

ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

В. Г. Шемятенков

«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»

В. Г. Шемятенков

ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

*Рекомендовано УМО по образованию
в области финансов, учета и мировой экономики
в качестве учебного пособия для студентов,
обучающихся по специальности
«Мировая экономика»*



МОСКВА
«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»
2003

УДК 323.17
ББК 66.3(4)12
Ш 46

Шемятенков В.Г.

Ш 46 Европейская интеграция. Учебное пособие. — М.: Междунар. отношения, 2003. — 400 с.

ISBN 5-7133-1161-9

В учебном пособии всесторонне рассмотрены история и сущность европейской интеграции, а также право, институты и политика Европейского Союза. Большое внимание уделено новейшим достижениям интеграции — Единому внутреннему рынку, Экономическому и валютному союзу и предстоящему расширению ЕС. Объективно проанализирован весь комплекс отношений между ЕС и Россией.

Книга предназначена для студентов, аспирантов и преподавателей вузов, а также научных работников, специалистов-практиков и всех тех, кто интересуется проблемами зарубежной Европы. Она носит энциклопедический характер и помимо своего главного предназначения — быть основой систематического учебного курса — может служить справочником по всем аспектам европейской интеграции.

УДК 323.17
ББК 66.3(4)12

© Шемятенков В.Г., 2003
© Подготовка к изданию и оформление изд-ва «Международные отношения», 2003

ISBN 5-7133-1161-9

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
Глава 1. ПРЕДПОСЫЛКИ	9
1.1. Цивилизационные особенности Западной Европы	9
1.2. Европейская идея	18
Резюме	24
Глава 2. ИСТОРИЯ	26
2.1. Генезис	26
2.2. От Парижа до Маастрихта	30
2.3. От Маастрихта до Ниццы	40
Резюме	44
Глава 3. ЗАКОН	47
3.1. Источники права сообществ	48
3.2. Право сообществ и национальное право	57
3.3. Юридическая ответственность и разрешение споров	67
3.4. Пресуднальная процедура	73
3.5. Продвинутое сотрудничество	76
Резюме	79
Глава 4. ИНСТИТУТЫ	81
4.1. Институциональная система	81
4.1.1. Европейский совет	82
4.1.2. Институты Европейского сообщества	85
Европейский парламент (ЕП)	85
Совет Союза	92
Европейская комиссия (Комиссия европейских сообществ — КЕС)	95
Суд ЕС	97
Счетная палата (или Палата аудиторов)	101
4.1.3. Консультативные органы	102
Экономический и социальный комитет (ЭКОСОК)	102
Комитет регионов	103
4.1.4. Органы Экономического и валютного союза	104
Европейский центральный банк (ЕЦБ)	104
4.1.5. Автономные агентства ЕС	105
Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)	105
Европейское полицейское бюро (Европол)	107
Европейское агентство безопасности труда и охраны здоровья на рабочем месте	107
Бюро гармонизации на Едином внутреннем рынке	107
Европейское агентство по оценке медицинских продуктов	108

Бюро ветеринарной и фитосанитарной инспекции и контроля	108
Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании	108
Европейский фонд обучения	109
Европейский центр развития профессиональной подготовки	109
Европейское агентство охраны окружающей среды	109
Бюро ЕС по вопросам разнообразия растений	110
Европейский центр мониторинга проявлений расизма и ксенофобии	110
4.2. Система принятия решений	110
4.3. Бюджет Сообщества	118
Резюме	123
Глава 5. ЕДИНЫЙ ВНУТРЕННИЙ РЫНОК	125
5.1. Свобода движения товаров	126
5.2. Свобода движения услуг	131
5.3. Свобода движения капитала	134
5.4. Свобода движения физических лиц	138
5.5. «Проект 92»	142
Резюме	145
Глава 6. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ВАЛЮТНЫЙ СОЮЗ	147
6.1. Создание ЭВС	147
6.2. Денежно-кредитная политика ЕЦБ	154
6.3. Координация экономической политики	158
6.4. Международная роль евро	159
Резюме	166
Глава 7. ПОЛИТИКА (ПЕРВАЯ ОПОРА)	168
7.1. Структурные направления	169
7.1.1. Общая торговая политика	169
7.1.2. Общая сельскохозяйственная политика (ОСХП)	176
7.1.3. Политика в области конкуренции	187
7.1.4. Транспортная политика	192
7.1.5. Социальная политика	198
7.2. Вспомогательные направления	203
7.2.1. Политика в отношении предприятий	203
7.2.2. Научно-техническая политика	204
7.2.3. Политика в области энергетики	208
7.2.4. Политика в области образования	211
7.2.5. Политика в области культуры	213
7.2.6. Политика в области защиты прав потребителя и здравоохранения	214
7.2.7. Политика в области охраны окружающей среды	216
7.2.8. Региональная политика и политика сплочения	220
Резюме	222
Глава 8. ПОЛИТИКА (ВТОРАЯ И ТРЕТЬЯ ОПОРЫ)	223
8.1. Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ)	225

8.2. Сотрудничество в области внутренних дел и юстиции	236
Резюме	246
Глава 9. ГОСУДАРСТВА — ЧЛЕНЫ ЕС	249
9.1. Государства-основатели	249
Франция	249
Германия	255
Страны Бенилюкса	262
Италия	266
9.2. Государства первого расширения	270
Великобритания	270
Ирландия	278
Дания	281
9.3. Государства второго и третьего расширений	284
Греция	284
Португалия	287
Испания	289
9.4. Государства четвертого расширения	292
Финляндия	295
Австрия	298
Швеция	299
Резюме	300
Глава 10. ПЯТОЕ РАСШИРЕНИЕ	303
10.1. Порядок присоединения к ЕС	303
10.2. Особенности Центральной и Восточной Европы	305
10.3. Стратегия подготовки к присоединению	308
Резюме	315
Глава 11. ТЕОРИИ ИНТЕГРАЦИИ	317
11.1. Идеиные источники теорий интеграции	319
11.1.1. Федерализм	319
11.1.2. Функционализм	321
11.1.3. Теория коммуникации	323
11.2. Неофункционализм и межправительственный подход	325
11.3. Современные теории интеграции	333
11.4. Экономические теории интеграции	341
Резюме	350
Глава 12. РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ	352
12.1. Цивилизационные особенности России	352
12.2. Соглашение 1989 г.	360
12.3. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС)	365
Резюме	375
БУДУЩЕЕ ЕВРОПЫ (ЗАКЛЮЧЕНИЕ)	377
Именной указатель	382
Предметный указатель	384
Список сокращений	392
Библиография	395

Многие века Западная Европа была синонимом лоскутной раздробленности народов и государств, острого соперничества и постоянных вооруженных конфликтов. Именно Западная Европа была источником и главным полем двух разрушительных мировых войн.

В последние полстолетия положение в этой части земного шара радикально изменилось. Война ушла из жизни населяющих ее народов. Нигде в мире не существует столь тесных отношений межгосударственного сотрудничества. Нигде не созданы столь прочные и эффективные гарантии недопущения антагонизмов между соседними государствами. Нигде международные границы не являются столь прозрачными для движения товаров, услуг и факторов производства.

Все это стало возможным благодаря европейской интеграции. Страны — участницы интеграционного процесса объединены в Европейский Союз. В настоящее время Европейский Союз охватывает 15 государств с населением 378 млн. человек. Это — могучая экономическая сила. На долю ЕС приходится существенная часть мирового ВВП и международной торговли (соответственно, 20,5 и 20,9%). Внутри Союза созданы наднациональные интеграционные институты, складывается единое правовое пространство. Граждане национальных государств-членов являются одновременно гражданами Европейского Союза. Завершается строительство Единого внутреннего рынка — пространства, где существуют «четыре свободы» (свобода движения товаров, услуг, капиталов и людей). Образован Экономический и валютный союз с единой коллективной валютой — евро. Проводится общая политика в основных областях социально-экономической жизни. Утверждается общая политика в области иммиграции, внутренних дел и юстиции. Все более весомой становится общая внешняя политика и политика в области безопасности.

Для стран, не входящих в ЕС, достижения европейской интеграции являются предметом восхищения и притягательным примером. Почти все они стремятся присоединиться к ЕС, и для многих эта мечта скоро

станет реальностью. Через несколько лет членами ЕС станут еще 12 стран Южной, Центральной и Восточной Европы и население Евросоюза достигнет 480 млн. человек. Интегрированная Европа вплотную придвинется к постсоветскому пространству. За ее пределами останутся лишь 4 страны ЕАСТ, страны Западных Балкан и четыре европейских государства СНГ — Россия, Украина, Беларусь и Молдова.

Интеграционные процессы радикально меняют лицо Европейского континента и геополитическое положение России. Уже сейчас Западная Европа является главным внешнеторговым партнером России. Между ЕС и Россией заключено Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, быстро развиваются многогранные связи. После завершения процесса расширения ЕС роль Союза в российской политике и экономике еще более возрастет. Может ли Россия рассчитывать на вступление в ЕС или же она обречена на «одинокое» в Европе, на свой собственный, самобытный путь развития? Станет ли интегрированная Европа для России дополнительным ресурсом экономического и культурного развития, укрепления безопасности и политической стабильности или же, напротив, превратится в фактор военно-политического и торгово-экономического давления? Ответ на эти вопросы во многом зависит от понимания россиянами и их государством сущности европейской интеграции и их способности использовать ее преимущества в своих национальных интересах.

К сожалению, пока уровень знаний о европейской интеграции в России остается неудовлетворительным. До сих пор сказывается наследие холодной войны, когда Советский Союз и Европейское сообщество были непримиримыми противниками и представления советских граждан об интеграционных процессах искажались логикой тотального противоборства. Возникший после окончания холодной войны огромный интерес к европейской интеграции остается в значительной мере неудовлетворенным.

В российской высшей школе западноевропейская интеграция рассматривается как простая разновидность объединительных тенденций в современной мировой политике и экономике. Европейский Союз изображается либо как своеобразный региональный торговый блок, подобный НАФТА или АСЕАН, либо как одна из многих региональных международных экономических организаций. Между тем Европейское сообщество и Европейский Союз имеют уникальные черты, качественно отличающие их от любых других международных образований, являющихся продуктом интернационализации мирохозяйственных связей.

Во-первых, ЕС — это не межгосударственное объединение, базирующееся на нормах международного права, подобно международным экономическим организациям или региональным торговым блокам. Система европейских интеграционных институтов имеет совершенно иную политическую, экономическую и юридическую природу. В ее

основе лежит принцип наднациональности, то есть передачи национальными государствами части своего суверенитета наднациональным интеграционным институтам и органам. Европейский Союз — это прежде всего общее право, общие институты и общая политика.

Во-вторых, место и роль ЕС в современном мире несоизмеримы с местом и ролью любого торгового блока или международной организации. Европейский Союз — это сплоченная политическая и экономическая сила, один из главных полюсов мировой политики и экономики наряду и наравне с крупнейшими национальными государствами — США и Японией.

Научное познание европейской интеграции требует особой методологии и целостного анализа. Поэтому вполне закономерно, что на Западе европейская интеграция давно уже составляет предмет самостоятельной научной дисциплины, а точнее, совокупности политологического, юридического, экономического и социологического подходов, развивающихся в рамках так называемых «европейских исследований».

Предлагаемое вниманию российского читателя — студента, аспиранта или преподавателя вуза — учебное пособие «Европейская интеграция» предназначено для того, чтобы восполнить существующие пробелы в преподавании курса «Мировая экономика» в российской высшей школе, поднять на более высокий уровень изучение европейской интеграции как одного из важнейших устоев современной мировой политики и экономики. Книга носит энциклопедический характер. В ней предпринята попытка органически связать между собой все основные аспекты европейской интеграции на базе междисциплинарного подхода.

Трудность изучения европейской интеграции в России состоит в том, что в нашей общественной жизни нет реалий, породивших это специфическое и чрезвычайно сложное явление. Поэтому большое внимание уделено сравнительному анализу западноевропейской и российской разновидностей европейской цивилизации, объяснению объективных предпосылок и исторических корней интеграционного процесса.

«Сверхзадача» исследования европейской интеграции, поставленная в данной книге, состоит в том, чтобы избежать двух застарелых крайностей в нашем восприятии Западной Европы и всего, что с ней связано: некритического, «западнического» восхваления интеграции как безусловного образца для подражания и ее огульной, «славянофильской» демонизации как имманентно чуждой и враждебной национальным интересам России.

Автор хотел бы выразить искреннюю признательность всем, кто оказал содействие в подготовке этой книги, в первую очередь Институту Европы РАН, в котором была осуществлена значительная часть работы над книгой, а также Европейскому институту Гентского университета (Бельгия) и лично М. Дони, М. Мареско, М. Тело, Д.А. Данилову, О.Ю. Потемкиной, А.А. Хачатурову, Н.П. Шмелеву.

Глава 1

ПРЕДПОСЫЛКИ

1.1. ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ

Европейская интеграция в том виде, как она реально существует, вряд ли могла бы возникнуть в какой-либо другой части земного шара. Ее уникальность определяется прежде всего своеобразием западноевропейской цивилизации, которая, в свою очередь, является продуктом специфических природных условий и исторического развития.

Природа Западной Европы отличается относительной мягкостью климата; изрезанностью суши и множеством естественных рубежей; близостью моря и наличием судоходных рек, обеспечивавших легкий доступ практически ко всем частям субконтинента; ограниченностью запаса плодородных земель. Каждая из этих особенностей имела свои глубокие социальные последствия.

Сравнительно мягкий климат и почвы среднего и высокого плодородия позволяли крестьянину поддерживать свою жизнедеятельность и существование своей семьи посредством индивидуального труда. Ограниченность земельного фонда суживала возможность массовых миграций и освоения целины. Индивидуальный труд на одном и том же участке, переходившем из поколения в поколение по наследству, требовал повышения или по крайней мере поддержания плодородия земли. Это, в свою очередь, делало экономически необходимым гарантированное право постоянного пользования данным земельным участком. Поэтому в Западной Европе раньше, чем в других частях света, возникает современный принцип частной собственности как эффективного контроля над вещью с целью ее производительного использования.

Давление роста народонаселения, наталкиваясь на жесткие рамки ограниченного земельного фонда, порождало стимул к увеличению продуктивности сельского хозяйства. Правда, эта объек-

тивная потребность существовала и в других частях света — Индии, Китае, Юго-Восточной Азии. Но там она материализовалась не в повышении производительности труда, а прогрессирующем обнищании населения. В Западной Европе, напротив, начиная с VI века она открыла путь к внедрению крупных технических нововведений, таких как водяная мельница, тяжелый плуг, правильные севообороты, использование тяглового скота. Эти нововведения были неразрывно связаны между собой и, взятые вместе, составляли определенную систему **интенсивного хозяйствования**. Эта система в корне отличалась от системы экстенсивного хозяйствования, сложившейся на просторах Евразии.

Прочная привязка людей к земле в соединении с наличием естественных рубежей создали условия для возникновения сравнительно небольших, но прочных этносов, позднее развившихся в нации. Высокая ценность земли начиная с глубокой древности и вплоть до середины XX века делала ее предметом ожесточенной вооруженной борьбы, постоянных разрушительных войн.

Социальные условия формирования западноевропейской цивилизации определялись в первую очередь длительным и глубоким влиянием античного наследия. Этот фактор был также географически обусловленным — основные центры греко-римского мира находились в непосредственной близости к Западной Европе.

Поскольку нормальным состоянием человечества в античную эпоху была война, главной формой общения были либо завоевание варварских земель греками или римлянами, либо ответные нашествия варваров. В промежутках между войнами шло активное мирное взаимодействие двух миров, которое выливалось в частичную ассимиляцию варваров в лоно греко-римской цивилизации. В ходе ее формировался тот первичный строительный материал, который и стал фундаментом современной Западной Европы.

После падения Рима Западная Европа на шесть долгих столетий погрузилась в пучину безвременья. Казалось, что от блистательной римской культуры остались одни разрозненные обломки. Однако постепенно выяснилось, что в недрах деградировавшей Западной Европы, отрезанной от богатой Византии, распавшейся на разобщенные виллы, города и общины, сохранилась, тем не менее, определенная критическая масса знаний, технологии и культуры. Это позволило не утратить связь с исчезнувшей цивилизацией и в определенный момент вновь начать долгое, мучительное восхождение к вершинам прогресса.

Одним из этих элементов (в то время далеко не главенствующим) был индивидуализм, истоки которого прослеживаются не только в римском, но и древнегреческом и даже иудейском наследии.

В Римской империи практическая деятельность свободного индивидуума была заключена в рамки сначала республиканского, а

затем имперского «коллективизма». Эти рамки были достаточно просторными для проявления личной инициативы в торговле и ремеслах, науке и искусстве, общественной деятельности. Каждый римский гражданин был субъектом индивидуалистического по своей сути **римского права**. Согласно его канонам, у каждой вещи должен был быть собственник, каждый собственник имел неограниченное право в отношении своей вещи. Он мог делать с ней все, что ему заблагорассудится: использовать, оставить без движения или даже уничтожить без оглядки на других людей или общество в целом. Само собой разумеется, что из сферы римского индивидуализма были исключены рабы.

Главным элементом в античном наследии было христианство. Огромные последствия для судеб Западной Европы имело то, что оно было воспринято урбанистический и рационалистический вариант христианского учения, основоположником которого был Святой Павел. Как выяснилось в ходе последующего развития, это духовное начало западноевропейской цивилизации, воплотившееся позднее в католицизме, существенно отличалось от аграрной разновидности учения Христа, которая легла в основу восточного православия.

Трудно переоценить глубину моральной революции, вызванной христианством в Западной Европе. Христианство утверждало принцип личной связи индивидуума с Создателем, личной ответственности каждого перед Богом, рисовало перспективу личного спасения или гибели в день Страшного суда. Христианство раздвинуло до предела поле индивидуализма, распространив его на каждого человека, как свободного, так и несвободного. И хотя женщины, бедняки и рабы были по-прежнему лишены гражданских прав, церковь утверждала равенство их душ с душами богатых и привилегированных. Они получили доступ в прежде недоступные им общественные здания. Они участвовали в тех же религиозных обрядах, что и остальные горожане. До полного юридического и социального равенства западных европейцев было еще далеко, но их моральное равенство в форме равенства перед Богом утвердилось уже в раннем Средневековье. Обещая каждому справедливость в загробной жизни, христианство одновременно подчеркивало индивидуальную моральную ответственность каждого в реальной жизни.

Социальные рамки для нового способа хозяйствования и новой морали были созданы феодализмом. Исторически он был великим благом для нищей и беззащитной Западной Европы, подвергавшейся разорительным набегами арабов, викингов и кочевых народов Востока. Феодализм принес с собой относительную защищенность, спас жизни и имущество многих тысяч людей. Он создал условия для медленного, но неуклонного экономического роста и прогресса общественных отношений.

Феодализм как общественный строй был олицетворением неравенства сословий и угнетения одних сословий другими. В основе феодальной системы лежала определенная логика. Охрана определенной территории обеспечивалась особым профессиональным военным сословием — рыцарством. Средством его содержания были феодальный земельный надел и труд живших на нем крестьян. Внутри самого феодального сословия, включая церковь, господствовал принцип иерархического подчинения низших высшим. Эта система не была следствием какого-то общественного договора — она зиждлась на военной силе. Социальное неравенство было освящено церковью.

Однако в отличие от других частей света западноевропейский феодализм опирался не только на силу, но и на достаточно прочное правовое сознание общества. Оно вобрало в себя отдельные нормы римского права, права вестготов, католического канонического права и, наконец, того, что впоследствии получило название естественного права. Власть феодальных сеньоров основывалась на договорных отношениях между членами феодального общества. Это обеспечивало, по крайней мере в мирное время, не только определенную стабильность и предсказуемость общественной жизни, но и известные гарантии суверенитета и безопасности личности. Внутри феодализма возникают зачатки верховенства закона, равенства людей перед законом, правовой защиты прав человека.

Средоточием коренных черт будущей западноевропейской цивилизации были средневековые города. В них с самого начала царил «воздух свободы» и отношения между людьми, хотя и завернутые в сословную оболочку цеховых правил, были по преимуществу правовыми. Именно в городах возникает созидательное соединение противоположных начал — индивидуализма и добровольной ассоциации, конкуренции и кооперации.

Именно в городах получает огромный простор для своего развития интенсивный тип хозяйствования. Именно там возникает культура добросовестного труда, страсть к изобретательству и всякого рода усовершенствованиям, утверждается культ качества товаров, которые до сих пор являются отличительной чертой западных европейцев. В городах накапливаются знания и денежные богатства. В эпоху Возрождения при помощи предприимчивых итальянских купцов и банкиров Западная Европа вновь осваивает старое как мир искусство торговли и кредита.

Средневековые города были катализатором все ускорявшегося развития сельского хозяйства. Уже к X веку в Западной Европе возникает устойчивый излишек сельскохозяйственных продуктов, которые могли быть проданы или обменены на ремесленные изделия. В XIII веке рост народонаселения создает еще более сильные стимулы увеличения продуктивности сельского хозяйства. К XV веку

интенсивное и энергоемкое сельское хозяйство Западной Европы впервые продемонстрировало свое бесспорное превосходство как перед экстенсивным сельским хозяйством восточноевропейского типа, так и перед восточноазиатским интенсивным хозяйством, основанным на ручном труде.

В дальнейшем аграрное первенство Западной Европы было подкреплено целым рядом новых технологических революций. В XVIII веке давно практиковавшиеся правильные севообороты подготовили внедрение кормовых культур и тем самым создали условия для резкого увеличения поголовья скота. В свою очередь, разросшееся животноводство дало земледелию естественные азотные удобрения, что способствовало еще большему повышению плодородия земли. Все это позволило навсегда покончить с голодом вследствие неурожая. Более того, аграрные революции позволили меньшему числу работников кормить непрерывно возрастающее городское население, которое получило возможность все активнее заниматься не-сельскохозяйственным трудом.

Главной вехой в развитии западноевропейской цивилизации стало появление промышленного капитализма. Первые промышленники-капиталисты появились в XVI веке в Южной Германии. Однако генезис капиталистического производства не был ограничен какой-то одной местностью. Промышленный капитализм совершенно естественно вырос из богатевшего ремесленного производства, из расширявшихся операций купеческого и денежного капитала. Огромный толчок его развитию дало первоначальное накопление капитала, связанное с ограблением и собственным населением, и заморских стран.

Новый общественный класс — буржуазия стала творцом современной западноевропейской цивилизации со всеми ее плюсами и минусами.

Одной из важнейших предпосылок капитализма были Реформация и широкое распространение протестантской этики. Протестантизм освободило индивидуума от архаических пут католического «коллективизма», восстановило его прямую связь с Богом. Одновременно оно создало и более эффективный способ «социализации» индивидуума: ответственность перед Богом за земные дела была перенесена с коллективистского института — церкви на самого индивидуума. Тем самым были созданы необходимые предпосылки для формирования главной духовной основы капиталистического способа производства — рационалистического индивидуализма. «В конечном счете фактором, который породил капитализм, были рациональное постоянное предприятие, рациональный бухгалтерский учет, рациональная технология и рациональный закон, но не только они. Необходимыми дополнительными факторами были рационалистический дух, рационализация образа жизни в целом

и рационалистическая экономическая этика» (*Weber Max. General Economic History. — N.Y., 1961. — P. 260*).

Капиталистический способ производства по существу и создал современную западноевропейскую цивилизацию. Капитал стал базой сложнейшей и постоянно совершенствующейся системы экономических отношений, которые подняли на невиданную высоту культуру частной собственности, интенсивный способ хозяйствования, личную инициативу, науку и технику, изобретательство и другие традиционные черты западноевропейской экономики. Капитализм открыл неограниченный простор развитию производительных сил, реализации творческого потенциала личности и совершенствованию общественных отношений.

Уже во второй половине XVII века в западноевропейской философской литературе возникает стройная концепция **гражданского общества** как идеальной формы реализации личной свободы и равенства между людьми. В принципе гражданское общество — это добровольная ассоциация индивидуумов, которые действуют в личном качестве сообразно заключенным ими между собой контрактам. Органической формой гражданского общества в области экономики является свободный рынок. Все, что мешает свободе торговли, подлежит безусловному устранению. Идея гражданского общества, естественно, несовместима и со всеми формами социального и политического неравенства. Роль государства, согласно этой концепции, должна сводиться к роли «ночного сторожа» — все остальные функции граждане могут выполнить сами посредством добровольных союзов.

Однако реальное развитие капитализма, особенно на первых его стадиях, было далеко от этой идиллии. Лишь в Северной Америке, в небольших штатах и общинах Новой Англии отдельные элементы гражданского общества заняли существенное место в реальной жизни и положили начало своеобразной американской политической системе. В Европе же становление гражданского общества, как и утверждение индивидуалистического начала в целом, оказалось длительным, сложным и чрезвычайно противоречивым.

Уже после того, как феодальные порядки почти полностью исчезли из социальной и экономической жизни, государство сохранило свою традиционную сословную оболочку. Лишь в результате буржуазных революций, сотрясавших Западную Европу в течение трех столетий, в политической жизни утвердилась представительная демократия. Но даже наиболее «чистые» ее образцы (например, британский) на практике были весьма далеки от идеала, заключенного в идее гражданского общества.

Частная собственность неизбежно рождает отчуждение и партикуляризм. «Свое» и «чужое», «я» и «другой» — конфликт между этими полюсами может достигать (и достигает) самых резких форм.

