. «Национализму, – утверждает Ю.А. Борко, – была противопоставлена давняя идея единства европейской цивилизации»[62]. Формирование ценностной платформы Европейского союза завершилось с принятием Хартии основных прав Европейского союза[63]. В Преамбуле Хартии отмечается, что «Европейский союз основан на неделимых и всеобщих ценностях – достоинстве человека, свободе, равенстве и солидарности; он опирается на принципы демократии и правового государства. Он ставит человека во главу угла своей деятельности, учреждая гражданство Европейского союза и создавая пространство свободы, безопасности и правосудия»[64].

В своей внешней региональной политике Европейский со-

---

[*] Михайленко Екатерина Борисовна, к.и.н., доцент, директор Центра исследований и образования в области безопасности и нераспространения кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета (УФУ); Михайленко Валерий Иванович, д.и.н., проф., зав. кафедрой теории и истории международных отношений УФУ.

[62] Большая Европа. Идеи, реальность, перспективы. Под ред. Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М., 2014. С. 210.

[63] Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01). Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01). 18.12.2000 Official Journal of the European Communities C 364/1. URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf; Хартия основных прав Европейского Союза (Ницца, 7 декабря 2000 г.). URL:http:// gerasimovich.pro/news/Harty_ES.pdf.

[64] Charter of Fundamental Rights of the European Union URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

юз реализует амбициозные цели распространять демократические ценности и институты, которые сфокусированы в концепциях европейской идентичности, программе «экспорта институтов эффективного государственного управления (good governance)»[65], своде правовых норм и правил ЕС acquis communautaire[66].

Европейские лидеры исходят из того, что распространение европейских ценностей и институтов на сопредельные регионы и принятие ими «стандарта цивилизованности» может сделать мир более безопасным. Утверждение в соседних странах и регионах режимов эффективного государственного управления будет способствовать их устойчивому развитию, что станет действенным средством борьбы против коррупции, предоставит новые рабочие места, а, значит, сократит нелегальную миграцию из этих стран в ЕС, создаст условия для региональной безопасности и взаимовыгодного интеррегионального сотрудничества.

Реализация европейского интеррегионализма происходит в обстановке кризиса глобального управления, метко названного А.В. Кортуновым «геополитической деконструкцией»[67]. Парадоксальным образом отцы-основатели Ялтинского мирового порядка США и Россия (как правопреемница СССР) не настаивают более на универсалистских гуманистических ценностях, противопоставляя им внешнеполитический эгоизм и прагматизм, по мнению А. Ачария[68]. Кроме того, Брекзит обнажил наличие центробежных тенденций внутри самого Европейского союза под воздействием набирающих силу «национальных интересов».

Рассмотрим теории интеррегионализма, посредством которого ЕС распространяет концепты региональной интеграции на другие регионы и способствует региональной интеграции меж-

---

[65] European Commission 2003: Communication From the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: Governance and development.

[66] Виноградов А.А. Особенности происхождения и содержания правовой категории «acquis communautaire» в праве Европейского Союза. URL: http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/45/article-pravo2.html.

[67] Кортунов А.В. От постмодернизма к неомодернизму, или Воспоминания о будущем. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=8641#top-content.

[68] Acharya A. The End of American World Order. Polity, Cambridge UK, 2014, P. 101. URL: http://yaleglobal.yale.edu/content/end-american-world-order.

ду третьими странами. По определению Т. Берцель и Т. Риссе, «интеррегионализм» – это «институционализированнное многомерное сотрудничество между, по крайней мере, одной региональной группировкой и другой региональной или крупной державой, принадлежащей к другому региону»[69]. Другой исследователь интеррегионализма, М. Тело, вводит понятия «чистого» или «гибридного» интеррегионализма[70].

По мнению А. Ачария, нарождающийся мировой порядок выглядит, скорее, как многосложный мир (multiplex world), речь идёт о «перезапуске гегемонистского регионализма». Так, многосложный мир состоит из нескольких ключевых акторов, взаимо отношения между которыми определяются сложными формами взаимозависимости[71].

Эта взаимозависимость не ограничивается торговлей, но включает совместные производственные мощности, транснациональное производство, финансовую взаимозависимость. Кроме этого, взаимозависимость обусловлена проблемами окружающей среды, борьбой с глобальными эпидемиями, наркотрафиком, нелегальной иммиграцией, защитой прав человека, социальными связями. Реальностью становится многоуровневое управление, включающее глобальный, интеррегиональный, региональный, государственный, суб-государственный уровни. Современный регионализм, с одной стороны, носит открытый характер, а, с другой стороны, пересекается с региональными блоками, созданными в имперскую эпоху. Теоретики интеррегионализма прогнозируют децентрализованный мировой порядок, возможное доминирование одной державы, но с разделённым негегемонистским лидерством. При этом региональное доминирование и иерархии силы могут сохраниться. Интеррегионализм создаёт собственный механизм поддержания междуна-

---

[69] Borzel T. Risse T. The EU and the Diffusion of Regionalism. Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World. Edited by Mario Telo', Louise Fawcett and Frederik Ponjaert. Routledge, 2016. Chapter 3.

[70] Telo' M. Three Reasons for Reasserting the Autonomy of Regionalist and Interregionalist Research Agenda. Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World. Chapter 5.

[71] Acharya A. The End of American World Order. Polity, Cambridge UK, 2014. P. 101. URL: http://yaleglobal.yale.edu/content/end-american-world-order.

родного равновесия, диалога цивилизаций и предотвращения стокновения культур и цивилизаций и построения, создания нового мирового порядка. Для того чтобы реализовать себя в этом качестве, интеррегионализм должен преодолеть государствоцентризм и расширить свои рамки до трансрегионализма[72].

В широком контексте под европейским интеррегионализмом следует понимать внешнеполитические стратегии ЕС в отношении других регионов, организаций, стран, региональных групп и суб-групп[73]. Европейское интеррегиональное строительство само представляет собой вариант претензии ЕС на статус глобального актора. Фр. Содербаум, П. Сталгрен и Л. Ван Лангехове отмечают, что благодаря практике интеррегионализма ЕС продвигает свою либеральную международную повестку, распространяет европейскую идентичность, а также содействует усилению роли ЕС и повышению его конкурентоспособности[74].

Асимметрии европейского интеррегионализма

Европейский союз является не единственным, но признанным мировым лидером политики интеррегионализма. Для реализации своих амбициозных внешнеполитических целей Европейский союз использует широкий арсенал инструментов внешнеполитического влияния в зонах своих региональных интересов, включая «жесткую силу» (hard power), «мягкую силу» (soft power), «умную силу» (smart power), «гражданскую силу» (civilian power), а также переходные между ними формы «мягкого манипулирования» (soft manipulation), «манипулятивной силы» (manipulative power), «придание вооружённого характера мягкой силе» (weaponization of soft power), «гибридной мягкой силы» (hybrid soft power)[75].

---

[72] Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World. Edited by Mario Telo', Louise Fawcett and Frederik Ponjaert. Routledge, 2016.

[73] Hanggi H. Roloff R. Ruland J. Interregionalism. A new phenomena in international relations. Interregionalism and International Relations. Roultedge. 2006. P. 4.

[74] Soderbaum F. Stalgren P. van Langenhove L. The EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis. Soderbaum Fr. Langenhove L. The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism. Routledge. London. 2006. P. 117.

[75] The different faces of «soft power»: the Baltic States and Eastern Neighborhood between Russia and the EU. Edit. By Toms Rostoks and Andris Sprūds. Latvian

Новая Глобальная стратегия ЕС «Общее видение, общее действие: более сильная Европа», принятая в июне 2016 г., предусматривает, наряду с решением проблем безопасности и урегулирования конфликтов, создание комплексов кооперативных региональных порядков[76].

В настоящее время ЕС использует дифференцированные подходы во внешней региональной политике. В Африке к югу от Сахары Евросоюз занимается форматированием нового региона. В Европейской политике соседства (ЕПС), принятой в 2003 г., Евросоюз использует модель сотрудничества, связанную с перенесением ценностей и институтов в соседние страны, оказывает поддержку в строительстве регионов (institution-building). ЕС ожидает от соседей конкретного прогресса в приобщении к общим ценностям и эффективной имплементации политических, экономических и институциональных реформ, включая приведение законодательств в соответствие с aquis[77]. ЕС предлагает привилегированное партнЁрство, основанное на совместной приверженности общим ценностям (таким, как демократия и права человека, верховенство закона, хорошее управление, принципы рыночной экономики и устойчивое развитие). Эффективность и масштаб такого партнЁрства будут зависеть от того, насколько эти ценности являются общими. ЕС не ставит конечной целью подготовку стран-участниц к вступлению в Союз. Она направлена на установление более тесных политических связей, частичную экономическую интеграцию, поддержку соответствия стандартам ЕС, экономическим и социальным реформам[78].

В рамках Восточного партнёрства (2009 г.) преследуются те же, что и в ЕПС, цели политической ассоциации и экономической интеграция с Европейским союзом участвующих в проек-

---

Institute of International Affairs, 2015. Ibid. P. 6-7.

[76] EU Global Strategy «Shared Vision, Common Action: Stronger Europe». URL: www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

[77] Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Commission of the European Communities. Brussels, 11.3.2000. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf.

[78] Reports on the Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014 adopted URL: http://eeas.europa.eu/enp/

те стран. В политике партнёрства Евросоюз предлагает большую финансовую помощь от ЕС в ответ на более активную поддержку странами-партнёрами европейских принципов и ценностей.

Под влиянием событий «арабской весны» 2011 г. ЕС пересмотрел концепцию Европейской политики соседства. В Совместном коммюнике, принятом высшими органами ЕС, отмечается большой прогресс соседних стран в области имплементации демократических реформ и законов, верховенства права, социальной справедливости. Пересмотренная концепция более не предполагает приведение местного законодательства в соответствие с acquis communautaire. Она исходит из того, что не все соседние страны проявляют заинтересованность в имплементации стандартов ЕС и каждая из участвующих в проекте стран преследует собственные цели. Основными приоритетами обновлённой политики ЕПС были объявлены политическая и экономическая стабилизация региона. На реализацию обновлённой политики выделено на 2014–2020 гг. 15,4 млрд евро. В обновлённой политике соседства ЕС установил тот же принцип поощрения участвующих сторон «больше за большее», т.е. поощрение стран, добивающихся лучших результатов в реализации политики соседства.

В отношении латиноамериканского региона ЕС использует пять институциональных механизмов. Первый из них выстраивается на высшем уровне по принципу «диалога между регионами» (region-to region dialogue), в который вовлекаются все латиноамериканские страны и члены ЕС. Второй механизм предусматривает соглашение об ассоциации, в котором стороны определяют свои интересы и берут на себя обязательства в области торговли, поощряют политический диалог и сотрудничество, вовлекают в него парламентские институты и гражданское общество. Третий связан с созданием институционального механизма сотрудничества через двусторонние торговые соглашения. Четвёртый механизм – это стратегическое партнёрство, которое вносит вклад в углубление двусторонних отношений, хотя и не претендует на глубокую институционализацию. Пятый механизм предполагает сотрудничество с группой карибских стран

и не переносится на другие регионы Латинской Америки[79].

Под влиянием европейского интеррегионализма происходит переформатирование (institution-building) латиноамериканского регионального объединения Меркосур (1985 г.), который позаимствовал опыт Евросоюза в создании собственной Комиссии постоянных представителей, Фонда Меркосура структурной конвергенции, Парламента Меркосура[80].

Андское Сообщество позаимствовало образец некоторых институтов у Европейского союза, в частности, избираемый прямым голосованием Андский парламент, созданы Андский Совет министров, Андский Верховный суд, который установил превосходство над национальным правом и прямое действие Андского права, и введён единый Андский паспорт.

Евросоюз содействует интеграции территориально граничащих региональных организаций, в частности АСЕАН и Южно-Азиатской ассоциации регионального сотрудничества. По типу политических режимов страны региона не отличаются единообразием и в связи с этим избирательно используют европейские подходы к институциональному строительству региональной интеграции[81].

Реинтеграция Евразийского пространства рассматривается в ЕС в качестве одной из приоритетных задач. Тем не менее, в ЕС признают, что европейский проект Центрально-Азиатского совета не удался в связи с недоверием, расходящимися интересами его потенциальных членов и борьбой за гегемонию в регионе, неурегулированными территориальными, торговыми спорами, борьбой за водные ресурсы, а также в связи с давлением со стороны Китая и России, стремящихся сохранить центрально-азиатские государства в своих орбитах влияния[82].

---

[79] Тайар В.М. Евросоюз – Латинская Америка: контуры межрегионального партнёрства в XXI веке. Современная Европа. 2015. № 2. С. 73; Börzel T.A., Risse Th. Diffusing (Inter-) Regionalism. P. 14; Dominguez R. EU Foreign Policy towards Latin America. Palgrave Macmillan, 2015. Dominguez R. EU Foreign Policy towards Latin America. Palgrave Macmillan, 2015.

[80] Borzel T. Risse T. The EU and the Diffusion of Regionalism. Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World. Chapter 3.

[81] Ibid. P. 59.

[82] European Commission Directory General for Trade, «Kazakhstan Factsheet»,

Критика европейского интеррегионализма

Ряд европейских экспертов подвергают критике внешнюю региональную политику Европейского союза, прежде всего, за слишком догматическое следование концепции универсальной модели «нормативной силы» (normative power) или, другими словами, «единого подхода ко всем» (one-size-fits-all approach)[83]. К примеру, С. Бископ, директор программы «Европа в мире» Королевского института международных отношений «Эгмонт», подвергает критике пересмотренную стратегию ЕС. По его мнению, выделение дополнительных средств на внешнюю региональную политику без решительного пересмотра её механизмов и инструментов, не имеет никакого смысла. Патерналистский подход не отвечает требованиям времени: «Мы объявили о партнёрстве практически со всеми…, обещая им «призы» при условии, что они станут такими, как мы – демократическими социально-ориентированными рыночными экономиками, гарантирующими безопасность, процветание, свободу и равенство своих граждан». Заключая соглашения на подобных условиях, продолжает С. Бископ, ЕС лишает себя свободы действий, а имея дело с сомнительными политическими режимами, компрометирует саму идею партнёрства[84]. «Настало время остановить программы и партнёрства и вернуться к дипломатии», – утверждает С. Бископ[85]. С его точки зрения, ЕС не использует свои экономические инструменты для достижения общих стратегических целей, включая безопасность, политические и экономические цели. С. Бископ не исключает, что в интересах европей-

---

October 20, 2015. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111670.pdf; Zhambekov N. Central Asian Union and the Obstacles to Integration in Central Asia. URL: https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13116-central-asian-union-and-the-obstacles-to-integration-in-central-asia.html.

[83] Telo' M. Three Reasons for Reasserting the Autonomy of Regionalist and Interregionalist Research Agenda. Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World. Chapter 5.

[84] Бископ С. Региональные интеграционные процессы: в поисках оптимальных решений. Вестник международных организаций. 2014. Т. 9. № 1. С. 8, 12; Biscop S. Geopolitics with European Characteristics. An Essay on Pragmatic Idealism, Equality and Strategy. URL: http://eu.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/03/geopolitics_with_european_characteristics_sven_biscop.pdf [03.05.2017]

[85] Бископ С. Там же.

ской безопасности и стабильности ЕС может сотрудничать с недемократическими режимами в тех областях, где интересы совпадают, но при этом категорически «не пересекать красную линию», когда речь идёт о нарушениях прав человека[86].

Несмотря на очевидные трудности в реализации внешней региональной политики, Европейский союз продолжает последовательно утверждать себя на международной арене как один из ведущих международных акторов. Положительный опыт ЕС «нормативной силы» проявляется в таких областях, как стандартизация и регулирование рынка, институционализация региональной торговли, создание совместных предприятий и др. Европейский союз извлекает уроки из собственных ошибок в проведении внешней региональной политики, использу асимметричные подходы.

Н.Б. Кондратьева*

ПЕРЕГОВОРЫ О ТРАНСАТЛАНТИЧЕСКОМ ПАРТНЁРСТВЕ: ЕСТЬ ЛИ У НИХ БУДУЩЕЕ?

В торжественной Декларации, посвящённой празднованию 60-летия Римских договоров, лидеры ЕС назвали протекционизм в числе главных вызовов европейской интеграции. Чёткие объяснения, как понимать это положение декларации, в речах лидеров не прозвучали. Отсюда – интерес и почва для рассуждений.

За укрепление тенденций протекционизма Евросоюз винит, главным образом, своих внешних партнёров, а именно, крупнейшего западного партнёра – Соединённые Штаты Америки –

---

[86] Sven Biscop. A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient and carry on? URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari4-2017-biscop-strategy-europe-neighbourhood-keep-resilient-carry-on.

* Кондратьева Наталия Борисовна, к.э.н., учёный секретарь Института Европы РАН, в.н.с. Отдела исследований европейской интеграции, зав. Центром экономической интеграции ИЕ РАН, доцент НИУ «Высшая школа экономики».
Материал подготовлен в рамках проекта № 17-07-00053 Российского фонда фундаментальных исследований «Достижения и перспективы интеграции рынков: ЕС, ЕАЭС, ТТИП, интеграция интеграций».

за популистскую протекционистскую риторику нового президента и низкую результативность переговоров по Трансатлантическому торгово-инвестиционному партнёрству (ТТИП). Упрёк ЕС, быть может, адресован и восточным соседям за созданный ими Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

Нет сомнений также в том, что Евросоюз опасается в равной мере собственного протекционизма и думает о последствиях отгораживания от опасных соседей. По мнению аналитиков, европейская регуляционная модель, задуманная 60 лет назад и исполненная с особой тщательностью, сегодня угнетает экономическую активность ЕС. Европейская модель нуждается как в «элементах гибкости», так и новых аргументах в её защиту. В этом и заключён вызов.

Для развития позиции представим несколько пояснений.

Основой партнёрских отношений Евросоюза с соседями всегда была идея альянса с регионами, чья конкурентная стратегия направлена на повышение качества жизни и строится на верховенстве закона в противовес моделям, практикующим социальный демпинг или государственную поддержку экономики. Соответственно, интеграцию Европейского и Евразийского союзов лидеры ЕС не рассматривают даже в общих чертах. Официальный Брюссель назвал ЕАЭС протекционистским блоком сразу же после создания и с тех пор не вступал в диалог с его институтами. Переговоры об Общем экономическом пространстве с Россией ещё ранее были отложены в долгий ящик.

Возможен ли альянс ЕС в таком случае с США? Как показали переговоры, шансов мало[87]. Проблема в том, что несмотря на схожий средний уровень жизни, стороны защищают разные подходы: ЕС – регулирование, а США, напротив, – минимальное воздействие на экономическое и общественное развитие. В ЕС сформирована институциональная социально-ориентированная модель с активным регулированием хозяйственной деятельности, в США – либеральная модель с минимумом регулирования, допускающая социальную дифференциацию. В ходе пере-

[87] Report of the 15th Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership. October 2016. European Comission, 17 P. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155027.pdf

говоров по ТТИП стороны не продемонстрировали гибкость для выработки общего подхода, а лишь продвигали собственные модели обеспечения рыночных свобод, безопасности торговли и т.п.[88] Партнёрство оказалось сопряжено с риском утраты конкурентных преимуществ двух моделей.

Что касается модели Евросоюза, то в ней есть два уникальных инструмента, обеспечивающих защиту потребителя и рынка – принцип предосторожности и защита товаров по географическому происхождению (в законодательстве Соединённых Штатов нет ни того, ни другого). Отказ от этих инструментов нежелателен для ЕС. Ещё одно изобретение – система «подтягивания» технических стандартов до высокой планки, установленной в его директивах. В ЕС не доверяют рынку, спросу и предложению, а также конкуренции такую важную для общества роль, как нормирование требований к качеству продукции и производственных процессов. Эту роль (а также функцию разработки единых стандартов, стимулирующих трансграничную производственную кооперацию стран Евросоюза) выполняют регулирующие органы на наднациональном уровне.

Основной подход Соединённых Штатов иной: нормирование требований к качеству продукции и услуг должно быть посильным для общества. Не регулирующие органы определяют за человека, что ему надо, а сам человек делает выбор в пользу качества или дешевизны товара и услуги; на каждый товар есть свой купец. Если существует достаточный спрос на защиту окружающей среды или другие качественные характеристики товаров, то рынок и общество заявят о необходимости соответствующих стандартов производства.