В то же время логика рынка и капиталистического производства заставляет отдельных частных собственников спланиваться в борьбе за свои личные интересы.

Высшей формой и частнособственнического партикуляризма, и частнособственнического сплочения было национальное государство. Органическая неприязнь частного собственника к «чужому» тысячекратно усиливается государством. Все, что находится внутри национальных границ, прекрасно и совершенно, является предметом патриотической гордости и любви. Все, что лежит за пределами национального государства, непонятно, иррационально и опасно, по природе своей вызывает подозрение и требует вооруженного отпора.

Внутри отдельных стран логика капитализма делала неизбежным классовое неравенство, противоречие между классом капиталистов и классом наемных рабочих, классовую борьбу. В течение нескольких столетий буржуазное государство должно было охранять капиталистическую систему от революционных потрясений. Оно должно было позаботиться о социальном обеспечении, образовании и медицинском обслуживании для неимущих. Феноменальный рост эффективности экономики, рост профсоюзного движения и расширение прав наемных работников, «демократизация» потребления и другие плоды социально-экономического прогресса смягчали классовые антагонизмы, но полностью устранить их не могли. Еще во время Второй мировой войны и в первые послевоенные годы перспектива перехода политической власти к силам, ставящим во главу угла своей политики классовую борьбу, была вполне реальной.

Государство должно было осуществлять строительство морских портов, железных и автомобильных дорог, электростанций и трубопроводов, других дорогостоящих элементов общественной инфраструктуры. По мере роста концентрации и централизации капитала и производства, усиления разрушительности кризисов оно возложило на себя широкие функции в области регулирования экономики.

Усиление национальных государств внутри отдельных стран привело к их трансформации в государства-нации, задачей которых стала мобилизация всех сил нации как на осуществление созидательных задач внутри страны, так и на противоборство с другими государствами. Западноевропейские государства проводили активную империалистическую политику на международной арене. Они захватывали колонии и осуществляли управление ими. Они вступали в вооруженные конфликты с другими государствами, причем войны приобретали все больший размах, вовлекали все больше людей, вели к разорботке и массовому производству все более разрушительного оружия.

Для того чтобы справиться со всеми этими задачами, государство должно было подчинить себе и мобилизовать население. Оно

не могло обойтись без мощной государственной машины, управляемой кастой профессиональных политиков, без массовой армии, готовой беспрекословно выполнить любой приказ. «Свободная» западноевропейская личность оказалась опутанной сложной паутиной несвободы, зависимости от государства и его представителей.

Тем не менее, несмотря на все зигзаги и сложности, доминирующей линией в истории западноевропейских государств-наций было, безусловно, укрепление и углубление демократического начала. Глядя на этот процесс в ретроспективе, с позиций сегодняшнего дня, можно заключить, что на протяжении многих десятилетий в Западной Европе постепенно складывался гигантский механизм, посредством которого индивидуалистическая деятельность миллионов частных лиц, общин, экономических операторов и общественных объединений приводится в конечном счете к единому политическому знаменателю, причем не насильственно, а на основе добровольности и общественного консенсуса.

Этот механизм резко отличается от наивной концепции государства как продукта общественного договора, как добровольной политической ассоциации граждан. И сегодня государство — это неуничтожимый левиафан, имеющий свою относительную самостоятельность. Тем не менее современное государство — это правовое государство. Оно является несомненным продуктом и частью гражданского общества.

Во-первых, демократия предполагает личную свободу и равенство граждан, их автономию и социальную зрелость, позволяющие активно и осмысленно участвовать в политическом процессе. Предполагает не только философски, но и практически: без «демоса», то есть свободных граждан, нет демократии. Вот почему современная Западная Европа, как и Соединенные Штаты, проявляет почти фанатическую озабоченность правами человека, подчас повергающую в изумление жителей других частей света, не избалованных либерализмом государственной власти.

Во-вторых, гражданское общество вырабатывает определенную систему управления государством. Стержнем этой системы являются национальные конституции, исключающие государственный произвол и обеспечивающие безусловное нахождение государства в правовом поле.

В-третьих, это неукоснительное использование механизма голосования при принятии политических решений на всех уровнях. Посредством свободных выборов общество выбирает должностных лиц, управляющих государством. При этом гражданское общество сталкивается с рядом диалектических противоречий.

Существуют три типа голосования: на основе единогласия, на основе квалифицированного большинства или на основе простого большинства.

Принцип единогласия в наибольшей степени соответствует духу гражданского общества. Однако на практике он применяется лишь в очень редких случаях. Физически его использование возможно лишь в небольших общинах, где люди могут собираться для непосредственного обсуждения возникающих проблем; если такой возможности нет, то голосование превращается в пустую формальность. При этом сразу же выявляются органические недостатки этого вида голосования. Процесс выработки приемлемого решения становится чрезвычайно сложным и длительным. Отдельное лицо получает право вето и может заблокировать интересы всей общины. Поэтому от такого рода «идеальной демократии» всего один шаг до анархии и разрушения социума. Блестящим историческим примером этого служит Польша XVIII века. Вместе с тем в международных отношениях господствует именно этот принцип со всеми его недостатками.

Система принятия решений на основе квалифицированного большинства выглядит более эффективной. Ее недостатком является лишь возможность тупика, при котором то или иное решение пользуется бесспорной поддержкой большинства, но не может быть принято, так как не собирает необходимого числа голосов.

Принцип простого большинства свободен от этих недостатков. Его крайним вариантом, выражающим, впрочем, саму его суть, является принцип 50% плюс один голос. Это означает, что решение считается принятым даже в том случае, если против него выступает почти половина голосующих, а те, кто его поддерживают, имеют перевес всего в один голос.

С точки зрения механики политической мобилизации и политического действия демократические системы явно проигрывают в сравнении с тоталитарными. Однако в конечном счете они неизменно доказывают свою жизнеспособность и эффективность. Причина заключается в том, что политическая демократия находится в полной гармонии с сущностью гражданского общества, присущей ему культурой взаимного доверия и сотрудничества. Однако потребовалось длительное время, прежде чем благотворная сущность демократии смогла в полной мере проявить себя.

В первой половине XX века социально-экономические и политические противоречия капитализма достигли своего апогея. Первая мировая война, повлекшая за собой невиданные разрушения и жертвы, закончилась падением Германской, Австро-Венгерской и Российской империй и социалистической революцией в России. Мировой экономический кризис 30-х годов привел не только к резкому падению производства и массовой безработице, но и к усилению протекционизма, парализовавшего международную торговлю и валютный обмен. Величайшей катастрофой стала Вторая мировая война, развязанная германским фашизмом, в ходе которой из капиталистической системы временно выпали страны Центральной и Восточной Европы.

К моменту разгрома гитлеровской Германии и начала холодной войны наиболее дальновидным руководящим деятелям Западной Европы стало ясно, что без глубоких внутренних изменений сохранить традиционную общественную систему вряд ли удастся. И такие изменения были осуществлены. Средствами смягчения классовых противоречий внутри отдельных стран Западной Европы стали ускоренный экономический рост, государство всеобщего благосостояния, полная демократизация политической жизни и реальная, эффективная защита прав человека. Главным орудием разрешения экономических и политических конфликтов между государствами стала европейская интеграция.

1.2. ЕВРОПЕЙСКАЯ ИДЕЯ

Итак, с момента своего возникновения западноевропейская цивилизация была отмечена глубокой внутренней противоречивостью. Принцип частной собственности и интенсивный способ хозяйствования стали основой бурного созидания общественного богатства и неограниченного общественного прогресса. Однако одновременно они порождали замкнутость отдельных ячеек общества и разрушительную рознь между ними. Как резонно заметил известный английский историк, «начала Европы были выкованы на наковальне войны» (*Brown R.A. The Origins of Modern Europe. — L., 1972. — P. 93*). В свете этого не удивительно, что уже в раннем Средневековье в Западной Европе появляется стремление к объединению европейских народов либо посредством силы, либо путем убеждения («европейская идея»). Вполне естественно, что на каждом этапе авторы идеи объединения апеллировали к реалиям своего времени.

Первым «объединителем» Европы был франкский король Карл Великий, который 25 декабря 800 г. был коронован императором Римской империи. Идеал, к которому стремился Карл Великий, это, по сути, поздняя Римская империя с христианством как официальной религией, управляемая «варварским» королем и «варварским» папой. Его империя, границы которой в силу исторического случая приблизительно совпадали с границами Европейского сообщества в составе первых шести государств, оказалась недолговечной и рассталась со смертью своего создателя.

Сходными идеалами руководствовался и один из германских королей Оттон I, создавший спустя полтора столетия (в 962 г.) Священную Римскую империю, просуществовавшую вплоть до 1806 г. Идейной основой Священной Римской империи (с конца XV в. — Священной Римской империи германской нации) был католический универсализм, ее цель. — объединение всех католиков, живущих

в Европе. Внутри самой империи шло острое противоборство между императорами и папами, а также между императорами и отдельными монархами.

Эпоха Возрождения ознаменовала начало ослабления и стагнации Священной Римской империи. У христианского универсализма, опиравшегося на военную силу феодальных правителей, появились соперники — гуманизм и гражданственность. Первые гуманисты не посягали на авторитет церкви и государей, они лишь пытались убедить их умерить жестокость феодальных порядков и по возможности избегать вооруженных конфликтов. Немец Энгельберт д'Адмонт выступал за воссоздание в Европе действительно единой империи во главе с одним монархом, основанной на едином имперском законе, как это было во времена Древнего Рима. Великий итальянский поэт Данте мечтал о создании идеального государства, основанного на добровольном подчинении людей воле правителя, источником власти которого является воля Господа Бога, а не римского первосвященника. Верховный правитель должен был управлять Европой, опираясь на своего рода федерацию подчиненных ему государств.

Появление в Западной Европе сильных национальных государств превратило власть императоров в фикцию. Сторонники европейской идеи были вынуждены считаться с этим фактом. Некоторые из них по-прежнему уповали на достижение согласия между государями с целью установления «вечного мира». Вместе с тем они искали такую форму организации, которая сделала бы это согласие достаточно прочным, как сказали бы сегодня, институционализированным. Так, француз Пьер Дюбуа полагал, что самым верным путем к прекращению войн является создание конфедеративной «христианской республики». Чех Иржи из Подебрад, развивая идею своего предшественника, предложил детальный проект союза европейских государств. Предвосхищая реалии второй половины XX века, он размышлял о составе союзного собрания и союзного совета, предлагал ротацию мест заседаний союзного собрания, распределение голосов в совете между отдельными государствами, принципы формирования союзного бюджета, коллективные гарантии безопасности.

В том же направлении шли и предложения герцога де Сюлли, отставного суперинтенданта французского короля Генриха IV. Он считал целесообразным поделить Европу на шесть наследственных монархий, пять выборных монархий и четыре республики. Пятнадцать европейских государств должны были заключить между собой союз, гарантирующий, помимо всего прочего, свободу торговли в Европе. Для управления союзом де Сюлли предлагал создать сенат (или совет) по образу и подобию древнегреческих амфикистий. Представительство европейских государств в совете должно было быть пропорционально их размеру и силе. В отличие от других

сторонников европейской идеи де Сюлли был прагматиком. Он придерживался мнения, что объединение Европы может быть достигнуто лишь при помощи военной силы. Главным препятствием на пути осуществления проекта он считал Габсбургов, которых следовало вытеснить из Германии, Италии и Испании коалицией европейских государств во главе с Францией. Франция должна была играть главенствующую роль в Европе и после окончания «войны за объединение».

Возникновение протестантства и раскол христианской церкви в Европе на несколько враждующих ветвей окончательно подорвали претензии Рима и императоров на объединение всех европейцев в лоне католической церкви. Европейская идея становится исключительно светской. По мере становления гражданского общества в первых буржуазных государствах Европы утверждается идея обуздания честолюбия монархов при помощи закона и общественного контроля.

Голландец Гуго Гроций, рассматривая войну как естественное и неустранимое состояние человечества, вместе с тем считал абсолютно необходимым поставить международные отношения, включая и войны между государствами, в строгие рамки закона и тем самым уменьшить страдания людей. Созданная Гроцием система международного права распространялась в первую очередь на Европу.

Чех Ян Амос Коменский видел кардинальное средство уничтожения войны и создания справедливого европейского устройства в усовершенствовании человеческой природы, в создании принципиально новых религии, философии и политики, основанных на законах всеобщности, простоты и добровольности. Он предлагал поручить охрану нового справедливого общественного порядка избранным выдающимся личностям. Понятно, что эти благородные идеи всецело относились к разряду мечтаний.

Более практичными были предложения немца Эмериха Крюсе. Для того чтобы улаживать возникающие между странами разногласия мирным путем, он предлагал создать своего рода межгосударственную ассамблею в составе всех ведущих государств мира вне зависимости от господствующей в них религии. Государства должны были помогать друг другу в подавлении мятежей и восстаний. Главную роль в поддержании мира должно было играть наиболее заинтересованное в нем сословие — купечество. Государствам предстояло позаботиться о том, чтобы торговля облагалась умеренными налогами и пошлинами, а купцам была обеспечена безопасность. Крюсе, помимо всего прочего, отчетливо понимал важную роль единой валюты в объединительном процессе.

Слабой стороной всех ранних проектов европейской конфедерации было то, что их осуществление ставилось в зависимость от доброй воли государей. Утопичность подобного подхода очевидна,

поскольку реальные национальные интересы неизбежно подталкивали государства к соперничеству и конфликтам. Перед сторонниками европейской идеи встала задача поиска таких форм объединения, которые сделали бы его не просто желательным, но и необходимым.

Француз Шарль-Ирине де Сен-Пьер обосновывал необходимость конфедерации европейских государств их сильнейшей взаимозависимостью. Он исходил из того, что существует объективное «европейское равновесие» и задача состоит лишь в том, чтобы ввести его в рамки закона и постоянных институтов. Именно «европейское равновесие» является залогом прочности конфедерации европейских государств. Для его практической реализации де Сен-Пьер предлагал создать конгресс, на котором были бы представлены все государства-участники, а также арбитраж и суд. В качестве «последнего довода» должно было использоваться коллективное принуждение.

Еще более жесткими были предложения англичанина Уильяма Пенна. Он впервые высказал мысль о том, что объединенные институты общеевропейского союза должны обладать определенными правами в отношении отдельных европейских государств. Для обеспечения мира и безопасности он предлагал создать общеевропейское собрание. Оно должно было разрешать конфликты между державами в случае, если последние не могли разрешить их сами. Более того, собрание, опирающееся на объединенную силу государств-членов, должно было принуждать отдельные страны к подчинению и выполнению коллективных решений. Пенн считал, что такая система обладала бы абсолютным сдерживающим потенциалом. Ни одно государство не осмелилось бы нарушить мир, зная, что в этом случае оно неизбежно столкнется с объединенной мощью всех других держав. Вместе с тем Пенн подчеркивал необходимость защиты свободы национальных государств. Их суверенитет должен был быть ограничен лишь в вопросах поддержания мира. Во всех же других областях их полномочия не должны были подвергаться никаким ограничениям. Пенн детально разработал механизм предложенной им общеевропейской системы, включая источники финансирования, нормы представительства, порядок голосования, места заседаний.

Великий немецкий философ Иммануил Кант также считал, что вечный мир не может возникнуть сам по себе, поскольку естественным состоянием человечества является война. Поэтому мир надо «устанавливать». Это может быть сделано посредством подписания договора. Но для того, чтобы гарантировать его соблюдение, во всех странах Европы должно быть введено республиканское правление, основанное на принципах свободы и равенства всех граждан перед законом. Иными словами, договор между государствами

должен быть подкреплен союзом между народами. Если вопрос о мире и войне будет передан в ведение граждан, это максимально затруднит развязывание войн.

Надежда на то, что демократизация правления обеспечит сближение народов и прочный мир в Европе, оказалась иллюзорной. Великая Французская революция открыла длительную эпоху войн невиданного размаха. «Европейская идея» использовалась враждующими сторонами для оправдания своих агрессивных притязаний. Так, Наполеон Бонапарт, насильственно объединив большую часть Европы под своей властью, намеревался создать европейскую конфедерацию под эгидой «великой Франции» во главе с ее императором. Конфедерация должна была иметь единый кодекс законов, высший кассационный суд, общую армию, единую денежную систему и единую систему мер и весов. Наполеон предвидел подъем национализма и ставил вопрос об упорядоченном изменении этнополитической карты континента для предотвращения вооруженных конфликтов.

«Европейская идея» незримо присутствовала и в мышлении победителей Наполеона. Они отчетливо видели необходимость упорядочения международных отношений в Европе. Поэтому вместо стихийного и неустойчивого «европейского равновесия» ими был создан «концерт держав». Цель этого «концерта» была сугубо реакционной — совместная охрана «легитимных» монархий и подавление революционных движений. Гарантом новой европейской системы был Священный союз Австрии, Пруссии и России, к которым в дальнейшем присоединились и многие другие европейские государства.

Альтернативой монархическому «европеизму» стала идея создания Соединенных Штатов Европы, навеянная успехами демократии в Северной Америке. Эту идею активно поддерживали либеральная европейская буржуазия и радикально-националистические круги, боровшиеся за объединение немецкой, итальянской и других разобщенных наций. Буржуазные либералы связывали с объединением Европы расчеты на расширение рынков; националисты надеялись, что в лоне нового, демократического европейского порядка им будет легче добиться освобождения и объединения своих народов.

Мечты о создании Соединенных Штатов Европы были разбиты подъемом государств-наций и резко усилившимся соперничеством между ними. Борьба за перекройку политической и экономической карты мира закономерно привела к Первой мировой войне. Война шла под знаменами фанатичного национализма. Характерно, однако, что правители воюющих стран оправдывали свой национальный эгоизм заботой о «спасении Европы».

Несмотря на беспрецедентные жертвы и разрушения Первая мировая война не привела к дискредитации национализма и войны как средства достижения национальных целей. Напротив, очевидная

несправедливость Версальской системы мирных договоров привела к мощному росту реваншистских настроений в Германии. На волне оскорбленного национального чувства и экономической разрухи к власти пришла национал-социалистическая партия во главе с Адольфом Гитлером. Она выступала не только за ревизию итогов Первой мировой войны, но и за установление «нового порядка» в Европе, основанного на безумных расовых теориях.

Растущей опасности новой мировой войны активно противодействовало мощное движение западноевропейской общественности, сплотившееся вокруг демократического варианта «европейской идеи».

В 1923 году австриец Рихард Куденхове-Калерги опубликовал книгу «Пан-Европа». Он предложил стройную систему общеевропейских институтов: Федеральный совет, состоящий из представителей государств; Федеральную ассамблею, в состав которой национальные парламенты должны были направлять своих представителей; Федеральный суд и Федеральное казначейство. Слабостью проекта Куденхове-Калерги было то, что он предлагал сохранить неограниченный суверенитет государств-участников и тем самым ставил осуществление проекта в полную зависимость от их доброй воли.

Значение инициативы Куденхове-Калерги состояло главным образом в том, что оно положило начало панъевропейскому движению. В политической плоскости гораздо больший резонанс вызвал проект, связанный с именем французского министра иностранных дел Аристиды Бриана. 1 мая 1930 г. он разослал 26 европейским странам — членам Лиги Наций официальный меморандум, в котором предлагались практические шаги в направлении политического объединения Европы. Бриан предлагал своим коллегам начать с проведения регулярных встреч для обмена мнениями по данному вопросу, затем обсудить размеры средств, которые следовало передать будущей общеевропейской организации, и, наконец, подписать Пакт общих принципов Европейской конфедерации.

Институциональная структура конфедерации должна была включать представительный, исполнительный и административный органы. Высшая представительная инстанция — Европейская конференция включала бы представителей правительств участвующих стран. Предусматривалась ежегодная ротация председательства на конференции. Из числа делегатов должен был формироваться исполнительный Европейский комитет.

Основные принципы конфедерации:

- приоритет военной безопасности и политического союза по отношению к союзу экономическому;
- принцип гибкой федерации, которая гарантировала бы независимость и национальный суверенитет каждого государства-

участника и одновременно обеспечивала бы всем преимущества коллективной солидарности;

- создание общего рынка, рациональная организация производства и обращения в Европе, прогрессивная либерализация движения товаров, капиталов и людей.

И этот проект постигла неудача. Его автор был убит пулей сербского экстремиста, а предложенная им конференция не состоялась. Начавшаяся вскоре Вторая мировая война в очередной раз положила конец поискам европейского согласия. Однако на этот раз «европейская идея» не была парализована военными действиями. С одной стороны, большая часть Европы была насильственно объединена в рамках «третьего рейха». Гитлеровские идеологи пытались мобилизовать поддержку населения покоренных ими стран под лозунгом коллективного сопротивления «азиатскому большевизму» и хищному англо-американскому империализму. С другой стороны, в русле освободительной борьбы народов против фашизма слились воедино патриотизм и европеизм, возникли идейные течения, которые противопоставляли Европе принудительного труда и концентрационных лагерей идею демократической объединенной Европы. Среди тех, кто в огне войны выковывал программу достижения европейского согласия, были итальянцы Альтеро Спинелли и Эрнесто Росси, француз Леон Блюм, бельгиец Поль-Анри Спаак. Благодаря их усилиям «европейская идея» приблизилась наконец к своему практическому осуществлению.

Резюме

Западноевропейская интеграция представляет собой уникальное явление в мировой политике и экономике. Благодаря ей народам Западной Европы удалось решить две фундаментальные проблемы. Во-первых, были устранены материальные основы войн между государствами. Во-вторых, были раздвинуты ограниченные пределы национальных народнохозяйственных комплексов и созданы благоприятные условия для интернационализации экономической деятельности. Это обеспечивает Западной Европе прочный мир и экономическое процветание.

Интеграция стала возможной благодаря тому, что к середине XX века в этой части земного шара сложились необходимые предпосылки.

Идейные предпосылки интеграции сформировались в русле так называемой «европейской идеи» — интеллектуального течения, на протяжении многих веков выступавшего за искоренение войн в Западной Европе и политическое объединение ее народов и госу-

дарств. Среди авторов проектов были наиболее видные представители европейской общественной мысли и культуры.

Материальные предпосылки интеграции складывались в ходе социально-экономического развития на протяжении всей двухтысячелетней истории Западной Европы. К числу ее исторически сложившихся цивилизационных особенностей относятся:

- рационалистический индивидуализм;
- личная свобода;
- верховенство закона;
- равенство всех граждан перед законом;
- принцип и институт частной собственности;
- интенсивный способ хозяйствования;
- культура добровольной ассоциации, разумного компромисса и солидарности;
- капитализм;
- буржуазия как главенствующий, руководящий **класс общества, обладающий высокой социальной ответственностью**;
- **гражданское общество**;
- **политическая демократия**.

Глава 2

ИСТОРИЯ

2.1. ГЕНЕЗИС

Попытки объединения Европы, предпринимавшиеся на протяжении одиннадцати с половиной веков, оказались бесплодными не потому, что в их основе лежали несовершенные планы, а потому, что для этого не было необходимых объективных предпосылок. Такие предпосылки сложились лишь к концу 40-х годов XX века.

Первое. Имманентное противоречие частной собственности, противоречие между созиданием и разрушением, достигло своего апогея в годы Второй мировой войны.

С одной стороны, потенциал разрушения, на алтарь которого были принесены лучшие достижения науки и экономики, превратился в потенциал саморазрушения. Это с огромной силой продемонстрировала бойня, которая унесла более пятидесяти миллионов жизней. Народы Европы, в первую очередь народы главных стран-антагонистов — Германии и Франции, вышли из войны с непоколебимым стремлением обуздать слепой эгоизм своих государств, исключить войну из жизни континента. Хотя частная собственность осталась коренным устоем жизни в Западной Европе, война перестала быть «естественным состоянием человечества». Ракетно-ядерное оружие вообще превратило тотальную войну в бессмыслицу. Тем самым было устранено главное препятствие на пути осуществления «европейской идеи».

Второе. Коренные изменения произошли и в области созидательного потенциала частной собственности и ее естественного порождения — капиталистического способа производства. Еще до Второй мировой войны рамки национальных рынков оказались слишком тесными для разросшихся производительных сил. Их дальнейший рост требовал всемерной интернационализации производства и капитала. Однако развитие и углубление интернационализации сдерживалось национальной ограниченностью рынков, протекционистской политикой государств и их острым политическим и экономическим соперничеством.

Наиболее ярким проявлением этого противоречия был беспрецедентный по своей глубине экономический кризис 30-х годов. Фашизм нашел выход из кризиса в корпоративном капитализме и прямом государственном регулировании экономики. Это дало возможность подготовить экономическую базу массового производства современных вооружений и успешной агрессии в Европе, Африке и Азии. Демократические страны вплоть до окончания Второй мировой войны так и не смогли найти действенное противодействие экономическому эгоизму государств. Начавшаяся в 50-е годы экономическая интеграция «открыла шлюзы» для накопившегося потенциала интернационализации в наиболее развитом регионе мира. Результаты оказались поистине поразительными.

Третье. Лишь к середине XX века завершился долгий и мучительный процесс становления западноевропейской политической демократии. В связи с исчезновением такой важнейшей функции государства, как мобилизация населения для подготовки и ведения тотальных войн, сошел на нет и репрессивный элемент в его деятельности. Гражданское общество получило невиданное развитие, а вместе с ним и культура добровольной ассоциации людей и выработки взаимоприемлемых компромиссов, верховенство закона, взаимное доверие на всех ступенях общественной лестницы. На смену классовой борьбе пришла общественная солидарность, получившая материальное выражение в государстве всеобщего благосостояния. Можно без преувеличения сказать, что после Второй мировой войны появился новый «генетический тип» европейца, свободного от атавистического национализма и готового к сотрудничеству с представителями других наций. Именно этот тип личности стал тем «первичным материалом», из которого и было выстроено величественное здание европейской интеграции.

Четвертое. Мощным фактором сплочения западноевропейских народов был страх перед советской военной угрозой. Как отметил выдающийся бельгийский политический деятель Поль-Анри Спаак, «значительное число западных государственных деятелей окрестили «отцами европейского единства»... Ни один из них не заслуживает этого титула — он принадлежит Сталину» (Цит. по: *Heater D. The Idea of European Unity*. — L., 1992. — P. 150). Именно логика холодной войны заставила Соединенные Штаты поддержать интеграционный проект, который создавал угрозу появления грозного соперника на мировых рынках.

Европейская интеграция была неотъемлемой составной частью центростремительных процессов, которые почти одновременно и независимо друг от друга начались в различных областях жизни Западной Европы после окончания Второй мировой войны. Эти процессы развивались, с одной стороны, на уровне общества, с другой — на уровне правительств.

Идейным манифестом объединения по праву считают речь Уинстона Черчилля в Цюрихском университете 19 сентября 1946 г. Помимо эмоционального призыва к единству Европы в ней содержались две идеи, которые в последующем действительно легли в основу интеграционного процесса: 1) восстановление «европейской семьи» в рамках своего рода Соединенных Штатов Европы — структуры, обеспечивающей мир, безопасность и свободу; 2) примирение и партнерство между Германией и Францией.

7–11 мая 1948 г. в Гааге состоялся конгресс видных общественных деятелей, выступавших за объединение Западной Европы. Почетным председателем конгресса был У. Черчилль. В ходе его работы выявились два различных течения. Одно из них, в которое входили главным образом представители Франции, Италии, Бельгии и Голландии, выступало за немедленное создание федеративного государства с сильным правительством, наделенным реальными правами. Большинство англичан призывало к налаживанию тесного и действенного сотрудничества между государствами, которое не затрагивало бы их национальный суверенитет. В итоге оживленных дискуссий была принята рекомендация о созыве Европейской учредительной ассамблеи и Специального европейского совета с целью подготовки проектов экономической и политической интеграции. Различные организации, участвовавшие в конгрессе, объединились в **Европейское движение**. В последующие десятилетия оно неизменно играло роль ведущей интеллектуальной силы европейского федерализма.

На уровне правительств Западную Европу активно подталкивали к экономическому и военно-политическому объединению Соединенные Штаты Америки — в то время бесспорный лидер западного мира. 5 июня 1947 г., выступая в Гарварде, государственный секретарь США Джордж Маршалл предложил странам Европы помощь США в восстановлении нормальной экономической жизни. Уже 15 июля 1947 г. это предложение было принято 16 европейскими странами.

Для обеспечения должной координации усилий европейских стран в рамках «плана Маршалла» по предложению США 16 апреля 1948 г. была создана **Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС)**, впоследствии преобразованная в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В сентябре 1950 г., также под воздействием США, был создан **Европейский платежный союз**, который оказался действенным средством нормализации внешней торговли и взаимных расчетов между странами Западной Европы.

Одновременно проявляли инициативу и сами западноевропейские государства. 1 января 1948 г. вступило в силу соглашение о создании **Бенилюкса** — таможенного союза Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. 17 марта того же года в Брюсселе был подписан пакт о создании оборонительного Западного союза в составе Вели-

кобритании, Франции и стран Бенилюкса. Память о германской агрессии и неопределенность положения в Германии помешали включить в него немцев. Более того, создатели Союза не скрывали, что их организация направлена преимущественно против угрозы германского реваншизма. Однако уже годом позже при решающем воздействии США была создана **Организация Североатлантического договора (НАТО)** — военно-политический блок, направленный исключительно против советской угрозы.

5 мая 1949 г. в Лондоне был подписан Устав **Совета Европы**, в рамках которого были институционализированы основные принципы западноевропейского социально-политического уклада.

Следует подчеркнуть, что первые европейские организации не выходили за рамки классических международных отношений: все они были построены на принципах межправительственного сотрудничества при скрупулезном соблюдении суверенных прав государств-участников. Интеграция означала решительный, качественный разрыв с этой традицией, а первая интеграционная группировка представляла собой принципиально новое явление в тысячелетней истории международных отношений.

Первые шаги западноевропейской интеграции выглядели довольно скромно, казались сугубо техническим мероприятием. 9 мая 1950 г. французский министр иностранных дел Робер Шуман, развивая мысль У. Черчилля о необходимости франко-германского примирения, предложил «поставить все производство угля и стали во Франции и Германии под контроль единого совместного Высшего органа в рамках организации, которая будет открыта для участия стран Европы». Правительства Федеративной Республики Германии, Италии, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга немедленно заявили о своем присоединении к предложению Шумана. Правительство Великобритании сочло невозможным участвовать в создании организации, которая ограничивала бы суверенные права национальных государств.

У инициаторов интеграционного процесса, естественно, не было практического опыта, который позволил бы в деталях представить себе все этапы предстоящего пути. Поэтому на первых порах нередко имело место явное «забегание вперед», что приводило к политическим просчетам, взлетам и падениям в развитии интеграции.

Так, уже 24 октября 1950 г. французское правительство во главе с Рене Плевеном предложило создать **Европейское оборонительное сообщество** («план Плевена»). 27 мая 1952 г. министры иностранных дел «шестерки» подписали соответствующий договор. 13 сентября 1952 г. была создана специальная ассамблея для подготовки проекта создания **Европейского политического сообщества**. 10 марта 1953 г. ассамблея успешно завершила работу и передала свои предложения на рассмотрение министров иностранных дел.

Оба проекта потерпели полный провал: дали о себе знать недооценка важности национальных интересов и сохранявшееся взаимное недоверие государств-членов. Как ни странно, удар последовал со стороны главного инициатора интеграции — Франции. 30–31 августа 1954 г. Национальная ассамблея Франции отвергла договор о создании Европейского оборонительного сообщества. После этого рассмотрение предложения о создании Европейского политического сообщества утратило всякий смысл.

Эта неудача федералистского подхода к объединению Европы на многие годы вперед определила «алгоритм» интеграционного процесса. Инициатором «плана Шумана» был известный французский общественный деятель **Жан Монне**. Именно он разработал основные принципы западноевропейской интеграции («метод Монне»), обеспечившие ей в дальнейшем огромный успех:

- Экономическая интеграция должна предшествовать политическому объединению. Иными словами, интеграция должна идти снизу вверх, а не наоборот.
- Залогом успешной интеграции является принцип наднациональности, предусматривающий передачу национальными государствами части своего суверенитета наднациональным институтам.
- В ходе интеграционного строительства сначала должны решаться простые задачи, в отношении которых имеется согласие всех участников, и на этой базе должны создаваться предпосылки для решения более сложных задач, в отношении которых первоначально существуют непреодолимые разногласия.

2.2. ОТ ПАРИЖА ДО МААСТРИХТА

Главными вехами реальной истории западноевропейской интеграции стали основополагающие договоры, их обновленные редакции и ряд последовательных расширений интеграционной группировки, изменявших не только ее состав, но и характер деятельности. Важным, хотя и менее заметным, фактором развития интеграции был ряд принципиальных решений Суда ЕС. В промежутках между этими четко определенными этапами шло накопление объективных предпосылок дальнейшего развития интеграции, горячие дебаты и ожесточенные дипломатические баталии относительно дальнейших практических шагов.

Первой вехой в развитии реальной интеграции был Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), или Парижский договор, подписанный 18 апреля 1951 г. представителями шести западноевропейских стран — Франции, Западной Германии, Италии, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. Он был ратифицирован национальными парламентами и вступил в силу 25 июля 1952 г.

Особенностью договора был контраст между техническим характером предмета совместного регулирования и политическим инструментарием, избранным для этой цели. Сам договор посвящен преимущественно чисто практическим вопросам — финансам, инвестициям, производству, ценам, внутриотраслевым соглашениям и концентрации, вмешательству в условия конкуренции, заработной плате и мобильности рабочей силы, транспорту, торговой политике. Обычно этими вопросами занимаются менеджеры или отдельные государственные органы. В противоположность этому в Парижском договоре было установлено, что для решения управленческих вопросов создается сложная политическая система, состоящая из нескольких интеграционных институтов — Высшего руководящего органа, Общей ассамблеи, Специального совета министров (или просто Совета) и Суда.

Ключевую роль в этой системе играл Высший руководящий орган. Договор недвусмысленно устанавливал его наднациональный характер. Девять его членов назначались на свои посты правительствами государств-членов, но в личном качестве, по признаку профессиональной компетентности, и должны были быть полностью независимыми, в том числе и от своих правительств. Для выполнения поставленных перед ним задач Высший руководящий орган был уполномочен принимать: 1) решения, обязательные во всех своих частях; 2) рекомендации, обязательные в части, касающейся преследуемых целей; 3) заключения, не имеющие обязательной силы. Члены Общей ассамблеи делегировались национальными парламентами из числа своих членов. Ассамблея была наделена лишь одним правом — она могла большинством в две трети голосов отправить в отставку Высший руководящий орган в полном составе. Совет был призван обеспечить гармонизацию действий Высшего руководящего органа и национальных государств. Его полномочия были весьма ограниченными — он мог лишь просить Высший руководящий орган рассмотреть предложения и меры, которые он считал соответствующими общим целям и необходимыми для их достижения.

Институты ЕОУС разместились в Люксембурге и приступили к работе. Первым президентом Высшего руководящего органа стал Жан Монне, председателем Ассамблеи — Поль-Анри Спаак, председателем Суда — Массимо Пилотти. В феврале—марте 1953 г. стал реальностью общий рынок угля и черных металлов в границах шести государств — членов ЕОУС.

Создание ЕОУС оказалось весьма своевременным не только с политической, но и с чисто практической, экономической точки зрения. Наднациональные полномочия Высшего руководящего органа оказались действенным средством относительно безболезненной реструктуризации угольной и металлургической промышленности, находившихся в состоянии глубокого кризиса. Это обес-

печило идее интеграции растущую поддержку общественности. С учетом этих настроений руководители стран «шестерки» решили двигаться дальше и расширить круг экономической интеграции на базе оправдавшего себя интеграционного начала.

Вместе с тем содержащиеся в Парижском договоре прямая ссылка на конечную цель интеграции (создание федерации) и «жесткая» трактовка принципа наднациональности, которая воплотилась в статусе Высшего руководящего органа, были, как показал опыт, слишком прямолинейными. Усилению оппозиции откровенному федерализму способствовал и провал проектов оборонительного и политического сообществ. Это обстоятельство было учтено на новом этапе интеграции.

1–2 июня 1955 г. собравшиеся в Мессине (Италия) министры иностранных дел «шестерки» создали Межправительственный комитет во главе с П.-А. Спааком, которому было поручено подготовить доклад относительно возможности создания экономического союза «шестерки», и в частности организации сотрудничества в области атомной энергии. «Доклад Спаака» был рассмотрен и одобрен министрами иностранных дел на совещании в Венеции 26 мая 1956 г. Было решено незамедлительно приступить к переговорам относительно практической реализации его положений. Правительство Великобритании выдвинуло встречное предложение — создать зону свободной торговли в более широком составе, но это предложение было отклонено.

25 марта 1957 г. в Риме представителями «шестерки» были подписаны Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом), получившие название Римских договоров. В этих договорах воплотилась современная правовая и институциональная основа европейской интеграции, которая будет подробно рассмотрена в последующих главах.

Договор об учреждении ЕЭС содержал логически последовательную, эшелонированную по времени программу экономической интеграции. В нем были сформулированы согласованные цели, принципы и средства интеграционного строительства, которые отражали господствовавшие в то время постулаты кейнсианства.

Цели экономической интеграции включали:

- гармоничное развитие всех видов экономической деятельности;
- непрерывный и сбалансированный рост;
- обеспечение стабильности;
- ускоренное повышение уровня жизни.

Как видно из этого перечня, архитекторы Римского договора стремились в первую очередь к ускорению экономического роста и повышению благосостояния населения. Такие важные ограничители роста, как инфляция и загрязнение окружающей среды, были явно

вне круга их приоритетов. Поскольку в состав «шестерки» входили страны с более или менее одинаковыми общественными условиями, в числе целей интеграции не фигурировало и сближение уровней социально-экономического развития государств-членов. «Гармоничность» и «сбалансированность» экономического роста имели в основном макроэкономическую направленность.

Для достижения установленных Римским договором целей были избраны два основных средства — создание общего рынка и сближение экономической политики государств — членов ЕС. Из-за отсутствия опыта эти средства были определены в самых общих чертах.

Первым шагом на пути создания общего рынка должен был стать таможенный союз шести стран. Для осуществления этой задачи государствам-членам предстояло постепенно отменить таможенные пошлины и количественные ограничения во взаимной торговле, установить общий внешний таможенный тариф, начать проводить общую торговую политику и передать полномочия по ее осуществлению Сообществу.

Далее государства-члены должны были сделать следующий шаг вперед — сделать открытые друг для друга внутренние рынки однородными. Для этого требовалось в первую очередь установить одни и те же правила для всех экономических операторов. На этой основе можно было реализовать конечную цель Римского договора — обеспечить «четыре свободы» (свободу движения товаров, физических лиц, услуг и капиталов).

Римский договор был призван также содействовать решению одной из наиболее острых социальных проблем — проблемы сельского хозяйства. Государства-члены договорились об интеграции аграрных рынков и проведении общей сельскохозяйственной политики.

Для осуществления мероприятий, предусмотренных Римским договором, был установлен переходный период продолжительностью 10–12 лет.

1 января 1958 г. Римские договоры вступили в силу. Первым председателем Комиссии ЕЭС был назначен Вальтер Хальштейн, а председателем Европейского парламента стал Робер Шуман. 1 января 1959 г. начался постепенный переход к таможенному союзу.

Уже первые годы существования ЕЭС вновь продемонстрировали, что успех (или неудача) интеграционных мероприятий напрямую зависит от наличия (или отсутствия) необходимых объективных предпосылок. В тех областях, где такие предпосылки существовали (сельское хозяйство, общая торговая политика), был достигнут значительный прогресс.

3–11 июля 1958 г. на конференции в Стрезе (Италия) был утвержден механизм общей сельскохозяйственной политики. К 1962 г. его действие распространилось на половину, а к 1970 г. — на 87% всех сельскохозяйственных рынков.

С опережением графика шел процесс ликвидации таможенных барьеров и отмены количественных ограничений. Внутрорегиональная торговля и производственная кооперация стали расти быстрыми темпами, далеко опережающими рост внешнеэкономических связей с другими регионами. 20 сентября 1960 г. вступил в силу регламент о деятельности Европейского социального фонда (ЕСФ). Вместе с тем государства-члены оказались совершенно не готовы к осуществлению других мер, предусмотренных планом введения «четырех свобод».

Новые реальности заставили семь западноевропейских стран, не вошедших в состав ЕЭС, — Австрию, Великобританию, Данию, Норвегию, Португалию, Швейцарию и Швецию — подумать о защите своих торговых интересов. 20–21 июля 1958 г., после отказа ЕЭС создать зону свободной торговли в составе всех стран Западной Европы, в Стокгольме (Швеция) была подписана Конвенция о создании Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ). Конвенция вступила в силу 3 мая 1960 г.

1961 год был ознаменован ростом международного признания успехов европейской интеграции. 9 июля в Афинах было подписано соглашение об ассоциации между Грецией и ЕЭС. 31 июля Ирландия подала заявление о присоединении к ЕЭС. За ней последовали два других члена ЕАСТ — Великобритания (9 августа) и Дания (10 августа). 6–7 декабря того же года конференция государств — членов ЕЭС и государств Афро-Мальгашской ассоциации на уровне министров с участием Совета ЕЭС выработала цели и принципы конвенции об ассоциации. 12 декабря Швеция обратилась с просьбой о начале переговоров об ассоциации. Несколькими днями позже Австрия предложила ЕЭС начать переговоры о заключении экономического соглашения. В течение последующих месяцев с просьбами о присоединении обратились Испания, Норвегия и Португалия.

Развитие интеграции в очередной раз замедлилось из-за неблагоприятного развития политической обстановки во Франции, связанного с приходом к власти генерала де Голля. Смысл его политики заключался в том, чтобы добиться единства Европы, не ущемляя суверенитета национальных государств («Европа отечеств»). Следуя этой линии, французское правительство стремилось всемерно укрепить самостоятельность Франции внутри ЕЭС и ограничить влияние интеграционных институтов.

Уже начавшиеся переговоры о расширении ЕЭС были сорваны из-за категорического отказа де Голля допустить присоединение Великобритании. Постепенно выявились принципиальные расхождения между Францией и ее партнерами и по другим вопросам.

18 января 1961 г. французское правительство предложило своим партнерам окончательный вариант плана создания политического

союза («план Фуше»), который не выходил за рамки традиционных межгосударственных альянсов. Пять других государств-членов предложили альтернативный вариант. Достичь согласия по этому вопросу не удалось.

В марте 1965 г. Комиссия внесла предложение о финансировании общей сельскохозяйственной политики, которое предусматривало предоставление ЕЭС собственных финансовых средств и расширение прав Парламента в бюджетной сфере. Французское правительство выступило против. 6 июля оно информировало своих партнеров о том, что отзывает своего постоянного представителя при ЕЭС. Одновременно оно заявило, что Франция не будет участвовать в заседаниях Совета и Комитета постоянных представителей, а также в работе любых комиссий и рабочих групп. Этот эпизод, поставивший Сообщество на грань развала, получил название «кризиса пустого кресла». 9 сентября де Голль заявил, что Франция не удовлетворена деятельностью интеграционных институтов, в частности процедурой голосования на основе большинства голосов в Совете и взаимоотношениями между Советом и Комиссией.

Для разрешения возникших острых разногласий партнеры Франции предложили созвать чрезвычайное заседание Совета ЕЭС. Два таких заседания состоялись в январе 1966 г. в Люксембурге. Совет принял резолюции об отношениях между Советом и Комиссией и порядке применения процедуры голосования на основе большинства голосов. По настоянию Франции было решено, что каждое государство имеет право требовать применения принципа единогласия, если обсуждаемый вопрос затрагивает его жизненные интересы (знаменитый «люксембургский компромисс»). Французские представители вернулись в Брюссель, «кризис пустого кресла» был исчерпан.

Следующей крупной вехой в развитии европейской интеграции стал так называемый «Договор о слиянии» (Договор об учреждении единого Совета и единой Комиссии Европейских сообществ). Он был подписан 8 апреля 1965 г. и вступил в силу 1 июля 1967 г. Вместо существовавших до этого трех отдельных Советов (по одному на каждое из трех сообществ) и трех Комиссий были учреждены единый Совет и единая Комиссия ЕС. Договор о слиянии предусматривал также замену финансовых взносов государств-членов на нужды интеграции системой собственных средств Европейских сообществ.

Уход с политической сцены генерала де Голля дал возможность постепенно расчистить завалы, образовавшиеся на пути интеграции. Конец 60-х годов ознаменовался новыми успехами интеграционного строительства.

1 июля 1968 г., на полтора года раньше, чем предусматривалось Римским договором, был завершен процесс создания таможенного союза. Вступил в силу общий таможенный тариф государств-членов, полностью заменивший национальные тарифы. Успешно шло фор-

мирование общей торговой политики. Комиссия, действуя от имени государств-членов, становилась все более активным и влиятельным участником многосторонних торговых переговоров.

1–2 декабря в Гааге главы государств и правительств «шестерки» приняли пакет важных решений. Было решено, в частности, ускорить окончательное формирование системы финансирования общей сельскохозяйственной политики, увеличить собственные средства Сообщества и расширить бюджетные полномочия Парламента. Одновременно политические руководители ЕЭС поручили Комиссии и Совету возобновить переговоры о присоединении стран-кандидатов, подготовку к созданию Экономического и валютного союза и системы сотрудничества в области внешней политики.

Во исполнение этих решений 30 июня 1970 г. в Люксембурге состоялась торжественная церемония открытия переговоров о присоединении к сообществам Великобритании, Ирландии, Дании и Норвегии. 7–8 октября того же года Комиссия во главе с люксембургским премьер-министром Пьером Вернером представила свой проект создания Экономического и валютного союза («план Вернера»). Одновременно были расширены бюджетные полномочия Парламента. 27 октября Совет одобрил проект создания политического союза («план Давиньона»). Уже 19 ноября в Мюнхене состоялась первая встреча министров иностранных дел в рамках вновь созданной системы политического сотрудничества. 22 марта 1971 г. Совет и представители государств-членов одобрили «план Вернера». Было принято решение о начале координации экономической политики. Все эти проекты дали основание Совету заявить 19–21 октября 1972 г. о намерении государств-членов «преобразовать всю совокупность своих взаимоотношений в Европейский Союз» не позднее 1980 г.

22 января 1972 г. был подписан Договор, касающийся присоединения Соединенного Королевства, Ирландии, Норвегии и Дании. В связи с тем, что решение о присоединении к ЕЭС Норвегии было отвергнуто на референдуме, 1 января 1973 г. было принято решение о частичном изменении Договора. В тот же день он вступил в силу в уже модифицированном виде.

Наметившийся новый взлет европейской интеграции был прерван серией международных кризисных явлений. Первым серьезным шоком для западноевропейской экономики стала односторонняя отмена правительством США свободного обмена доллара на золото. Это решение, принятое 15 августа 1971 г., подорвало основы международной валютной системы, которая была создана в Бреттон-Вудсе в 1944 г. Еще более серьезные последствия имели события, последовавшие за очередной арабо-израильской войной 6–27 октября 1973 г. Решение ОПЕК о резком повышении цен на нефть и сокращении или прекращении поставок в некоторые страны больно ударило по Западной Европе в связи с ее высокой зависимостью

от поставок ближневосточной нефти. Нефтяной кризис вызвал, с одной стороны, усиление политического сотрудничества государств-членов, которые предприняли ряд согласованных дипломатических шагов в целях смягчения противоречий с арабскими государствами. Однако, с другой стороны, в области внутренней, особенно экономической, политики реакция и действия государств — членов ЕС были совершенно различными, что надолго притормозило осуществление проектов начала 70-х годов.

Наступил длительный период «евроскептицизма», или «евросклероза». Созданная в марте 1972 г. система так называемой «валютной змеи», призванная нейтрализовать резкие колебания обменных курсов, оказалась неудачной. Уже через год Великобритания, Ирландия и Италия вышли из нее и установили принцип «свободного плавания» своих валют. За ними последовала Франция. Проект Экономического и валютного союза остался без движения в связи с резким изменением экономических условий. Не получил дальнейшего развития и проект создания политического союза. Таким образом, основные предпосылки превращения Европейских сообществ в Европейский Союз к 1980 г. оказались недостижимыми.

Тем не менее было бы ошибкой изображать этот период в истории ЕС одной черной краской. Несмотря на то что осуществление крупномасштабных проектов было отложено, интеграционное строительство продолжалось, хотя и посредством «малых шагов».

3–10 декабря 1974 г. в Париже состоялась очередная встреча в верхах. Руководители государств-членов приняли два важных институциональных решения: 1) начиная с 1978 г. ввести прямые всеобщие выборы депутатов Европейского парламента; 2) вместо того чтобы проводить эпизодические встречи на высшем уровне, создать Европейский совет в составе глав государств и правительств государств-членов, который должен регулярно собираться на свои заседания как в рамках системы сообществ, так и в рамках системы политического сотрудничества. В марте 1975 г. Парламент, Совет и Комиссия приняли совместную декларацию о введении процедуры согласования актов, влекущих за собой серьезные финансовые последствия. Тем самым был сделан еще один шаг по пути укрепления финансовой независимости сообществ и усиления роли Парламента. 22 июля того же года в Брюсселе был подписан Договор о создании Счетной палаты. 13 мая 1976 г. вступило в силу решение о создании Европейской валютной системы, просуществовавшей вплоть до начала 90-х годов. 20 сентября 1976 г. представители государств — членов ЕС подписали в Брюсселе соглашение о формировании Европейского парламента посредством прямых всеобщих выборов. Первые прямые выборы были проведены в июне 1979 г. Европейский парламент приобрел тем самым непосредственную демократическую легитимность.

На протяжении 70-х годов Европейский совет и Совет ЕС неоднократно рассматривали и решали актуальные вопросы общей сельскохозяйственной политики. Постоянным пунктом повестки дня были финансовые претензии Великобритании, которая, как полагало британское правительство, несла неоправданно большие расходы по содержанию сообществ, в частности по финансированию общей сельскохозяйственной политики.

Несколько более оживленно развивалась в этот период международная деятельность ЕС. Успешное проведение общей торговой политики способствовало существенному укреплению позиций ЕС в системе международной экономической дипломатии. В июне 1971 г. Совет одобрил предложения Комиссии о создании системы генеральных преференций, распространяющейся на 91 развивающуюся страну. В 1973 г. ЕС приняло полноправное участие в «Токийском раунде» многосторонних торговых переговоров в рамках ГАТТ. Под эгидой ЕС развивался политический диалог с арабскими странами. 11 октября 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН представила Европейским сообществам статус наблюдателя. 28 февраля 1975 г. была подписана первая Ломейская конвенция между ЕС и 46 государствами Африки, Карибского бассейна и Азиатско-Тихоокеанского региона (вступила в силу 1 апреля 1976 г.), которая стала главным инструментом политики ЕС в странах «третьего мира». В течение 1976–1977 гг. были подписаны договоры о сотрудничестве с пятью арабскими государствами Северной Африки.