Верность либеральным принципам подтвердил президент Д. Трамп, отменив в марте 2017 г. указы предыдущего президента Б. Обамы, принятые в 2015–2016 гг. в логике европейской модели. Указы были направлены на борьбу с климатическими изменениями, в частности, указ о сокращении объёмов выработки электроэнергии на угле и мораторий на разработку новых

---

[88] Inside TTIP. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015. 46 P. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153635.pdf.

угольных месторождений. Д. Трамп нацелен также провести реформу здравоохранения и отменить систему обязательного медицинского страхования, введённую Б. Обамой.

В ходе длительных переговоров по ТТИП стороны не смогли договориться об общих нормах в сфере конкуренции. Отношение США к эффективному бизнесу основано на принципе laissez faire, то есть невмешательства, на доверии к спросу и к судебной системе. Соответственно, США не считают необходимым вводить нормы регулирования госзаказа и прямые законы, регламентирующие господдержку экономики. Евросоюз же полагается на рыночный механизм не всегда и допускает возможность ограниченной поддержки конкурентам, причём тем, кто не может самостоятельно удержаться на рынке. ЕС рассчитывает на то, что в результате этой защиты возникнет конкуренция между большим числом игроков, которая приведёт к искомому результату – росту качества и снижению цен.

При множестве отличий следует упомянуть важный элемент сходства американской и европейской моделей: и ту, и другую можно назвать моделями высокоорганизованного постиндустриального общества. Их эффективность доказана тем, что общество может реализовать своё право не только на высокое качество жизни, но и на то, чтобы нести ответственность. В американской системе такое право обеспечено высоким уровнем судебной защиты, который сводит на нет так называемую «гонку на дно» от свободной конкуренции (в том числе сводит на нет риск роста предложения некачественных товаров и услуг и их доли в структуре потребления). Между тем, институты ЕС в стремлении обеспечить охрану природы, жизни и здоровья человека возлагают миссию гаранта качества на самих себя. Эту миссию одобрило общество; расходы на работу контролирующих органов принято делить на всех.

В итоге, разные подходы привели США и ЕС к одному и тому же результату – в равной мере высокому экономическому весу в мире. Отсюда – отсутствие единственно верного подхода, возможность обосновать собственную модель экономики, вероятность перехода в переговорах от цели создания общей модели к толерантному взаимодействию американской и евро-

пейской моделей.

В свете предполагаемого разворота на переговорах двух конкурирующих игроков – США и ЕС, могут ли институты управления в России и других странах ЕАЭС рассчитывать, что их модель тоже будет принята как данность на Западе? Не могут. Гибридная модель с двойным вмешательством в социально-экономическое развитие (в виде всё ещё коррумпированного национального регулирования и скрытого государственного фаворитизма отдельным экономическим акторам) вряд ли приемлема, особенно для европейцев.

У России есть очередной повод совершенствовать свои конкурентные преимущества с учётом опыта функционирования двух ведущих моделей экономики – институциональной социально-ориентированной (европейской) и либеральной рыночно-ориентированной (американской). Необходимы доводы в защиту евразийской интеграционной модели как единственно верной для этого специфичного пространства, которых явно не хватает. В этом состоит вызов Евразийскому экономическому союзу. Вместе с тем есть определённые шансы убедить Евросоюз, что подход России и ЕАЭС ему ближе, чем американский, поскольку в него инкорпорировано много схожих инструментов из европейской практики.

Н.В. Говорова*

БЕДНОСТЬ И НЕРАВЕНСТВО – ВЫЗОВ ЕВРОПЕЙСКОМУ ИНТЕГРАЦИОННОМУ ПРОЦЕССУ

До вступления в силу Амстердамского договора в 1999 г. вопросы социальной политики в Европейском союзе оставались в компетенции государств-членов. Впоследствии, реагируя на экономические, технологические, демографические и иные вызовы мирового порядка, наряду с внутренними проблемами,

---

* Говорова Наталья Викторовна, к.э.н., ведущий научный сотрудник Института Европы РАН, доцент НОУ ВО Московский технологический институт. Текст подготовлен в рамках работы по поддержанному РГНФ научному проекту №15-03-00095.

власти ЕС и национальные правительства всё активнее координировали свою работу в социальной сфере. Рост населения и количества стран в ЕС, а также обострение региональных социально-экономических диспропорций настоятельно потребовали внести изменения в основополагающие договоры ЕС. В Лиссабонском договоре, вступившем в силу в конце 2009 г., социальная политика (и координация вопросов занятости) были отнесены к области совместной компетенции Евросоюза и суверенных государств; в качестве основных её целей были выделены повышение уровня занятости, улучшение условий жизни и труда, дальнейшее развитие человеческого потенциала[89]. Первостепенные вопросы социальной политики – это различные аспекты трудовых отношений, оптимизация которых может в большей степени обеспечить справедливость в распределении общественного богатства, создать условия для уменьшения бедности и неравенства населения, независимо от профессии, пола, возраста, способности к труду, этнической и религиозной принадлежности. В арсенале социальной политики Союза есть внушительный набор инструментов, и в последнее время наблюдается тенденция к усилению роли наднациональных институтов.

Социальная исключенность и инструменты борьбы с ней

Социальная исключённость – результат крайней бедности, продолжительное состояние, отличающееся отсутствием или нехваткой необходимых ресурсов и возможностей социальной интеграции, ограничением общепринятых прав, включая доступ к рынкам труда, образовательных, медицинских и социальных услуг[90]. В свою очередь, бедность имеет многофакторный характер и возникает, прежде всего, вследствие нестабильности и дифференцированности оплачиваемой занятости значительной части рабочей силы. Для мониторинга прогресса в борьбе с нуждой и социальной ущемлённостью в ЕС был разработан показатель риска бедности и социальной исключённости (AROPE – At risk of poverty or social exclusion). Этот показатель определяет

---

[89] Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 151. Official Journal of the European Union. C 83. 30.03.2010.

[90] Абрахамсон П. Социальная эксклюзия и бедность. Общественные науки и современность. 2001, № 2. С. 158.

долю/численность населения, которое подвергается риску бедности или испытывает серьёзные материальные лишения, или проживает в домохозяйствах с очень низкой интенсивностью труда. Неравенство по доходам, бедность работающих, долговременная безработица, социальные расходы государства, демографическая и социоэкономическая структура общества – основные факторы, влияющие на количество обездоленных европейцев.

По данным Евростата на октябрь 2016 г., 119 млн европейцев, или 23,7% населения пребывали в зоне риска бедности и социального отчуждения, то есть относились, по крайней мере, к одной из трёх категорий: бедные по доходам (после выплаты социальных трансфертов); материально неимущие; живущие в семьях с очень низкой интенсивностью работы. 17,3% жителей Союза (от 9,7% в Чехии до 25,4% в Румынии) принадлежали к первой категории, 8,1% (от 0,7% в Швеции до 34,2% в Болгарии) – ко второй и 10,5% (от 5,7% в Люксембурге до 16,8% в Греции) – к третьей категории бедности. С 2008 по 2015 гг. ситуация по этому показателю ухудшилась в 15 странах ЕС. В целом наиболее подвержено риску население в Румынии, Болгарии и Греции (35,7-41,3%), наименее – жители Чехии, Швеции, Нидерландов, Финляндии, Дании и Франции (14,0-17,7%)[91].

Одна из основных целей Стратегии «Европа 2020», десятилетней программы повышения конкурентоспособности, стимулирования роста и занятости, совершенствования социальной сферы и равенства в европейском обществе – сократить на 20 млн человек (по отношению к 2008 г.) численность материально неблагополучных европейцев. В соответствии с ней, Комиссия ЕС претворяет в жизнь комплексный подход к проблеме бедности: расширение занятости на основе создания новых рабочих мест наряду с адекватным денежным пособием и качественным социальным обеспечением. В конце 2010 г., объявленного Комиссией Европейским годом борьбы с бедностью, была принята Европейская платформа против бедности и социаль-

[91] Здесь и далее по тексту, если не указан иной источник, данные приводятся с официального сайта статистической службы Европейского союза. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/news/

ной исключённости[92]. Программа нацелена на мобилизацию совместных усилий граждан, чиновников и социальных партнёров для борьбы с нищетой, социальной изоляцией, от которой страдали (и продолжают страдать) наиболее уязвимые слои населения – молодёжь, престарелые, низкоквалифицированные работники, дети из неполных семей, мигранты. Она пока не дала существенных результатов. Бедность и неравенство в регионе усилились, ЕС скорее отдалился от цели Стратегии «Европа 2020», нежели приблизился к ней (см. табл.).

Таблица

Движение к целям стратегии «Европа 2020» в области бедности, ЕС-28

Индикатор, млн чел.	2008*	2012	2013	2014	2015	Цель
Бедность и социальная исключённость	115,9	123,6	122,7	121,9	118,8	96,6
Население за чертой бедности	80,9	84,0	83,3	85,9	86,6	
Наиболее нуждающиеся	41,5	49,5	48,0	44,4	40,3	:
Проживающие в домохозяйствах с крайне низкой интенсивностью труда	34,6	39,7	41,0	42,0	39,6	

* ЕС-27

Источник: Eurostat.

В 2015 г. численность лиц, подвергавшихся риску бедности и социальной эксклюзии, в целом по ЕС-28 возросло на 1,593 млн по сравнению с 2008 г., уменьшившись только в 13 странах: Болгарии, Чехии, Германии, Франции, Хорватии, Латвии, Литве, Венгрии, Австрии, Польше, Румынии, Словакии и Финляндии. Минимальные уровни бедности наблюдались в странах с высокой долей социальных расходов – Финляндии, Швеции, Австрии, Нидерландах, Франции, Германии, Дании, Бельгии и стабильными темпами экономического роста – Словакии, Словении, Люксембурге. Чехия, лидирующая по показателю AROPE – своеобразное исключение из этого правила. Наиболее справедливое распределение доходов отмечено в государствах северной Европы, Чехии, Словакии, Словении, иная обстановка в прибалтийских государствах, Болгарии, Румынии, Португалии, Греции и Испании.

Неравномерность социально-экономического развития ока-

[92] European platform against poverty and social exclusion – одна из семи ключевых инициатив, способствующих достижению целей Стратегии «Европа 2020» по росту занятости, снижению бедности и маргинализации.

зывает огромное влияние на показатели AROPE. В ЕС растёт неравенство большинства социальных показателей между Югом и Севером; кроме уровня бедности и неравенства, ещё по четырём ключевым индикаторам: безработица, безработица среди молодёжи, численность молодых людей вне занятости, образования или обучения (NEET), совокупные доходы. Во многих странах кризис усилил существующую поляризацию заработной платы и сегментацию рынка труда. Статистические данные подтверждают: в 14 странах показатель AROPE превышает средний по ЕС, достигая более 40% в Болгарии и Румынии (эти страны признаны аутсайдерами и по обеспечению материального равенства).

Основная причина бедности и социальной исключённости – результат неэффективной политики в сфере занятости и профессионального обучения, вытеснение людей с рынка труда; бедность имеет прямое отношение к застойной безработице. Комиссия рассматривает создание рабочих мест как один из главных стратегических вопросов, рекомендует государствам-членам поощрять долгосрочных безработных к своевременной регистрации, находить индивидуальный подход и предлагать конкретный план по возврату в трудовую сферу каждому, кто не имеет работы больше года, до истечения полутора лет, обмениваться наиболее успешным опытом, а также призывает к активному сотрудничеству работодателей и государственных органов.

Рынки труда стран ЕС серьёзно пострадали из-за кризиса, и чтобы помочь людям повысить уровень и качество жизни, лидеры Союза попытаются найти действенные методы обеспечить равные шансы на рынке труда, доступ к кредитному финансированию, равным возможностям в сфере образования и здравоохранения. Ещё до кризиса начал работать Европейский фонд адаптации к глобализационным вызовам, созданный для помощи работникам европейской промышленности, сокращённым в результате глобализации. Впоследствии Фонд стал одним из основных инструментов борьбы с негативными социальными издержками кризиса, его средства (150 млн евро ежегодно) предназначены для профессионального обучения и переквалификации, консультаций по поиску нового места работы, поощрения

предпринимательства. В 2010 г. по инициативе Комиссии был начат проект по микрофинансированию (до 25 тыс. евро) для микропредприятий и безработных, не имеющих доступа к традиционным банковским услугам. Характерная особенность этой практики – отсутствие жёстких требований к получателю, а одно из преимуществ – возможность открыть собственное дело, стать активным участником рынка труда, повысить не только собственные доходы, но и благосостояние наёмных работников. До 2019 г. ссуды общим объёмом 500 млн евро будут выданы 46 тыс. заёмщикам по всей Европе[93]. С 2014 г. функционирует Европейский фонд помощи наиболее нуждающимся людям с бюджетом 3,8 млрд евро на период до 2020 г.[94] Через Фонд ЕС самые обездоленные граждане получают продовольствие и товары первой необходимости. Страны самостоятельно разрабатывают и выполняют свои программы по борьбе с бедностью и социальным исключением и ходатайствуют о финансировании, на условиях, что 85% средств будет предоставлено из Фонда, а 15% – из собственных средств[95]. Значительное содействие социальной включённости и изживанию бедности, уменьшению численности/доли социальных аутсайдеров оказывает Европейский социальный фонд – основной донор по вложениям в человеческий капитал.

Развитие человеческого потенциала

Все государства ЕС, кроме Болгарии, относятся к странам с очень высоким уровнем такого сводного показателя, как «человеческое развитие». Дания, Нидерланды, Германия и Ирландия входят в десятку мировых лидеров по индексу человеческого развития (ИЧР), который рассчитан на основе данных об уровне доходов, продолжительности жизни и образования населения. В конце первого десятилетия XXI в. возросла потребность

---

[93] EUROPE – Press releases. Job creation: Progress Microfinance proves success as tool for micro-entrepreneur start-ups. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-796_en.htm.

[94] A fresh start for job creation and social fairness. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2000_en.htm.

[95] EUROPE – Press releases. Poverty: Commission proposes new Fund for European Aid to the Most Deprived. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1141_en.htm.

в новых измерительных агрегатах, уточняющих ИЧР с учётом неравенства. Для этого специалисты Программы развития ООН разработали улучшенный инструмент анализа: ИЧР, скорректированный с учётом неравенства, выявляющий потери в развитии человека по причине диспаритета в сфере здравоохранения, образования и доходов.

Индекс развития человеческого потенциала во всех странах ЕС, с поправкой на неравенство демонстрирует, что; суммарное падение индекса составляет от 5,4% в Чехии до более чем 12% в Италии, Румынии и Греции. Снижение происходит, главным образом, вследствие уменьшения субъиндекса дохода – в Италии, Испании, Греции, Португалии, Латвии, к примеру, более чем на 20%[96]. Свою лепту в снижение ИЧР вносит и гендерное неравенство, среди компонентов которого – участие в рабочей силе, получение образования, репродуктивное здоровье. На сегодняшний день в среднем по ЕС ситуация отличается большими гендерными разрывами в заработной плате – 16%, в пенсии – 40%. Возможность достойной занятости для женщин ведёт к сокращению бедности, более сбалансированному экономическому развитию, совершенствованию системы социальной защиты и социального обеспечения[97].

Расчёты ИЧР производят без учёта расхождения показателей по широким группам населения (коренное население стран ЕС, мобильные граждане ЕС, мигранты) и возрастным категориям. Однако положение различных категорий населения сильно отличается по социально-экономическим параметрам, включая бедность и неравенство.

Социальная адаптация мигрантов

Демографические перспективы Евросоюза требуют эффективной миграционной политики[98], повышения привлекательности занятости в ЕС для квалифицированных трудящихся из тре-

---

[96] Human Development Report 2016. Human Development for Everyone.URL: http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/2016-human-development-report.html.

[97] Говорова Н.В. Гендерные аспекты занятости: новые тенденции, старые проблемы. Проблемы теории и практики управления. 2004. № 6. С. 107-114.

[98] Потемкина О.Ю. Европейская повестка дня по миграции – новый поворот в иммиграционной политике ЕС. Современная Европа. 2015. № 4. С. 28-40.

тьих стран. В 2010 г. министры стран ЕС по вопросам интеграции мигрантов приняли Сарагосскую декларацию[99], в рамках которой государства-члены согласовали индикаторы, оценивающие интеграцию мигрантов по четырём направлениям: занятость, образование, социальная включённость и гражданское участие. Единые нормативы интеграции мигрантов используют для мониторинга их социально-экономического положения и результатов интеграционной политики стран. На протяжении 2007–2015 гг. доля мигрантов, находящихся в зоне риска бедности и социального отчуждения, росла, и существенно, почти вдвое, превышала показатели коренного населения стран ЕС и мобильных граждан[100].

Наибольшая разница в данных AROPE наблюдалась в Швеции, Бельгии, Испании, Люксембурге и Греции; наименьшая – в Чехии, Нидерландах и на Мальте. В наиболее тяжёлом положении оказались мигранты старше 55 лет. Во всех широких группах населения (коренное население, мобильные граждане, мигранты), женщины более уязвимы, с точки зрения бедности, хотя встречаются и ярко выраженные противоположные примеры: в Греции, Франции, Германии, Финляндии и на Кипре женщин-мигранток, страдающих от бедности и социальной исключённости, значительно меньше, чем мужчин. Схожая ситуация наблюдается только в Чехии, Дании и Португалии среди мобильных граждан ЕС и в Финляндии среди коренного населения. Положение молодых мигрантов (16-29 лет) не отличается от ситуации в целом, они подвержены AROPE значительно сильнее мобильных и коренных граждан ЕС, особенно в Бельгии, Греции, Словении и Испании. В Эстонии разрыв минимальный, а на Мальте – максимальный. Ситуация с наиболее нуждающимися демонстрирует схожую картину, их более чем вдвое больше среди мигрантов, включая молодёжный сегмент населения. В Греции более половины всех мигрантов относятся к данной категории, а в Бельгии, Хорватии, Литве и Португалии – поряд-

---

[99] European Ministerial Conference on integration (Zaragoza, 15 and 16 April 2010). Draft Declaration URL: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_13055_519941744.pdf.

[100] Граждане одной страны ЕС, временно проживающие в другой.

ка трети.

В период 2005–2015 гг. средний доход мобильных граждан ЕС превышал данный показатель не только для мигрантов, но и коренных жителей стран ЕС. Разница начала увеличиваться с кризиса в 2008 г. и составила к 2015 г. по ЕС-28 более 5 тыс. евро мигрантов и более 1,4 тыс. коренного населения, что неудивительно, поскольку мобильные работники, как правило, более мотивированы и квалифицированы. Средний доход мигрантов в Чехии, прибалтийских государствах и Великобритании не сильно отличается от доходов коренных и мобильных жителей Союза; в Болгарии он даже превосходит его. Наибольшая разница наблюдается в Бельгии, Люксембурге, Швеции, Финляндии, Австрии и Дании. Недостаток необходимых экономических ресурсов напрямую связан с проблемами оплачиваемой занятости. Одна из важных характеристик бедности – доля работающих бедных; среди иностранных работников таковых почти в 2,5 раза больше, чем среди коренных европейцев. Существенный разрыв наблюдается по доле населения у черты бедности по сравнению с коренным и мобильным населением – более чем вдвое и полтора раза соответственно. Антирекорд по этому показателю поставлен в Бельгии для мигрантов старше 55 лет (68,9%), большой разрыв в скандинавских странах, Италии, Греции и Испании, а лучше, чем граждане ЕС, в этом отношении себя чувствуют мигранты в Болгарии и Польше.

Из-за финансового кризиса условия жизни детей ухудшились во многих странах Союза, почти треть детей в ЕС живут на грани бедности и социальной исключённости, пятая часть из них находится в особенно тяжёлом положении: прежде всего, дети из неполных либо больших семей, из среды мигрантов или инвалидов. В среднем по ЕС риск бедности для детей 0-17 лет почти вдвое выше среди детей мигрантов; в Испании, Швеции, Греции и Литве он превышает 50%. Благополучие пожилых мигрантов также оставляет желать лучшего, по сравнению с гражданами Союза, особенно в Бельгии, Испании и Греции, и только Дания подаёт пример – там пожилых неимущих иностранцев меньше, чем где-либо в ЕС.