Начиная с мая 1977 г. ЕС становится официальным участником заседаний «большой семерки». В 1978 г. состоялся первый в истории визит президента Соединенных Штатов в штаб-квартиру ЕС в Брюсселе. Хотя и крайне медленно, развиваются и отношения ЕС с социалистическим миром. Устанавливаются первые контакты с Советом экономической взаимопомощи. В апреле 1978 г. было подписано первое торговое соглашение между ЕС и КНР.

1 января 1981 г. вступил в силу Договор о присоединении к ЕС Греции, которая стала десятым государством — членом ЕС.

Первые признаки активизации интеграционного процесса в самой Западной Европе появились в середине 1983 г. 17–19 июня на заседании Европейского совета в Штутгарте была подписана «торжественная декларация» о Европейском Союзе, в которой главы государств и правительств государств — членов ЕС подтвердили уже порядком подзабытую стратегическую цель европейской интеграции. Однако практическое движение вперед началось лишь с назначением председателем Европейской комиссии известного политического деятеля Франции, бывшего министра финансов этой страны Жака Делора. Возглавляемая им Комиссия приступила к исполнению своих обязанностей 7 января 1985 г.

Уже в июне 1985 г. новая Комиссия направила Европейскому совету Белую книгу «О завершении строительства внутреннего рынка». В ней содержалась всеобъемлющая программа реализации целей, поставленных еще в Римских договорах, — создание единого экономического пространства «четырёх свобод». В этих целях предлагались конкретные сроки ликвидации физических, технических и фискальных барьеров в торговле между государствами-членами, гармонизации правил экономической деятельности, сближения законодательства и систем налогообложения, усиления сотрудничества в валютной области («Проект 92»). Для обеспечения необходимой нормативной базы государства-члены должны были внести поправки в основополагающие договоры.

В соответствии с предложениями Комиссии 17 февраля 1986 г. в Люксембурге и 28 февраля того же года в Гааге был подписан Единый европейский акт (ЕЕА), который вступил в силу 1 июля 1987 г. Опираясь на трудный, подчас мучительный опыт экономической интеграции в течение 30 лет после подписания Римского договора, руководители ЕС впервые дали точное определение пространства «четырёх свобод» как единого пространства, без каких-либо внутренних границ, в котором обеспечивается свободное движение товаров, физических лиц, услуг и капиталов. Это пространство получило название Единого внутреннего рынка. Было решено завершить его создание к 31 декабря 1992 г. Принципиальное значение для успешного осуществления этой задачи имел переход к принятию всех решений на этот счет посредством квалифицированного большинства. Тем самым ни одна страна не имела более права вето в вопросах, относящихся к созданию Единого внутреннего рынка.

Римский договор был дополнен особыми разделами об экономическом и социальном сплочении, научных исследованиях и технологическом развитии, охране окружающей среды. Одновременно была создана договорно-правовая база межправительственного сотрудничества государств-членов в области внешней политики. Было законодательно установлено, что Европейский совет является неотъемлемой частью интеграционных структур и собирается не реже двух раз в год. Была усилена роль Европейского парламента в процессе законотворчества, расширены права Экономического и социального комитета, расширена сфера применения принципа квалифицированного большинства.

1 января 1986 г. произошло третье расширение Сообщества — его 11-м и 12-м членами стали Португалия и Испания.

В рамках «Проекта 92» Европейская комиссия во главе с Ж. Делором подготовила более 280 законопроектов и настойчиво проводила их через Совет и Парламент. Одновременно были разработаны и предложены и другие меры по углублению интеграции, выходя-

шие за рамки строительства Единого внутреннего рынка. В частности, 24 октября 1988 г. Совет принял решение о дальнейшем развитии юридической системы и создании Суда первой инстанции Европейских сообществ.

Изменения, начавшиеся с принятием Единого европейского акта, к концу 1989 г. достигли определенной «критической массы», которая материализовалась в решениях очередного заседания Европейского совета в Страсбурге. Руководители государств — членов ЕС решили созвать новую межправительственную конференцию для подготовки поправок к основополагающим договорам, необходимых для создания Экономического и валютного союза. Они одобрили текст Хартии фундаментальных социальных прав трудящихся. Была подчеркнута необходимость усилить роль Европейского сообщества на международной арене, в частности в отношении стран Центральной и Восточной Европы. В развитие этого пункта ЕС взяло на себя роль координатора международной помощи Польше и Венгрии в рамках программы PHARE.

Официальные отношения между ЕС и странами Восточной Европы, в том числе и Советским Союзом, были установлены в 1988 г. после подписания Совместной декларации Европейского сообщества и Совета экономической взаимопомощи. Падение берлинской стены поставило Сообщество перед лицом новых сложных проблем. В частности, встал вопрос о порядке объединения ФРГ и ГДР и формах присоединения восточной части Германии к Сообществу. Этот вопрос был решен на внеочередном заседании Европейского Союза 28 апреля 1990 г. в Дублине.

По инициативе Сообщества 29 мая 1990 г. был учрежден Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). 15 июля 1991 г. Совет принял регламент об оказании технической помощи Советскому Союзу, который в дальнейшем послужил основой программы ТАСИС. 16 декабря были подписаны Европейские соглашения с Польшей, Венгрией и Чехословакией. Они не предусматривали вступление этих стран в Европейское сообщество. Впоследствии соглашения такого типа были заключены и с другими странами Центральной и Восточной Европы, включая и государства Балтии.

2.3. ОТ МААСТРИХТА ДО НИЦЦЫ

Крупнейшей, переломной вехой в развитии европейской интеграции стало создание Европейского Союза. На подготовительном этапе столкнулись два принципиально различных подхода. Один из них базировался на так называемой «концепции дерева». Сторонники этого подхода предлагали сделать новые направления интеграции своего рода «ветвями» старого «дерева» Европейских сооб-

ществ. Противники этого подхода указывали на то, что «метод сообществ» является недостаточно гибким и, следовательно, ограниченным с точки зрения сферы своего применения. Для того чтобы Европейский Союз был жизнеспособным, он должен обеспечивать достаточный простор и межправительственному сотрудничеству. Они предлагали сделать Европейское сообщество главной опорой Союза, а новые направления интеграционного процесса — дополнительными, относительно самостоятельными его опорами. Эти дополнительные опоры предлагалось строить на принципах межправительственного сотрудничества, но «под крышей» общих интеграционных институтов и общего законодательства. Именно этот подход и одержал в конечном счете верх в ходе двух межправительственных конференций, созданных для подготовки новых положений Договора.

Подготовленный ими проект был одобрен главами государств и правительств на очередном заседании Европейского совета в Маастрихте (Нидерланды) 9–10 декабря 1991 г. Там же 7 февраля 1992 г. был подписан Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор).

2 июня 1992 г. Маастрихтский договор был неожиданно отклонен в ходе референдума в Дании. Сообщество было вынуждено предоставить Дании ряд исключений и отсрочек. Обнаружились трудности в процессе ратификации договора и в ряде других стран. Политическая обстановка в Западной Европе еще более осложнилась вследствие острых валютных кризисов 1992–1993 гг. Однако, несмотря на все трудности, Договор в конечном счете вступил в силу 1 ноября 1993 г.

Маастрихтский договор внес ряд фундаментальных изменений в природу и механизм интеграционного процесса. Суть воплотившихся в нем стратегических решений сводилась к следующему:

- от Единого внутреннего рынка идти дальше, к полной экономической и валютной интеграции;
- придать экономической интеграции социальное измерение на базе общей социальной политики;
- дополнить наднациональную экономическую интеграцию прочным и постоянным межгосударственным сотрудничеством в области внешней и внутренней политики.

Маастрихтским договором было оформлено создание Европейского Союза, основанного на трех опорах: 1) Европейских сообществах, 2) общей внешней политике и политике безопасности и 3) сотрудничестве в области внутренних дел и юстиции. Все три опоры были объединены единой институциональной структурой. Государства-члены договорились о создании Экономического и валютного союза, введении единой валюты, учреждении института гражданства Европейского Союза, поддержании *acquis communautaire* (сумма законодательных норм и административных правил

Европейского сообщества) и соблюдении принципа субсидиарности. Сфера интеграционного строительства была распространена на ряд новых областей: образование, культуру, здравоохранение, защиту прав потребителя и строительство трансевропейских сетей в области транспорта, коммуникаций и энергетики. Вскользь упомянутые в Римском договоре экономическая политика, социальная политика, политика экономического и социального сплочения, политика в области научных исследований и технологического развития, охрана окружающей среды были развернуты в отдельные главы основополагающих договоров.

Маастрихтский договор существенно изменил формулировку целей экономической интеграции. Содержавшаяся в Римском договоре общая цель обеспечения гармоничного и сбалансированного развития всех видов экономической деятельности была дополнена принципиальными уточнениями. Было установлено, что Европейский Союз стремится к устойчивому и неинфляционному росту с должной охраной окружающей среды. Одной из высших целей экономической интеграции было признано достижение высокой степени сближения уровня экономической эффективности в государствах-членах. Была подчеркнута необходимость высокого уровня занятости и социальной защиты. Было также установлено, что целью экономической интеграции является не только повышение жизненного уровня, но и улучшение качества жизни. Учитывая значительные изменения в составе участников европейской интеграции, руководители ЕС добавили к числу целей экономической интеграции обеспечение экономического и социального сплочения и солидарности между государствами-членами.

Соответственно изменились и средства дальнейшего осуществления экономической интеграции. Маастрихтский договор не только существенно расширил и уточнил понятие общего рынка, придав ему более развитую форму Единого внутреннего рынка. Он изменил и форму взаимодействия национальных государств: к достаточно расплывчатому «сближению» экономической политики добавлены «общие политика и действия», причем число областей, в которых осуществляются такого рода политика и действия, составляет не менее 13. И наконец, экономическая интеграция приобрела после Маастрихта такое мощное средство, как Экономический и валютный союз.

2 мая 1992 г., вскоре после заключения Маастрихтского договора, в Опорто (Португалия) было подписано Соглашение, учреждающее Европейское экономическое пространство (ЕЭП) между 12 государствами — членами ЕС и 7 государствами — участниками Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ). Соглашение вступило в силу 1 января 1994 г. Оно предусматривает распространение «четырех свобод», действующих на Едином внутреннем рынке ЕС,

на страны ЕАСТ. Это предполагает в первую очередь гармонизацию правил конкуренции и других общих правил экономической деятельности в странах ЕС и странах ЕАСТ в целях достижения однородности экономического пространства в странах — участниках соглашения. Для достижения этой цели страны ЕАСТ в одностороннем порядке приняли *acquis communautaire*. Был создан международно-правовой механизм, позволяющий странам ЕАСТ в последующем интегрировать новые акты ЕС в свое национальное законодательство.

Из семи первоначальных участников соглашения со стороны ЕАСТ три (Австрия, Финляндия и Швеция) 1 января 1995 г. стали полноправными членами ЕС. Швейцария не ратифицировала соглашение в связи с отрицательными результатами референдума по этому вопросу. Поэтому в настоящее время в ЕЭП входят лишь три страны — Норвегия, Исландия и Лихтенштейн.

90-е годы прошли под знаком одновременного углубления интеграции, распространения интеграции на новые области и ее географического расширения.

Процесс углубления интеграции включал строительство Экономического и валютного союза, подготовку к введению единой валюты, демократизацию Европейского Союза и подготовку институциональной реформы. В точном соответствии с заранее установленным графиком 11 государств — членов ЕС (позднее к ним присоединилась Греция) успешно завершили создание Европейского центрального банка и Европейской системы центральных банков. 1 января 1999 г. была введена новая валюта евро. Через два года, 1 января 2002 г., были выпущены в обращение банкноты и монеты евро, а к концу февраля того же года национальные валюты стран зоны евро полностью прекратили свое существование.

2 октября 1997 г. был подписан и 1 мая 1999 г. вступил в силу Амстердамский договор, которым были внесены новые изменения в основополагающие договоры. Договор закрепил неоспоримую обязанность государств-членов строго соблюдать и охранять фундаментальные права человека. Были еще более расширены права Европейского парламента. Было провозглашено превращение Европейского Союза в «пространство свободы, безопасности и справедливости», механизм Шенгенского соглашения включен в механизм первой опоры Союза.

Расширение сферы интеграции приняло форму подготовки к принятию в ЕС 13 новых членов — 10 стран Центральной и Восточной Европы и 3 стран Южной Европы. Одновременно ЕС активно развивал свои отношения с теми странами, которые не являются кандидатами на вступление в Союз, — государствами СНГ и странами Западных Балкан. Правовой базой отношений с государствами

ми СНГ стали соглашения о партнерстве и сотрудничестве, обеспечившие широкое развитие взаимовыгодных связей. Соответствующее соглашение между ЕС и Российской Федерацией было подписано 24 июня 1994 г. на острове Корфу (вступило в силу 1 декабря 1997 г.). На Балканах усилия Европейского Союза были направлены на разрешение острого кризиса, возникшего вслед за распадом Югославии. В ходе попыток прекращения военного конфликта достаточно наглядно выявилась неспособность ЕС решить эту задачу самостоятельно — пришлось прибегнуть к помощи НАТО и США. Одновременно это стало стимулом дальнейшего развития общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза.

С большими сложностями был связан процесс институциональной реформы, которая стала абсолютным императивом в связи с перспективой нового географического расширения ЕС. Первоначально предполагалось решить вопросы институциональной реформы в Амстердамском договоре. Однако сделать это не удалось из-за глубоких разногласий между государствами-членами.

29 марта 2000 г. в Ницце (Франция) был подписан новый Договор, получивший название Ниццкого. В нем были решены некоторые назревшие проблемы институциональной реформы — установлены численность и состав институтов ЕС после завершения расширения, распределение голосов в Совете, порядок применения принципа квалифицированного большинства и др.

Ратификация Договора неожиданно затянулась в связи с тем, что он был отвергнут на референдуме в Ирландии. Повторное голосование по этому вопросу состоялось в октябре 2002 г. и дало положительный результат. Это сделало возможным вступление Ниццкого договора в силу в начале 2003 г.

Между тем стала совершенно очевидной недостаточность мер, предусмотренных Договором. Поэтому по предложению правительства Германии саммит принял решение созвать в 2004 г. новую межправительственную конференцию, которая должна выработать поправки к основополагающим договорам, в большей мере отвечающие изменившимся объективным условиям и тем вызовам, которые стоят перед Европейским Союзом.

24–25 октября 2002 г. в Брюсселе состоялось заседание Европейского совета, на котором были окончательно установлены сроки расширения ЕС. Первые 10 государств подпишут договор о присоединении в Афинах в апреле 2003 г. и официально станут членами ЕС в начале 2004 г.

Для обсуждения будущего интегрирующейся Европы создан специальный Конвент из представителей интеграционных институтов, национальных государств и общественности.

Резюме

Автором современной концепции западноевропейской интеграции был выдающийся французский общественный деятель Жан Монне. Суть его предложений состояла в передаче национальными государствами части своего суверенитета наднациональной интеграционной группировке. В рамках созданной таким образом компетенции Сообщества предстояло сформировать общее законодательство и общие институты, которые, действуя совместно с государствами-членами, проводили бы общую политику.

Первым шагом на пути практического осуществления идей Ж. Монне была Декларация министра иностранных дел Франции Робера Шумана, опубликованная 9 мая 1950 г. В ней предлагалось поставить все производство угля и стали во Франции и Германии под контроль единого совместного Высшего органа в рамках организации, открытой для участия всех стран Европы. Это предложение было поддержано правительствами ФРГ, Италии, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. 18 апреля 1951 г. в Париже был подписан сроком на 50 лет Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). Эта первая в истории интеграционная группировка успешно выполнила поставленные перед ней задачи.

25 марта 1957 г. в Риме представителями «шестерки» были подписаны Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). Поле интеграционного строительства было существенно расширено. Была создана современная институциональная система западноевропейской интеграционной группировки. К 1 июля 1968 г. завершилось формирование таможенного союза «шестерки», был установлен единый внешний таможенный тариф и осуществлен переход к общей торговой политике в отношении третьих стран. Возникла всеобъемлющая система общей сельскохозяйственной политики. Принципы интеграции были распространены и на ряд других областей. Вместе с тем в середине 70-х годов процесс создания общего рынка, предусмотренного Римскими договорами, застопорился.

Перелом в развитии западноевропейской интеграции был связан с Единым европейским актом, который вступил в силу 1 июля 1987 г. На его основе была разработана и успешно осуществлена программа создания Единого внутреннего рынка, существенно расширен масштаб интеграционного строительства.

Крупнейшей исторической вехой в развитии интеграции стал Договор о Европейском Союзе, подписанный в Маастрихте (Нидерланды) 7 февраля 1992 г. и вступивший в силу 1 ноября 1993 г. В соответствии с этим договором был создан Европейский Союз.

основанный на трех опорах: уже существовавших Европейских сообществах, общей внешней политике и сотрудничестве в области внутренних дел и юстиции. Было решено создать Экономический и валютный союз. Экономическая интеграция получила социальное измерение. В круг компетенции ЕС были включены новые области. В целях преодоления так называемого демократического дефицита была изменена система принятия решений, существенно расширены права Европейского парламента. Эта линия получила дальнейшее развитие в новых договорах, подписанных в 1997 г. в Амстердаме (Нидерланды) и в 2001 г. в Ницце (Франция).

В 1998–2002 гг. была реализована программа создания Экономического и валютного союза. Были учреждены и успешно функционируют Европейский центральный банк и Европейская система центральных банков, введена единая валюта — евро.

Таким образом, если взглянуть в ретроспективе на историю европейской интеграции, то ее отправной точкой было создание интеграционных инструментов — общего закона, общих институтов и общей политики. В результате напряженного и длительного интеграционного строительства появились самостоятельные, объективно существующие и устойчивые структурные элементы, вошедшие в плоть и кровь общественной жизни западноевропейских народов. Первым таким элементом был таможенный союз. Вторым — Единый внутренний рынок. Третьим элементом стал Экономический и валютный союз. В настоящее время основные усилия интеграционных институтов и государств — членов ЕС направлены на создание четвертого элемента — единого гражданства Европейского Союза и единого пространства свободы, безопасности и справедливости.

Параллельно с развитием и углублением интеграционного процесса был осуществлен ряд последовательных расширений Европейского сообщества. В 1973 г. к ЕЭС присоединились Великобритания, Дания и Ирландия. В 80-е годы в ЕС были приняты Греция, Испания и Португалия. В 90-е годы число государств — членов ЕС возросло до 15, в состав Союза вошли Австрия, Финляндия и Швеция.

В 1993 г. на заседании Европейского совета в Копенгагене было принято принципиальное решение о возможности нового расширения ЕС. В настоящее время осуществляется стратегия подготовки к присоединению 12 стран Центральной, Восточной и Южной Европы, с которыми уже ведутся переговоры, и Турции, присоединение которой зависит от выполнения этой страной ряда предварительных условий. Первые 10 государств-кандидатов станут членами ЕС в начале 2004 г.

В связи с перспективой расширения в ЕС будет проведена институциональная реформа, основные контуры которой определены Ниццким договором.

Глава 3

ЗАКОН

Европейское сообщество создано правовыми государствами. Естественно, что и их творение представляет собой пространство, в котором обеспечено господство закона. Более того, роль закона в Европейском сообществе даже больше, чем в обычном правовом государстве. Теоретически (и в преобладающей мере практически) ничто в Сообществе не может делаться вне закона и вопреки закону. На страже закона стоят сами государства-члены, которые бдительно и строго следят за соблюдением совместно принятых норм. Общее законодательство является обязательной рамкой деятельности государств-членов и интеграционных институтов. Его соблюдение и дальнейшее развитие является главной целью участников интеграции.

Правовые основы европейской интеграции были заложены в самом ее начале. Переход от Европейского сообщества к Европейскому Союзу не сопровождался коренной ломкой старой правовой системы и созданием новой — наряду с Маастрихтским договором, составляющим юридическую основу Союза, сохранились и три договора об учреждении Европейских сообществ: Парижский договор от 18 апреля 1951 г. об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), вступивший в силу 23 июля 1952 г., и два Римских договора об учреждении, соответственно, Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) от 25 марта 1957 г., вступившие в силу 1 января 1958 г.

Таким образом, внутри права Европейского Союза сохраняется своего рода «твердое ядро» — право Европейских сообществ. Правовой порядок, сложившийся на базе Парижского и Римских договоров, является центральным элементом права Европейского Союза. Поэтому основное внимание в данной главе будет уделено праву сообществ как цельной и оригинальной юридической системе, другие части права Европейского Союза рассматриваются лишь в той мере, в какой они имеют свои особенности, дополняющие юридический порядок сообществ.

Право сообществ состоит из двух частей — общей (институциональное право) и специфической (свод правовых норм, составляющих правовую основу политики Сообщества в различных областях в пределах его компетенции). Особое место занимают положения, регулирующие так называемое продвинутое сотрудничество.

3.1. ИСТОЧНИКИ ПРАВА СООБЩЕСТВ

Право сообществ имеет четыре главных источника: основополагающие договоры, акты интеграционных институтов, общие принципы права и обычное право. Специфическим источником права сообществ являются заключенные ими международные договоры.

Первичное право сообществ

Первый источник права сообществ включает Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 1952 г., Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. и протоколы к ним с изменениями, внесенными:

- Договором о слиянии исполнительных органов 1965 г.;
- Договорами о бюджете 1970 и 1975 гг.;
- Актом о присоединении Великобритании, Ирландии и Дании 1972 г.;
- Актом о присоединении Греции 1979 г.;
- Актом о присоединении Испании и Португалии 1985 г.;
- Единым европейским актом 1987 г.;
- Договором о Европейском Союзе 1992 г.;
- Соглашением о европейском экономическом пространстве 1994 г.;
- Актом о присоединении Австрии, Финляндии и Швеции 1995 г.;
- Амстердамским договором 1998 г.;
- Ниццким договором 2002 г.

Европейские сообщества были учреждены международными договорами, заключенными суверенными национальными государствами. Однако эти договоры принципиально отличаются как от обычных международных договоров, предметом которых являются двусторонние взаимные обязательства государств, так и от межгосударственных конвенций, предусматривающих создание международных организаций.

Предметом договоров об учреждении ЕС были права и обязанности государств-членов в совершенно уникальной сфере деятельности — процессе совместного строительства наднациональной политической и социально-экономической системы, не имеющей

аналогов в мировой практике. В отличие от обычных международных организаций, эта система носит наднациональный характер, предусматривает создание наднациональных институтов. Более того, их предметом был новый правовой порядок, распространявшийся не только на интеграционные институты, но и непосредственно на государства-члены и их граждан.

Право сообществ представляет собой тщательно организованную и структурированную систему юридических норм, имеющих определенную иерархическую соподчиненность, которые предусматривают создание органов и процедур, обеспечивающих выполнение, интерпретацию и способ констатации нарушения самих этих норм, а также санкции в отношении нарушителей. Важнейшей особенностью права сообществ является их интегрированность в правовые системы государств-членов в соответствии с четко определенными правилами.

Основополагающие договоры составляют первичное право сообществ. Оно не является раз и навсегда данным, неподвижным. Напротив, право сообществ чрезвычайно динамично. Оно развивается путем периодического пересмотра основополагающих договоров и подписания договоров о присоединении к сообществам новых государств-членов.

Основополагающие договоры имеют множество приложений, юридический статус которых различен. Протоколы обладают такой же юридической силой, что и сами договоры, и составляют часть первичного права сообществ. Декларации, напротив, являются политическими документами и не имеют обязательной силы.

Несмотря на огромные трудности, которые создаются множественностью основополагающих договоров, все попытки свести их воедино до сих пор не дали результата. Причина состоит в том, что каждый из договоров представляет собой тщательно выверенный баланс интересов государств-членов.

Де-факто основополагающие договоры играют роль конституции Европейских сообществ, хотя де-юре конституции ЕС не существует. Многие государства-члены, дорожа своим суверенитетом, являются принципиальными противниками ее принятия. Тем не менее основополагающие договоры решают многие вопросы, которые обычно являются предметом конституций национальных государств. Они предусматривают создание институтов, наделенных законодательной, исполнительной и судебной властью. Они определяют разделение полномочий между институтами, а также между институтами и государствами-членами. Они определяют стратегические цели сообществ и основные правила принятия вторичного законодательства, необходимого для их осуществления.

Основополагающие договоры являются бессрочными. Исключение составляет лишь Парижский договор, срок действия которого истек 23 июля 2002 г. Государства — члены ЕС согласились не продлевать его.

Территория, на которую распространяется действие основополагающих договоров, определяется двумя различными способами, имеющими существенные различия между собой. Действие договоров об учреждении ЕОУС и Евратома распространяется лишь на «европейские территории договаривающихся сторон». Договор об учреждении Европейского сообщества действует в отношении государств-членов, то есть его действие в принципе может распространяться и на их заморские территории, если они являются (или считаются) неотъемлемой составной частью этих государств.

Руководствуясь именно этим принципом, Суд ЕС еще в 1978 г. разъяснил, что действие Договора распространяется на заморские департаменты Франции, которые, согласно ее собственной конституции, являются частью Французской Республики. Аналогичные положения Конституции ФРГ послужили юридической базой для автоматического включения территории бывшей ГДР в состав Сообщества в виде пяти восточных земель ФРГ. Действие основополагающих договоров в полном объеме распространяется на Канарские Острова, гг. Сеута и Мелилья, принадлежащие Испании, на остров Мадейра и Азорские острова, являющиеся автономными регионами Португалии.

Другие территории, принадлежащие государствам — членам ЕС, имеют различный режим, который определяется многочисленными исключениями и специфическими правилами. Так, принадлежащие Дании Фарерские острова и территория, занятая британскими военными базами на Кипре, полностью исключены из сферы действия основополагающих договоров. На принадлежащих Великобритании островах у побережья Нормандии, острове Мэн, Гибралтаре и входящих в состав Финляндии Аландских островах договоры действуют лишь частично. Ряду территорий, имеющих «особые» отношения с Данией, Францией, Нидерландами и Великобританией, предоставлен статус ассоциации (Гренландия, Новая Каледония, Французская Полинезия, Антильские Острова и т.д.).

Порядок пересмотра основополагающих договоров регулируется статьей 48 Договора о создании Европейского Союза. Инициатива ревизии может исходить либо от Комиссии, либо от одного из государств-членов. Соответствующее предложение рассматривается Советом, который после консультаций с Европейским парламентом и, если потребуются, с Европейской комиссией принимает простым большинством голосов решение о созыве конференции представителей государств-членов.

В случае положительного решения Совета государство, председательствующее в Совете, должно собрать представителей государств-членов для проведения переговоров относительно изменений, которые необходимо внести в тексты основополагающих договоров. Эти собрания представителей государств-членов в политической практике ЕС получили название межправительственных конференций.

Совокупность согласованных изменений образует проект договора о пересмотре основополагающих договоров. После подписания (в последнее время — на уровне глав государств и правительств) договор направляется на ратификацию парламентами национальных государств и вступает в силу по завершении процесса ратификации. Роль Европейского парламента, с которым Совет «консультируется» в ходе подготовки договора, ограничивается опубликованием политических деклараций, оказывающих весьма ограниченное воздействие на участников переговоров.

Вторичное право сообществ

Статьей 249 Договора предусмотрены пять видов актов, которые принимаются институтами ЕС в целях осуществления его целей:

- регламент;
- директива;
- решение;
- рекомендация;
- мнение.

Регламент — наиболее сильное и эффективное средство интеграционного строительства. Договор определяет регламент как норму, предназначенную для общего применения, обязательную во всех своих частях и подлежащую прямому применению во всех государствах-членах. По своей юридической природе регламент входит в противоречие с международным правом, по крайней мере, по двум признакам.

Во-первых, это норма прямого действия, не требующая интеграции в национальное право или каких-либо иных действий со стороны государств-членов. Более того, Суд ЕС неоднократно выступал против воспроизведения регламентов ЕС в национальном законодательстве, поскольку это нарушает принцип их единообразного применения во всех государствах — членах ЕС и затухивает их источник — право сообществ. Регламенты действуют на всей территории сообществ автоматически. Они создают права и (или) обязанности для государств-членов, национальных организаций и граждан и в этом смысле действуют так же, как нормы национального права.

Во-вторых, это общекоммунитарный (распространяющийся на всю территорию ЕС) характер регламентов, создающих одно и то же право вне зависимости от национальных границ и применяемых единообразно и полностью. Государствам-членам запрещено выборочное применение отдельных положений регламентов.

Регламент не имеет конкретного адресата — он носит общий, абстрактный характер, его действие распространяется на все категории граждан или организаций, имеющих отношение к затрагиваемым в нем вопросам.

«Автором» регламента может быть Совет или Комиссия. Маастрихтский договор, кроме того, предусматривает принятие регламента совместно Советом и Парламентом, а также Европейским центральным банком.

Директива, согласно статье 249, «обязательна для каждого государства-члена, которому она адресована, в отношении ожидаемого результата, но сохраняет за национальными властями свободу выбора форм и методов действий». Таким образом, в отличие от регламента, директива не является нормой прямого действия. Она предполагает «перенос» коммунитарных норм в национальное законодательство и их претворение в жизнь через национальные правовые системы.

Как инструмент интеграционного правового регулирования директива имеет и свою сильную сторону, которая отсутствует в регламенте. Выполнение содержащихся в ней правовых норм может быть более эффективным за счет более полного и адекватного учета национальных особенностей стран Сообщества и использования находящихся в их распоряжении дополнительных ресурсов. В частности, государства-члены, на которые возложен выбор форм и средств реализации коммунитарной нормы, могут учесть и использовать местные особенности, которые остаются «за скобками» в случае применения единообразного регламента. Кроме того, директива обеспечивает более гармоничное соединение правовой системы Сообщества и правовых систем государств-членов.

Директива, в отличие от регламента, не заменяет собой национальные юридические нормы. Но она обязывает государства-члены изменить эти нормы в соответствии с правом сообществ. Суверенитет национальных государств оказывается связанным и тем, что в директиве, как правило, четко указывается срок ее исполнения. Кроме того, государства-члены не вполне свободны и в использовании предоставленного им права выбора форм и средств исполнения директивы. Избранный ими метод должен полностью соответствовать целям Сообщества. Исполнение директивы предполагает изменение не только законов, но и подзаконных актов и административных правил, если последние расходятся с положениями акта ЕС.

Процедура «переноса» достаточно ясна и прозрачна, чтобы обеспечить необходимую защиту создаваемых директивой прав и обязанностей. В частности, любой гражданин ЕС вправе оспорить в национальном суде правильность и адекватность избранных правительством его страны средств исполнения директивы ЕС.

Директива может исходить от Совета или Комиссии. Маастрихтский договор сделал возможным принятие директивы на основе совместного решения Совета и Европейского парламента.

Решение всегда носит адресный характер. Для успешного осуществления интеграционного строительства институты ЕС должны

иметь возможность не только принимать законы общего действия, но и непосредственно влиять, в случае необходимости, на государства-члены, организации и отдельных граждан, создавать их права или обязанности, добиваться того, чтобы они предприняли определенные действия или воздержались от каких-то действий. Этой цели и служит форма решений.

В отличие от регламента, решение носит специфический, индивидуальный характер и обязательно лишь для тех лиц или организаций, которым оно адресовано. Круг этих лиц или организаций должен быть точно определен в самом решении. Вместе с тем, как и регламент, решение носит характер нормы прямого действия. Оно обязательно для исполнения во всей совокупности своих положений.

Первоначально решения могли приниматься Советом или Комиссией, которая действовала либо в пределах своей собственной компетенции, установленной Договором, либо в пределах прав, предоставленных ей Советом в целях исполнения актов ЕС. Маастрихтский договор установил, что решения могут исходить также совместно от Совета и Европейского парламента. Правом принятия решений наделен и Европейский центральный банк.

Рекомендации и заключения, согласно статье 249, «не являются обязательными». Форма рекомендации или заключения позволяет интеграционным институтам выразить свою позицию по тому или иному вопросу, не прибегая к процедуре принятия юридически обязывающего решения.

Рекомендация, как правило, предлагает тем, кому она адресована, добровольно придерживаться определенной линии поведения без специальной обязывающей нормы. Например, если какое-либо государство готовится принять закон или административное правило, которые будут означать нарушение правил конкуренции на Едином внутреннем рынке, Европейская комиссия может рекомендовать соответствующему государству принять меры, чтобы не допустить этого (статья 97). Заключения принимаются интеграционными институтами, когда они хотят дать оценку общего положения или отдельных фактов в рамках Сообщества или отдельных государств-членов.

Хотя рекомендации и заключения не являются юридически обязывающими, было бы неправильно недооценивать их реальное влияние. Прежде всего, они имеют серьезное моральное и политическое значение, поскольку подкрепляются всем весом интеграционных институтов. Кроме того, игнорирование обоснованного заключения Комиссии дает последней право официально начать процедуру констатации бездействия национальных властей и обратиться в Суд ЕС. Если государство-член, пренебрегая рекомендацией Комиссии, принимает меры, нарушающие правила конкуренции, Комиссия имеет право обратиться в Совет с предложением принять необходимую директиву по данному вопросу. Кроме того, согласно разъяс-

нениям Суда ЕС, национальные суды обязаны принимать во внимание рекомендации и заключения интеграционных институтов в той мере, в какой они проясняют другие национальные и коммунитарные нормы.

Помимо актов, упомянутых в основополагающих договорах, интеграционные институты используют и другие формы документов, необходимость которых обнаружилась на практике (внутренние регламенты; резолюции, программы действий или сообщения, например «белые» или «зеленые» книги, которые издаются Комиссией с целью стимулировать общественное обсуждение той или иной проблемы; совместные декларации интеграционных институтов или так называемые межинституциональные соглашения).

Основополагающие договоры устанавливают три правила, определяющие характер, а также порядок принятия и действия вторичного права сообществ:

- Мотивированность. Статья 253 гласит: «Регламенты, директивы и решения, принятые совместно Европейским парламентом и Советом, и акты, принятые Советом и Комиссией, должны быть мотивированы и содержать ссылки на все предложения и заключения, которые запрашиваются в обязательном порядке согласно настоящему Договору». Принцип мотивированности имеет своей целью дать возможность заинтересованным сторонам защищать свои интересы, позволить Суду ЕС осуществлять свой контроль и дать возможность государствам-членам и гражданам понять условия, в которых осуществляется выполнение Договора.
- Опубликование и вступление в силу. Статья 254 устанавливает, что регламенты, директивы и решения общего характера публикуются в «Официальном журнале Европейского Союза» и вступают в силу либо в срок, указанный в самих документах, либо на 12-й день после их публикации. Другие директивы и решения доводятся до сведения адресатов и вступают в силу начиная с этого момента.
- Прозрачность. Статья 255, добавленная к праву сообществ Амстердамским договором, провозглашает право каждого гражданина Европейского Союза, равно как и иностранца, постоянно проживающего в одном из государств-членов, иметь доступ к документам Парламента, Совета и Комиссии.

Общие принципы права

Принципы международного права применяются в праве сообществ выборочно, в соответствии с юридическим характером и институциональной структурой ЕС. В числе принципов, которые признают Сообщество безусловно, следует отметить:

- Принцип территориальности, согласно которому государство не может отказать своему гражданину в праве свободного доступа и проживания на своей территории.
- Принцип юридической преемственности при смене одного государства другим.
- Принцип доброй воли.

Принципы, присущие природе Сообщества, включают:

- Принцип равенства, или недискриминации. В самой общей форме он гласит, что к разрешению одинаковых ситуаций не могут применяться разные правила, а неодинаковые ситуации не могут разрешаться на основе одних и тех же правил. Разумеется, конкретные содержание и способ применения этого принципа зависят от обстоятельств. Например, одной из важнейших форм применения этого принципа является запрет любой дискриминации по национальному признаку.
- Принцип цельности. В частности, принцип цельности общего рынка, аналогичной цельности национального рынка, играет фундаментальную роль в процессе интеграции.
- Принцип свободы, неразрывно связанный с двумя первыми принципами. Важность этого принципа очевидна, поскольку создание общего рынка предусматривает обеспечение полной свободы движения товаров и факторов производства, устранение любых барьеров, препятствующих этой свободе.
- Принцип солидарности. Участие в Европейском сообществе позволяет государствам-членам и их гражданам пользоваться его преимуществами. Вместе с тем Договор возлагает на них обязательство соблюдать правила ЕС. Нарушая в одностороннем порядке равновесие между выгодами и издержками участия в ЕС, государство-нарушитель ставит под угрозу равенство государств-членов и их граждан перед правом сообществ и нарушает обязательство солидарности, возложенное на него Договором.

Принципы, общие для права государств-членов:

- Принцип безопасности, гарантированной законом, включая законное доверие и охрану приобретенных прав.
- Право юридической защиты.
- Принцип пропорциональности, введенный в право сообществ Маастрихтским договором. В частности, статья 5 Договора, учреждающего Европейское сообщество, гласит: «Любые действия Сообщества не должны идти дальше того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора».

Фундаментальные права. В силу особенностей «метода Сообщества», первоначальное содержание права сообществ было подчеркнуто функциональным, технократическим. Права человека и гражданина считались предметом национального конституционного права, качественно отличного от права сообществ.

Однако по мере развития интеграции произошли определенные изменения в отношении Сообщества к этой проблематике. Ведущую роль в этом сыграл Суд ЕС. Начиная с первых шагов интеграции он видел свою задачу в том, чтобы обеспечить соблюдение фундаментальных прав интеграционными институтами и государствами-членами в тех случаях, когда они действуют в рамках права сообществ. Речь шла в первую очередь о таких правах, как право частной собственности и свобода осуществления экономической деятельности, которые были абсолютно необходимыми предпосылками функционирования общего рынка. Суд определил, что фундаментальные права (о которых, как уже отмечалось, не говорилось в основополагающих договорах) входят в состав общих принципов права сообществ. Их источниками являются, во-первых, конституционные традиции государств-членов, а во-вторых, заключенные ими международные договоры и конвенции, в частности Европейская конвенция прав человека и фундаментальных свобод. В 1977 г. Парламент, Совет и Комиссия приняли Общую декларацию, в которой они подтвердили свою решимость и далее уважать фундаментальные права, юридический источник которых был определен Судом ЕС. Через десять лет фундаментальные права были упомянуты в преамбуле к Единому европейскому акту.

Прорыв в законодательном закреплении фундаментальных прав в интеграционном процессе был достигнут в Договоре о Европейском Союзе. Согласно статье 6 (1) «Союз основан на принципах демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также господства права — принципах, общих для всех государств-членов». Следует, однако, подчеркнуть, что действие этой статьи было ограничено тем, что она была изъята из компетенции Суда ЕС (статья 46).

Амстердамский договор существенно усилил правовую защиту фундаментальных прав в сфере действия права сообществ. Было, в частности, снято ограничение компетенции Суда, установленное статьей 46. Было введено положение, согласно которому серьезное и систематическое нарушение фундаментальных прав государством-членом является достаточным основанием для приостановки его членства в ЕС. Кроме того, Договор предоставил Совету право принимать регламенты, направленные против дискриминации по признаку пола, расы или этнического происхождения, религии или веры, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации. Первый регламент такого рода, запрещающий дискриминацию по признаку расы или этнического происхождения, был принят Советом ЕС 29 июля 2000 г.

Следующим шагом в юридическом оформлении защиты фундаментальных прав была разработка проекта Хартии фундаментальных прав в Европейском Союзе. Проект был подготовлен специальным Конвентом, включавшим представителей глав государств и

правительств, председателей Европейской комиссии, Европейского и национальных парламентов. Этот документ представляет собой всеобъемлющий свод гражданских, политических, экономических и социальных прав. Вопрос о его включении в основополагающие договоры будет рассмотрен в ходе межправительственной конференции 2004 г.

Международные договоры

Роль международных договоров и соглашений как источника права сообществ достаточно рельефно отражает специфический правовой характер ЕС. Международные договоры, заключаемые Сообществом, подчинены его собственным основополагающим договорам. Специальная статья 300 устанавливает процедуру превентивного контроля, обеспечивающую верховенство **первичного права сообществ**. Иными словами, интеграционные институты не могут заключать договоры, идущие вразрез с положениями **основополагающих договоров ЕС**. Вместе с тем международные договоры, заключенные Сообществом, имеют приоритет в отношении **вторичного права сообществ**. Это означает, что, принимая свои акты, интеграционные институты должны учитывать не только положения основополагающих договоров, но и обязательства Сообщества по ранее заключенным международным договорам и соглашениям.

3.2. ПРАВО СООБЩЕСТВ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ПРАВО

Принцип прямого действия

Право сообществ является **правом прямого действия**. Конкретно это означает, что оно:

- является **источником права** на всей территории государств-членов;
- наделяет прямыми правами и обязанностями **не только** интеграционные институты и государства-члены, но и граждан Союза;
- может служить основанием для обращения в национальный суд с требованием о защите права или признании недействительным любого положения национального права, несовместимого с правом сообществ.

Существуют две разновидности прямого действия. В рамках «вертикального прямого действия» граждане могут **использовать** положения права сообществ в своих отношениях с публичной властью. В рамках «горизонтального прямого действия» они могут использовать положения права сообществ и в отношениях между собой. Для того чтобы положения права сообществ могли эффек-

тивно применяться в качестве норм прямого действия, должны быть соблюдены определенные условия:

- Соответствующие положения должны быть сформулированы без оговорок.
- Они должны быть юридически совершенными и полными.
- Они не должны требовать для своего применения принятия государствами-членами или институтами сообществ каких-либо дополнительных актов.

Юридическим основанием эффекта прямого действия является историческое решение Суда ЕС по делу *Van Gend en Loos*, принятое в 1963 г. Суть дела состояла в том, что таможенная служба Нидерландов допустила прямое нарушение Договора, обложив дополнительным сбором химический продукт, ввезенный голландской транспортной фирмой из Германии. Фирма обратилась в голландский суд, ссылаясь на право сообществ. В последовавшем за этим процессе спор шел не о том, действительно ли таможенная служба Нидерландов нарушила Договор, а о том, имела ли частная фирма право обратиться в национальный суд по данному вопросу. Вопреки мнению большинства государств-членов и собственного генерального адвоката, Суд поддержал иск голландской фирмы. В обосновании своего решения Суд отметил, что предметом Договора является создание общего рынка. Общий рынок не может быть создан усилиями одних лишь государств-членов. Для его успешного функционирования требуется активное участие всех экономических операторов. Поэтому Договор не является простым международным договором, содержащим взаимные обязательства государств-членов. Он, по необходимости, распространяется и на граждан этих государств. Суд пришел к заключению, что «Сообщество представляет собой новый юридический порядок... субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане; что, следовательно, право сообществ, независимое от права государств-членов, в той мере, в какой оно создает обязательства для власти, которой подчинены частные лица, предназначено и для того, чтобы создавать права, которые включаются в ее юридическое наследие; что эти права возникают не только вследствие того, что договор непосредственно передает эти права, но и вследствие обязательств, которые он возлагает вполне определенным образом как на частных лиц, так и на государства-члены и институты сообществ» (*Arrêt du 5 février 1963, Affaire 26/62, Rec., p.1*).

Различные части права сообществ имеют различную степень «интенсивности» с точки зрения эффекта прямого действия.

Свойством полного прямого действия, как вертикального, так и горизонтального, обладают те положения Договора, которые:

- создают непосредственные права и обязанности частных лиц.
- Это относится в первую очередь к правилам конкуренции, ко-

торые распространяются на отдельные предприятия. Например, статьи 81 и 82 могут непосредственно использоваться предприятиями друг против друга в национальных судах;

- прямо запрещают дискриминацию граждан. Например, статьи 39, 43 и 49, запрещающие любую дискриминацию по признаку национальности, могут использоваться в исках не только против публичной власти, но и против профессиональных организаций и администрации предприятий. Статья 141, устанавливающая равную оплату труда мужчин и женщин, является важным элементом в спорах вокруг коллективных договоров или правил внутреннего распорядка на предприятиях.

Другие положения Договора обладают лишь вертикальным прямым действием. Более того, в своем толковании этого вопроса Суд ЕС считал необходимым подчеркнуть, что некоторые положения Договора не являются нормами прямого действия. Так, например, Суд установил, что обязательства государств-членов в отношении Комиссии, установленные статьями 97 и 88, не создают прав частных лиц. Поэтому соответствующие статьи не являются нормами прямого действия.

Что касается вторичного права, то прямое действие регламентов вытекает непосредственно из их характера, установленного статьей 249. Прямое действие директив, напротив, может быть предметом различных истолкований.

В своих решениях, связанных с данным вопросом, Суд ЕС неоднократно подчеркивал, что в принципе директивы могут служить основанием для обращения частных лиц в национальные суды. Однако при этом должны учитываться особенности директивы как источника вторичного права.

Директива по своей сути должна претворяться в жизнь посредством соответствующих мер, предпринимаемых государствами-членами. Именно эти меры, а не сама директива и достигают частных лиц, граждан данного государства. Поэтому при условии нормального применения директивы вопрос о возможности ее прямого действия не возникает. Этот вопрос становится актуальным, и эффект прямого действия имеет место, если государство-член неправильно применяет директиву сообществ или принимает меры, несовместимые с директивой. В этом случае частные лица, согласно интерпретации Суда ЕС, имеют право обратиться в национальный суд с просьбой проконтролировать, правильно ли директива сообществ применяется национальными властями. Вопрос этот достаточно сложен, поскольку, как правило, директива дает национальным властям определенное поле для маневра.

В отличие от регламента, директива не может обладать прямым действием во всей совокупности своих положений. Прямым действи-

ем обладают лишь те ее положения, которые являются достаточно точными и безусловными, обязывая государства придерживаться определенной линии поведения.

Директива не может обладать горизонтальным прямым действием, поскольку по своей природе она налагает обязательства лишь на государства-члены и до тех пор, пока она не претворена в нормы национального права, она не создает прав частных лиц.

Принцип первичности права сообществ

Признание эффекта прямого действия права сообществ неизбежно вело к возникновению ситуаций, при которых его положения приходили в противоречие с нормами национального права. При отсутствии прямых указаний на этот счет в Договоре проблема соотношения права сообществ и национального права была разрешена Судом ЕС в знаменитом решении по делу *Costa c. Enel* 15 июля 1964 г.

Суд отметил, что, «в отличие от обычных международных договоров, Договор об учреждении ЕЭС создал собственный правовой порядок, с момента своего вступления в силу интегрированный в правовую систему государств-членов и превосходящий их юрисдикцию; в самом деле, учредив Сообщество с неограниченным сроком существования, наделенное собственными институтами, собственной юридической правосубъектностью, правом международного представительства и особенно реальными полномочиями, вытекающими из ограничения компетенции или передачи прав государствами-членами Сообществу, государства-члены ограничились, хотя и в строго определенных областях, свои суверенные права и создали тем самым массив права, применимый к их гражданам и им самим». На основе этой констатации, по существу повторившей в более развернутой форме решение по делу *Van Gend en Loos*, Суд сделал следующий вывод: «Включение в право каждой страны-члена положений, источником которых является Сообщество, а в более общем плане — дух и буква Договора, делает невозможным принятие государствами-членами в одностороннем порядке мер, которые приходили бы в противоречие с правовым порядком, установленным ими на базе принципа взаимности» (*Affaire 6/64, Rec.*, p.1251).

Опираясь на эти общие положения философского порядка, Суд установил, что первичность права сообществ в отношении национального права является абсолютным принципом, который распространяется на всю совокупность права сообществ и положений национального права, включая конституционное право государств-членов. В частности, Суд установил, что ни ссылки на фундаментальные права, ни институциональные положения, содержащиеся в конституциях государств-членов, не могут оказывать никакого воздействия на применимость и действенность права сообществ на

территории этих государств. Суд ЕС разъяснил, что в случае обнаружения несовместимости между нормой права сообществ и конституционными, законодательными или административными нормами государства-члена национальные суды должны руководствоваться нормой права сообществ, отменяя, в случае необходимости, противоречащие ей положения национального права.

Решения Суда ЕС, провозгласившие принцип превосходства права сообществ над конституционным правом государств-членов, вызвали бурную полемику и противодействие конституционных судов ряда стран, в частности Германии и Италии. Национальные судебные власти ссылались, в частности, на то, что право сообществ не содержит должной нормативной базы защиты фундаментальных прав, соразмерных степени правовой защиты, предусмотренной в конституциях западноевропейских государств. Напряженность разрядилась по мере того, как верховенство права сообществ постепенно утвердилось в юридической практике, и особенно после введения проблематики фундаментальных прав в основополагающие договоры.

Возмещение вреда

Еще один шаг в укреплении принципов прямого действия и верховенства права сообществ был сделан Судом ЕС в марте 1996 г. В принятом им решении затронут принцип возмещения материального вреда, нанесенного частным лицам нарушениями права сообществ. Это решение существенно расширило возможности защиты частными лицами своих интересов в случае их нарушения национальными исполнительными, законодательными и судебными властями.

Принцип возмещения вреда действует при соблюдении трех условий:

- Норма, нарушение которой привело к возникновению вреда, должна непосредственно создавать права частных лиц.
- Нарушение нормы должно быть доказано. Решающим критерием является серьезное и очевидное незнание государством-членом установленных пределов интерпретации и применения нормы права сообществ. Согласно разъяснениям Суда, при этом должны быть приняты во внимание степень ясности и точности нарушенной нормы, пределы ее интерпретации и применения государствами-членами или институтами сообществ, сознательный или случайный характер допущенного нарушения и причиненного им вреда и т.д.
- Должна существовать прямая причинная связь между нарушением обязательства, возложенного на государство, и вредом, причиненным заинтересованным лицам.

Компетенция Европейского сообщества

Одним из острых вопросов теории и практики права сообществ является компетенция Сообщества и разграничение полномочий между Сообществом и государствами-членами. В Римском договоре эта проблема решалась двумя разнонаправленными статьями — 5-й и 308-й.

Согласно статье 5 Договора, учреждающего Европейское сообщество, «Сообщество действует в пределах своих полномочий, определяемых настоящим Договором и поставленными перед ним здесь целями». Это означает, что компетенция Сообщества является «переданной» компетенцией. Все полномочия, которые не переданы Сообществу по Договору, остаются у государств-членов. Из этого можно было заключить, что сообщества обладают лишь «явной» компетенцией, ограниченной недвусмысленными положениями Договора, и не могут выходить за пределы этих положений.