Между гражданами Союза и легальными мигрантами име-

ются расхождения и по некоторым показателям в области образования. Молодые мигранты более чем вдвое чаще не заканчивают образовательные учреждения или профессиональное обучение, гораздо сильнее рискуют оказаться вне занятости, образования или обучения. Только менее $^1/_3$ мигрантов имеет законченное высшее образование, в то же время среди мигрантов почти 40% мало образованных, что значительно хуже показателей граждан ЕС. Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что ЕС трудно будет достигнуть намеченных к 2020 г. индикаторов не только в сфере снижения бедности, но и в области образования.

* * *

Рост бедности, изоляции, неравенства в получении доходов и важнейших социальных благ можно отнести к основным рискам, которые играют всё возрастающую роль в системе вызовов безопасности нынешнего столетия. В современной Европе миллионы граждан испытывают нищету и лишения, и именно такие люди более всего пострадали в результате экономического кризиса. Социальной исключённости подвержены люди, имеющие ограниченный, более низкий, чем у большинства населения доступ к образованию, получению квалификации, занятости, жилищным, финансовым ресурсам и основным социальным институтам в течение продолжительного времени. В фокусе борьбы ЕС с бедностью – интеграция долговременных безработных, улучшение доступа молодых людей к занятости и профессиональному обучению, устойчивое включение мигрантов в рынок труда. Европейское общество нуждается в активной политике в трудовой и образовательной сферах с учётом движения к низкоуглеродной, ресурсоэффективной экономике, структурных трансформаций, технологических изменений и инноваций, модификации промышленного и потребительского спроса[101].

Среди стратегических задач ЕС в XXI в. – обеспечение безопасного и сбалансированного экономического и социального развития, адекватное реагирование на проблемы глобализации. Сегодня можно утверждать, что неравенство между различны-

[101] Говорова Н.В. Бедность и неравенство в ЕС. Современная Европа. 2016. № 3. С. 104-113.

ми группами людей – бедными и богатыми, одинокими и семейными, мужчинами и женщинами, молодыми и пожилыми – критический вызов гражданскому обществу и европейской интеграции.

А.А. Красиков*

ЕС vs РФ

Европа отметила 60-летие Римских договоров, которые дали зелёный свет формированию новой исторической реальности – Европейского союза. Тогда родились Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Им предстояло продолжить дело, начатое Европейским объединением угля и стали (ЕОУС), созданным шестью годами ранее. Список стран-участниц этих международных структур был невелик. Первоначально в них входили Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург, и мало кто мог себе представить, что экономическое сближение шести стран Западной Европы приведёт на рубеже двух столетий к реальному объединению континента под знаменем Евросоюза.

В тот по-весеннему тёплый дождливый день 25 марта 1957 г., вскоре после приезда в Италию для стажировки в местном отделении советского агентства печати ТАСС я оказался свидетелем подписания документов, сыгравших капитальную роль в истории современной Европы. Мы, советские люди, были воспитаны на тезисе Ленина о принципиальной невозможности европейской интеграции и заведомой «реакционности» лозунга (как он его формулировал) Соединённых Штатов Европы. Думаю, поэтому, а, может быть, из-за дождя на церемонию в одном из шикарных отелей итальянской столицы отправили стажёра, вчерашнего студента, возложив на него миссию поведать общественности нашей страны об очередной «утопии» Запада.

Образцом «правильной», социалистической интеграции

---

* Красиков Анатолий Андреевич, д.и.н., проф., главный научный сотрудник Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН.

тогда у нас представляли Совет экономической взаимопомощи (СЭВ), образованный ещё в 1949 г. по указанию Сталина. Согласно уставу СЭВ, принятому 10 лет спустя, в 1959 г., он должен был заниматься «дальнейшим углублением и совершенствованием сотрудничества братских социалистических стран». Как мы теперь знаем, в условиях административно-командных систем руководства всеми сторонами жизни СССР и других государств «социалистического содружества», эта структура не оказывала сколь-нибудь существенного влияния на отношения стран-членов СЭВ между собой, не говоря уже об их отношениях с внешним миром.

Хрущёвская «оттепель» породила в кругах интеллектуалов гипотезу о возможном сращивании, или «конвергенции», социализма и капитализма. Одним из первых заговорил об этом П. Сорокин, американский учёный русского происхождения. Его идею поддержали многие западные учёные и публицисты, такие как Дж. Гэлбрайт, Я. Тинберген и Р. Арон, а в Советском Союзе – академик А.Д. Сахаров. Однако, как и следовало ожидать, вожди КПСС встретили идею «конвергенции» в штыки. Жестокое подавление советскими войсками венгерской революции в ноябре 1956 г. и вторжение армий Варшавского договора в Чехословакию в августе 1968 г. окончательно перечеркнули надежды сторонников постепенного взаимопроникновения и слияния двух систем. В этих условиях западноевропейцы продолжили строительство своего дома без участия СССР и контролируемых им стран Восточной Европы. В 1973 г. к «шестёрке» основателей ЕЭС присоединились ещё три государства: Великобритания, сделавшая теперь шаг назад, Ирландия и Дания, в 1981 г. – Греция, в 1986 г. – Испания и Португалия.

Официальная советская пропаганда, памятуя о приведённых выше словах Ленина, все эти годы предрекала провал «затеи» западноевропейцев. В последнем советском издании Дипломатического словаря, подписанном к печати в 1985 г., утверждалось, что «деятельность ЕЭС, особенно в 1970-х – начале 1980-х гг., показала неспособность его участников решать проблемы устойчивого экономического роста, снижения темпов инфляции и уровня безработицы». На самом же деле сообщество по-

степенно освобождалось от внутренних таможенных и иных ограничений для ввоза и вывоза товаров, капиталов, услуг и рабочей силы и по мере этого освобождения, несмотря на сложности, связанные с уникальностью предпринятого эксперимента, достигало всё более высоких экономических результатов.

Самораспад «социалистического содружества» в конце 1980-х – начале 1990-х гг. привёл к упразднению СЭВ. Напротив, страны ЕЭС, обеспечив в основном решение поставленных ими перед собой экономических задач, взялись за расширение политического сотрудничества. В соответствии с Договором, который был подписан в голландском городе Маастрихт 7 февраля 1992 г. и вступил в силу 1 ноября следующего 1993 г., на базе ЕЭС был создан Европейский союз (ЕС). С его появлением 12 государств Западной Европы распространили компетенцию их общих руководящих органов на сферы внешней политики, политики безопасности, юстиции, на целый ряд других областей, находившихся прежде в компетенции национальных органов власти и управления.

В 1995 г. вступила в силу Конвенция «Об отмене паспортного и таможенного контроля», которая была подписана 10 годами раньше в люксембургском городе Шенген. С этого момента граждане подписавших или примкнувших к Конвенции стран фактически стали гражданами единой Европы. В канун нового столетия (и тысячелетия), в 1999 г., мировым финансовым рынкам был представлен в качестве официальной расчётной валюты евро – денежная единица, которая сразу же зарекомендовала себя как одна из самых прочных валют в мире. С 2002 г. эта валюта поступила в обращение в виде наличных бумажных банкнот и металлических монет.

Добровольная передача вопросов, которые ранее решались на уровне отдельных государств-членов нового субъекта международных отношений, в руки его руководящих органов, не остановила поток заявок на членство в ЕС всё новых кандидатов. 2003 г. вошёл в историю как год разработки проекта первой в истории общеевропейской Конституции, или Конституционного договора, как назвали документ сами его составители. Речь не шла, конечно, о формировании унитарного государст-

ва, в котором растворились бы все (или почти все) отдельные суверенные государства «старого континента». Факт, однако, остаётся фактом: закладывается юридическая основа под создание новой европейской идентичности, которая призвана вобрать, не подавляя и не подменяя их, лучшие черты культурной идентичности народов Европы – от Атлантики до восточных границ российской Евразии.

Договор этот не стал основным законом Европейского союза, поскольку его не поддержали на референдуме избиратели двух стран-членов ЕС (Франции и Нидерландов), однако это голосование не разрушило Евросоюз. Судьба евразийского объединения под названием Содружество независимых государств (СНГ), родившегося в конце 1991 г. на развалинах СССР, стала иной. Как, впрочем, и судьба отношений между нашей страной и объединившейся Европой.

В июне 1994 г. мне довелось присутствовать в качестве руководителя Пресс-службы первого Президента Российской Федерации при подписании на греческом острове Корфу Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве между Европейским союзом и нашей страной. Постсоветская Россия решилась, как мне тогда казалось, отказаться от видения «Соединённых Штатов Европы», их вредности или невозможности, сквозь призму ленинских представлений.

Каюсь, поторопился. Сегодня партнёрство и сотрудничество нашей Евразии (или Азиопы, как её назвал историк Милюков) со странами к западу от границ XVII в. сводятся по существу к повторению опыта советских времён (с поправкой на санкции, введённые против России по известным политическим мотивам). Да и сама «единая Европа» переживает кризис, но это уже другая история.

СТРАНЫ-ОСНОВАТЕЛИ ЕЭС-ЕС

Ю.И. Рубинский*

ФРАНКО-ГЕРМАНСКИЙ ТАНДЕМ: ПРОШЛОЕ И БУДУЩЕЕ

Предстоящий выход Великобритании из ЕС и пересмотр президентом Д. Трампом прежних условий трансатлантического партнёрства США с их европейскими союзниками по НАТО существенно меняют прежние геополитические параметры Европейского союза. Его судьба решающим образом зависит теперь от внутренних факторов, прежде всего, дальнейшей эволюции отношений между двумя главными державами континентальной Западной Европы – Франции и Германии, которые стояли у истоков европейской интеграции и считают себя ныне гарантами её продолжения в будущем.

На протяжении многих столетий отношения этих двух стран колебались в самом широком диапазоне – от непримиримой вражды до привилегированного партнёрства, что во многом определялось различием исторических путей формирования их государственности. Франция сравнительно рано преодолела феодальную раздробленность, создав прочную централизованную монархию, тогда как её восточная соседка – Священная империя германской нации долго оставалась «рыхлым конгломератом» полунезависимых королевств, герцогств, епископств и вольных городов.

Ситуацию закрепили результаты Тридцатилетней войны (1618–1648 гг.) и Вестфальского мира, утвердившего принцип государственного суверенитета как основу международного права. В ту эпоху даже самые крупные германские государства – Австрия (ставшая при династии Габсбургов центром империи) и соперничавшая с ней Пруссия оставались не субъектами, а скорее объектами великодержавной политики Франции в Европе. Во время наполеоновских войн Бонапарт одним росчерком

* Рубинский Юрий Ильич, д.и.н., руководитель Центра французских исследований Института Европы РАН.

пера упразднил тысячелетнюю Священную империю, превратив большинство германских государств в своих вассалов.

Столетие спустя объединение Бисмарком Германии «железом и кровью» вокруг Пруссии, завершённое победой во франко-прусской войне (1870–1871 гг.) радикально изменило ситуацию в ущерб Франции. Учитывая неблагоприятные для страны соотношения демографического, экономического и военного потенциалов, Париж стал на путь поисков гарантий безопасности и подготовки реванша с помощью союзов с Россией (1891, 1935, 1944 гг.), Великобританией (1904, 1947 гг.), США (1949 г.), а также заморской экспансии, превратившей Францию во вторую, после британской, колониальную империю мира.

Однако ни Франция, ни Германия, столкнувшиеся с переменным успехом на полях сражений двух мировых войн, так и не смогли добиться решающего перевеса над соперницей. Результатом стал крутой поворот франко-германских отношений к сотрудничеству. Точкой отсчёта для него послужила речь французского министра иностранных дел Р. Шумана 9 мая 1950 г. с предложением объединить производство и сбыт угля и стали Франции и Германии. После провала германской аннексии Эльзас-Лотарингии и французских попыток отторгнуть Рейнскую область, Рур, Саар этот план должен был подчинить основные для того времени компоненты индустриального ядра Европы наднациональным органам, делая новую войну за них «не только беспредметной, но и материально невозможной».

Создание Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), за которым последовало подписание 25 марта 1957 г. Римских договоров о Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) и Евратоме запустило процесс, служивший на протяжении полувека основными рамками франко-германских отношений.

Естественно, что каждая сторона стремилась извлечь из него прежде всего максимальные выгоды для себя: Франция видела в интеграционных структурах инструмент контроля над экономическим потенциалом ФРГ, тогда как для последней они служили залогом постепенного преодоления политического неравенства в правах, вытекавшего из последствий Второй мировой войны и раскола страны.

При этом решающим внешним фактором франко-германского сближения, безусловно, стала холодная война с СССР, в ходе которой обе стороны стали участниками Североатлантического союза под эгидой США, навязавших Парижу в 1955 г. перевооружение ФРГ в рамках НАТО. Немалую роль сыграл и распад колониальной системы, сосредоточившей после неудачных войн в Индокитае и Алжире основные геополитические интересы Франции в Европе.

С приходом в 1958 г. к власти во Франции генерала де Голля рамки евроатлантических структур франко-германских отношений дополнились механизмом двустороннего сотрудничества на основе Елисейского договора (1963 г.), который и положил начало «тандему».

Курс генерала на привилегированный диалог с канцлером ФРГ К. Аденауэром исходил из убеждения в том, что относительный паритет стратегических потенциалов США и СССР снижает надёжность американских гарантий безопасности союзникам по НАТО. В условиях ракетно-ядерного «равновесия страха» Европе грозит двоякая опасность – оказаться полем боя между двумя сверхдержавами или объектом сделки за её счёт («супер-Ялта»). К тому же, механизм интегрированных блоков способен втянуть Европу, освободившуюся от бремени колониальных забот, в далёкие от её интересов заморские авантюры, чреватые региональными и даже глобальными кризисами (Вьетнам, Куба, Ближний Восток).

В таких условиях оптимальной стратегией для европейских держав было, по мнению де Голля, создание наряду с Североатлантическим союзом автономной политической и военной структуры, где лидерство естественно принадлежало бы Франции как единственному постоянному члену СБ ООН, располагающему независимой ядерной ударной силой.

Вполне логично, что одновременно с подписанием Елисейского договора с ФРГ Ш. де Голль демонстративно наложил вето на вступление в ЕЭС Великобритании, в которой видел «троянского коня» США и конкурента в Европе с аналогичными французским козырями[102].

---

[102] Рубинский Ю. Розы и тернии франко-германского тандема. Россия в гло-

Хотя канцлер К. Аденауэр далеко не разделял грандиозные планы Ш. де Голля, он с готовностью пошёл на подписание Елисейского договора по собственным соображениям. Если прежде Франция была самым трудным из западных партнёров ФРГ, то с созданием тандема она могла бы оказывать немцам определённое содействие в торге с остальными державами-победительницами во Второй мировой войне (СССР, США, Великобританией). Этот расчёт оправдался, например, в ходе кризиса вокруг Западного Берлина (1958–1961 гг.), где Ш. де Голль поддерживал ФРГ более твёрдо, чем англичане.

Тем не менее, эффективность франко-германского тандема с его создания содержала определённые ограничители. Главным из них всегда оставалась значительная асимметрия отношений каждого из партнёров с США и НАТО. Для правящих кругов ФРГ американские гарантии в рамках альянса («атомный зонтик») всегда были и остаются определяющим элементом системы безопасности перед лицом СССР, а затем и постсоветской России: их могли дополнять, но никоим образом не заменять европейскими.

Отсюда, уже при ратификации Елисейского договора бундестаг ФРГ добавил преамбулу о важности роли НАТО, вызвавшую разочарование в Париже. Выход Франции в 1967 г. по инициативе Ш. де Голля из интегрированных командно-штабных структур альянса и ликвидация его инфраструктур на территории страны закрепили эту асимметрию на 40 лет вперёд – вплоть до решения президента Н. Саркози в 2008 г. о полноценном возврате в НАТО.

Следует отметить, что ещё до этого поворота взаимодействие Франции с политическими или техническими органами альянса сохранилось и постепенно расширилось. Многочисленные двусторонние и многосторонние военные структуры, создававшиеся в 1980–90-х гг. в Западной Европе – франко-германская бригада. Еврокорпус, Еврофор и т.д., функционировали в тесном взаимодействии с НАТО, избегая дублирования с альянсом.

Другой аспект франко-германского тандема в его первона-

бальной политике». 2013, том II, специальный выпуск «Россия – Франция». С. 123.

чальном деголлевском варианте – дистанцирование по мере углубления интеграции от Великобритании – оказался ещё менее долговечным. Для ФРГ торговые и финансовые связи с «коварным Альбионом» всегда имели более важное значение, чем для Франции. С учётом этого уже непосредственный преемник де Голля – Ж. Помпиду вскоре после своего избрания президентом снял вето генерала на вступление Великобритании в ЕЭС. Поворот диктовался опасениями Парижа, что баланс экономических сил внутри тандема может быть подорван в ущерб Франции, и ФРГ выйдет из-под контроля (в частности, в связи с «новой восточной политикой» канцлера В. Брандта, начавшего диалог с СССР).

Спустя три десятилетия – в 1988 г. тот же курс продолжил президент Ж. Ширак, открывший саммитом в Сен-Мало (1988 г.) практику двустороннего оборонного сотрудничества с Лондоном, результатом которого при президенте Н. Саркози стало подписание Ланкастерских соглашений, касавшихся, в том числе, и ядерной сферы.

Однако нюансы в отношениях с англо-саксонскими державами отнюдь не отменяли привилегированного характера взаимодействия между партнёрами по франко-германскому тандему. Сложившийся при де Голле и Аденауэре климат личного доверия и взаимопонимания в большей или меньшей мере сохранялся при В. Жискаре и Г. Шмидте, Ф. Миттеране и Г. Коле, Ж. Шираке и Г. Шрёдере, Н. Саркози и А. Меркель, той же А. Меркель и Ф. Олланде. Причём принадлежность партнёров в своих странах к разным политическим силам – христианским демократам, голлистам, либералам, социал-демократам практически не отражалась на их взаимодействии.

Самую серьёзную проверку на прочность франко-германский тандем прошёл в конце 1980-х – начале 1990-х гг. в связи с радикальным изменением геополитической ситуации в Европе и в мире – окончанием холодной войны, крушением Ялтинско-Потсдамской системы, распадом СССР и воссоединением Германии.

Эти события не только усугубили дисбаланс между демографическим и экономическим потенциалами партнёров в

ущерб Франции, но и лишили её важнейшего политического козыря – статуса одной из четырёх держав-победительниц во Второй мировой войне, ответственных за решение германской проблемы. Потерпев неудачу с планом создания «европейской конфедерации» в качестве гаранта контроля над ФРГ, президент Ф. Миттеран взял курс на дальнейшее углубление европейской интеграции – переход от Общего рынка к Экономическому и валютному союзу.

Этот же курс так или иначе продолжали все преемники Ф. Миттерана – Ж. Ширак, Н. Саркози, Ф. Олланд. После провала на референдумах во Франции и Нидерландах проекта Европейской конституции (2005 г.) Н. Саркози в сжатые сроки успешно добился замены его Лиссабонским договором. По мере расширения Евросоюза до 28 членов в его органах – Совете, Комиссии, Европарламенте франко-германский тандем не только сохранял, но отчасти усиливал свою роль в процессе принятия решений на основе негласного распределения ролей. ФРГ оказывала решающее влияние на экономическую сторону деятельности брюссельской бюрократии, тогда как Франция претендовала на лидерство в политических вопросах и защиту интересов ЕС во вне перед лицом ведущих центров силы глобального масштаба – США, КНР, РФ.

В 2013 г. канцлер А. Меркель и президент Ф. Олланд с большой помпой отметили в Реймсе 50-летие Елисейского договора, приняв программу дальнейшего углубления двустороннего сотрудничества в рамках ЕС и за его пределами. Однако эта амбициозная программа осталась во многом на полпути, в чём важную роль сыграла «Великая рецессия» – мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. От него пострадали обе стороны, но Франция оказалась значительно более уязвимой к его последствиям, нежели Германия.