На практике ограничительная интерпретация компетенции сообществ оказалась невозможной. В отличие от конституций федеративных государств, которые, как правило, детально регламентируют разграничение полномочий между центральной и местными властями, в Римском договоре не было каких-либо общих указаний относительно распределения полномочий. Круг компетенции Сообщества определен конкретными нормами материального права, касающимися отдельных секторов или направлений политики. Оказалось, что полномочия, зафиксированные в Договоре, в ряде случаев оказывались слишком узкими для решения поставленных перед Сообществом задач. Кроме того, жизнь выдвигала перед Сообществом новые проблемы, которые требовали действий, не предусмотренных Договором.

Для разрешения возникшего противоречия была выдвинута теория «скрытой» компетенции. Согласно этой телеологической теории, компетенция Сообщества определяется не только формальными положениями Договора, но и его предметом и целью. В самом деле, как в национальном, так и международном праве реализация отдельных норм невозможна, если ограничиться лишь самими этими нормами — они всегда связаны с более широким кругом правовых положений. Нормы, определяющие «явную» компетенцию Сообщества в отдельной области деятельности, не являются исключением из этого правила. Они имеют смысл лишь в том случае, если служат общей цели Договора и опираются на весь массив права сообществ («скрытая» компетенция).

Философия «скрытой» компетенции нашла отражение в знаменитой статье 308, которая гласит: «Если в ходе функционирования общего рынка возникнет необходимость в действиях Сообщества для достижения одной из его целей и если настоящий Договор не

предусматривает необходимых полномочий для таких действий, Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом принимает надлежащие меры на основе единогласия».

Нетрудно заметить, что возможность расширительного толкования компетенции Сообщества, которая потенциально может быть источником разногласий между государствами-членами, поставлена в зависимость от четырех строгих условий.

Во-первых, целью действия, выходящего за пределы «явной» компетенции Сообщества, может быть лишь реализация одной из целей Сообщества, установленных Договором.

Во-вторых, предполагаемое действие должно быть необходимым для достижения поставленной цели. Это означает, что, хотя Сообщество располагает широким полем для маневра при выборе средств осуществления поставленных целей, их выбор является предметом возможного контроля со стороны судебной власти.

В-третьих, речь может идти лишь о действиях, которые не предусмотрены Договором. Иными словами, к статье 308 можно прибегнуть лишь в том случае, если поставленная цель не может быть достигнута теми средствами, которые уже предусмотрены Договором.

В-четвертых, статья 308 не дает права ставить новые цели, изменять уже существующие цели, затрагивать институциональную структуру Сообщества, модифицировать или отменить «явные» положения Договора. Именно этим обстоятельством было продиктовано, например, отрицательное мнение Суда относительно присоединения Сообщества к Европейской конвенции прав человека. Суд указал, что этот шаг означал бы включение Сообщества в иную международную институциональную систему и интеграцию всей совокупности положений Конвенции в правовой порядок Сообщества. Подобное изменение режима защиты прав человека на территории Сообщества оказало бы фундаментальное воздействие как на Сообщество, так и на государства-члены, потребовало бы изменений конституционного характера. Это, заключил Суд, явно выходит за рамки статьи 308.

Дополнительные гарантии интересов государств-членов дает и процедура применения статьи 308. Институты Сообщества по существу отстранены от принятия решения — оно осуществляется представителями государств-членов на основе принципа единогласия. Роль Европейского парламента ограничивается лишь правом высказать свое мнение в порядке консультаций.

Вплоть до 1972 г. практическое применение статьи 308 ограничивалось второстепенными вопросами общей сельскохозяйственной и общей торговой политики. После Парижского саммита она стала использоваться более часто. Именно эта статья стала правовой основой для распространения компетенции Сообщества на сферу валют-

ных отношений, научных исследований, охраны окружающей среды, защиты прав потребителя, энергетики и региональной политики.

Огромную роль в утверждении теории «скрытой» компетенции Сообщества сыграл Суд ЕС. Еще в рамках ЕОУС Суд занял позицию расширительного толкования компетенции Сообщества, которой он придерживался и в последующие десятилетия.

Характерным примером было данное Судом в 1971 г. определение компетенции Сообщества в области заключения международных договоров и соглашений. Римский договор включил в круг «явной» компетенции Сообщества заключение коммерческих и тарифных соглашений, необходимых для осуществления общей торговой политики, соглашений об ассоциации и установление отношений с международными организациями. Суд определил, что право Сообщества заключать международные договоры вытекает не только из явных положений Договора, но и, в скрытой форме, из других его положений. Это означает, что внешняя компетенция Сообщества вытекает из его внутренней компетенции.

После того, как Единый европейский акт, Договор о Европейском Союзе и последующие изменения основополагающих договоров существенно расширили сферу «явной» компетенции Сообщества, проблема утратила свою остроту, и в последнее время статья 308 стала применяться значительно реже. Тем не менее вплоть до последнего времени проблема четкого разграничения полномочий не была окончательно разрешена.

С точки зрения компетенции деятельность Сообщества распадается на четыре области: 1) вопросы, составляющие исключительную компетенцию Сообщества; 2) вопросы, являющиеся предметом конкурирующих компетенций Сообщества и государств-членов; 3) вопросы, являющиеся предметом параллельных компетенций Сообщества и государств-членов; 4) вопросы, относящиеся к исключительной компетенции государств-членов.

Понятие исключительной компетенции Сообщества было выработано Судом ЕС. К этой сфере относятся области, в которых Договор в «явной» или «скрытой» форме предусматривает полную и окончательную передачу полномочий Сообществу и исключает любые односторонние действия государств-членов. Круг исключительной компетенции Сообщества, согласно разъяснениям Суда, ограничен тремя областями: общая торговая политика, политика сохранения биологических ресурсов моря и денежно-кредитная политика.

Главной спорной проблемой в области исключительной компетенции Сообщества является возникновение ситуаций, в которых институты Сообщества проявляют бездействие, нарушающее общий интерес. В этих случаях Суд ЕС допускает принятие государствами-членами односторонних мер, но лишь в качестве защитников обще-

го интереса. В этом качестве они обязаны проконсультироваться с Комиссией и проявить добрую волю в поисках ее согласия.

Действуя в сфере своей исключительной компетенции, Сообщество может передать осуществление некоторых из своих полномочий национальным государствам, которые в данном случае выступают в качестве представителей Сообщества на строго определенных условиях.

Большинство областей, на которые распространяются основополагающие договоры, являются предметом конкурирующих компетенций Сообщества и государств-членов. Эффект конкурирующих компетенций возникает, например, в том случае, если на отдельном сегменте Единого внутреннего рынка Сообщество не приняло мер гармонизации. В этом случае государства-члены сохраняют свою компетенцию в области установления правил производства и сбыта товаров или услуг. Другим примером такого рода является осуществление Сообществом своих международных функций вне сферы общей торговой политики.

Характерной особенностью режима конкурирующих компетенций является то, что государства-члены связаны в своих действиях рядом достаточно жестких условий, вытекающих из положений Договора и общих принципов права сообществ. В частности, абсолютно исключены действия, которые означали бы дискриминацию по признаку национальности или нарушали бы свободу движения товаров, капиталов, услуг и людей. В силу статьи 10 государства-члены должны в обязательном порядке избегать создания препятствий деятельности Сообщества и, в частности, принимать любые меры, которые могут в будущем затруднить вмешательство Сообщества. В одном из своих решений Суд ЕС определил, что предметом международной компетенции государств-членов не могут быть не только вопросы деятельности Сообщества, но и сами правила, на которых они основаны, даже в том случае, если эти правила не предполагают проведения общей политики.

Параллельная компетенция Сообщества и государств-членов возникает в нескольких случаях. Во-первых, если Договором четко определено разграничение полномочий. В результате возникают условия для сосуществования политики Сообщества и политики государств-членов (так, например, осуществляется политика конкуренции). Во-вторых, если Договором ясно установлено, что компетенция Сообщества ограничивается поощрением сотрудничества между государствами-членами и, в случае необходимости, принятием мер, дополняющих и поддерживающих действия последних. В этом случае любые меры по ограничению или гармонизации деятельности государств-членов исключены.

В рамках параллельной компетенции государства-члены сохраняют свою компетенцию в соответствующих областях. Однако они

не полностью свободны в своих действиях: любые меры, следствием которых является дискриминация по признаку национальности или нарушение «четырех свобод», исключаются.

Вопросы, относящиеся к исключительной компетенции государств-членов, либо находятся вне компетенции Сообщества, либо зарезервированы за национальными государствами (например, торговля вооружениями).

Принцип subsidiarity

Договор о Европейском Союзе ввел в право сообществ принцип subsidiarity, который ознаменовал принципиально новый подход к проблеме разграничения компетенции.

В основополагающих договорах этот принцип упоминается трижды. В преамбуле Договора о Европейском Союзе говорится о «решимости неустанно содействовать созданию все более тесного союза европейских народов, в котором решения принимаются максимально приближенно к гражданину, в соответствии с принципом subsidiarity». Этот принцип кратко упоминается и в статье 2 Договора о Европейском Союзе. Его подробная характеристика содержится в статье 5 Договора, учреждающего Европейское сообщество: «В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом subsidiarity, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом». Кроме того, принцип subsidiarity стал предметом специального протокола к Амстердамскому договору.

Этот принцип вызвал острые дебаты среди специалистов, занимающихся проблемами ЕС.

В самом деле, в том виде, в каком он сформулирован в преамбуле Договора, он является чисто политической декларацией. Однако статья 5, напротив, представляет собой несомненную юридическую норму. Ее смысл состоит в следующем. Раньше в Договоре не проводилось различие между компетенцией и полномочиями. Коль скоро Договор наделял Сообщество компетенцией в определенной области, оно было свободно в выборе полномочий, необходимых для реализации этой компетенции. Принцип subsidiarity предусматривает, во-первых, четкое разграничение между компетенцией и полномочиями. Во-вторых, он явно ограничивает свободу Сообщества в выборе полномочий. Сообщество может обладать необходимой компетенцией, но может выбирать полномочия, которые оно считает необходимыми для реализации компетенции лишь в пределах, установленных принципом subsidiarity.

Противники интерпретации принципа subsidiarity как юридической нормы указывали на неизбежность чисто субъективной оценки оптимального уровня действий. Сторонники юридического подхода, напротив, настаивали на том, что принцип subsidiarity, хотя он и имеет по преимуществу политический характер, представляет собой неотъемлемую составную часть правового порядка Европейского Союза и в этом качестве должен быть подконтролен Суду ЕС. Точку в этом споре поставил сам Суд, который в нескольких своих решениях последнего времени четко высказал свою позицию относительно принципа subsidiarity как юридической нормы.

Условия применения этого принципа состоят в следующем:

Во-первых, он применяется лишь в тех сферах, которые не являются предметом исключительной компетенции Сообщества. Это логически вытекает из самого понятия исключительной компетенции. Сферой действия принципа subsidiarity являются преимущественно вопросы, которые составляют предмет конкурирующих компетенций Сообщества и государств-членов.

Во-вторых, принцип subsidiarity, как указано в Протоколе к Амстердамскому договору, может применяться в приложении не только к будущим действиям Сообщества (в этом вопросе нет никаких концептуальных трудностей), но и в отношении тех действий, которые были предприняты в прошлом (пункты 3 и 8 Протокола).

В-третьих, возможность осуществления Сообществом тех или иных действий поставлена в зависимость от двух критериев. Прежде всего необходимо, чтобы поставленная задача не могла быть удовлетворительно решена государствами-членами. Но этого недостаточно: Сообщество должно быть в состоянии решить данную задачу, и решить ее более эффективно.

В современной практике Сообщества принцип subsidiarity применяется главным образом априори. Главная ответственность возложена на Комиссию, которая должна доказать обоснованность каждого из своих предложений с точки зрения принципа subsidiarity и, в случае необходимости, представить необходимые качественные и количественные данные на этот счет. Совет и Парламент, со своей стороны, в рамках общего изучения предложений Комиссии обязаны исследовать и их соответствие принципу subsidiarity.

3.3. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

Европейское сообщество — это правовое сообщество. Поэтому нормы права сообществ одинаковы для всех: интеграционных институтов, государств-членов, организаций и граждан. Каждый

имеет равное право на судебную защиту своих прав в рамках права Европейского сообщества.

Юрисдикция судебной власти Сообщества распространяется на три основные сферы: 1) иски, касающиеся законности актов Сообщества; 2) иски об уклонении от выполнения обязательств и принудительном исполнении права; 3) вопросы, подлежащие рассмотрению в рамках преюдициальной процедуры.

Иски, касающиеся законности актов Сообщества, могут быть либо исками об отмене, либо исками о бездействии. Особое положение занимают иски о возмещении вреда, нанесенного действиями Сообщества.

Рассмотрение вопроса о законности того или иного акта и принятие, в случае необходимости, решения о его отмене представляют собой главное орудие контроля, находящееся в руках судебной власти Сообщества. Использование этого права истцами и Судом поставлено в юридические рамки, которые определяются как Договором, так и интерпретацией самого Суда.

«Автором» оспариваемого акта может быть любой институт Сообщества — Совет и Парламент, принявшие совместное решение; Совет; Комиссия; Европейский центральный банк или Парламент. Это положение было законодательно установлено Договором о Европейском Союзе.

Что касается природы этих актов, то, согласно определению самого Суда, они могут включать все решения, вне зависимости от их формы, которые влекут за собой обязательные юридические последствия и затрагивают интересы истца, изменяя его юридический статус. Исключения составляют, во-первых, рекомендации и заключения (статья 230 Договора), а также подготовительные акты; акты, лишь подтверждающие ранее принятые меры; акты, которые представляют собой правила внутреннего распорядка.

Срок подачи исков об отмене составляет два месяца с момента доведения акта до сведения истца.

Истцами могут быть в первую очередь государства-члены, Совет и Комиссия. Они имеют право оспорить любой акт, не представляя никаких доказательств того, что этот акт затрагивает их интересы. Первоначально иски об отмене не могли возбуждаться Европейским парламентом в силу ограниченности его функций. Но по мере усиления роли Парламента в законодательном процессе положение изменилось. Договор о Европейском Союзе наделил его правом обращаться с исками об отмене в тех пределах, в которых оспариваемый акт нарушает его прерогативы. Такое же право было предоставлено Европейскому центральному банку и Счетной палате. Ниццкий договор окончательно уравнил в правах Европейский парламент, Совет, Комиссию и государства-члены в том, что касается исков об отмене.

Частные лица (юридические и физические) также имеют право прибегнуть к иску об отмене, но в рамках жестких условий. Во-первых, оспорены могут быть только решения, но не регламенты. Во-вторых, оспариваемое решение должно быть адресовано непосредственно истцу. Оно может быть адресовано и другому лицу, но в этом случае необходимо доказать, что оно касается истца лично и непосредственно. Доказательство такого рода проводится в соответствии с подробно регламентированными правилами. Кроме того, истец должен доказать, что он имеет прямую заинтересованность в иске.

В Договоре предусмотрены четыре основания для отмены акта. Во-первых, в связи с отсутствием компетенции, когда принятый акт затрагивает область, не входящую в компетенцию Сообщества, либо принят одним из институтов Сообщества по вопросу, относящемуся к компетенции другого института.

Во-вторых, в связи с тем, что при подготовке или принятии акта были допущены существенные процессуальные нарушения. Таковыми считаются те процессуальные нормы, нарушение которых отражается на содержании самого акта, либо оказывает отрицательное воздействие на права третьих лиц, либо лиц, упомянутых в акте. Конкретно речь может идти, например, о нарушении процедуры юридически обязательных консультаций. Если институт, принявший акт, не запросил мнение организаций, упомянутых в Договоре, это служит достаточным основанием для отмены акта. Точно так же наказывается и нарушение права на защиту, которое Суд ЕС определяет как фундаментальный и универсальный элемент юридической системы Сообщества. Поэтому прежде чем принимать решение, затрагивающее интересы организаций или отдельных лиц, институт Сообщества обязательно должен заслушать их мнение.

В-третьих, в связи с нарушением положений Договора или юридических норм, необходимых для его выполнения, — актов Сообщества, общих принципов права или международных договоров. Контроль законности оспариваемого акта включает: 1) проверку его соответствия нормам права, 2) проверку правильности фактов, на которых основан данный акт и 3) проверку квалификации, то есть правильности юридического закрепления фактов. Поскольку реализация такого рода контроля весьма сложна, Суд, как правило, реагирует только в случае очевидных нарушений.

В-четвертых, в связи со злоупотреблением властью, то есть использованием полномочий в целях, не соответствующих тем целям, которые установлены Договором. Установить факт злоупотребления властью довольно сложно. Поэтому, как правило, если Суд имеет возможность отменить оспариваемый акт на других основаниях, он не прибегает к положению о злоупотреблении властью.

Иски о бездействии могут быть поданы против Совета, Комиссии, Парламента и Европейского центрального банка. В качестве

истца могут выступать государства-члены, институты Сообщества, а также юридические и физические лица. Характерно, что если в исках об отмене последние могут оспаривать лишь непосредственно касающиеся их решения, иски о бездействии не связаны такого рода ограничениями.

Главным условием подачи иска о бездействии является обязательное заблаговременное обращение к заинтересованному институту с просьбой принять необходимые действия. Это обращение должно быть ясным и содержать предупреждение, что в случае отсутствия ответа в течение двух месяцев через два месяца может быть подан иск о бездействии. Обращение предопределяет содержание иска: истец не может выходить за пределы тех требований, которые изложены им в обращении.

В статье 232 говорится, что основанием для подачи иска может быть бездействие, которое влечет за собой «нарушение настоящего Договора». На практике бездействием считается не только невыполнение функций, установленных Договором, но и непринятие мер, необходимых для достижения целей, в отношении которых Договор предоставляет соответствующему институту относительную свободу действий.

Если признание акта незаконным означает, что он считается недействительным с момента принятия, удовлетворение иска о бездействии лишь обязывает соответствующий институт принять необходимые меры.

Судебная практика ЕС предусматривает возможность отмены акта, если он признается незаконным в ходе рассмотрения иска об отмене или иска о бездействии, направленного против другого акта.

Иски о возмещении вреда, нанесенного одним из институтов или сотрудников Сообщества в процессе исполнения им своих служебных обязанностей, могут подаваться любым физическим или юридическим лицом (включая государства-члены). Единственным условием является то, что ущерб был нанесен непосредственно истцу. Поэтому, например, Суд не принимает иски профсоюзов по поводу ущерба, нанесенного его членам. Суд разъяснил, что иск должен подаваться не против Сообщества как такового, а против института или организации Сообщества, действия которого и явились причиной ущерба. Кроме того, при подаче иска должно быть установлено, нанесен ли ущерб самим Сообществом или же национальными властями, проводившими в жизнь решение институтов Сообщества. В соответствии с этим уточняется ответчик по делу.

Суд ЕС четко разделяет иски об отмене или иски о бездействии и иски о возмещении вреда. Частное лицо не может требовать отмены регламента, но оно может ставить вопрос о возмещении вреда, понесенного вследствие его принятия и исполнения.

Иск о возмещении вреда должен удовлетворять определенным условиям. Прямая материальная ответственность Сообщества может иметь место вследствие конкретных действий. Однако такие случаи редки, учитывая характер деятельности Сообщества. Гораздо чаще причиной подачи иска являются решения, которые повлекли за собой вред, нанесенный истцу.

Прежде чем вынести решение по существу, Суд исследует законность соответствующих актов. Иск подлежит удовлетворению, если соответствующий акт признан противоречащим закону. Если же акт является законным, то иск может быть удовлетворен лишь в том случае, если он противоречит так называемым «высшим нормам права, защищающим права частных лиц». Речь идет, в частности, о принципе недопущения дискриминации, или нарушении доверия, или нарушении приобретенных прав, или свободы торговли сельскохозяйственными продуктами. При этом требуется, чтобы нарушение этих «высших норм» носило четко выраженный характер. Поэтому многочисленные случаи материального ущерба, косвенно нанесенного отдельным категориям экономических операторов в результате осуществления актов Сообщества, не могут быть предметом иска о возмещении вреда.

Бремя доказательства понесенного ущерба лежит на истце. Вред должен быть определенным, реальным, относящимся к настоящему времени и носящим такой характер, который может быть продемонстрирован. Поэтому иски о возможном будущем вреде не принимаются. Еще одной обязанностью истца является доказательство прямой причинной связи между соответствующим актом и нанесенным им вредом. Если такого рода связь доказана, то иск подлежит рассмотрению даже в том случае, если, наряду с действиями Сообщества, есть и другие причины нанесенного истцу вреда.

Иски об уклонении от выполнения обязательств и принудительном исполнении права всегда направлены против государств-членов. Принцип юридической ответственности государств-членов за адекватное осуществление права сообществ является одной из коренных черт европейской интеграции, качественно отличающей Европейское сообщество от обычных международных организаций.

Хотя в Договоре говорится лишь об ответственности государств-членов за выполнение положений самого Договора, в круг их юридической ответственности включается также выполнение норм вторичного права, международных договоров, заключенных Сообществом, и общих принципов права. Уклонение от выполнения обязательств может состоять как в бездействии (например, уклонение от выполнения регламента или директивы), так и в определенных действиях (сохранение или принятие норм или правил, противоречащих праву сообществ). Факт уклонения устанавливается на базе объективных данных. Его существование не зависит от того,

является ли он следствием умысла или ошибки. Этот факт устанавливается вне зависимости от его масштабов и последствий, даже мелкие погрешности трактуются как уклонение от выполнения обязательств.

Согласно толкованиям Суда ЕС, ответчиком по искам об уклонении от выполнения обязательств является государство как таковое, а не отдельные его органы. Поэтому государство несет ответственность за действия (или бездействие) федеральных, региональных или местных властей.

Договором установлены две фазы в решении вопроса об уклонении от выполнения обязательств. Первая фаза входит в круг ведения Комиссии, вторая — Суда ЕС.

Процедура начинается с того, что Комиссия, установив факт уклонения, посылает соответствующему государству-члену уведомление и сообщает срок, в течение которого адресат должен передать Комиссии свои соображения по этому вопросу. Заблаговременное уведомление является средством, гарантирующим государству-члену возможность собственной защиты. Оно является непреложным условием всех последующих действий. Если, скажем, Комиссия, не направив уведомление, обратится в Суд с иском, этот иск не будет принят к производству.

Направление уведомления открывает период поиска решения возникших проблем без обращения в Суд. Как правило, Комиссии и государству-члену удается найти взаимопонимание. Если же государство либо не представляет свои соображения, либо отрицает факт уклонения от выполнения обязательств, либо не принимает мер по его устранению, Комиссия направляет мотивированное предупреждение. В нем должны содержаться, во-первых, аргументированные мотивы Комиссии, во-вторых, те меры, которые Комиссия считает необходимыми для прекращения невыполнения обязательств. Поскольку главной задачей предупреждения, как и уведомления, является побудить государство-член к принятию необходимых мер или подготовиться к защите своей позиции в Суде, ему должен быть предоставлен разумный срок для реакции на новое обращение Комиссии.

Если государство-член не дает положительного ответа на предупреждение в установленный срок, наступает судебная фаза рассмотрения конфликта. Комиссия имеет право обратиться в Суд с иском об уклонении от выполнения обязательств. В иске должны быть точно сформулированы вопросы, по которым должен высказаться Суд, и обоснования обращения с указанием относящихся к делу правовых норм и фактов. Иск не может выходить за рамки положений, сформулированных в мотивированном предупреждении. Договор не устанавливает никаких ограничений срока подачи иска — этот вопрос оставлен на усмотрение Комиссии.

Если Суд удовлетворяет иск Комиссии, он ограничивается констатацией уклонения от выполнения обязательств. Он не может отменить или признать недействительными национальные законодательные или административные положения или заставить государство возместить вред или выплатить проценты. Государство-член само обязано принять необходимые меры по прекращению невыполнения обязательств, причем эти меры должны иметь обратную силу. Суд не может предписывать государству-члену, какие именно меры оно должно принять.

Решение, принятое Судом ЕС, имеет и другие юридические последствия. Во-первых, частные лица могут ссылаться на него в национальных судах, требуя, например, отказа от применения национальных норм, признанных несовместимыми с Договором, или возмещения вреда в результате их применения. Во-вторых, если Суд, констатируя факт уклонения от выполнения обязательств, дает одновременно истолкование тех или иных норм права, это истолкование является обязательным и для институтов Сообщества, и для государств-членов.

Первоначально Договор не предусматривал никаких мер в случае отказа государства-члена выполнить решение Суда. В связи с растущим числом случаев такого рода в Договор о Европейском Союзе было введено положение о возможных финансовых санкциях. В случае, если Комиссия констатирует невыполнение государством-членом решения Суда ЕС, она может вновь обратиться в Суд с требованием о выплате штрафа (добровольном или принудительном). Первый раз это новое положение Договора было применено в отношении Греции 4 июля 2000 г.: она должна выплатить штраф в размере 20 000 евро за каждый день невыполнения решения Суда от 7 апреля 1992 г.

3.4. ПРЕЮДИЦИАЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА

Поскольку применение значительной части права сообществ поручено национальным судебным органам, необходим механизм, который обеспечивал бы единое понимание права сообществ и исключал бы расхождения в этой области. В связи с этим Суд ЕС наделен компетенцией принимать решения в преюдициальном порядке по вопросам, касающимся:

- толкования Договора;
- действительности и толкования актов, принимаемых институтами Сообщества и ЕЦБ;
- толкования уставов органов, создаваемых Советом, если таковое предусмотрено самими этими уставами.

Признание юрисдикции национальных органов, имеющих право обратиться к Суду ЕС в преюдициальном порядке, осуществляется

самим Судом. Бесспорно в этом отношении право национальных судебных органов. Но Суд может признать это право и за другими национальными властями, если они являются независимыми и беспристрастными и по характеру своих функций уполномочены принимать юридические решения по поступающим к ним обращениям. Любопытно, что в эту категорию не входят арбитражные органы.

На уровне национального судопроизводства обращение в Суд ЕС за разъяснениями может быть либо факультативным, либо обязательным. Такое обращение является обязательным для судебных инстанций государств-членов, решения которых в соответствии с национальным правом не подлежат обжалованию. Право других судебных органов запросить разъясняющее решение Суда ЕС является факультативным.

Естественно, что вопрос о целесообразности или нецелесообразности обращения в Суд ЕС является предметом дискуссий на уровне национального судопроизводства. В юридической практике постепенно выявились три причины, по которым обращение в Суд ЕС признается нецелесообразным:

1. Если рассматриваемый спор может быть разрешен на базе национального права. В этом случае обращение в Суд ЕС является ненужным.
2. Если возникшая проблема уже рассматривалась Судом ЕС в сходных обстоятельствах или Суд уже определенно высказался по поводу соответствующей нормы права.
3. Если форма применения нормы права сообществ является совершенно очевидной и недвусмысленной. Суд ЕС разъяснил, что, если национальный суд руководствуется подобным соображением, оно должно быть применимым и в других государствах-членах, а также Суде ЕС. Более того, Суд должен принять во внимание особенности права сообществ и его интерпретации, отличающие их от национального права данной страны.

Амстердамский договор создал еще одну важную сферу применения преюдициальной процедуры — это вопросы, относившиеся прежде к третьей опоре ЕС. Государства-члены посредством индивидуальных деклараций заявили о том, что они признают компетенцию Суда ЕС принимать решения в преюдициальном порядке по вопросам, относящимся к разделу VI Договора о Европейском Союзе. Они определили национальные органы, имеющие право обращаться по этому вопросу в Суд ЕС. В соответствии с Договором компетенция Суда ЕС не распространяется на вопросы, связанные с поддержанием общественного порядка и обеспечением внутренней безопасности национальных государств.

На уровне Суда ЕС установлены следующие правила преюдициального рассмотрения дел. Принимаются к рассмотрению лишь обращения судов; стороны по делу, рассматриваемому в националь-

ном суде, не имеют права обратиться непосредственно в Суд ЕС или влиять на формулировку вопросов, поставленных национальным судом.

Предметом обращения должны быть либо интерпретация норм первичного и вторичного права сообществ, либо действительность тех или иных норм вторичного права. Суд ЕС не может рассматривать вопросы применения нормы права сообществ непосредственно к делу, которое находится на рассмотрении в национальном суде. Он не может высказываться и по поводу смысла, значения или действительности положений национального права. Национальные суды нередко игнорируют эти особенности компетенции Суда ЕС. Однако неправильно сформулированные запросы национальных судов, как правило, не отвергаются, просто ответы на них даются в тех пределах, которые отвечают компетенции Суда ЕС.

Состав тех положений, которые может интерпретировать Суд ЕС, не ограничен. Это могут быть положения Договора, договоров о присоединении, вторичного права, международные договоры, заключенные Сообществом, общие принципы права и собственные решения Суда. Причем не обязательно, чтобы эти положения были нормами прямого действия или вообще имели юридическую силу: Суд может рассматривать рекомендации и заключения.

В принципе выбор вопросов для постановки перед Судом ЕС в преюдициальном порядке является прерогативой национальных судов. Суд ЕС может отказаться рассматривать поставленные перед ним вопросы лишь в трех случаях:

- Если в контексте права сообществ затронутое в запросе положение не применимо к рассматриваемому делу или если рассматриваемое дело никак не связано с правом сообществ.
- Если вопрос сформулирован неточно: Суд требует, чтобы национальные органы недвусмысленно объясняли причины, делающие необходимым получение разъяснений Суда для разрешения данного спора.
- Если дело было создано искусственно для того, чтобы получить заключение Суда о несовместимости национального права другого государства-члена и права сообществ.

Постановления Суда по запросам, направляемым в преюдициальном порядке, могут быть двух родов: постановления относительно истолкования норм права и постановления относительно действительности актов.

Данное Судом истолкование нормы права сообществ обязательно для национального судебного органа, который за ним обратился. Более того, это истолкование носит универсальный характер — оно обязательно для судебных органов всех государств-членов. Если у этих последних возникают какие-либо сомнения относительно интерпретации, данной Судом ЕС, они могут обратиться к нему с

новым запросом. Но ни при каких обстоятельствах они не могут давать иную интерпретацию данной нормы.

Истолкования Суда, как правило, имеют обратную силу. Считается, что данное Судом истолкование нормы права действительно и в прошлом, с момента вступления этой нормы в силу. Однако в отдельных случаях Суд может ограничить обратную силу собственных решений, если это диктуется соображениями юридической безопасности.

Постановление Суда о недействительности акта не эквивалентно решению о его отмене. Юридические последствия такого постановления состоят в следующем. Во-первых, это означает, что национальный суд, обратившийся за разъяснениями, не может использовать норму, признанную недействительной, в рассматриваемом им деле. Во-вторых, любой другой суд, рассматривая сходные дела, получает достаточные основания для того, чтобы не применять данную норму. И наконец, в-третьих, институты, принявшие данную норму, должны сделать все необходимое, чтобы устранить причины, которые привели к признанию ее недействительной.

3.5. ПРОДВИНУТОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Философия права сообществ предполагает равенство всех государств-членов и, следовательно, обязательное и равное участие всех государств-членов во всех сферах деятельности ЕС на базе равенства прав и обязанностей. Однако в реальной жизни добиться абсолютного соблюдения этого правила невозможно. Объективное различие интересов государств-членов и сохранение ими значительной доли национального суверенитета ставят их в такое положение, при котором одни государства-члены способны предпринять определенные действия, а другие — нет. Кроме того, динамизм современных международных отношений, острые кризисы, возникающие в непосредственной близости к Западной Европе, нередко требуют от государств-членов нестандартных действий, не уместяющихся в рамки Договоров.

Как разрешить это противоречие? Если оставить в жизни Сообщества только то, что могут делать все без исключения государства-члены, его деятельность окажется обедненной, стиснутой довольно тесными рамками. Если же разрешить каждому государству-члену делать то, что оно сочтет целесообразным, то развалится правовая система сообществ.

Способом решения этого парадокса является продвинутое сотрудничество. Несколько государств-членов могут пойти дальше по пути сотрудничества, чем другие, но лишь в строго определенных юридических рамках, обеспечивающих цельность правовой системы Сообщества и незыблемость *acquis communautaire*.

Понятие продвинутого сотрудничества было введено Маастрихтским договором. Впрочем, и до этого внутри ЕС существовала определенная дифференциация. Так, еще в Римском договоре было узаконено существование Бенилюкса. В 1985 г. пять государств — членов ЕС создали Шенгенскую зону. В Маастрихтском договоре область дифференциации была расширена. Во-первых, в так называемом социальном протоколе содержалось соглашение по вопросам социальной политики, которое охватывало лишь 11 государств-членов из 12 (без Великобритании). Во-вторых, установив критерии конвергенции при вступлении в Экономический и валютный союз и предоставив исключения Великобритании и Дании, Договор заранее предусматривал вероятность того, что в состав ЭВС войдет лишь часть государств-членов. В Амстердамском и Ниццком договорах была установлена общая процедура продвинутого сотрудничества внутри институциональных рамок Европейского сообщества и Европейского Союза.

Статья 43 Договора о Европейском Союзе разрешает государствам-членам, которые желают установить более тесное сотрудничество между собой, использовать для этой цели процедуры и механизмы ЕС при условии, что такое сотрудничество:

- направлено на дальнейшее осуществление целей Союза, защищает его интересы и служит им;
- уважает принципы Договоров и институциональной структуры Союза;
- используется в качестве последнего средства, когда цели указанных Договоров не могут быть достигнуты применением установленных ими соответствующих процедур;
- представляет интерес по крайней мере для большинства государств-членов;
- не затрагивает *acquis communautaire* и мер, принятых на основе других положений указанных Договоров;
- не затрагивает компетенций, прав, обязательств и интересов тех государств-членов, которые не участвуют в таком сотрудничестве;
- открыто для всех государств-членов и позволяет им стать участниками сотрудничества в любое время при условии, что они соглашаются с основополагающим решением о сотрудничестве и решениями, принятыми на его основе.

Кроме того, целый ряд ограничений на реализацию продвинутого сотрудничества установлен Договором, учреждающим Европейское сообщество. Договор разрешает такое сотрудничество при условии, что оно:

- не распространяется на области, которые являются исключительной компетенцией Сообщества;
- не наносит ущерба политике, действиям и программам Сообщества;

- не затрагивает гражданства Союза и не влечет за собой дискриминации граждан государств-членов;
- остается в рамках полномочий, переданных Сообществу по данному Договору;
- не создает дискриминации или ограничений в торговле между государствами-членами и не нарушает условий конкуренции между ними.

Строго регламентируется и процедура продвинутого сотрудничества. Во всех областях инициатива должна исходить от Европейской комиссии, к которой и должны прежде всего обратиться заинтересованные государства-члены. Единственным исключением является сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере, где право инициативы принадлежит непосредственно государствам-членам.

Вопрос рассматривается Советом. Решение принимается квалифицированным большинством. Роль Европейского парламента зависит от характера намечаемого продвинутого сотрудничества: если речь идет о сфере компетенции Сообщества, требуется проведение консультаций. Если же проект относится к области третьей опоры, то Парламент лишь информирует о происходящем.

Каждое государство-член имеет возможность воспользоваться защитной оговоркой, внесенной в статью 11 Договора, учреждающего Европейское сообщество. Если член Совета, говорится в этой статье, заявит, что по важным и обоснованным причинам политики своего государства он намерен возражать против принятия решения, разрешающего продвинутое сотрудничество квалифицированным большинством, то голосование не проводится. В этом случае Совет может, действуя квалифицированным большинством, передать вопрос Совету, собирающемуся в составе глав государств и правительств, для принятия единогласного решения.

Ницким договором внесены важные изменения в эту систему. Заинтересованные государства-члены должны обращаться к Комиссии с просьбой выступить с инициативой не только по вопросам первой, но и третьей опоры. В области первой опоры введено требование согласия Парламента, в области третьей опоры обязательна консультация с Парламентом. Государства-члены сохранили право обращения к Европейскому совету. Однако такое обращение уже не служит препятствием для принятия Советом решения на основе квалифицированного большинства.

Особая процедура установлена для общей внешней политики и политики безопасности. Инициатива здесь принадлежит заинтересованным государствам-членам, которые могут непосредственно обратиться к Совету. Совет запрашивает мнение Комиссии, касающееся главным образом соответствия планируемого продвинутого сотрудничества и общей политики Сообщества. Разрешение предо-

ставляется Советом, действующим на основе квалифицированного большинства. Парламент лишь информирует по этому вопросу. И в этой области действует защитная оговорка, дающая возможность государству-члену обратиться к Европейскому совету.

Получив разрешение на осуществление продвинутого сотрудничества, заинтересованные государства-члены остаются в правовом и институциональном поле Сообщества. В обсуждении связанных с этим вопросов могут принимать участие все члены Совета, хотя решения принимаются лишь теми государствами-членами, которые являются участниками сотрудничества. Соответственно определяется и порядок голосования: как квалифицированным большинством, так и на основе единогласия. Расходы, связанные с осуществлением продвинутого сотрудничества, покрываются его участниками, если Совет не решит иначе.

Резюме

Общее законодательство ЕС представляет собой цельную, внутренне непротиворечивую правовую систему. Стержнем этой системы является право сообществ — исторически сложившаяся совокупность правовых норм, на основе которой строится первая, главная опора ЕС. Она дополняется специфическими положениями, определяющими остальные аспекты деятельности Европейского Союза.

Право сообществ имеет четыре главных источника: основополагающие договоры, акты интеграционных институтов, общие принципы права и обычное право. Специфическим источником права сообществ являются заключенные ими международные договоры.

Основополагающие договоры образуют первичное право сообществ. Вторичное право составляют акты, принятые институтами ЕС в целях осуществления поставленных перед ними задач. К числу такого рода актов относятся регламент, директива, решение, рекомендация, мнение.

Общие принципы права, отраженные в праве сообществ, включают прежде всего принципы международного права (принцип территориальности, принцип юридической преемственности, принцип доброй воли). Кроме того, имеется ряд принципов, присущих природе самих сообществ (принцип равенства, или недискриминации, принцип цельности, принцип свободы, принцип солидарности). В праве сообществ воплощены и принципы, присущие национальному праву государств-членов (принцип безопасности, принцип юридической защиты, принцип пропорциональности). В последние годы в правовую систему сообществ последовательно внедряется принцип охраны фундаментальных прав граждан.

Особенностью международных договоров, заключаемых Сообществом, является то, что они должны быть подчинены положениям основополагающих договоров.

Право сообществ органически связано с национальным правом государств-членов. Эта взаимосвязь определяется несколькими основными принципами. Во-первых, это принцип прямого действия правовых норм ЕС на всей территории государств-членов. Во-вторых, это принцип первичности права сообществ. В-третьих, это принцип субсидиарности, четко разграничивающий компетенцию Сообщества и компетенцию государств-членов.

Правильное и эффективное применение права сообществ обеспечивается Судом ЕС и Судом первой инстанции. Эти судебные органы правомочны рассматривать иски, касающиеся законности актов ЕС; иски о бездействии (институтов ЕС); иски о возмещении вреда; иски об уклонении от выполнения обязательств и принудительном исполнении права. Кроме того, Суд ЕС наделен правом принимать решения в так называемом преюдициальном порядке по вопросам толкования правовых норм ЕС.

Решения Суда по принципиальным вопросам применения права сообществ являются важным средством его развития, уточнения и расширения компетенции ЕС.

Глава 4

ИНСТИТУТЫ

4.1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА

Формирование общих институтов Европейского Союза прошло несколько исторических этапов.

В Европейском объединении угля и стали, как уже указывалось, было четыре общих института — Высший руководящий орган, Общая ассамблея, Специальный совет министров и Суд.

Европейское экономическое сообщество также располагало четырьмя общими институтами, которые на первый взгляд представляли собой простую модификацию институтов ЕОУС: вместо высшего руководящего органа появилась Европейская комиссия, вместо Общей ассамблеи — Европейский парламент, вместо Специального совета министров — просто Совет, а Суд ЕОУС стал одновременно и Судом Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии. Однако на деле прерогативы и правовые основы деятельности новых институтов радикально отличались от прерогатив и правового статуса институтов ЕОУС. Именно эта система, заложенная Римскими договорами, стала стержнем институциональной системы ЕС и при всех позднейших модификациях сохранила свои фундаментальные черты вплоть до наших дней.

Сегодня общие институты Европейского сообщества являются одновременно и общими институтами Европейского Союза. Единый европейский акт узаконил Европейский совет, который, не будучи формально институтом, играет, тем не менее, важнейшую роль в институциональной системе ЕС. Маастрихтским договором в число институтов ЕС включена также Счетная палата.

Таким образом, в настоящее время институциональная система Европейского Союза включает:

1. Европейский совет.

2. Институты Европейского сообщества:

- Европейский парламент;
- Совет;
- Комиссию;
- Суд;
- Счетную палату.

3. Консультативные органы Европейского сообщества:

- Экономический и социальный комитет;
- Комитет регионов.

4. Органы Экономического и валютного союза:

- Европейский центральный банк;
- Европейскую систему центральных банков.

5. Автономные агентства ЕС.

Отличительной особенностью институтов ЕС является то, что они участвуют в принятии актов, имеющих обязательную юридическую силу. Другие органы действуют в отдельных, специфических областях и либо имеют консультативные функции, либо принимают решения, не имеющие юридически обязательной силы.

Однако ни сам Европейский Союз, ни его институты не наделены самостоятельной правосубъектностью, то есть правом заключать контракты и соглашения. Юридическими лицами в организационной системе ЕС являются Европейское сообщество, Европейский инвестиционный банк, Европейский центральный банк, Агентство по снабжению, Европейский центр по развитию профессионального обучения, Европейский фонд улучшения условий жизни и труда и Европейское агентство охраны окружающей среды. Соглашения и контракты по имущественным вопросам заключаются от имени Сообщества Европейской комиссией. Международные договоры, одной из сторон которых является Сообщество, заключаются от его имени Советом.

4.1.1. Европейский совет

Практика проведения встреч глав государств и правительств ЕС восходит к 1961 г., когда по инициативе генерала де Голля на высшем уровне обсуждалась идея создания политического союза. После его ухода (и провала идеи политической интеграции) эти встречи не проводились вплоть до 1967 г., когда преемник де Голля Жорж Помпиду предложил другим политическим руководителям ЕС регулярно собираться для обсуждения актуальных вопросов мировой политики и западноевропейской интеграции.

Официально соответствующее решение было принято главами государств и правительств ЕС лишь в 1974 г. Единый европейский акт придал этому политическому решению силу закона ЕС. Периодические встречи на высшем уровне были преобразованы в регулярные заседания Европейского совета. Тем самым был создан новый элемент в институциональной структуре ЕС. Маастрихтский договор определил в общих чертах задачи саммитов.

Состав и порядок работы Европейского совета. В состав Европейского совета входят главы государств и правительств ЕС (фактически — главы правительств, единственным главой государства среди них является Президент Франции, который, согласно конституции, является одновременно главой исполнительной власти в своей стране) и председатель Европейской комиссии. Председателем Европейского совета является высший руководитель государства, которое в данный момент председательствует в Совете ЕС. На территории этого государства, как правило, и проводились до недавнего времени заседания Европейского совета.

В работе саммитов принимают участие министры иностранных дел. Кроме того, председатель Европейского совета может пригласить на его заседания министров экономики и финансов, если предполагается обсуждение вопросов Экономического и валютного союза. В соответствии со сложившейся практикой в начале первого заседания Европейского совета перед главами государств и правительств выступает председатель Европейского парламента, который выражает свое мнение по рассматриваемым вопросам.

Согласно Договору о Европейском Союзе, очередные заседания Европейского совета проводятся не реже двух раз в год (на практике — в июне и декабре). Кроме того, допускается проведение внеочередных заседаний. В последнее время стало обычной практикой проводить четыре заседания Европейского совета в год.

Задачи Европейского совета. В течение последних 20 лет Европейский совет является главным мотором интеграционного строительства. Именно на заседаниях Европейского совета были приняты принципиальные решения, которые стали важнейшими вехами в развитии Европейского сообщества: о введении прямых и всеобщих выборов в Европейский парламент, о создании Европейской валютной системы, о реформе общей сельскохозяйственной политики, о завершении строительства Единого внутреннего рынка, об учреждении Европейского Союза, о создании Экономического и валютного союза, о последовательных расширениях ЕС.

Задачи Европейского совета, установленные Маастрихтским договором, включают:

- координацию экономической политики;
- выработку общих установок в области занятости;
- определение принципов, общих направлений и стратегии общей внешней политики и политики безопасности.

На деле круг этих задач значительно шире.

В принципе Европейский совет принимает политические, а не законодательные решения, которые затем должны быть воплощены в юридически обязывающих актах Сообщества и затем уже реализованы на практике институтами ЕС. И действительно, решения Европейского совета носят, как правило, самый общий характер и оставляют институтам ЕС достаточный простор для маневра. Однако в некоторых случаях, например по вопросам финансового и бюджетного порядка, Европейский совет, напротив, принимает предельно точные и конкретные решения, исключающие какие-либо дальнейшие дебаты.

С учетом политического веса Европейского совета институты ЕС в последнее время иногда обращаются к нему с просьбой разрешить спорные вопросы, которые не удается согласовать в обычном порядке. Так было, например, в случае с «Повесткой дня 2000»: для того чтобы принять решение о бюджетных расходах на несколько лет вперед и реформе нескольких направлений политики ЕС, требовалась политическая воля, которую могли проявить лишь высшие руководители государств — членов ЕС.

Более того, Договор предоставляет главам государств и правительств возможность непосредственно включаться в официальный процесс принятия решений, действуя в качестве «Совета, собравшегося на уровне глав государств и правительств». В частности, именно такой порядок был установлен Маастрихтским договором для окончательного определения круга государств, которые должны были стать первоначальными участниками Экономического и валютного союза.

Вмешательство Европейского совета предусмотрено и в рамках продвинутого сотрудничества, если одно из государств-членов применяет свое право вето. В этом случае для принятия решения также требуется единогласие государств-членов.

Аналогичный порядок установлен и в области общей внешней политики и политики безопасности. Предположим, что одно из государств-членов, ссылаясь на важные причины национальной политики, потребует, чтобы решение по рассматриваемому вопросу принималось на основе единогласия, а не квалифицированного большинства. В этом случае Совет может, действуя на основе квалифицированного большинства, обратиться к Европейскому совету с просьбой рассмотреть вопрос по существу и принять решение на основе единогласия, то есть перенести вопрос на рассмотрение высшей политической инстанции.

Именно «Совет, собравшийся на уровне глав государств и правительств», уполномочен рассмотреть обращение одной трети государств-членов или Европейской комиссии и при наличии положительного мнения Европейского парламента констатировать серь-

езное и систематическое нарушение государством-членом принципов, содержащихся в статье 12 (1). Для этого требуется единогласное решение. Принятая в Ницце новая статья 214 возлагает на «Совет, собравшийся на уровне глав государств и правительств», задачу методом квалифицированного большинства определить кандидата, которого он собирается назначить председателем Европейской комиссии.

Таким образом, за время существования Европейского сообщества в статусе и функциях высших руководителей национальных государств — членов ЕС произошли качественные изменения. В первые годы существования ЕС интеграция была лишь одним из участков их деятельности. Практическая повседневная работа на этом участке была поручена специально выделенным чиновникам и парламентариям. Что касается высших руководителей государств, то их контакты были эпизодическими и главным образом двусторонними.

В настоящее время многосторонние контакты на высшем уровне в рамках ЕС приобрели систематический и постоянный характер, стали одним из главных предметов забот и усилий национальных политических лидеров. Их тесное, практически повседневное общение с коллегами формирует основные контуры национальной политики. Более того, оно меняет и природу интеграционной группировки, которая приобретает в лице глав государств и правительств своего рода «коллективное руководство», являющееся, наряду с наднациональными институтами, носителем общего интереса и политической воли Союза.

4.1.2. Институты Европейского сообщества

Европейский парламент (ЕП)

В первых редакциях основополагающих договоров собрание парламентариев, участвующих в работе интеграционных институтов, именовалось Ассамблеей. И для этого были все основания. В отличие от национальных парламентов, члены Ассамблеи не избирались населением — они назначались на свои посты соответствующими национальными законодательными органами.

И даже позже, когда были введены прямые выборы депутатов, а права Ассамблеи существенно расширены, собрание европарламентариев нельзя было назвать парламентом в собственном смысле слова. Во-первых, Ассамблея не имела (и не имеет до сих пор) законодательных функций. Во-вторых, она не располагает такими средствами демократического контроля в отношении органов исполнительной власти, которыми любой национальный парламент

наделен конституцией. И хотя с 1962 г. Ассамблея ЕС официально именуется Европейским парламентом, и это название узаконено основополагающими договорами, его природа остается двойственной. Как бы ни расширялись права Парламента, это положение сохранится до тех пор, пока в рамках ЕС не будет создан полноценный политический союз.

Члены Европейского парламента. Члены Европейского парламента избираются сроком на пять лет. Первые прямые выборы в Европейский парламент состоялись в июне 1979 г. Европейский парламент созыва 1999–2004 гг. состоит из 626 представителей, избранных населением государств — членов ЕС.

Места в Европейском парламенте распределяются следующим образом:

• Германия	99
• Франция, Италия и Великобритания	по 87
• Испания	64
• Нидерланды	31
• Бельгия, Греция и Португалия	по 25
• Швеция	22
• Австрия	21
• Дания и Финляндия	по 16
• Ирландия	15
• Люксембург	6

В связи с перспективой расширения ЕС число мест в будущем Европейском парламенте, где будут представлены 27 государств-членов, будет увеличено до 732. Однако представительство старых государств-членов все же будет сокращено для того, чтобы создать достаточное число мест для парламентариев вновь вступающих в ЕС государств. Распределение мест между отдельными странами будет выглядеть следующим образом:

• Германия	99
• Франция, Италия и Великобритания	по 72
• Испания, Польша	по 50
• Румыния	33
• Нидерланды	25
• Бельгия, Греция и Португалия	по 22
• Швеция	18
• Австрия и Болгария	по 17
• Дания, Финляндия и Словакия	по 13
• Ирландия и Литва	по 12
• Латвия	8
• Словения	7
• Люксембург, Кипр и Эстония	по 6
• Мальта	5

В расширенном парламенте еще больше возрастет недопредставленность крупнейших государств-членов. Так, если в Германии и Великобритании один депутат Парламента представляет 830 тыс. человек, то в Люксембурге и на Мальте, соответственно, — 73 и 75 тыс., то есть в 11 (!) раз меньше.

Новый порядок вступит в силу к выборам 2004 г. Поскольку Румыния и Болгария присоединятся к ЕС не ранее 2007 г., приходящиеся на их долю 50 мест в Парламенте будут временно поделены между старыми и новыми государствами-членами.

Еще Римским договором было установлено, что граждане государств — членов ЕС, проживающие в другом государстве-члене, имеют право избирать и быть избранными в Европейский парламент в стране проживания наравне с местными гражданами. Конкретный порядок осуществления этого положения был сформулирован в специальной директиве Совета.