Германская модель социальной рыночной экономики не только успешно справилась с высокими издержками воссоединения с ГДР, но и успела своевременно провести её радикальную структурную перестройку ещё до кризиса в соответствии с вызовами глобализации. В то же время Франция сохранила многие черты устаревшей модели первых послевоенных десяти-

летий с высоким удельным весом госсектора, административно-бюрократическим регулированием деловой активности и трудовых отношений (47% её ВВП перераспределяется через бюджетные каналы).

Результатом стали низкие темпы экономического роста, хронические дефициты бюджета и торгового баланса, разбухание государственного долга (97,5% ВВП), вышедших далеко за пределы лимитов навязанного Германией Пакта стабильности и роста ЕС, а также утечка капиталов и целых отраслей промышленности за рубеж. По объёму ВВП Франция остаётся шестой экономикой мира, хотя её конкурентоспособность заметно уступает уровню североевропейских государств (ФРГ, Нидерланды, Скандинавские страны), сближаясь с уровнем средиземноморской Южной Европы – Италии, Испании, Португалии, Греции, наиболее тяжело пострадавших от долгового кризиса еврозоны.

Неудивительно, что при решении проблем их долгов (прежде всего греческого), президент Ф. Олланд пытался выступать в роли защитника интересов должников, расширив в ряде случаев формат тандема до «квартета» с Италией и Испанией. Однако результативность такого расширения остаётся весьма ограниченной, поскольку политику институтов ЕС, в том числе Евробанка, диктует прежде всего главный кредитор – Германия.

Серьёзным испытанием для тандема оказалась и мощная волна беженцев из охваченных войнами стран Ближнего Востока – Сирии, Ирака, Афганистана, Йемена и Африки, перед лицом которой Франция заняла при обсуждении иммиграционной политики ЕС более жёсткую позицию, чем Германия, стремясь выступать посредницей между Берлином и решительно враждебными иммиграции странами Восточной Европы (Польша, Венгрия).

Партнёры по тандему разошлись и в поисках общих подходов к угрозам безопасности ЕС с юга и востока: если Франция активно вмешивалась, в том числе военным путём, в кризисы, связанные с последствиями «арабской весны» (Ливия, Сирия) и в Африке (Мали, ЦАР), то Германия стремилась держаться от них по возможности в стороне.

Несколько успешнее оказалось согласование их позиций в отношении России, хотя и здесь порой дают о себе знать объективные различия геополитических векторов партнёров – приоритетом Германии всегда был Восток, а для Франции Юг. Н. Саркози в качестве председателя ЕС сыграл активную роль в поисках компромиссного выхода из российско-грузинского конфликта (2008 г.), а Ф. Олланд стал инициатором «нормандского формата» в ходе украинского кризиса и принял вместе с А. Меркель участие в выработке Минских соглашений.

Франко-германский тандем, ставший на протяжении более полувека постоянным элементом системы международных отношений в Европе, в целом выдержал проверку временем. Тем не менее, его судьба во многом зависит от последствий президентских (23 апреля – 7 мая 2017 г.) и парламентских (11-18 июня 2017 г.) выборов во Франции, а также парламентских выборов в ФРГ (сентябрь 2017 г.).

Основные политические силы Германии – ХДС/ХСС и СДПГ во главе с их лидерами – канцлером А. Меркель и бывшим председателем Европарламента М. Шульцем едины в вопросе о необходимости продолжить привилегированное сотрудничество с Францией в рамках ЕС и НАТО.

По другую сторону Рейна ситуация гораздо менее однозначна – лидер ультраправого Национального фронта М. Ле Пен, как и крайне левого движения «Непокорённая Франция» Ж.-Л. Меланшон не только резко критиковали неравноправные, по их мнению, отношения с Германией, но и призывали к выходу из еврозоны, Шенгенского пространства, военной организации НАТО.

Напротив, кандидат центристского движения «В путь!», бывший министр экономики Э. Макрон считал своим главным внешнеполитическим приоритетом в случае избрания консолидацию Евросоюза вокруг франко-германского партнёрства. Нынешний дисбаланс сил и интересов между партнёрами он намерен преодолеть путём жёсткой неолиберальной модернизации французской экономики и активизации политики обороны и безопасности ЕС под лидерством Парижа.

Убедительную победу Э. Макрона, получившего во втором

туре президентских выборов 66,01% поданных голосов (20,7 млн), в Германии встретили с большим удовлетворением. Тем более, что первой поездкой избранного главы государства за рубеж сразу же после инаугурации – 15 мая 2017 г. стал традиционный визит в Берлин, где его принимали на высшем уровне уже в ходе предвыборной кампании. Дипсоветником Макрона был назначен Ф. Этьенн, ранее занимавший пост посла Франции в ФРГ.

Результаты выборов в Национальное собрание 11 и 18 июня 2017 г. подтвердили радикальный сдвиг в расстановке сил и самой структуре партийно-политической системы, сложившейся в стране с 1958 г. Прежняя биполярность на какое-то время уступает место доминированию президентской партии «Вперёд, республика!», созданной всего год назад и получившей абсолютное большинство в нижней палате парламента – 308 депутатских мест из 577. С примкнувшей к ней центристской партией «Модем», имеющей ещё 42 депутатских мандата, она обеспечивает поддержку главе государства и назначенному им правительству Э. Ришара при проведении в жизнь анонсированной программы реформ.

Бывшие системообразующие партии – «Республиканцы» и «Социалисты» потерпели сокрушительное поражение, которое [особенно для последних] может поставить под вопрос само их существование.

Тем не менее, прочность и долговечность этой новой властной парадигмы вызывают у многих аналитиков определённые вопросы. Активность избирателей на парламентских выборах оказалась самой низкой за всю историю Пятой республики – во втором туре воздержались или опустили недействительные бюллетени 56%. С учётом крайне ограниченного представительства оппозиционных партий в парламенте протестные настроения, неизбежные при проведении глубоких реформ, способны переместиться в ряды нового большинства или на улицу.

К тому же, обещанные Э. Макроном жёсткие меры экономии и пересмотра трудового законодательства чреваты социальными издержками, о чём предупреждают многие профсоюзы.

Наконец, на крайних флангах политического спектра, из ко-

торого по существу уходят прежние системообразующие партии – социалисты и республиканцы, сохраняются движения национал- и социал-популистского толка, враждебные всей внутренней и внешней политике существующего режима. На президентских выборах они потерпели неудачи – в первом туре Меланшон пришёл лишь четвёртым из 11 кандидатов (19,5%), во втором Ле Пен получила вдвое меньше голосов, чем Макрон (33,9%), что вызвало внутренние конфликты в крайних партиях, отразившись на авторитете их лидеров.

Тем не менее, показателен тот факт, что в первом туре за обе вместе взятые кандидатуры отдали голоса свыше 40% избирателей (14,7 млн), во втором за Ле Пен свыше трети (10,6 млн), 25,3% (12 млн) избирателей воздержались, а 11,5% (4 млн) опустили недействительные бюллетени или проголосовали «против всех».

Исходя из данного обстоятельства, новый президент предлагает германским партнёрам по тандему такую программу сотрудничества, в которой издержки для каждой из сторон выглядели бы более сбалансированными, чем при его предшественнике. Речь идёт о согласовании в рамках еврозоны бюджетной, налоговой политики, погашении долгов, финансировании инвестиций в информатику, инфраструктуру, образование для ускорения темпов экономического роста. Со своей стороны, Макрон обещает принять меры по сближению французской экономической модели с германской (сокращение государственных расходов, внешнего долга, снижение дефицита бюджета и торгового баланса и т.д.).

С тем, чтобы смягчить экономический дисбаланс между партнёрами по тандему за счёт военно-политических факторов, Париж пытается реанимировать проекты создания автономной европейской опоры НАТО. На фоне выхода Великобритании из ЕС и эволюции трансатлантической политики США эти старые, но до сих пор безрезультатные проекты получают очередной импульс.

«Ортодоксальные» экономические лидеры Германии воспримут, скорее всего, без энтузиазма предложения Макрона, поскольку они бросают вызов их глубоко укоренившимся пред-

ставлениям о правильном пути к стабильности и росту. Однако им следует дважды подумать, прежде чем отвергнуть их. Для того чтобы привлечь избирателей, которые настроены в основном скептически в отношении Германии и ЕС, Макрону необходимо показать, что он может добиться уступок от Берлина. Если его реформы в глазах общественного мнения провалятся, то крайне-левые или крайне-правые партии захватят президентский пост в 2022 г. и будут проводить националистическую политику, равносильную краху европейского проекта. «Поэтому у Берлина есть основания инвестировать в успех Макрона, встретив его на полпути», – отмечают директора германского Института публичной глобальной политики Т. Бреннер и Французского института международных отношений (ИФРИ) Т. Гомар[103].

В какой степени эти советы примет во внимание Берлин – покажет время. Очевидно, однако, что до выборов в бундестаг, а, вероятно, и после них партнёры по тандему будут по возможности согласовывать свои подходы к ведущим внешним игрокам, прежде всего США и России, в связи с чем преемственность их прежнего курса имеет шансы преобладать над переменами.

Такая перспектива объективно ограничивает свободу действий Э. Макрона при достижении его главных стратегических целей, тесно связанных между собой – модернизации французской экономики и перестройки ЕС, прежде всего еврозоны [увеличение бюджета, сближение налоговых систем, назначение общего министра финансов и т.д.]. Однако это решающим образом зависит от позиций Германии, основного партнёра Парижа, которые определятся после выборов в бундестаг в сентябре 2017 г.

---

[103] Brenner T. Gomart T. Meeting Macron in the Middle. Foreign Affairs. May 8, 2017.

Р.О. Райнхардт[*]

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ ФРАНЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Французская экономическая дипломатия имеет богатые традиции, подтверждением чему служат многочисленные сочинения как современных авторов (например, хрестоматийный труд Г. Каррона де ла Каррьера), так и классиков дипломатической научной мысли, начиная с Ф. де Кальера[104]. Сегодня данное направление продолжает активно развиваться и совершенствоваться, причём с 2010-е гг. в системе экономической дипломатии Франции наблюдаются изменения не эволюционного, а революционного характера.

В отличие от Германии, где на протяжении последних десятилетий концепция национальной экономической дипломатии кардинально не пересматривалась[105], Франция, начиная с 2012 г., пошла по пути структурного реформирования данной сферы. Началом преобразований можно считать программное интервью главы внешнеполитического ведомства Л. Фабиуса, опубликованное под заголовком «Экономическая дипломатия – приоритет Франции»[106]. В нём он указал на наличие накопившихся долгосрочных проблем французского внешнеэкономического комплекса в условиях продолжающейся рецессии: снижение уровня присутствия на зарубежных рынках по сравнению с другими ведущими экономиками мира, хронический торговый дефицит, сокращение объёма трансграничных инвестиционных

---

[*] Райнхардт Роман Отмарович, к.э.н., старший преподаватель кафедры дипломатии МГИМО МИД России.

[104] Badel L. Pour une histoire de la diplomatie économique de la France. Vingtième Siècle. Revue d'histoire. 2006. № 2. P. 169-185; Кальер Ф. Каким образом договариваться с государями. Сост. В.И. Попов. М., МИА, 2001. 382 с.

[105] Райнхардт Р.О. Современная система экономической дипломатии ФРГ. Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 3. С. 225-231.

[106] Fabius L. La diplomatie économique, une priorité pour la France. Les Echos, 23.08.2012. [Electronic resource]. URL: http://www.lesechos.fr/23/08/2012/LesEchos/21254-048-ECH_la-diplomatie-economique--une-priorite-pour-lafrance.htm?texte=La%20diplomatie%20%C3%A9conomique,%20une%20priorit%C3%A9%20pour%20la%20France.

потоков, недостаточное участие предприятий малого и среднего бизнеса во внешнеэкономической деятельности и др.

Действенным ответом на данные вызовы, по мнению Л. Фабиуса, должна стать экономическая дипломатия как одно из основных направлений деятельности МИД Франции. Именно министерство иностранных дел призвано играть ведущую роль «кризис-менеджера» для преодоления указанных трудностей внешнего сектора, выступать координатором при реализации любых государственных, частных, а также смешанных инициатив в этой области. Ставка делается как на центральный аппарат, так и на сеть загранучреждений, глава каждого из которых (речь идёт преимущественно о послах) совместно с советником по экономическим вопросам должны стать лидерами «французской команды» (l'équipe de France)[107] в стране пребывания.

Новую концепцию в целом поддержало высшее политическое руководство страны. Таким образом начался постепенный переход экономической дипломатии из сферы компетенции Министерства экономики и финансов в ведение Министерства иностранных дел и международного развития. Необходимо отметить, что ранее (до 2012 г.) при приверженности принципу межведомственного взаимодействия, основанного на разделении полномочий и ответственности, авторитет Министерства экономики и финансов в вопросах, связанных с экономической дипломатией, на протяжении истории Пятой республики (с 1958 г. по настоящее время) был практически абсолютным и неоспоримым[108]. Исходя из этого, намеченный сдвиг в сторону «мидовской экономической дипломатии», наблюдаемый в течение последних лет – явление весьма существенное с точки зрения системных трансформаций внешней политики и экономики.

«Перестройка» последних в практическом русле подразумевает пересмотр принципов, а также оптимизацию внешнеэкономической политики государства и дипслужбы. Она обрела фор-

---

[107] Коллективы, включающие представителей различных ведомств и частных органов, которые группируются вокруг французского загранучреждения, как правило, посольства. Координатором их работы в рамках новой концепции, предложенной Л.Фабиусом, выступает МИД.

[108] Астахов Е.М., Райнхардт Р.О. Государственная поддержка национального бизнеса на внешних рынках. М., МГИМО-Университет, 2015. 268 с.

му конкретного плана действий, принятого на совещании коллегии и постоянных представителей МИД Франции через несколько дней после интервью Л. Фабиуса (27.08.2012 г.). В качестве основных мер были заявлены: активизация деятельности «французских команд» за рубежом; повышение роли лично министра иностранных дел в сфере экономической дипломатии; продвижение французских высоких технологий на мировых рынках; привлечение в страну иностранных инвестиций, в частности из развивающихся стран (диверсификация географии притока прямых инвестиций); расширение круга возможностей по оказанию влияния; содействие внешнеэкономической деятельности французских компаний малого и среднего бизнеса; имплементация упрощённого визового режима для хозяйствующих субъектов, рассматриваемых в качестве стратегических партнёров.

Формулировка миссии, обрамляющей совокупность перечисленных мероприятий, сводится к «защите экономических интересов Франции и её предприятий» путём: 1) поддержки международного развития бизнеса ради создания новых рабочих мест во Франции, 2) защиты национальных интересов в рамках институтов ЕС и международных организаций, 3) продвижения французских территорий как привлекательных инвестиционных и торговых площадок для иностранцев. Целевое назначение (1) и (3) видится естественным продолжением внутренней экономической политики, ориентированной на улучшение ситуации в самой стране (повышение уровня занятости и инвестиционной привлекательности соответственно). Уместно предположить, что подобная риторика отчасти унаследована от Министерства экономики и финансов, для которого стимулирование внутреннего рынка, как и улучшение бизнес-климата, всегда считалось традиционным и политико-определяющим приоритетом.

Доказательством эффективности принятых мер служит рост ключевых экономических показателей – например, количество заключённых соглашений с зарубежными инвесторами (693 в 2012 г.), благодаря которым во Франции было создано в том же году 26 тыс. рабочих мест. Что касается внешнеэкономической экспансии, то при взаимодействии с уполномоченными госу-

дарственными органами и, в частности, с МИД, в 2012 г. на зарубежные рынки вышли около 30 тыс. французских бизнес-структур[109].

Воплощение в жизнь нового экономико-дипломатического курса и реализация предложенных мероприятий повлекли за собой значимые реформы организации французской дипломатической службы.

Во-первых, в структуре МИД Франции была создана Дирекция по вопросам французских компаний и мировой экономики, начавшая работу в марте 2013 г., которая состояла из трёх подразделений: миссии по поддержке предприятий, миссии по поддержке стратегических секторов экономики и отделения по международным экономическим отношениям.

Во-вторых, появилась должность т.н. послов регионов (ambassadeurs pour les régions) задача которых – продвигать за рубежом экономические интересы французских субнациональных регионов как административно-территориальных единиц верхнего уровня. Миссия таких дипломатических сотрудников заключается в том, чтобы укреплять связи и взаимодействие между центральным аппаратом и сетью диппредставительств, с одной стороны, и региональными советами[110], с другой стороны. Предполагается, что институт послов регионов сможет стать дополнительной точкой опоры для раскрытия внешнеэкономического и инвестиционного потенциала курируемых ими территорий: знание специфики как последних (деловые круги, отраслевая структура, возможности экспорта и т.д.), так и МИД (механизм принятия решений, особенности делопроизводства и проч.) в совокупности послужит важным подспорьем в работе «французских команд». В то же время подчёркивается вспомогательный характер данного механизма по отношению к другим – стандартным и уже доказавшим свою эффективность. В настоящий момент назначены шесть послов, представляющих следующие 11 регионов: Аквитания и Юг-Пиренеи; Пеи-де-ла-

---

[109] Райнхардт Р.О. Экономическая дипломатия ведущих европейских стран. М., МГИМО-Университет, 2016. 258 с.

[110] Региональный совет – избираемый всеобщим прямым голосованием сроком на 6 лет коллегиальный орган исполнительной власти. В сфере его компетенций особое место занимает экономическая проблематика.

Луар и Центр; Пуату-Шаранта и Лимузен; Верхняя Нормандия; Пикардия и Нор-Па-де-Кале; Лотарингия и Шампань-Арденны.

В-третьих, учреждён институт специальных представителей министра за рубежом по экономической дипломатии, ответственных за сотрудничество с определёнными странами. Их миссия и конкретные функции во многом схожи с функционалом и обязанностями послов регионов, с той разницей, что в отличие от вторых, ориентированных на внутренние территориальные субъекты, первые занимаются проблематикой рынков отдельных стран. В общем виде их задача – развивать двусторонние связи и экономические отношения с избранными ключевыми партнёрами путём мобилизации всех публичных и частных агентов «на местах», т.е. в странах пребывания. Подобная работа ведётся на основе тесной кооперации с послами, аккредитованными при главах соответствующих государств, специальными подразделениями МИД и иными задействованными в этом процессе структурами госаппарата.

При начале проекта в 2013 г. география деятельности спецпредставителей министра иностранных дел по экономической дипломатии покрывала семь стран, а именно: Алжир, Индию, Китай, Мексику, ОАЭ, Россию и Японию. В 2014 г. к ним добавились страны Балканского полуострова и Бразилия, что свидетельствует о расширении данной практики, укреплении сотрудничества, как с развитыми, так и с развивающимися экономиками разных регионов мира. Что касается её действенности, то наиболее показательным примером может служить Мексика, где в течение первого года после своего назначения спецпредставителю Ф. Форе удалось достичь соглашения о совместном французско-мексиканском инвестиционном фонде в авиационной промышленности.

Представляется, что, несмотря на сравнительно короткое время, внедрения нововведений органично вплелись во французскую дипломатическую систему, располагающую второй в мире по величине сетью загранпредставительств[111]. Важную роль в новой экономической дипломатии МИД Франции игра-

[111] Райнхардт Р.О. Экономическая дипломатия ведущих европейских стран. М., МГИМО-Университет, 2016. 258 с.

ет и его первое лицо – министр иностранных дел. С 2013 г. он, в сопровождении делегаций французских предпринимателей, нанёс более 30 визитов в страны Африки (Ангола), Центральной Америки (Колумбия, Панама, Перу), Центральной Азии (Казахстан, Монголия, Туркменистан, Узбекистан) и других регионов.

Наряду с такими официальными, протокольными и процедурно строго регламентированными мероприятиями, экономико-дипломатическая работа внешнеполитического ведомства предусматривает также и менее формальные встречи, в частности в формате «клуба послов» и «клуба предпринимателей». Клубы послов создаются в странах пребывания с 2006 г. как встречи (обычно в форме ежемесячных приёмов-завтраков), объединяющие вокруг главы диппредставительства Франции местную деловую, государственную, академическую элиту, а также прессу, с повесткой, посвящённой тем или иным экономическим вопросам. В клуб предпринимателей входят делегаты ведущих французских предприятий (ТНК, крупный бизнес). Они собираются с 2007 г., 4-6 раз в год для представления своих международных стратегий дипломатическому корпусу в лице глав всех дипмиссий, аккредитованных в Париже[112].

Помимо двух «клубов» в центре и странах пребывания организуются также и другие встречи, например, деловой форум «Rencontres Quai d'Orsay Entreprises», в котором принимают участие свыше 700 национальных и иностранных предприятий. Кроме того, в марте 2013 г. был образован Экономический совет, в который входят члены «французских команд» и представители бизнес-структур стран, товарооборот с которыми превышает 50 млн евро. Наряду с общими, проводятся также и специализированные мероприятия, в частности: программа COOLPOL по французско-китайским совместным исследованиям и разработкам в области высоких технологий; ежегодный инновационный форум, устраиваемый французским посольством в США и фирмой «Georgia Tech» (около 5 тыс. участников) и другие[113].

---

[112] Астахов Е.М., Райнхардт Р.О. Государственная поддержка национального бизнеса на внешних рынках. М.: МГИМО-Университет, 2015. 268 с.

[113] Райнхардт Р.О., Астахов Е.М. Перспективы применения количественных

Немаловажной составляющей реальной поддержки предпринимателей со стороны МИД видится также оптимизация и упрощение консульских процедур. На этом направлении было увеличено количество выдаваемых долгосрочных деловых виз, введено удостоверение личности иностранца, дающее право длительного проживания (вид на жительство) и работы сроком на несколько лет для бизнесменов и студентов. Для французских граждан, занятых во внешнеэкономическом секторе и испытывающих необходимость в частых и долгосрочных командировках, также был упрощён порядок обращения в консульские органы и введён загранпаспорт нового образца (Grand Voyageur: более длительный срок действия, 42 страницы вместо стандартных 32). Процесс избавления от бюрократических формальностей идёт не только в одностороннем, но и в двустороннем порядке через заключение новых или пересмотр действующих консульских, налоговых и иных соглашений.

Итак, модель национальной экономической дипломатии предстаёт уже в значительной степени ориентированной на МИД Франции. Переход в компетенцию последнего, имеющий как практическое, так и историческое значение, тем не менее, далёк от окончательного завершения. Другие государственные и частные экономико-дипломатические агенты продолжают играть важную роль в конкретных мероприятиях, при том, что о сужении соответствующих функций некоторых из них речи не идёт. Среди таких институциональных единиц заслуживают упоминания, безусловно, Министерство экономики, промышленности и цифровых телекоммуникаций и Министерство финансов и государственных счетов (бывшее министерство экономики и финансов)[114]; агентство «Business France»; компания «COFACE», специализирующаяся в области страхования рисков

методов в исследованиях микроэкономической дипломатии. Сборник трудов научно-практической конференции «Эконометрические методы в исследовании глобальных экономических процессов». М., Анкил, 2013. С. 173-180.

[114] Межведомственная конкуренция МИД и министерства экономики и финансов имеет давнюю историю и налицо до сих пор, поскольку от второго напрямую зависит финансирование и бюджет первого. См., например: Renaud F. Les diplomates: Derrière la façade des ambassades de France. Paris: Nouveau Monde Editions, 2010. 393 p.

внешнеэкономической деятельности.

В проведении экономико-дипломатического курса Франции также принимают участие: государственный инвестиционный банк (Bpifrance) и депозитная касса (Caisse des dépôts) как институциональные инвесторы, кредитующие малый и средний экспорто-ориентированный бизнес; торгово-промышленные палаты и Союз внешнеторговых палат (CCI France International); движение французских предприятий (MEDEF), конфедерация малых и средних предприятий (CGPME), Палаты мастеров и ремесленников (Chambres de Métiers et de l'Artisanat), а также иные профессиональные объединения местного уровня.

Все вышеперечисленные организации МИД Франции рассматривает как партнёров по экономико-дипломатическим мероприятиям. Наряду с интенсификацией двусторонних внешнеэкономических связей, среди которых крайне существенное место занимает французско-германское сотрудничество (ФРГ – стратегический партнёр Франции, превалирующий в региональной структуре торговли и инвестиционной деятельности не только в европейском, но и в глобальном разрезе)[115], большое внимание отводится взаимодействию в рамках многосторонних объединений и соглашений. Конкретно это проявляется в работе ОЭСР, штаб-квартира которой расположена в Париже. Говоря о менее формальных форумах и международных клубах, нельзя не отметить традиционное участие страны в переговорах G7 и G20.

Колониальная держава до 1980 г., Франция продолжает поддерживать и выборочно развивать экономические связи со своими бывшими владениями, особенно в Африке южнее Сахары, а также на Ближнем Востоке и в Северной Африке. В МИД Франции проблематику официальной помощи в целях развития данным государствам курирует Генеральная дирекция по вопросам глобализации, развития и партнёрств. По этой линии также налицо тесная взаимовыгодная кооперация с международными институтами: около 30% французских кредитов в рам-

[115] Bartha P. de. Breuer J.P. Deutsch-französische Geschäftsbeziehungen erfolgreich managen: Spielregeln für die Zusammenarbeit auf Fach- und Führungsebene. 4. überarb. Aufl. Wiesbaden: Gabler Verlag, 2012. 452 s.

ках официальной помощи идёт на финансирование программ, управляемых Европейской комиссией[116], Всемирным банком и МВФ. В данной области весомую роль играет и Французское агентство развития, созданное ещё в 1941 г. в Лондоне декретом Ш. де Голля, – орган по финансированию содействия развитию, сотрудничающий с властями на национальном и местном уровнях, равно как и с международными организациями, НПО, а также частными компаниями.

Анализ французской системы экономической дипломатии «переходного периода» позволяет сделать вывод о её поступательном развитии и высоком адаптационном потенциале. Наличие политической воли лиц, принимающих решения, к реформированию, отвечающему объективным предпосылкам, реалиям национального и мирохозяйственного развития, во многом видится залогом успешности проекта. Субстантивный учёт мнений всех агентов[117], чьи интересы затрагивают данные перемены, – императивная составляющая при выработке дальнейших практических шагов. Принимая во внимание исторически высокую склонность французского государства к регулированию множественных аспектов функционирования экономики, современная тенденция по формированию модели, которую можно условно назвать «мидовской экономической дипломатией», представляется вполне закономерной.

В.П. Любин*

СОВРЕМЕННЫЙ КРИЗИС ЕС И ПОЗИЦИИ РАЗЛИЧНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИЛ ГЕРМАНИИ

Германия как становой хребет ЕС вызывает особое внимание исследователей в том, что касается внутриполитических событий и процессов, они отражаются на жизни и политической

---

[116] Райнхардт Р.О. Наднациональные механизмы экономической дипломатии Европейского союза. Обозреватель-Observer. 2015. № 6. С. 40-49.

[117] Райнхардт Р.О. Акторы и агенты экономической дипломатии. Право и управление. XXI век. 2016. № 2. С. 111-115.

* Любин Валерий Петрович, д.и.н., ведущий научный сотрудник ИНИОН РАН.

линии всего Европейского сообщества. Раздражение по поводу немецкого доминирования в ЕС, имеется ли оно на самом деле или нет, выражается в распространённом, особенно в южных странах ЕС, мнении, что нынешняя Германия – это «Четвёртый рейх»[118].

В отечественной политологии тематику политического развития Германии подвергают пристальному изучению. В двух фундаментальных коллективных монографиях: «Современная Германия: экономика и политика» под редакцией В.Б. Белова[119], «Европейский союз на перепутье: нерешённые проблемы и новые вызовы (политические аспекты)»[120] внушительная часть посвящена Германии. Подчёркивалось мнение немецких экспертов о том, что Германии в ЕС надлежит быть «модератором процесса формирования баланса интересов, аргументировано противодействовать попыткам присвоить ФРГ титул “гегемона Европы”»[121].

В 2017 г. важные выборы в стране прошли пять раз. В феврале избирали президента ФРГ, им стал Ф.-В. Штайнмайер. 26 марта прошли выборы в ландтаг земли Саар. 7 мая – выборы в ландтаг земли Шлезвиг-Гольштейн. 14 мая, и это очень важные выборы, проголосовали жители Северный-Рейн-Вестфалия, где проживают 17,9 млн человек (т.е. больше, чем в Голландии)[122],

---

[118] См.: Feltri V. Sangiuliano G. Il quarto Reich. Come la Germania ha sottomesso l’Europa. Milano: Mondadori, 2015. Итальянские авторы, однако, признают, что Италии с её проблемами не помешало бы иметь национального лидера, подобного А. Меркель. Op. cit. P. 40. У. Бек отметил в книге «Немецкая Европа», что вызовы нынешней эпохи «катапультировали» Германию на позиции ведущей в Европе державы, но это происходит объективно, а не из-за её тайных замыслов. См.: Beck U. Das deutsche Europa. Berlin, 2015. S. 7.

[119] Современная Германия: экономика и политика. М., Весь мир, 2015.

[120] Европейский союз на перепутье: нерешенные проблемы и новые вызовы (политические аспекты). М., ИМЭМО РАН, 2016.

[121] Münkler H. Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa. Hamburg, 2015. S. 8. Цит. по: Европейский союз на перепутье…, цит. С. 58.

[122] А. Меркель обвинила правительство правящей в Северном Рейне-Вестфалии красно-зелёной коалиции (СДПГ + Зелёные) в ряде упущений, вспомнив и недостаточное противодействие полицейских сил во время такой прогремевшей на весь мир истории, как новогодняя ночь в Кёльне с 2015 на 2016 гг. Merkel rechnet mit Rot-Grün in NRW ab. URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cdu-parteitag-in-duesseldorf-angela-merkel-attackiert-rot-gruene-landesregierung-in-nrw-a-1141480.html.

а 24 сентября – самые значимые выборы, в бундестаг.

Предвыборная борьба проходит в изменившейся политической обстановке в мире. На неё воздействуют такие факторы, как: 1) смена караула в Белом доме в Вашингтоне после президентских выборов 2016 г.; немецкие элиты не знают, чего им стоит ожидать от Трампа, встреча Меркель с Трампом в США ясности не принесла[123]; 2) Брекзит и его последствия, болезненные не только для ЕС в целом, но и для Германии, в частности; 3) напряжённые отношения с Россией, визит Меркель в Москву в начале мая 2017 г. имел и внутриполитическое значение[124]. Здесь названы лишь три проблемы, но на деле – их масса, и все они значимы для политиков в ФРГ.

Расстановка политических сил в суперэлекторальный год отличается от предыдущих выборных циклов тем, что и в Германии, из-за изменения обстановки в мире и внутри ЕС, не слишком удачной политике правящей коалиции в вопросе приёма мигрантов, особенно в 2015–2016 гг., набрали силу протестные настроения. Их интересы на политической арене стремится представить партия Альтернатива для Германии (АдГ).

Программа партии была утверждена на её съезде в Кёльне 22-23 апреля 2017 г.[125] Съезд прошёл со скандалами. Вокруг места сбора в отеле «Маритим» в Кёльне были собраны огромные силы полиции – 4 тыс. полицейских охраняли подходы к перекрытому на время работы съезда всему центру города (во время знаменитого кёльнского карнавала в 2017 г. полицейских было в два раза меньше). Они препятствовали нападениям на участников съезда левых радикалов и других групп, устроивших демонстрации против АдГ. На съезде была отстранена от руководства Ф. Петри. Её идею о том, что АдГ должна стать

---

[123] Укрощение строптивого. URL: https://rg.ru/2017/03/18/o-chem-posporili-i-chto-obshchego-nashli-tramp-i-merkel.html.

[124] См.: Меркель взяла курс на восток. URL: https://izvestia.ru/news/695543, и отзывы немецкой прессы о напряжённых отношениях между двумя странами, которые не удалось изменить в результате визита. См.: Merkel bei Putin. Frostige Stimmung unter russischen Palmen. URL: http://www.spiegel.de/politik/ausland/angela-merkel-trifft-wladimir-putin-in-sotschi-eiszeit-unter-russischen-palmen-a-1145797.html.

[125] Alternative für Deutschland. Programm. URL: https://www.alternativefuer.de/programm/

партией, соприкасающейся на правом фланге с ХДС и готовой после выборов войти в коалиционное правительство, отвергли. Лидерами были избраны А. Гауланд и А. Вайдель, известная умеренными взглядами, но на съезде выдвинувшая радикальные лозунги[126].

На учредительном съезде партии в 2013 г. один из её лидеров, профессор Б. Луке, подчёркивал, что АдГ не фокусируется лишь на одной-единственной теме. У немцев много проблем: социально несправедливое налоговое законодательство, высокие цены на электроэнергию, нарастают демографические проблемы, а рождаемость не стимулируется. Необходимо усилить правопорядок, измененить иммиграционную политику (принимают малообразованных людей из других стран, которые не смогут приспособиться к современному обществу и не найдут достойную работу). Единая валюта постепенно разрушает экономику континента. Часть членов АдГ предлагает отказаться от евро и возвратиться к немецкой марке. Безоговорочное участие ФРГ в еврозоне они считают неприемлемым. Вместе с тем, АдГ выступает против роспуска Евросоюза, считая его полезным для Германии. Среди тех, кто голосует за АдГ, жители бывшей ГДР (до 60-70% её избирателей – мужчины). В «новых землях» у партии есть сторонники, балансирующие на грани неонацизма, это связано с влиянием некогда популярной там НДП. Тем не мнее в «старых землях» преобладают более умеренные идеи[127]. Удивительно, что за АдГ готовы проголосовать иммигранты, приехавшие в Германию 20-30 лет назад, в том числе турки и русские немцы из бывшего Советского Союза[128].

Шоком для немецкого истеблишмента стала крупная победа этой новой партии на выборах в земле Мекленбург-Передняя Померания 4 сентября 2016 г. Она набрала 21,8% голосов и

---

[126] Machtkampf in der AfD Petry will weiter streiten. URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-frauke-petry-will-weiter-fuer-ihren-kurs-kaempfen-a-1144520.html.

[127] См.: Альтернатива для Германии. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Альтернатива_для_Германии.

[128] Warum Migranten in NRW die AfD wählen. URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-bei-nrw-wahl-warum-waehlen-migranten-die-alternative-fuer-deutschland-a-1146782.html.

стала второй после СДПГ (30,3%), оставив на третьем месте главную правящую партию ХДС (19,4%). АдГ после этого стали воспринимать как серьёзную угрозу сложившемуся порядку. Лидер партии А. Вайдель вынуждена была отвечать на нападки забывающих о «политкорректности» немецких масс-медиа, обозвавших её «нацистской сукой»[129]. Другой лидер партии, 75-летний А. Гауланд, удостоился от немецких СМИ харак-теристики «сенильный», «коричневый подстрекатель»[130].

По опросам марта-апреля 2017 г. АдГ теряла популярность. Погасить протестные настроения и не допустить продвижение АдГ отчасти удаётся, как показывает пример проведённых 26 марта 2017 г. выборов в Сааре. В них приняло участие 69,7%. АдГ получила 6,3% голосов, хотя и провела всего трёх депутатов в местный ландтаг. ХДП удалось набрать 40,7% голосов (плюс 5,5% по сравнению с предыдущими выборами 2012 г.), это воспринято как большой успех Меркель и её партии. Он повторился на выборах в Шлезвиг-Гольштейне, где ХДС сменила у власти имевшую большинство СДПГ.

СДПГ – младший партнёр ХДП по большой коалиции с приходом нового лидера М. Шульца обрела второе дыхание. В начале марта 2017 г. социал-демократы впервые за много лет, согласно опросам, достигли первого места среди всех партий на общенациональном уровне, обогнав блок ХДС-ХСС. К концу марта ХДС вернула в опросах свои ведущие позиции, а затем в начале апреля эти качели вновь переместились в сторону первенства СДПГ[131].

На выборах в Сааре СДПГ не достигла роста и даже потеряла голоса (29,6%, или минус 1%). Впечатляющим стало поражение «Зелёных», партия не преодолела даже 5%-ный барьер (4%,

---

[129] ARD nennt Alice Weidel «Nazi-Schlampe». URL: https://www.pi-news.net/2017/04/ard-nennt-alice-weidel-nazi-schlampe. См. также: Persönliche Erklärung der Spitzenkandidatin Alice Weidel. URL: https://www.alternativefuer.de/persönliche-erklaerung-der-spitzenkandidatin-alice-weidel/

[130] ARD diffamiert Alexander Gauland als «braunen Hetzer» und Alice Weidel als «Nazi-Schlampe». URL: http://www.theeuropean.de/juergen-fritz/12162-medienkampagne-gegen-die-afd.

[131] AfD stürzt weiter ab – SPD überholt Union. URL: https://www.welt.de/politik/deutschland/article163390244/AfD-stuerzt-weiter-ab-SPD-ueberholt-Union.html.

минус 1%), и потеря голосов партией «Левая» (у них, правда, осталось 12,9%). Не набрала 5% и СвДП (3,3%). Ушла из ландтага в Сааре Партия пиратов, которая в 2012 г. на волне своей популярности набрала там 7,4%, а теперь получила лишь 0,7%, что свидетельствует о её закате. СвДП сохраняет позиции на региональном уровне, но на федеральном утратила роль «шарнирной партии». Предполагают, что в сентябре 2017 г. она может вернуться в бундестаг.

На выборах 7 мая в ландтаг Шлезвиг-Гольштейна победили находившиеся до них в оппозиции христианские демократы с отрывом в 3,5% от прежде правивших там социал-демократов. Прошли с двухзначными цифрами также «Зелёные» и СвДП, впервые вошла в ландтаг и АдГ. Результаты этих выборов: ХДС – 32,5%, СДПГ – 29%, «Зелёные» – 12%, СвдП – 10,5%, АдГ – 5,5%[132]. Тремя депутатами в ландтаге представлена имеющая особый статус местная партия датского меньшинста – SSW. Лидер победителей Д. Гюнтер заявил, что попытается составить коалицию из ХДС, «Зелёных» и СвДП (в политологическом просторечии такую комбинацию называют «Ямайка» по цветам этих партий).

На выборах в ландтаг 14 мая в земле Северный Рейн-Вестфалия (СРВ) правившие там социал-демократы и Зелёные ощутимо проиграли. В этой традиционной цитадели СДПГ победили христианские демократы, они и сформируют новое правительство, вероятнее всего, или со СвДП, или с СДПГ, это может стать прообразом будущей послевыборной коалиции в Берлине. Результаты выборов в этой земле (численность имеющих право голоса там 13,3 млн человек, явка составила около 66%, в 2012 г. – 59,9%): ХДС получила 33% (+6,7% в сравнении с выборами 2012 г.), СДПГ – 31,2 % (-7,9%), показав самый слабый результат в своей послевоенной истории. СвДП набрала 12,6% (+4%), «Зелёные» 6,3% (-5%), «Левая» 4,9% (и не прошли в ландтаг, как и в 2012 г.). АдГ вошла в ландтаг, набрав 7,3%[133], а Партия пиратов покинула ландтаг. В очередной раз

---

[132] Bundestagswahl-2017.com/landtagswahl-schleswig-holstein. URL: https://bundestagswahl-2017.com/landtagswahl-schleswig-holstein/

[133] Überraschungssieg in NRW. CDU gewinnt – SPD stürzt auf historisches Tief.

сработал эффект популярности А. Меркель, она лично участвовала в 2017 г. в предвыборной кампании в этой и других землях.

Многие немецкие политики вздохнули с облегчением после парламентских выборов в Нидерландах 15 марта 2017 г., когда премьер-министру М. Рютте удалось сохранить первое место своей «Народной партии за свободу и демократию». В Германии обрадовались победе Макрона во Франции, Меркель первой поздравила его с победой. Свой последний государственный визит президент Олланд нанёс в Германию, чтобы скорректировать общую позицию ведущего тандема ЕС. И первый государственный визит нового президента Макрона состоялся в Берлин на следующий день после победы ХДС и поражения СДПГ на выборах в СРВ. Союз с Францией для ФРГ очень важен как скрепа ЕС. Важен для Германии и ЕС также исход выборов в Великобритании 8 июня 2017 г.

Следует охарактеризовать позиции в том, что касается глубокого кризиса ЕС, главных политических партий, за которыми стоят разные слои населения и группы интересов.

Блок ХДС-ХСС, долгое время, начиная с его победы с небольшим отрывом над СДПГ, правившей в 1998–2005 г. в коалиции с «Зелёными», на досрочных выборах в бундестаг осенью 2005 г., сохраняет 1 место в партийно-политическом раскладе сил на федеральном уровне. Отношение его лидера А. Меркель, с 2005 г. занимающей беспрерывно пост канцлера, к политике и будущему ЕС известно[134]. Оно ещё раз проявилось на саммите в Риме, посвящённом 60-летнему юбилею ЕС, 25 марта 2017 г.: безоговорочная поддержка политики Европейской комиссии в Брюсселе, влияние на формирование повестки дня ЕС и её исполнение. ФРГ, как считают эксперты, воздействует на главные направления деятельности ЕС через расставленных повсюду «своих» людей, введённых при поддержке Герма-

---

URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahl-in-nrw-2017-cdu-gewinnt-landtagswahl-spd-stuerzt-ab-a-1147620.html; Datenanalyse Nordrhein-Westfalen CDU mobilisiert, SPD sackt bei älteren Wählern ab URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nrw-wahl-daten-analyse-cdu-mobilisiert-nichtwaehler-spd-sackt-bei-alten-ab-a-1147653.html.

[134] См.: Bundeswahl 2017. CDU/CSU – Die Union. Angela Merkel Kanzlerkandidatin für die Union. URL: https://bundestagswahl-2017.com/cdu-csu-die-union/

мии в центральные органы Евросоюза, в первую очередь, тех же Д. Туска и Ж.-К. Юнкера, а также еврокомиссаров и их заместителей, занимающих ключевые посты.

В интервью для итальянского телевидения в Риме 24 марта 2017 г. Меркель отметила, что Евросоюз совершал ошибки, но пришло время закончить незавершённое. «Думаю, что мы далеко не всё делали хорошо... Открывая внешние границы, мы не думали об их укреплении. Вводя единую валюту, мы не были готовы к кризису. Однако всё это мы исправляем сейчас через банковский союз и механизмы стабилизации», – сказала Меркель. Необходима «атмосфера солидарности», чтобы завершить начатое, – подчеркнула канцлер ФРГ. Она уверена, что Евросоюз сумеет найти единый ответ на миграционную проблему и «каждый сделает вклад, исходя из своих возможностей». «Мы должны … разрешить кризисы, такие как в Сирии, и делать всё это вместе», – заключила Меркель[135].

В последнее время в стране принимаются меры по высылке мигрантов, хотя и долгое время проживших в Германии, в такие страны, как Афганистан или Косово, или вообще в регион Западных Балкан, занимающий важное место в нынешней политике ЕС. Подобные меры встречают противодействие организаций гражданского общества. В январе 2016 г. после событий новогодней ночи в Кёльне, когда огромная толпа приезжих молодых мигрантов издевалась над проходившими по площади женщинами, Меркель заявила, что большинство беженцев из Сирии и Ирака будут отправлены домой, когда в их странах прекратятся вооружённые конфликты. В Германии озадачены тем, как решить вопрос о воссоединении семей, встающий после приёма большой массы мигрантов. Претендентов на воссоединение только среди сирийских беженцев сейчас не менее 267500 человек[136].

---

[135] Меркель призвала исправить ошибки Евросоюза. URL: https://www.lenta.ru/news/2017/03/25/merkel/

[136] См.: 267.500 Syrer haben Anspruch auf Familiennachzug. URL: https://www.welt.de/politik/deutschland/article163419681/267-500-Syrer-haben-Anspruch-auf-Familiennachzug.html , а также: Rund 268.000 Syrer haben Anspruch auf Familiennachzug. URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-rund-268-000-syrer-haben-anspruch-auf-familiennachzug-a-1141907.html.

Из-за проблемы приёма беженцев, когда Меркель в 2015 г. заявила, что они могут свободно приехать в Германию, у неё самой и ХДС возникли трения с другой партией единого блока – ХСС, занимающей главные позиции в Баварии, и с её лидером Х.Л. Зеехофером. Несогласованность ощущается и по позициям, связанным с экономическими санкциями и отношениями с Россией. Меркель безоговорочно следует общей линии США и ЕС, а Зеехофер критикует такой подход. На карнавале в Кёльне в начале 2017 г. одна кабаретистка – как называют в Германии юмористов, смешащих публику, нередко с тонкой иронией по поводу политиков и их привычек, – изображая Меркель с её новогодней речью, перечислив знаменитостей, умерших в прошлом 2016 г., с деланной глубокой печалью заметила: «А Зеехофер – не умер», и далее заявила: «Хватит, еду к Путину спросить, не согласится ли он обменять Крым на Баварию»[137].

Возмущение приглаженной картиной политической жизни вызвала недавняя рокировка в руководстве СДПГ, когда формальный лидер партии З. Габриэль, второе лицо после канцлера в правительстве большой коалиции, заметил, что его рейтинг и популярность среди населения очень низки. Он счёл за благо уступить пост лидера партии и претендента на должность канцлера в случае победы на выборах в сентябре 2017 г. М. Шульцу (род. в 1965 г.). Неожиданно даже для самих социал-демократов этот шаг вызвал рост популярности СДПГ, какого уже давно не было в немецком обществе. Ранее она всё более утрачивала позиции и влияние. И случилось «чудо», которое обеспечило партии подъём и прилив сил.

После этой рокировки журнал «Шпигель» поместил на обложке портрет Шульца с подписью «Святой Мартин». Собранный 17-19 марта 2017 г. в спешном порядке внеочередной съезд СДПГ небывалым количеством голосов – 100% всех присутствовавших утвердил этот выбор партии[138]. Шульц подчеркнул,

---

[137] Angela Merkel – Die Neujahrsansprache. Unterhaltung. URL: http://www.wdr.de/mediathek/video/sendungen/unterhaltung/video-angela-merkel---die-neujahrsansprache-100.html, а также: Stunksitzung: Angela Merkel rastet aus | WDR. URL: https://youtu.be/IVR_iuoSmCU.

[138] SPD-Parteitag. «Frechheit»: Schulz zu Erdogans Nazi-Vorwurf gegen Merkel. URL: http://www.tagesspiegel.de/politik/spd-parteitag-100-prozent-martin-schulz-

что в предвыборной борьбе и программе сделает упор на социальную справедливость[139]. Он совершает многочисленные поездки по стране, встречаясь с членами партии. Однако, как показали результаты выборов в ландтаги в Сааре, Шлезвиг-Гольштейне, Северном Рейне-Вестфалии, не всё в его программе нравится избирателям. Что касается политики ЕС, то Шульц, занимая много лет должность главы Европейского парламента, был одним из разработчиков этой политики.

Шульц высказался за пересмотр реформы «Повестка дня 2010» и превращение её в новую «Повестку дня 2020»[140]. Необходима корректировка вызывающего критику во всех слоях общества, но продолжающего действовать закона Хартц-4[141]. По нему оплачиваются первоочередные нужды тех, кто остро нуждается в социальной помощи, прежде всего, безработных. Эксперты критикуют Шульца за непроработанность предвыборной программы[142]. Неожиданный взлёт популярности Шульца и СДПГ напугал христианских демократов, они намерены помешать ему занять первое место на выборах. Он охарактеризовал как популистское обещание ХДС снизить налоги после её победы на выборах в бундестаг (это давно обещает сделать министр финансов от ХДС-ХСС Шойбле, но у главного финансиста страны всегда находятся причины, чтобы отложить меру на будущее). Шульц считает, что такой шаг приведёт к снижению затрат на социальные программы, это не содействовало росту его популярности у средних слоёв. Оба главных претендента на пост канцлера – Меркель и Шульц выступили в мае 2017 г. с программными интервью на популярном радиоканале WDR 5.

---

neuer-spd-vorsitzender/19538496.html , а также: Sonderparteitag Schulz mit 100 Prozent zum SPD-Parteichef gewählt. URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/martin-schulz-mit-100-prozent-zum-parteichef-der-spd-gewaehlt-a-1139478.html.

[139] Martin Schulz: Hausmannskost aus Würselen. URL: http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/martin-schulz-kanzlerkandidat-spd-parteitag-berlin-rede.

[140] «Maischberger» zu Agenda-Korrekturen. Die «Gerechtigkeitsfrage» und Phantomschmerzen. URL: http://www.spiegel.de/kultur/tv/sandra-maischberger-die-gerechtigkeitsfrage-und-phantomschmerzen-a-1137958.html.

[141] Schulz. Agenda-Korrekturen Q wie Gerechtigkeit. URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/martin-schulz-spd-will-arbeitslosengeld-q-a-1137482.html.

[142] Bundeswahl 2017. Die SPD bei der Bundestagswahl 2017: Wahlprogramm und Kandidaten. URL: https://bundestagswahl-2017.com/spd/

В одном из главных, если не самом главном вопросе предвыборной борьбы, – отношении к мигрантам – многие партии призывают к изменениям. Понимая, что демографическая ситуации в стране не позволит отказаться от мигрантов, если немецкая экономика хочет сохранить свои лидирующие позиции, партии подстраивают к этому свои требования и программы. «Зелёные» настаивают на изменении требований к профессиональным качествам принимаемых Германией людей: страна не должна принимать поток неграмотных и без профессии мигрантов – они должны иметь профессии, в которых нуждается страна. СДПГ вторит им, призывая брать пример с Канады[143].

Многие наблюдатели настроены скептически в отношении двух народных партий ХДС-ХСС и СДПГ и партийной системы в целом. 25 марта 2017 г. газета «Вельт» в статье «Бесплодность демократии» констатировала: «В такой республике, в которой партия абсентеистов больше, чем ХДС или СДПГ, что-то не в порядке. Партийная система феодальная и застылая. Следовало бы воспользоваться многообещающими возможностями её разблокирования»[144]. Автор статьи позавидовал голландцам, 80% которых пришло на парламентские выборы 15 марта 2017 г.

Политологи рассматривают различные сценарии после выборов сентября 2017 г. Первый – сохранение статус кво, т.е. первое место отдаётся ХДС-ХДП и Меркель. Далее она, пригласив занявших второе место социал-демократов, сформирует своё очередное правительство большой коалиции из христианских демократов с социал-демократами. Второй вариант, менее очевидный после тройного поражения СДПГ весной 2017 г. на земельных выборах: Шульцу удаётся обойти Меркель. Но с кем он будет формировать правительство, если не с теми же христианскими демократами? Альтернативным вариантом может быть лишь объединение сил социал-демократов с партией «Зелёные», а также, что всё больше допускают, и с партией

---

[143] Grüne wollen mit Talentkarte mehr Einwanderer locken. URL: https://www.welt.de/politik/deutschland/article163417878/Gruene-wollen-mit-Talentkarte-mehr-Einwanderer-locken.html.

[144] Die beunruhigende Sterilität unserer Demokratie. URL: https://www.welt.de/debatte/kommentare/article163137970/Die-beunruhigende-Sterilitaet-unserer-Demokratie.html.

«Левая», хотя от последнего социал-демократы много лет открещивались. Теперь в СДПГ всё больше тех, кто мыслит более прагматически, после того, как такое объединение уже было опробовано на земельном уровне. Коалицию СДПГ может составить с партией «Зелёных», которая, однако, в последнее время не показывает хороших результатов на выборах в ландтаги, как прежде. В нынешнем руководстве «Зелёных» есть те, кто тяготеет к союзу скорее с ХДП, чем с СДПГ. Таким образом, возможна и правительственная коалиция ХДП - «Зелёные» при исключении СДПГ и её уходе в оппозицию. Не так давно политологи фантазировали и по поводу коалиции, называемой «светофор», т.е. СДПГ (красные), СвДП (жёлтые), «Зелёные». Ещё один вариант, так называемая «Ямайка», т.е. чёрно-жёлто-зелёное правительство, и партий, возможно составивших бы такую коалицию, т.е. ХДС-ХСС, «Зелёных» и СвДП. Никто из «этаблированных» партий, так называют парламентские партии, не согласен на союз с АдГ, вошедшей в ландтаги. Ей прочат, как новой оппозиционной силе, избрание в бундестаг.

В нынешнем составе бундестага 80% мест принадлежит партиям большой коалиции – ХДС/ХСС и их младшему партнёру СДПГ. Остальные 20% делят между собой оппозиционные силы – «Левая» и «Зелёные» с их, соответственно, 64 и 63 депутатами. Эти партии поддерживают политику Евросоюза, но каждая по-своему. «Зелёные» вместе с похожими партиями стран ЕС выступают за сбережение ресурсов, поддержку экологически чистых технологий и новых видов производства энергии[145]. В последние месяцы налицо утрата немецкими «Зелёными» своих позиций. В рядах партии «Левая» популярна лидер партии С. Вагенкнехт, произносящая зажигательные речи в бундестаге, в которых остро критикует политику Меркель в отношении НАТО и ЕС[146].

---

[145] Bundeswahl 2017. Bündnis 90/Die Grünen bei der Bundestagswahl 2017. URL: https://bundestagswahl-2017.com/gruene/. См. также предвыборную брошюру для земли Северный Рейн-Вестфалия: 1. Kurz. 2. Lesbar. Das grüne Kurzprogramm. Zusammen ist es in NRW. Bündnis 90 – Die Grünen. S.l., 2017.=

[146] См., например: Sahra Wagenknecht, DIE LINKE: »Frau Merkel, lösen Sie sich aus dem Schlepptau der US-Kriegspolitik«. URL: https://www.youtube.com/watch?v=lOZd8T9ptiA.

Другая женщина-политик происхождением из бывшей ГДР, – как и С. Вагенкнехт (оттуда же и лидер «Зелёных» К. Гёринг-Экарт), – одна из лидеров АдГ Ф. Петри. Её заявление о возможности применить оружие против пытающихся проникнуть в страну мигрантов, вызвали скандал[147]. Несмотря на формальное отстранение от лидерства на съезде в апреле 2017 г., Петри сохраняет позиции в партии. Лидеры АдГ осуждают политику Меркель, в том числе и по вопросам политики ЕС. АдГ притягивает протестный электорат.

Христианские демократы опасаются, что АдГ пройдёт в бундестаг. Тогда её более старший по возрасту депутат, один из основателей партии, а ранее деятель ХДП, 75-летний А. Гауланд, по принятым правилам, сместит председателя бундестага представителя ХДП Норберта Ламмерта (род. в 1948 г.), с 2005 г. возглавляющего бундестаг, так как окажется старше его по возрасту. Именно это соображение привело христианских демократов к мысли, пока не поздно, поменять «правила игры» и избирать старейшиной бундестага не самого старшего по возрасту, а того, кто имеет «самый длительный стаж пребывания в качестве депутата»[148].

В предвыборной кампании 2017 г. в ФРГ конкурируют и политтехнологии разного вида. Немалое место занимает в этой борьбе и политика ФРГ в отношении ЕС. Ламмерт в письме, написанном вместе с председателями парламентов Франции, Италии и Люксембурга, призвал Германию отказаться от суверенитета в пользу обширной европейской политической интеграции и создания федеративного государства ЕС[149]. Письмо встретило резкую критику со стороны АдГ. Представительница этой партии, Б. фон Шторх, заявила, что председатель бундестага тем самым призвал к упразднению Германии, и поскольку за

---

[147] Frauke Petry: AfD will Flüchtlinge notfalls mit Waffengewalt stoppen. URL: http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/frauke-petry-afd-grenzschutz-auf-fluechtlinge-schiessen.

[148] AfD-Politiker als Alterspräsident. So könnte Lammert Gauland verhindern. URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/norbert-lammert-will-neue-regeln-fuer-amt-des-alterspraesidenten-a-1140215.html.

[149] Un patto per l'Unione federale. URL: http://www.lastampa.it/2017/02/26/cultura/opinioni/editoriali/un-patto-per-lunione-federale-NeF0aVYKZqi5wsZpIEx25N/pagina.html.

ним стоит Меркель, то они оба, по существу, выступили против Конституции ФРГ[150].

После выборов 2017 г. в ландтаги земель Саар, Шлезвиг-Гольштейн и Северный Рейн-Вестфалия тенденция получения христианскими демократами большинства укрепилась. Несмотря на три поражения на земельных выборах, СДПГ остаётся главным конкурентом ХДС на выборах в бундестаг в сентябре. «Возмутителем спокойствия» стала АдГ, она, по-видимому, пройдёт в бундестаг на волне протестных настроений части общества. Новая правящая коалиция продолжит политику ФРГ в отношении ЕС. Евросоюз испытывает серьёзный кризис, но вряд ли следует рисовать его будущее в чёрных красках, как нередко делают некоторые отечественные аналитики, например, эксперты «Валдайского клуба», вынужденные всё же признать, что «особенно важную роль приобретает Германия, своим авто-ритетом и экономической мощью пытающаяся цементировать ЕС»[151].

Е.А. Маслова*

ИСТОКИ ЕВРОСКЕПТИЦИЗМА В ИТАЛИИ

С самого начала интеграции в Европе евроскептики находились в оппозиции этому процессу, даже в Италии, одной из

---

[150] Beatrix von Storch: Bundestagspräsident Lammert will Deutschland abschaffen. URL: https://www.alternativefuer.de/beatrix-von-storch-bundestagspraesident-lammert-will-deutschland-abschaffen-linksradikaler-hass-auf-deutschland-hat-spitze-der-union-erreicht/

[151] Больной человек Евразии. URL: https://news.rambler.ru/europe/36845093-krizis-es-chto-proishodit-i-chego-zhdat-dalshe/?updated=news. Председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер в докладе «Конец Европы – начало Европы? ЕС между кризисом и прорывом?» в Бонне 8 мая 2017 г., проявил себя оптимистом по поводу преодоления нынешнего кризиса и дальнейшего будущего Евросоюза. Он подчёркивал важную роль для ЕС Германии и Франции, где накануне победил Макрон. См.: Diskussionsveranstaltung «Europas Ende – Europas Anfang? Die EU zwischen Krise und Aufbruch» mit Jean-Claude Juncker am 8. Mai 2017 URL: http://www.bapp-bonn.de/veranstaltungen/2009-europas-ende-europas-anfang-8-5-2018.

* Маслова Елена Александровна, к.полит.н., старший преподаватель МГИМО МИД России, старший научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН.

стран-основательниц Европейского союза. Согласно опросам общественного мнения, по состоянию на март 2017 г. около 32% электората Италии поддерживали евроскептиков – Движение «Пять звёзд», в то время как «про-европейскую» Демократическую партию – около 27%[152]. Все остальные политические силы Италии имели значительно меньшую поддержку. Другими словами, на сегодняшний день Движение «Пять звёзд» – самая популярная партия Италии.

Рассмотрим эволюцию евроскептицизма в Италии периода Первой Республики (с окончания Второй мировой войны до середины 1990-х гг.) – т.е. того политического ландшафта, в котором родилось Движение «Пять звёзд».

После окончания Второй мировой войны итальянское правительство приняло два ключевых решения, а именно – вступление страны в НАТО (1949 г.) и ЕЭС (до этого ЕОУС в 1951 г.). Считается, что в тот период правительство было более всего ориентировано на укрепление связей с США, а ЕЭС для него был проектом второстепенной важности. Более того, итальянские исследователи пишут, что ЕЭС сыграл важную роль в том, чтобы переключить общественное внимание от разгоревшихся дебатов в связи со вступлением Италии в НАТО[153].

Тем не менее, в исследованиях как российских, так и итальянских авторов прослеживается мысль о том, что главная цель итальянского правительства на тот период состояла в том, чтобы добиться признания страны как значимого регионального актора, восстановив, таким образом, её международный статус (паритет) после окончания войны[154]. Соответственно, лидеры

---

[152] Sondaggi. Grillo in fuga, ma non per tutti. 21 marzo 2017. URL: https://www.avvenire.it/attualita/pagine/ipsos-piepoli-e-ipr-marketing-sondaggi-a-confronto-nell-italia-tripolare.

[153] Quaglia L. «The Ebb and Flow» of Euroscepticism in Italy. South European Society and Politics, 2011, 16:01, 31-50. P. 37.

[154] См. например: Varsori, A. L'Italia nelle Relazioni Internazionali dal 1943 al 1992. Laterza, Rome. 1998. 290 p.; Ammendola T. Isernia P. L'europa vista dagli italiani: i primi vent'anni. L'Europa in Italia, eds Cotta M. Isernia P. Verzichelli L. Il Mulino, Bologna, 2005. P. 117-170; Зонова Т.В. История внешней политики Италии. М., Международные отношения, 2016. 352 с.; Маслова Е.А. Идеологические основы внешней политики Италии периода Второй Республики. Дис. … кандидата политических наук: 23.00.04. Е.А. Маслова; МГИМО МИД России, М., 2012. 241 с.

Италии видели включение страны в процесс европейской интеграции как ключ к достижению этой цели, как способ «возвращения» Италии в Европу.

Кроме этого, присоединение к европейскому проекту было способом стабилизировать внутриполитический режим, т.к. на Италию оказывали влияние два фактора: влиятельная коммунистическая партия (ИКП), а также географическое положение у границ «железного занавеса», разделявшего Европу на два лагеря. Таким образом, вопросы «домашней» повестки дня сыграли решающую роль в пользу присоединения страны к ЕОУС и ЕЭС.

Основным оппонентом участия Италии в этих процессах выступила ИКП, которая проголосовала против участия страны в ЕЭС, партия социалистов (ИСП) при голосовании воздержалась. Позиция этих левых партий была обоснована партийной идеологией: партии рассматривали европейскую интеграцию как синоним капитализма и атлантизма.

Однако уже к середине 1950-х гг. ИСП отказалась от своего евроскептицизма. Такой сдвиг был результатом изменения партийной идеологии (которая всё более дистанцировалась от ИКП), а также желанием партии получить места в правительстве[155]. Следовательно, отчасти выбор носил идеологический, отчасти стратегический характер. Как результат, ИСП вошла в правительство в 1962 г. – в отличие от ИКП, которая находилась под влиянием КПСС и продолжала препятствовать европейской интеграции вплоть до конца 1960-х гг.

Что касается общественного мнения, то не представляется до конца возможной точная оценка поддержки населением проекта евроинтеграции, поскольку официальные данные Евробарометра за этот период отсутствуют. Согласно данным Информационного агентства США (USIA), около 60% населения Италии высказывалось в пользу проекта[156]. С одной стороны – это низкий показатель, в сравнении с данными следующих за 1960-ми гг. десятилетий, с другой – довольно высокий, если сравнивать с современной ситуацией. Евроскептицизм среди населе-

---

[155] См. подробнее: Любин В.П. Социалисты в истории Италии: ИСП и её наследники, 1892–2006. М., Наука, 2007. 463 с.

[156] Ammendola T. Isernia P. L'europa vista dagli italiani: i primi vent'anni. L'Europa in Italia, eds Cotta M. Isernia P. Verzichelli L. Il Mulino, Bologna, 2005. P. 118.

ния возможно объяснить тем, что избиратели ИКП, которая имела колоссальную поддержку электората, следовали за партийными установками; кроме этого, профсоюзы также выступали против, т.к. были обеспокоены возможными негативными последствиями для экономики Италии, в первую очередь усилением конкуренции.

Таким образом, итальянская политическая элита усматривала в европейской интеграции механизм возрождения страны, стабилизации демократии и развития рыночной экономики. ИКП и её электорат стояли на позициях идеологического евроскептицизма, а профсоюзы и бизнес-сообщество – скептицизма экономического.

Евроскептики не достигли политических результатов – итальянское правительство и правящая партия Христианских демократов поддерживали европейскую интеграцию. И действительно, начиная с Римских договоров 1957 г. и до конца 1960-х гг. евроинтеграция развивалась устойчиво, совпав с послевоенным экономическим бумом в большинстве стран Западной Европы.

С 1970-х гг. ИКП перешла с позиций евроскептицизма на проевропейские, одновременно с отходом от поддержки КПСС и становлением концепции еврокоммунизма. Была предпринята попытка достичь «исторический компромисс», в рамках которого ИКП изменила свои внешнеполитические позиции, в частности, отказалась от евроскептицизма. В целом, до начала 1990-х гг. видной оппозиции ЕЭС в партии не существовало.

Вместе с поворотом ИКП к европейской интеграции возросла и общественная поддержка Европейских сообществ, в 1976 г. составившая около 70-75% населения Италии, а в 1980-е гг. – рекордные 80%[157]. Некоторые исследователи связывают такой еврооптимизм с экономическим бумом и итальянским «экономическим чудом», пришедшимся на тот период, а также тем фактом, что Италия стала одним из основных получателей экономической помощи от ЕЭС[158]. Кроме этого, нельзя не отметить, что электорат ИКП более не воспринимал ЕЭС как враж-

[157] Quaglia L. «The Ebb and Flow» of Euroscepticism in Italy. South European Society and Politics, 2011, 16:01, 31-50. P. 40.
[158] Putnam 1978.

дебный проект, а объединённую Европу стал воспринимать третьей силой – между Западом и Востоком.

Дискуссия по вопросу европейской интеграции обострилась в 1978 г. в связи с участием Италии в Европейской валютной системе (ЕВС). ИКП, а также ИСП выступили против неё[159]. Их поддержали профсоюзы и бизнес-сообщество во главе с Конфиндустрией, опасаясь девальвации лиры и замедления темпа роста экономики страны. Однако в конечном итоге итальянское правительство поддержало присоединение страны к ЕВС, а ИКП окончательна ушла в оппозицию, похоронив идею «исторического компромисса».

Такими основными событиями и позициями по вопросу евро-пейской интеграции знаменовался период так называемой Первой Республики в Италии, когда на позициях евроскептицизма стояли левые партии Италии (прежде всего, ИКП).

Переход ко Второй Республике начался в середине 1990-х гг. и был связан с внутриполитическими трансформациями (как политического характера, так и экономического). Этот период совпал с возрождением евроскептицизма, проводником которых стали новые партии на политической арене Италии – «Вперёд, Италия», «Лига Севера», а также «Национальный альянс» – все они периодически объединялись в правоцентристскую коалицию под руководством Сильвио Берлускони.

ИКП (как и все основные партии эпохи Первой Республики) раскололась на более мелкие политические объединения, утратив популярность и политическое влияние, наследники ИКП стали в целом сторонниками европейской интеграции.

Партия С. Берлускони «Вперёд, Италия» стояла на позициях стратегического евроскептицизма, не всегда придерживаясь единой установки. Так, в электоральной программе Берлускони 1994 г. значился пункт «Италия и Европа», который гласил: «Мы хотим Италию, которой восхищаются и уважают не только за её великое прошлое, но и за настоящее»[160]. Кроме этого, в про-

---

[159] Впоследствии ИСП отошла от неприятия Европейской валютной системы, чтобы дистанцироваться от ИКП.

[160] Brambilla C. Un «ricettario» di 95 pagine ma senza regole per la Tv. La Repubblica. 1 marzo 1994. P. 8.

грамме партия заявляла о стремлении противодействовать «евродирижизму» со стороны Комиссии ЕС, а также переосмыслить отношение к Европейской валютной системе, которая, по мнению С. Берлускони, была «объективно несостоятельна в маастрихтской версии»[161].

Дж. Фини (союзник Берлускони и лидер партии «Национальный альянс») полагал, что необходимо вновь обсуждить временные рамки присоединения стран к единой валюте, а возможно, и сами критерии конвергенции, поскольку они «чрезмерны» и требуют от Италии «слишком много усилий»[162].

Поначалу позиция С. Берлускони была созвучна предложениям Дж. Фини. Лидер правоцентристской коалиции объявил, что для Италии «было бы полезным рассмотреть возможность пролонгировать срок, предусмотренный третьей фазой валютного союза»[163]. Позже С. Берлускони заявил о том, что «для Италии было бы несчастьем выбыть из европейской “серии А”», однако тут же политик добавил, что маастрихтские критерии не позволяют Италии присоединиться к ЭВС[164]. Для избирателей оставался непонятным ответ на вопрос, какой из двух путей намерен выбрать кандидат в премьеры. Мнения большинства экспертов сводились к тому, что в случае победы С. Берлускони намерен продолжить внешнеполитический курс евроскептицизма, начатый им в 1994 г. Как писал, например, обозреватель национальной газеты «Ла Репубблика» М. Рива, лидеры правоцентристского объединения, в частности «Национального альянса» и «Вперёд, Италия», демонстрировали «бесчувственное наплевательство» по отношению к европейским вопросам[165], а наличие пункта электоральной программы, посвящённого европейскому направлению, носило лишь «ритуальный характер»[166].

14 апреля 1996 г. – за несколько дней до выборов – С. Берлускони высказался следующим образом по вопросу присоеди-

---

[161] Ricci M. Il «piano riservato» di Berlusconi Premier. La Repubblica. 7 maggio 1994. P. 4.
[162] Ibid.
[163] Polidori E. Ciampi: «L’Europa, subito». La Repubblica. 31 gennaio 1996. P. 32.
[164] Berlusconi elettorale. La Repubblica. 22 febraio 1996. P. 10.
[165] Riva M. Gli indifferenti. La Repubblica. 28 marzo 1996. P. 1.
[166] Ibid.

нения к ЭВС: «Я не приемлю в любом виде, что Италия – одна из стран-основательниц Европейского сообщества – не будет являться членом валютного союза изначально», – и добавил, что использует все средства дипломатии и связей, чтобы помешать ЭВС разделить Европу[167]. Однако для допуска в «клуб единой валюты» недостаточно было дипломатических манёвров, необходимо было считаться с государственным долгом, дефицитом бюджета и уровнем инфляции, а также соответствовать конкретным критериям, зафиксированным в Маастрихтском договоре.

Вопросы европейской интеграции вызывали внутри лагеря С. Берлускони полемику, поэтому позиция лидера часто менялась, или её просто не оглашали. Однако, несмотря на евроскептицизм отдельных лидеров коалиции, в конце концов С. Берлускони выразил намерение Италии войти в европейскую «серию А». Можно предположить, что подобная непоследовательность в заявлениях стала побочным следствием состава коалиции, которая не была гомогенна, а скорее формировалась, исходя из конъюнктурных интересов. Однако на выборах 2006 г. коалиция правого центра пришла к выводу, что введение единой валюты и присоединение к ней Италии не способствовали укреплению экономики страны, а, напротив, негативно повлияли на покупательную способность итальянцев.

Позиция партии «Лига Севера» по отношению к ЕС подверглась эволюции. Изначально партия стояла на позициях сепаратизма с проектом создания суверенной Падании. Один из лозунгов «Лиги» звучал как: «Подальше от Рима, поближе к Европе!». Позднее партия отошла от радикальной позиции сепаратизма и теперь выступает за выход Италии из зоны евро и возврат к национальной валюте.

Таким образом, можно говорить о том, что в политической жизни Италии периода Второй Республики произошёл сдвиг в ориентации партий, стоящих на позициях евроскептицизма. Если во времена Первой Республики это были левые партии, которые пытались торпедировать европейскую интеграцию, то с середины 1990-х гг. евроскептицизм поддерживали партии правого центра, а также правые. Однако если в период Первой Рес-

[167] Garimberti P. Un prezzo che si deve pagare. La Repubblica. 14 aprile 1996. P. 1.

публики обсуждался вопрос об участии Италии в европейской интеграции, то во времена Второй Республики правоцентристская коалиция С. Берлускони стояла на позициях скептического отношения в единой валюте, а участие Италии в европейской интеграции, как таковой, сомнению не подвергался.

Как известно, классической конфигурацией сил в политике принято считать континуум «левые» – «правые». В XX в. – в эпоху острой идеологической борьбы – этот дуализм был особо ярко выражен. Сегодня многие исследователи сходятся в том, что происходит постепенный «дрейф» партий к центру, превращение их в «партии для всех», когда размежевание сил становится менее чётким и линейным. В частности, это происходит в связи с взаимовлиянием идеологий, что в конечном итоге ведёт к их гибридизации[168]. Как отмечает К.Г. Холодковский, своеобразной имитацией политической идеологии является популизм, рассчитанный на аполитичную и не склонную к рефлексии массу[169]. Популисты зачастую отвергают свою принадлежность к правому (правоцентристскому) или левому (левоцентристскому) лагерю, что в некотором роде свидетельствует о кризисе традиционных партий. В Италии катализатором кризиса, который обозначился в первой половине 1990-х гг., послужила антикоррупционная операция «Чистые руки». В итоге появились партии вне мейнстрима, например, такие как «Вперёд, Италия» и позднее Движение «Пять звёзд».

А.В. Авилова*

О РОЛИ ЕВРОПЕЙСКОГО ФАКТОРА В ПОСЛЕВОЕННОМ РАЗВИТИИ ИТАЛЬЯНСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Первостепенная роль европейского фактора в послевоенном экономическом развитии Италии вряд ли нуждается в доказа-

---

[168] См. подробнее: Холодковский К.Г. Противостояние левые – правые: анахронизм или смена координат? Полис. 2006, № 6. С. 81-96.
[169] Там же С. 86.
* Авилова Агнесса Викторовна, к.э.н., ведущий научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН.

тельствах. Без европейского рынка и широкого технологического обмена Италия не сумела бы уже в 1960-х гг. совершить тот рывок, который помог ей войти в число семи ведущих промышленных стран западного мира. Хотелось бы остановиться на том специфическом аспекте этой темы, который связан с термином «внешние узы». Термин ввёл в обиход выдающийся общественный деятель послевоенной Италии Г. Карли, который с 1959 по 1992 гг. занимал последовательно посты главы Банка Италии, главы Конфиндустрии и министра Казначейства. Он умер в 1993 г., успев оказать, наряду с ещё несколькими выдающимися людьми, решающее влияние на исход переговоров о присоединении Италии к зоне евро.

Под внешними узами Карли имел в виду постоянное присутствие европейского фактора не только как возможности партнёрства для Италии в плане экономического развития, но и как необходимого для неё принуждения к модернизации, подчинения законам рыночной экономики («культуре рынка») и требованиям конкурентного поведения[170]. Этот фактор оказался определяющим в некоторые поворотные моменты послевоенной истории страны.

Как показано в книге-интервью «Пятьдесят лет жизни Италии»[171], политической биографии Карли, таких ключевых моментов было три: присоединение Италии к Бреттон-Вудской системе и европейскому Общему рынку, вступление в Европейскую валютную систему (1979 г.) и решение о присоединении к зоне евро в составе стран «первой волны»[172].

Карли вспоминал, что первое из этих решений приняла буквально горстка политических деятелей во главе с А. Де Гаспери, вопреки не только политическим партиям и бюрократическому аппарату, но и предпринимательской среде, которые делали всё, чтобы воспрепятствовать сначала либерализации, а за-

---

[170] Asso P.F. Guido Carli, economista internazionale 1945-1960. URL: www.researchgate.net/pubblication/254449026_guido_carli_economista_internazionale_1945-1960.

[171] Carli G. Cinquant'anni di vita italiana. Roma – Bari, 1996 (1993).

[172] Auci E. Il «vincolo esterno» da Carli a Berlusconi. O come l'Italia si reduce a fare solo se obbligata. URL: www.firstonline.info/News/2011/09/14/il-vincolo-esterno-da-carli-a-berlusconi-o-come-litalia-si-riduce-a-fre-solo-se-obbligata/ODIxOGY.

тем созданию Общего рынка[173]. В позиции итальянского политического класса конца 1950-х гг. наблюдалось фундаментальное противоречие: он соглашался на интеграцию, питая недоверие , если не враждебность, к идее либерализации и к самой логике функционирования рыночной системы; не понимал необходимости перемен, которых требовал от Италии этот выбор. Негативное отношение к фигуре капиталиста западного образца было укоренено в ментальности не только левых партий и профсоюзов, но и значительной части христианско-демократической общественности Италии, только недавно освободившейся от фашизма с его политикой автаркии.

Это обстоятельство служило причиной глубокого пессимизма Карли в отношении итальянского капитализма; он говорил о «плотских» (в буквальном переводе – «животных») инстинктах итальянского общества и питал недоверие к политическому классу своей страны, считая его неспособным руководить Италией в современном, реформистском духе[174].

Соответственно, он приложил все усилия, чтобы добиться второго ключевого для страны решения – присоединения к Европейской валютной системе (ЕВС), которое состоялось в условиях жестокого инфляционного кризиса и социальных потрясений. Цель заключалась в том, чтобы добиться оздоровления государственных финансов, связав Италию с новым европейским финансовым порядком, установив наднациональный контроль над денежной политикой правительства. Главным техническим шагом в этом направлении был так называемый «развод» между Центральным банком и Казначейством (1981 г.), осуществлённый группой единомышленников во главе с Карли и главой ЦБ К.А. Чампи. Посредством этой меры снималась гарантия Банка Италии на полное размещение новых выпусков государственных облигаций, что подчиняло бюджетную политику законам рынка; денежная же политика уже в большей мере ориентировалась на поддержание валютного курса, контролируемого

---

[173] Barra Caracciolo L. Maastricht: era gia’ tutto previsto. URL: http://orizzonte48.blogspot.it/2017/03/maastricht-era-gia-tutto-previsto-da.html.

[174] Palano D. L’ortopedia del «vincolo esterno». URL: www.istitutodipolitica.it/worldpress/2015/01/18/lortopedia-del-vincolo-esterno-un-libro-di-emilio-diodato-sulla-de-democratizzazione-italiana-dopo-maastricht.

ЕВС, чем на обеспечение внутреннего экономического равновесия.

В начале 1992 г. давление «внешних уз» было ещё усилено – коридор колебаний курса лиры в рамках ЕВС был сужен с ±6% (что было уступкой для Италии) до ±2,75%, как для всех остальных стран-членов.

Разбалансированная к этому времени итальянская экономика не выдержала такой терапии: осенью того же года разразился валютный кризис, который перерос в кризис системы власти и привёл в ходе операции «чистые руки» к переформатированию всей политической карты Италии. Неготовность правящих кругов решать задачи, поставленные европейской интеграцией на этом этапе, была засвидетельствована в книге «Справится ли итальянский капитализм?» корреспондента «Файнэншл Таймс» в Милане А. Фридмана с рядом деятелей из высшего эшелона итальянского бизнеса[175].

Заявка Италии на вступление в зону евро была третьим ключевым моментом, когда внешний фактор снова рассматривался как спасительная возможность совершить модернизационный сдвиг. В ходе переговоров с будущими партнёрами по ЭВС именно этот мотив был главным аргументом итальянской делегации[176]. Карли считал валютный союз «самым мощным инструментом экономической конвергенции»[177]. В истэблишменте не было единства мнений, стоит ли «прицепляться к первому вагону европейского поезда». Не все страны ЕС соглашались и принимать Италию в еврозону (возражали, в частности, Германия и Нидерланды). Однако стране удалось – путём чрезвычайных усилий – резко сократить свой бюджетный дефицит, начать сокращать государственный долг, и согласие партнёров было получено.

---

[175] Friedman A. Ce la fara' il capitalismo italiano? Milano, 1989. Автор не скрыл своего удивления перед тем непониманием объективной ситуации и стоящих перед страной проблем адаптации к развитию европейского проекта, которое он увидел, беседуя с этими людьми.

[176] Di Vico D. Il dibattito – Ha ragione Pomicino, «vincolo esterno» si scrive solo in italiano – Giorgio La Malfa. URL: http://nuvola.corriere.it/2010/05/12/il_dibattito_ha_raggione_pomici/?print=1.

[177] Ricciardi M. Se l'Europa non piace. URL:https: www.rivistailmulino.it/item. 2428.

С 1992 г. все левоцентристские и технократические правительства – Дж. Амато, К.-А. Чампи, Л. Дини, Р. Проди, М. Д'Алема, М. Монти, Э. Летта, М. Ренци – действовали исходя из того, что европейский фактор – императив проведения структурных реформ, в которых нуждается итальянская экономика. Ими руководила вера в то, что евросистема для Италии – единственная платформа, на которой не вполне ещё сплотившаяся нация может построить и утвердить свою идентичность. В 2011 г., в самой глубокой точке долгового кризиса, К.-А. Чампи утверждал: евро устоит, потому что выгоды от него перевешивают ущерб, причём для всех – как для Германии, так и особенно для Италии. «Без евро, – говорил Чампи, – мы были бы страной-банкротом»[178].

Тем не менее, при проведении реформ, до и после присоединения к Евросоюзу, проявилась та же свойственная политическому классу Италии половинчатость: либерализация внутреннего рынка не была завершена во избежание негативной реакции многих корпораций; приватизация встретила торможение на национальном и местном уровне, так как в государственном секторе власть сохраняли клиентелы; пенсионная реформа не была доведена до конца из-за нежелания столкновений с профсоюзами. Симптоматично, что в 2011 г. премьер-министр Берлускони предлагал ЕС обязать страны-члены провести глубокую пенсионную реформу, то есть взять на себя ответственность за непопулярную социальную политику национальных правительств[179].

Хроническая половинчатость действий породила много комментариев. А. Джолитти (выдающийся политический деятель и публицист) писал, что итальянская производственная система в целом лучше встретила европейский вызов, чем административная система, которая оставалась «абсолютно нечувствительной и непробиваемой»[180]. Дж. Ла Мальфа (министр бюджета в 1980-

---

[178] Giannini M. Quel vincolo esterno che ha salvato l'Italia. Draghi: ora tocca a noi. URL: ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/12/28/quell-vincolo-esterno-che-ha-salvato.html.

[179] Auci E. Il «vincolo esterno» da Carli a Berlusconi. O come l'Italia si reduce a fare solo se obbligata. URL: www.firstonline.info/News/2011/09/14/il-vincolo-esterno-da-carli-a-berlusconi-o-come-litalia-si-riduce-a-fre-solo-se-obbligata/ODIxOGY2.

[180] Цит. по: Aresu A. Il vincolo esterno come unico argine al peggio degli italiani?

х гг.) отметил: «Италия способна на чрезвычайные усилия, диктуемые чрезвычайными обстоятельствами, но не проявляет способности двигаться путём последовательных политических действий». По его мнению, проблема Италии не в том, что стране приходится использовать «внешние узы», чтобы убедить общественность в необходимости понести определённые жертвы, а в том, что, во-первых, прилагаемые усилия быстро растрачиваются, когда желаемый переход только ещё наметился; и во-вторых, в том, что политику и программу развития обычно не удаётся сформулировать. Все политические и общественные силы говорят о развитии, но никто не может предложить последовательный экономический курс[181].

А. Арезу, известный публицист, заявил: ««Внешние узы» стали для Италии оправданием безответственности. Итальянцы преуспели в диагностике своих недугов, но не в терапии»[182]. О безответственности как своего рода традиции говорит и М. Драги: «Когда-то нашей привычкой было ждать, чтобы какая-нибудь заальпийская армия решила наши проблемы. Сегодня было бы трагической ошибкой думать, что способ их решения может прийти извне. Дело сейчас за нами!»[183].

Таким образом, на протяжении нескольких десятилетий экономика Италии была связана «внешними узами», которые всё ощутимее сжимались. Когда-то Г. Карли видел в них средство воспитать итальянское общество в духе «культуры капитализма» (который он, конечно, идеализировал), веря в неизбежность объединения Европы руками просвещённой элиты. Реальность в том, что касается Италии, не оправдала его ожиданий. Предпринимательский порыв итальянцев не достиг тех высот, на ко-

---

Produce deresponsabilizzazione. URL: www.ilfoglio.it/economia/2016/01/26/news/il-vincolo-esterno-come-unico-argine-al-peggio-degli-italiani.

[181] Giannini M. Quel vincolo esterno che ha salvato l'Italia. Draghi: ora tocca a noi. URL: ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/12/28/quell-vincolo-esterno-che-ha-salvato.html.

[182] Aresu A. Il vincolo esterno come unico argine al peggio degli italiani? Produce deresponsabilizzazione. URL: www.ilfoglio.it/economia/2016/01/26/news/il-vincolo-esterno-come-unico-argine-al-peggio-degli-italiani.

[183] Giannini M. Quel vincolo esterno che ha salvato l'Italia. Draghi: ora tocca a noi. URL: ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2011/12/28/quell-vincolo-esterno-che-ha-salvato.html.

торые надеялся Карли. Часть нового правящего класса проявила тяготение к ренте как средству обеспечить свои интересы. Возникла инерция экономического ослабления страны, снижения её мирохозяйственного статуса: если за 1970-е гг. кумулятивный экономический рост составил 45,2%, за 1980-е – 26,9%, то за 1990-е – только 17%, а за 2000-е – всего 2,6%. Доля Италии на мировом рынке ВВП сокращается: за десятилетие она снизилась с 4,5% до 3,2%.

Со временем изменился и сам европейский фактор – по сравнению с 1950-ми гг., когда закладывались основы «новой Европы», ставившей во главу угла солидарность и сплочение. Сегодня европейский проект стал заложником глобального «дикого» финансового капитализма, который загоняет Европу в тупиковую колею национальных эгоизмов. В речи по случаю 60-летия основания Евросоюза президент Италии С. Матарелла остановился на проблемах современной Европы, которая «как будто сгибается и отступает перед трудностями, когда требуется мужество продолжать идти прежним путём». Он осудил растущий в Европе дефицит солидарности, желание сбросить проблемы на других, вместо того чтобы их решать, и тем более – грубое противопоставление Севера Югу. По его мнению, испытания, которым подвергается Евросоюз – финансовый и миграционный кризисы, конфликт в Восточной Европе, напряжённость в Средиземноморье, угроза терроризма – «с неизбежностью» требуют реформы системы договоров, на которой строится европейское сообщество. Но эта договорная основа не может быть «технико-бюрократической программой». Цитируя этот пассаж речи президента, обозреватель газеты деловых кругов «Иль Соле 24 Оре» закончил его мысль: именно к такой программе свёлся сейчас «великий политический проект» отцов-основателей единой Европы[184].

Сегодня Италия устами своих лидеров высказывается за новый старт европейского проекта, частью которого должен стать новый экономический курс: политика устойчивого роста, инвестиций и сближения социальных стандартов. В этом призыве к

[184] Palmerini L. Mattarella: Europa incerta, serve coraggio. Il Sole 24 Ore, 23.03. 2017.

странам-партнёрам звучит признание роли европейского фактора как постоянного внешнего ориентира и залога национального развития Италии.

П.В. Осколков*

НИДЕРЛАНДЫ И ЕС: «ФИОЛЕТОВЫЙ КАБИНЕТ» М. РЮТТЕ (2012–2017 гг.)

Синий и красный в смешении даёт пурпурный или фиолетовый – так традиционно называются в Нидерландах либерально-социалистические кабинеты, последний из которых возглавлял В. Кок (1998–2002 гг.). Этот кабинет стал первым, от формирования которого монарх фактически был отстранён. К королеве не обращались с традиционной просьбой определить форматора правительства, его (их) назначили Генеральные штаты, что можно рассматривать как небольшую революцию в нидерландской политической системе.

Новый фиолетовый кабинет М. Рютте пришёл на смену неустойчивой коалиции, включавшей Партию свободы Г. Вилдерса (из этой партии не рекрутировались министры, однако её голоса обеспечивали правительству либералов и социалистов большинство в парламенте). Вилдерса не устроил проект бюджета, по его мнению, подчинявший Нидерланды ещё большему «диктату Брюсселя», после чего коалиция распалась, и новая была составлена уже из представителей двух партий – «синих» (по цвету на электоральных схемах) либералов (Народной партии за свободу и демократию – VVD, в русскоязычной традиции НПСД) и «красных» социал-демократов (Партии труда – PvdA).

Новому кабинету уже не было необходимости учитывать зачастую провокационные требования Вилдерса, однако спокойной эту каденцию назвать вряд ли возможно. В 2012–2017 г. нидерландское правительство столкнулось с множеством доселе невозможных вызовов, преимущественно относящихся к сфере

* Осколков Пётр Викторович, преподаватель кафедры региональных проблем мировой политики ФМП МГУ им. М.В. Ломоносова, аспирант МГИМО МИД РФ.

международной политики.

Некзит действительно крайне маловероятен, учитывая политическую историю Нидерландов – особенно в сравнении с Великобританией. Великобритания долгое время была аутсайдером европейской интеграции – во многом из-за противодействия Франции, видевшей в британцах агентов влияния США и НАТО. Нидерланды, напротив, были одной из стран-основательниц ЕЭС и всегда занимали важное положение в европейских интеграционных проектах, даже на уровне отдельных лиц (председатель Еврокомиссии Сикко Мансхолт, председатель Еврогруппы Й. Дейсселблум, зампред Еврокомиссии Ф. Тиммерманс, председатель Европарламента П. Данкерт). Значимость международной интеграции естественна для небольшой страны, имеющей богатую историю дипломатических и интеграционных связей с большинством государств Европы, Азии и Америки.

Наконец, данные опросов общественного мнения тоже говорят не в пользу того, что Нидерланды могут в ближайшей перспективе покинуть Европейский союз. По данным Евробарометра, в 2016 г. 72% нидерландцев считали, что членство их страны в ЕС – «это хорошо» (при среднеевропейском показателе 53%).

Однако Брекзит может повлиять на международное положение Нидерландов другим образом. По наблюдению П. ван Хама, сотрудника института Клингендаль, в лице Великобритании Нидерланды могут потерять своего основного союзника в рамках ЕС и стать более зависимыми от решений Германии и Франции[185]. Брекзит может разрушить баланс сил внутри Европы[186], и Нидерланды останутся в лагере меньшинства, в том числе в ключевых для них вопросах о трансатлантическом сотрудничестве и свободной торговле.

С 1 января по 30 июня 2016 г. Нидерланды в 12-й раз стали страной-председателем Совета ЕС. В этом качестве именно Нидерланды сыграли основную роль в соглашении ЕС с Турцией о приёме ею ближневосточных беженцев в обмен на миллиар-

---

[185] Van Ham P. Nederland raakt invloed in EU kwijt na een Brexit. De Volkskrant, 02.03.2016. URL: http://www.volkskrant.nl/opinie/nederland-raakt-invloed-in-eu-kwijt-na-een-brexit~a4254869/

[186] Бабынина Л.О. Значение Brexit для Европейского союза. Современная Европа. 2016. № 4. С. 24.

ды финансовой помощи и туманные обещания отмены виз. Ранее правительство Рютте-II также высказалось за равномерное размещение беженцев из кризисных зон во всех странах Европейского союза. В заслугу нидерландскому председательству ставят соглашение о трансформации бывшего ФРОНТЕКС в Европейское агентство пограничной и береговой охраны[187]. В период нидерландского председательства в Совете ЕС 7,5 млрд евро ушли на помощь Греции относительно безболезненно.

Активное (из-за событий на Украине) обсуждение политики сотрудничества ЕС с этой страной получило особое звучание для Нидерландов, т.к. там она не получила одобрения избирателей. Именно во время председательства Нидерландов в ЕС подданные королевства на референдуме отвергли ратификацию Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Созданное в Нидерландах движение GeenPeil (прибл. «Не измерить») собрало достаточно подписей, чтобы потребовать провести консультативный референдум относительно ратификации упомянутого Соглашения, который состоялся 6 апреля 2016 г. Движение поддерживали свежесозданная партия «Форум за демократию» (на выборах-2017 получила два места в Нижней палате парламента) и движение «Гражданский комитет ЕС».

Организаторы изначально позиционировали свою акцию как направленную не конкретно против ратификации Соглашения, а против европейской бюрократии в целом, идя под лозунгами «Вместе спасём демократию!». Однако, явка и последующие опросы показали, что население проголосовало отрицательно именно против ратификации Соглашения, оставаясь положительно настроенным относительно единой Европы. Приведённая ранее статистика Евробарометра об отношении населения к ЕС демонстрирует, что распространившееся было как в российской, так и в нидерландской аналитике мнение о том, будто итоги референдума демонстрируют недовольство Евросоюзом в целом, не подтвердилось. Также отрицательные результаты референдума можно трактовать как протестное голосование против нынеш-

[187] Nederlands voorzitterschap Europese Unie 1e helft 2016 (EU2016NL). Europa Nu, 07.07.2016. URL: https://www.europanu.nl/id/vjdepap9lbl1/nederlands_voorzitterschap_europese_unie.

ней правящей элиты[188].

Кампанию движения GeenPeil поддержала не только Партия свободы Вилдерса, что было понятно, но также Социалистическая партия и Партия за права животных. Они использовали возможность продемонстрировать своё критическое отношение к ЕС[189].

В итоге 61% избирателей выступили против ратификации (однако явка была очень низкой по нидерландским меркам – всего 32%). Президент Украины П. Порошенко эмоционально отреагировал на решение нидерландских избирателей: «это атака на единство Европы, атака на распространение европейских ценностей»[190]. Однако референдум был консультативным и ни к чему не обязывал правительство. В результате 23 февраля 2017 г. Нижняя палата одобрила ратификацию соглашения, не придав значения его результатам. Это, однако, не помешало партии Рютте (НПСД) на последних выборах (15 марта 2017 г.) вновь занять первое место.

Что теперь? Победившая на выборах НПСД – партия «осторожных еврооптимистов», для которой принципиальное значение имеет европейский свободный рынок и свобода торговли, а также эффективная ОПБО. При этом НПСД выступает за принцип субсидиарности и, следовательно, бóльшую значимость национальных государств, чем наднациональных институтов. 21 июня 2013 г. правительство направило в Нижнюю палату парламента письмо, в котором утверждало: «европейским будет то, что необходимо, нидерландским – то, что возможно»[191]. Неизбежно НПСД придётся формировать коалицию, и большой вопрос – с кем, учитывая, что с Партией свободы, пришедшей

---

[188] С большой долей вероятности можно предположить, что именно противники ратификации Соглашения на парламентских выборах 15 марта голосовали за Партию свободы, Форум за демократию и другие партии не-мейнстрима.

[189] Движение впоследствии трансформировалось в политическую партию, не получившую, однако, мест в обновлённом парламенте.

[190] Комментарий Президента по поводу предварительных результатов референдума в Нидерландах по Соглашению об ассоциации между Украиной и ЕС. 07.04.2016. URL: http://www.president.gov.ua/ru/news/komentar-prezidenta-z-privodu-poperednih-rezultativ-referend-36963.

[191] Nederland over Europa. Europa Nu. URL: https://www.europa-nu.nl/id/vh93qnk8atd/nederland_over_europa.

второй, Рютте пообещал не сотрудничать[192], а Партия труда – традиционный союзник – получила рекордно малую долю голосов. Г. Вилдерс заявил, что готов формировать коалицию с НПСД, но без М. Рютте[193]. В апреле 2017 г. шли коалиционные переговоры между НПСД, партиями «Христианско-демократический призыв», «Демократы-66» (левоцентристы) и «Зелёные левые», с тем чтобы правительство составить из представителей этих четырёх партий. В любом случае, вероятность того, что стабильность политической системы Нидерландов будет нарушена, крайне мала.

[192] Du Pre R. Rutte gooit deur naar Wilders dicht: «Maar zijn kiezers sluiten we niet uit». De Volkskrant, 15.01.2017. URL: http://www.volkskrant.nl/politiek/rutte-goit-deur-naar-wilders-dicht-maar-zijn-kiezers-sluiten-we-niet-uit~a4448614/

[193] Schram B. Wilders houdt vol: PVV wil regeren met VVD, zonder Rutte. Elsevier, 20.03.2017. URL: http://www.elsevier.nl/nederland/achtergrond/2017/03/474298-474298/

В 2016–2017 гг. были выпущены следующие доклады Института Европы

324. Большое Причерноморье: противоречия и стратегические решения для России. Под ред. А.А.Языковой. ДИЕ РАН, № 324, М., 2016 г.
325. Ю.И.Рубинский. Судьбы гуманитарного прогресса. ДИЕ РАН, № 325, М., 2016 г.
326. Социальное развитие Европы: проблемы и перспективы. Под. ред. М.В. Каргаловой и др. ДИЕ РАН, № 326, М., 2016 г.
327. Германия. 2015. Часть I. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 327, М., 2016 г.
328. Германия. 2015. Часть II. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 328, М., 2016 г.
329. Мировая валютная система: настоящее и будущее. Под ред. А.И.Бажана (отв. ред.), К.Н.Гусева. ДИЕ РАН, № 329, М., 2016 г.
330. Референдум о членстве Британии в Евросоюзе: ход, итоги и последствия. Ч. I. Под ред. Е.В.Ананьевой (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 330, М., 2016 г.
331. Референдум о членстве Британии в Евросоюзе: ход, итоги и последствия. Ч. II. Под ред. Е.В.Ананьевой (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 331, М., 2016 г.
332. Инновационное развитие в ЕС: некоторые аспекты. Под ред. Н.М.Антюшиной. ДИЕ РАН, № 332, М., 2016 г.
333. Е.Г.Энтина. Международный контекст евроинтеграции Западных Балкан. ДИЕ РАН, № 333, М., 2016 г.
334. Е.В.Ананьева, П.С.Каневский. Брекзит-1 и Брекзит-2: Британия и США меняют парадигму? ДИЕ РАН, № 334, М., 2016 г.
335. Электоральные процессы в Европейском союзе (середина второго десятилетия XXI века). Под ред. В.Я.Швейцера (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 335, М., 2016 г.
336. В.С.Циренщиков. Евросоюз: прогностическая поддержка инноваций. ДИЕ РАН, № 336, М., 2017 г.
337. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах Евросоюза в условиях кризиса. Часть I. Под ред. Б.П.Гуслетова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 337, М., 2017 г.
338. Трансформация партийно-политического ландшафта в странах Евросоюза в условиях кризиса. Часть II. Под ред. Б.П.Гуслетова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 338, М., 2017 г.
339. Испания в меняющемся мире. К 40-летию дипломатических отношений между Россией и Испанией. Под ред. В.Л.Верникова (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 339, М., 2017 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2016–2017

324. The Wider Black Sea Region: contradictions and strategic solutions for Russia. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 324, M., 2016.
325. Y.I.Rubinskii. The destiny of humanitarian progress. Reports of the IE RAS, № 325, M., 2016.
326. European social development: problems and perspectives. Ed. by M.V.Kargalova and others. Reports of the IE RAS, № 326, M., 2016.
327. Germany. 2015. Part I. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 327 M., 2016.
328. Germany. 2015. Part II. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 327 M., 2016.
329. The International monetary system: present and future. Ed. by A.I. Bazhan, K.N.Gusev. Reports of the IE RAS, № 329, M., 2016.
330. The UK EU Membership Referendum. Campaign, Results and Im-plications. Part I. Ed. by E.V.Ananieva and others. Reports of the IE RAS, № 330, M., 2016.
331. The UK EU Membership Referendum. Campaign, Results and Im-plications. Part II. Ed. by E.V.Ananieva and others. Reports of the IE RAS, № 331, M., 2016.
332. Innovative Development in the EU: Some Aspects. Ed. by N.M. Antyushina. Reports of the IE RAS, № 332, M., 2016.
333. E.G.Entina. European Integration of the Western Balkans: international background. Reports of the IE RAS, № 333, M., 2016.
334. E.V.Ananieva, P.S.Kanevsky. Brexit-1 and Brexit-2: The UK and the US Changing the Paradigm? Reports of the IE RAS, № 334, M., 2016.
335. Electoral Processes in the European Union (The Middle of the XXI Century Second Decade). Ed. by V.Ya.Shveitser and others. Reports of the IE RAS, № 335, M., 2016.
336. V.S.Tsirenshchikov. European Union: Prognostic Support of Inno-vations. Reports of the IE RAS, № 336, M., 2017.
337. Transformation of the party and political landscape in european union countries in the period of crisis. Part I. Ed. by B.P.Geseletov and others. Reports of the IE RAS, № 337, M., 2017.
338. Transformation of the party and political landscape in european union countries in the period of crisis. Part II. Ed. by B.P.Geseletov and others. Reports of the IE RAS, № 338, M., 2017.
339. Spain in a changing world (for the 40th anniversary of diplomatic relations between Russia and Spain). Ed. by V.L.Vernikov and others. Reports of the IE RAS, № 339, M., 2017.

Научное издание

СОВРЕМЕННАЯ ЕВРОПА:
60 ЛЕТ ПОСЛЕ РИМСКИХ ДОГОВОРОВ

Часть I

Доклады Института Европы
№ 340

Подписано в печать 22.08.2017. Формат 60×90 1/16
Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 7,4
Тираж 200 экз. Заказ № 1018

Издательство «Нестор-История»
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7
Тел. (812)235-15-86
e-mail: nestor_historia@list.ru
www.nestorbook.ru

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812)235-15-86