Хотя основополагающими договорами предусматривается разработка предложений «относительно прямых всеобщих выборов в соответствии с единой для всех государств-членов процедурой», выборы в Европейский парламент до сих пор проводятся по правилам, которые устанавливаются на национальном уровне.

При выборах в Европейский парламент действует так называемое «правило несовместимости». На уровне Сообщества запрещено совмещение работы в Европарламенте и в каком-либо ином институте или органе ЕС. Это, в частности, означает, что членами Европарламента не могут быть члены правительств национальных государств. Вместе с тем право сообществ не запрещает совмещения функций депутата Европейского парламента и национального парламента. В соответствии с этим большинство государств — членов ЕС разрешают депутатам своих парламентов совмещать свою работу на родине с участием в работе Европейского парламента. Однако конституции Бельгии и Греции не допускают такого совмещения, и вновь избранные европарламентарии от этих стран должны выбрать один из двух постов — европейский или национальный.

Национальные правила выборов в Европейский парламент постепенно сближаются. Так, например, во всех государствах-членах выборы давно уже проводятся по пропорциональной системе. Исключение составляла лишь Великобритания, где вплоть до последних выборов применялась мажоритарная система. В настоящее время и в этой стране принят общеевропейский порядок голосования.

Тем не менее, несмотря на неоднократные попытки Европейского парламента добиться выполнения статьи 190 Римского договора о принятии единообразного порядка выборов, эти положения остались нереализованными. Более того, с учетом практического опыта и новых веяний в области соотношения национального и наднацио-

нального, в Амстердамском договоре статья 190 была изменена. Теперь речь идет о принятии не «единообразной» системы, а системы, «находящейся в соответствии с принципами, общими для всех государств-членов». Создать такую систему, разумеется, легче, чем полностью унифицировать выборы в Европейский парламент в странах, имеющих существенно отличающиеся друг от друга национальные избирательные системы.

И после своего избрания члены Европарламента продолжают испытывать определенную зависимость от властей своих национальных государств. Их финансовое обеспечение входит в компетенцию национальных государств. В результате размеры заработка европарламентариев из одних стран ЕС могут быть в два-три раза выше, чем заработки их коллег из других стран. Очевидно, что такое положение является ненормальным. Поэтому Европейский парламент создал систему дополнительных льгот, призванных несколько смягчить существующее неравенство. Эти льготы распространяются на покрытие расходов, непосредственно связанных с исполнением обязанностей члена Европейского парламента и социальным обеспечением европарламентариев и членов их семей. Во время своего пребывания на территории других государств-членов они пользуются парламентской неприкосновенностью.

Амстердамский договор предусматривает изменение существующего положения. Европейский парламент получил право установить статус и общие условия материального содержания своих членов. Для их утверждения необходимы положительное мнение Комиссии и единогласное решение Совета. Пока решение по этому вопросу не принято.

Организация работы Европейского парламента. Наиболее важными «действующими лицами» в Европейском парламенте являются парламентские фракции, или политические группы. Еще первая ассамблея, созданная в рамках ЕОУС, в свое время отказалась от национального принципа организации депутатов и создала систему «европейских партий». В соответствии с ныне действующим Регламентом Европейского парламента для создания фракции необходимо 23 депутата, если они принадлежат к двум государствам-членам; 18 депутатов, если они принадлежат к трем государствам-членам; 14 депутатов, если они принадлежат к четырем и более государствам-членам. Таким образом, правила работы ЕП поощряют всемерную интернационализацию политических групп.

К настоящему времени «европейские партии» вполне укоренились в политической жизни Европейского Союза. Они выступают как сплоченные политические силы на европейских выборах. Политические группы образуют отлаженный механизм подготовки и принятия решений. Наиболее многочисленными и влиятельными являются группа европейской Народной партии (233 депутата) и

группа Партии европейских социалистов (179 депутатов). Большая часть времени заседаний ЕП распределяется между фракциями пропорционально их численности. Каждая фракция имеет свой секретариат и административно-технический персонал.

Регламент ЕП допускает существование и независимых депутатов, не принадлежащих ни к одной из политических групп. Они имеют те же права и возможности, что и члены фракций.

Работой парламента руководят Президент, Бюро и Конференция президентов.

Президент Европейского парламента избирается сроком на два с половиной года. Он руководит работой Парламента и представляет его как в отношениях с другими институтами ЕС, так и во внешних сношениях.

Парламент избирает также 14 вице-президентов, которые вместе с Президентом ЕП образуют Бюро Европейского парламента. Бюро решает все вопросы административного и финансового характера, связанные с работой ЕП.

Президенты политических групп и Президент Европарламента образуют **Конференцию президентов**. Этот орган руководит всей политической деятельностью Парламента. Его члены участвуют в подготовке повестки дня и процедуры устных вопросов. Помимо всего прочего, они определяют распределение времени, отведенного на обсуждение. Независимые депутаты делегируют двух своих представителей на заседания Конференции президентов, но без права голоса.

Работа Парламента организуется в рамках ежегодных сессий. Каждый год во второй вторник марта Парламент устанавливает график своих заседаний в течение данной сессии. Внеочередные заседания могут быть созваны по требованию большинства депутатов, Комиссии или Совета, а также одной трети членов, в случае если на это дает свое согласие Конференция президентов.

Депутаты работают в следующих парламентских комиссиях: внешняя политика; права человека; безопасность и оборона; бюджет; бюджетный контроль; права и свободы граждан; юстиция и внутренние дела; экономика и валютные проблемы; Единый внутренний рынок; промышленность, внешняя торговля, научные исследования и энергетика; занятость и социальные проблемы; окружающая среда, здравоохранение и защита прав потребителя; сельское хозяйство и развитие сельской местности; рыбная промышленность; региональная политика, транспорт и туризм; культура, молодежь, образование, средства массовой информации и спорт; развитие и международное сотрудничество; конституционные проблемы; права женщин и равенство возможностей; комиссия петиций. Главная задача комиссий — это обсуждение законопроектов, подготовленных Европейской комиссией, и инициативных документов Европей-

ского парламента. По каждому вопросу, переданному на рассмотрение комиссии, по соглашению между политическими группами назначается докладчик. Его доклад обсуждается в комиссии и после внесения поправок ставится на голосование. Текст, одобренный комиссией, передается на рассмотрение пленарного заседания.

Помимо постоянных парламентских комиссий Парламент может создавать подкомиссии, временные комиссии или комиссии по расследованию тех или иных вопросов, которые могут изучать не только деятельность интеграционных институтов, но и действия государств-членов в той части, в которой они касаются реализации политики ЕС. Такого рода комиссии создаются крайне редко. До сих пор было лишь два прецедента такого рода: в 1966 г. Европарламент создал комиссию по расследованию режима транзита на территории ЕС, а в 1997 г. — по вопросам борьбы с «коровым бешенством».

Местами работы Европейского парламента являются Страсбург, Брюссель и Люксембург. Согласно специальному приложению к Амстердамскому договору, Европейский парламент располагается в Страсбурге, где проводятся его ежемесячные пленарные заседания, включая и заседание по вопросам бюджета. Дополнительные пленарные заседания проводятся в Брюсселе. Парламентские комиссии располагаются в Брюсселе. Генеральный секретариат Европейского парламента и его службы располагаются в Люксембурге.

Политическая привлекательность подобного плюрализма очевидна. Однако с практической точки зрения это создает огромные проблемы. Европарламентарии и 1300 сотрудников секретариата ЕП постоянно кочуют между Люксембургом, Страсбургом и Брюсселем. Специальные грузовики перевозят вслед за ними 90 тонн документов, необходимых для проведения пленарных заседаний и заседаний комиссий. Между правительствами Франции, Бельгии и Люксембурга, а также властями городов, принимающих у себя Европарламент, идет острое соперничество за расширение своих прав в этом сложном процессе.

Правилами голосования в Европейском парламенте установлено, что кворум, необходимый для принятия решений, требует присутствия не менее трети депутатов. Кворум не требуется при проведении дебатов, утверждении повестки дня и протоколов заседаний. Общим правилом является принятие решений абсолютным большинством голосов депутатов, принимающих участие в голосовании. В отдельных случаях требуется абсолютное большинство голосов всех членов Парламента, то есть 314 голосов. Голосование, как правило, проводится посредством поднятия руки, а в тех случаях, когда возникают сомнения, — при помощи электронной системы голосования.

Задачи и полномочия. Европейский парламент располагает законодательными, бюджетными и контрольными правами. Они реализуются посредством следующих инструментов:

- Участия в законодательном процессе (см. раздел 4.2. «Система принятия решений»).
- Создания временных комиссий по расследованию случаев нарушения права сообществ или плохого управления его применением. Для создания такого рода комиссий требуется просьба одной четверти депутатов. Рамки их деятельности ограничены. Во-первых, они носят временный характер и прекращают свое существование после представления заключительного доклада. Во-вторых, проводимые ими расследования не должны мешать деятельности других институтов и органов ЕС, которые занимаются данным вопросом в соответствии со своей компетенцией, установленной Договором. Например, парламентская комиссия не имеет права опровергать выводы Счетной палаты. В-третьих, не подлежат парламентскому расследованию дела, находящиеся на рассмотрении судебных органов.
- Рассмотрения петиций и назначения Омбудсмана (*investigator*) — независимого должностного лица, наделенного правом принимать жалобы от любого гражданина ЕС, проводить расследования, посылать запросы в любую организацию системы сообществ и направлять Парламенту и заинтересованной организации свое мнение и свои предложения по данному вопросу.
- Поддачи устных и письменных вопросов. В соответствии с Договором Комиссия обязана давать устные или письменные ответы на вопросы Европарламента или отдельных его членов. Получив ответ Комиссии, Парламент может провести дебаты по затронутому вопросу. Хотя Договор не дает Парламенту права направлять вопросы в Совет, на практике Парламент ставит их и перед Советом, а также перед государством, председательствующим в Совете. Начиная с 1973 г. для ответа на вопросы выделено специальное время в ходе пленарных заседаний.
- Рассмотрения ежегодного Общего доклада Комиссии, который представляется в Парламент в начале марта. В качестве приложения Комиссия представляет также особые доклады о положении в сельском хозяйстве ЕС, о развитии социальной обстановки, о политике в области конкуренции и о деятельности Регионального фонда. Эти документы носят информационный характер и не обсуждаются на заседаниях. Политические дебаты по принципиальным вопросам деятельности Комиссии проводятся в начале года по случаю представления председателем Комиссии ежегодной программы ее законодательной деятельности.
- Правил процедуры. Исторически правила процедуры, принимаемые самим Парламентом, использовались им для расши-

рения собственных полномочий. Некоторые из приобретенных таким образом прав были затем утверждены законодательно при пересмотрах основополагающих договоров, другие так и остались пожеланиями Парламента, которые не являются обязывающими для других институтов.

- Вотума недоверия Комиссии. Договор предоставляет Европейскому парламенту право отправить в отставку всю Комиссию целиком в случае несогласия с ее деятельностью. Это право представляет собой самое мощное орудие контроля, находящееся в распоряжении Парламента. Хотя предложения использовать это право несколько раз вносились на рассмотрение Парламента, на практике этого ни разу не случилось.
- Назначения председателя и членов Комиссии. После того как руководители государств-членов единогласно примут решение относительно кандидатуры нового председателя Европейской комиссии, она направляется на утверждение Европейского парламента. Утверждению предшествуют выступление кандидата на пленарном заседании ЕП и дебаты. Члены Комиссии назначаются правительствами государств-членов без консультации с Парламентом, но по согласованию с будущим председателем Комиссии. Парламент утверждает состав Комиссии в целом, коллективно. Парламент может проявить желание, чтобы будущие члены Комиссии встретились с соответствующими парламентскими комитетами и комиссиями. И такие встречи действительно происходят, приобретая иногда конфликтный характер. Так было, например, при назначении некоторых членов Комиссии Р.Проди.
- Участия в бюджетной процедуре (см. раздел 4.3. «Бюджет Сообщества»).
- Участия в судебных процедурах. Хотя Договор наделяет правом подачи исков в Суд ЕС лишь Совет и Комиссию, Суд ЕС признал за Парламентом право оспаривать решения Совета в том случае, если, по мнению Парламента, эти решения нарушают его прерогативы.

Совет Союза

В отличие от Европейского парламента и других институтов ЕС, которые по природе своей являются наднациональными, Совет служит тем звеном в системе Европейского Союза и Европейского сообщества, где полномочные представители национальных государств защищают свои национальные интересы и принимают решения, лишь в конечном счете воплощающие общий интерес ЕС.

Главная миссия Совета состоит в практической реализации Договора в сотрудничестве с Европейской комиссией и при участии

Европейского парламента. Договор определяет компетенцию и порядок работы Совета. Он является рамочным документом, на основе которого Совет, действуя в качестве законодательного органа, принимает новые юридические нормы. Кроме того, Совет уполномочен координировать общую экономическую политику государств-членов.

Состав Совета. Совет состоит из представителей каждого государства на уровне министров, уполномоченных представлять данное государство.

Хотя Совет — один, его состав не является постоянным. Более того, этот состав обязательно меняется в зависимости от вопросов, которые рассматриваются и решаются на его заседаниях: общие вопросы; сельское хозяйство; экономика и финансы; охрана окружающей среды; транспорт и телекоммуникации; занятость и социальная политика; рыболовство; промышленность и энергетика; юстиция, внутренние дела и гражданская оборона; внутренний рынок; потребители и туризм; наука и техника; бюджет; культура; развитие; образование и молодежь; здравоохранение. В заседаниях Совета принимают участие министры, отвечающие за соответствующие направления в правительствах своих государств. Некоторые из составов Совета собираются на свои заседания редко, эпизодически; другие, напротив, заседают практически постоянно (например, Совет по общим вопросам в составе министров иностранных дел).

В тех случаях, когда рассматриваемые проблемы затрагивают компетенцию нескольких министерств, в заседаниях Совета участвуют несколько министров (например, министры иностранных дел, экономики и финансов). Роль координатора такого рода совместных заседаний возложена на Совет по общим вопросам.

Наряду с официальными заседаниями Совета, в последнее время все чаще практикуются неофициальные встречи министров с целью совместного осмысления стоящих перед Союзом проблем и свободного обмена мнениями.

Организация работы Совета. Работу Совета, как и Европейского совета, организует и направляет государство, председательствующее в Совете в данный момент. Каждые шесть месяцев происходит ротация председательства в Совете. После последнего расширения ЕС установлен следующий порядок ротации: Франция, Испания, Италия, Ирландия, Нидерланды, Люксембург, Великобритания, Австрия, Германия, Финляндия, Португалия, Франция, Швеция, Бельгия, Испания, Дания, Греция.

Формально полномочия государства, председательствующего в Совете, ограничены. Это созыв Совета по своей собственной инициативе, по инициативе Комиссии или одного из государств-членов; определение повестки дня; постановка вопроса на голосование и

редактирование протоколов заседаний. Однако в рамках этих чисто технических функций государство, председательствующее в Совете, играет огромную политическую роль.

Государства — члены ЕС заранее готовятся к выполнению обязанностей председателя. Разрабатывается концепция работы, которая, согласно сложившейся практике, призвана наложить отпечаток на всю деятельность и дальнейшее развитие ЕС. Государства-члены соревнуются друг с другом в выдвижении стратегических идей, которые служат предметом рассмотрения Европейского совета в период их председательства. Государство, председательствующее в Совете, руководит работой всех вспомогательных органов, действующих в его рамках. Оно выполняет функции посредника при возникновении разногласий между национальными государствами и играет определяющую роль в поиске компромиссных решений. Государство-председатель представляет Совет в Европарламенте. В рамках общей внешней политики и политики безопасности государство, председательствующее в Совете, отвечает за осуществление внешнеполитических мероприятий и внешнее представительство Европейского Союза. Его представители выступают от имени Союза на международных совещаниях и конференциях.

Совету в его работе помогает Генеральный секретариат. Его возглавляет Генеральный секретарь, который является одновременно **Высоким представителем Европейского Союза по вопросам внешней политики и политики безопасности**. Практическое руководство работой Генерального секретариата осуществляет заместитель Генерального секретаря. Оба этих чиновника назначаются Советом: в настоящее время на основе единогласия, а после вступления в силу Ниццкого договора на основе квалифицированного большинства.

Генеральный секретариат обеспечивает преемственность работы Совета и координацию различных ее направлений. Генеральный секретариат готовит протоколы заседаний Совета, которые затем подписываются представителем государства-председателя и Генеральным секретарем (или его заместителем).

Ключевую политическую роль в работе Совета играет **Комитет постоянных представителей (КОРЕПЕР)**, основной задачей которого является подготовка проектов решений Совета. Он включает постоянных представителей (послов) государств-членов (КОРЕПЕР-2), которые занимаются политическими аспектами готовящихся решений, и их заместителей (КОРЕПЕР-1), осуществляющих техническую работу над текстами.

Все пункты повестки дня Совета (за исключением чрезвычайных) подлежат обязательному предварительному рассмотрению Комитетом постоянных представителей. Вначале послы свободно высказывают точку зрения своих государств по обсуждаемому вопросу, а затем, в случае возникновения расхождений, пытаются сблизить и

согласовать позиции, запрашивая, если это необходимо, согласие своих правительств. В результате на рассмотрение Совета выносятся две группы вопросов.

Группа А включает вопросы, по которым нет ни политических, ни технических расхождений. В ходе заседания Совета председательствующий спрашивает своих коллег, есть ли какие-либо вопросы по каждому из текстов, входящих в группу А. Если никто не требует слова, текст считается принятым без обсуждения и голосования. Если какая-либо делегация выражает сомнение в обоснованности отнесения текста к группе А, он отправляется на новое рассмотрение в КОРЕПЕР.

Группа В включает тексты, в работе над которыми выявились политические или технические трудности, требующие решения на уровне министров. Эти тексты ставятся на обсуждение и голосование. Если министрам не удастся прийти к согласию, вопрос передается на дальнейшую проработку на уровне экспертов.

Благодаря эффективной работе КОРЕПЕР 75–80% решений Совета принимаются без голосования.

Европейская комиссия (Комиссия европейских сообществ — КЕС)

Европейская комиссия является центральным элементом в системе интеграционных институтов, поскольку именно она представляет и защищает общий интерес Европейского сообщества. Комиссия является гарантом Договора: она контролирует его выполнение государствами-членами как в рамках Сообщества, так и в пределах их национальных территорий. Эта функция Комиссии подкреплена предоставленными ей широкими полномочиями: исключительным правом инициативы в законодательном процессе, правом контроля и правом наложения санкций.

Состав и структура Европейской комиссии. Согласно статье 213 Договора, члены Комиссии назначаются по признаку их общей компетенции. При назначении кандидаты обязаны представить доказательства своей независимости. Этому вопросу и в теории, и на практике придается большое значение. В статье 213 (2) говорится: «Для соблюдения общих интересов Сообщества члены Комиссии полностью независимы в выполнении своих обязанностей».

При выполнении своих обязанностей они не запрашивают и не принимают инструкций от какого бы то ни было правительства или от иного органа. Они воздерживаются от всяких действий, несовместимых с их обязанностями. Каждое государство-член обязуется уважать этот принцип и воздерживаться от попыток повлиять на членов Комиссии при выполнении ими своих обязанностей».

В течение всего срока своего пребывания на посту член Комиссии не может осуществлять никакой другой профессиональной деятельности как за вознаграждение, так и безвозмездно.

Председатель и члены Комиссии назначаются на свои посты сроком на пять лет с правом повторного назначения.

Отдельный член Комиссии может прекратить свою деятельность либо добровольно, либо вследствие освобождения от должности. Решение об освобождении от должности принимается Судом ЕС по просьбе Совета и Комиссии, если член Комиссии не отвечает более предъявляемым требованиям либо совершил серьезный проступок (статья 216). Члены нынешней Европейской комиссии, приступая к исполнению своих обязанностей, впервые взяли на себя обязательство добровольно подать в отставку, если председатель Комиссии обратится к ним с такой просьбой. Обращение председателя должно быть одобрено всей Комиссией. После ратификации Ниццкого договора это положение приобретет характер законодательной нормы.

Комиссия в полном составе может прекратить свою деятельность в трех случаях:

- В связи с истечением срока полномочий.
- По решению Европейского парламента (чего не случилось ни разу с 1957 г.).
- В порядке добровольной коллективной отставки (как это произошло с Комиссией Жака Сантера в 1999 г.).

Согласно статье 213, по крайней мере один гражданин каждого государства — члена ЕС должен входить в состав Комиссии. При этом одно государство не должно быть представлено более чем двумя гражданами.

После каждого расширения ЕС общее число членов ЕС менялось. В Сообществе шести государств насчитывалось девять членов Комиссии, в Сообществе девяти — тринадцать, в Сообществе двенадцати — семнадцать, в Сообществе пятнадцати — двадцать. Пять крупнейших государств — членов ЕС имеют по два представителя.

В одном из приложений к Ниццкому договору установлен будущий порядок формирования Комиссии, который вступит в силу после завершения готовящегося ныне расширения Сообщества. В следующем составе Комиссии, которая приступит к своим обязанностям в январе 2005 г., все государства будут иметь по одному представителю. «Потолок» общей численности Комиссии составит 27 человек, он ни при каких обстоятельствах не может быть превышен. При подписании договора о присоединении к ЕС 27-го государства-члена будет принят порядок равноправной ротации при назначении членов Европейской комиссии, который будет применяться после того, как число членов ЕС превысит 27.

Председателю и членам Комиссии помогает в их работе аппарат КЕС, который насчитывает в настоящее время 22 тыс. служащих. Аппарат КЕС включает:

- Общие службы (Евростат, Бюро публикаций, Европейское бюро по борьбе с мошенничеством, пресс-служба, генеральный секретариат).
- Генеральные директораты, отвечающие за отдельные направления политики ЕС (экономические и финансовые вопросы, сельское хозяйство, общий центр исследований, конкуренция, образование и культура, занятость и социальные вопросы, энергетика и транспорт, предприятия, охрана окружающей среды, налоги и таможенный союз, юстиция и внутренние дела, внутренний рынок, рыболовство, региональная политика, научные исследования, здравоохранение и защита потребителя, информационное общество).
- Генеральные директораты, отвечающие за внешние сношения (торговля, развитие, расширение, «Евразид», Бюро гуманитарной помощи, внешние сношения).
- Внутренние службы (бюджет, финансовый контроль, кадровая и административная служба, общая служба устного перевода и конференций, служба письменных переводов, юридическая служба).

Суд ЕС

Суд ЕС выполняет три основные функции:

- Обеспечивает беспристрастное, свободное от политических соображений применение права сообществ.
- Игрет роль арбитра в отношениях между государствами-членами, государствами-членами и институтами сообществ, между самими интеграционными институтами.
- Обеспечивает единообразное толкование и применение права сообществ в государствах-членах.

В состав Суда входят 15 судей. В Договоре ничего не говорится об их национальности. Поэтому теоретически членом Суда ЕС может быть и гражданин третьей страны. Однако на практике судьи назначаются с общего согласия государств-членов по одному от каждого государства. Число судей обязательно должно быть нечетным, для того чтобы обеспечивалось принятие решений большинством голосов. Поэтому если число государств-членов является четным, дополнительно назначается еще один судья.

Договором устанавливается, что Суд, как правило, заседает в полном составе. Однако он может создавать палаты из своих членов по три, пять или семь судей в каждой для проведения ряда предварительных мероприятий по подготовке судебного разбирательства или рассмотрения некоторых категорий дел в соответствии со специально разработанной для этих случаев процедурой.

Суду оказывают содействие девять юридических советников (или, как их еще называют, генеральных адвокатов). По сложившейся негласной традиции четыре юридических советника назначаются Германией, Францией, Великобританией и Италией, а остальные являются гражданами других государств-членов. Порядок назначения и освобождения от должности, служебное положение и вознаграждение юридических советников соответствуют уровню членов Суда ЕС.

Функция юридического советника состоит в том, чтобы, изучив вместе со своим юридическим секретарем дело, поступившее на рассмотрение Суда, подготовить полностью беспристрастное, независимое и мотивированное заключение. В судебном заседании после выступления сторон юридический советник представляет свое заключение. Оно не является обязательным для Суда, но судьи, естественно, чрезвычайно внимательно относятся к мнению юридического советника.

Члены Суда и юридические советники назначаются сроком на шесть лет «из числа независимых лиц с безупречной репутацией, которые обладают квалификацией, необходимой для назначения на высшие судебные должности в их странах, или являются юридическими экспертами высокой и общепризнанной квалификации» (статья 223). Каждые три года состав судей и юридических советников обновляется наполовину. При этом допускается повторное назначение должностных лиц, полномочия которых истекли. Председатель Суда избирается судьями из своего состава сроком на три года.

Порядок работы Суда способствует укреплению его независимости. Решения Суда имеют форму единого акта — оглашение особых мнений отдельных судей не практикуется. Каждый из судей присягает хранить тайну судебных совещаний. Поэтому то, как голосовали отдельные судьи, остается неизвестным.

Характерная черта Суда ЕС заключается в том, что он является судом первой и последней инстанции: его решения носят окончательный характер и не подлежат обжалованию. Это, естественно, налагает особую ответственность на его членов.

В 1989 г. в соответствии с Единым европейским актом при Суде ЕС был создан Суд первой инстанции. Цель этого шага состояла в том, чтобы уменьшить число дел, рассматриваемых Судом ЕС, и позволить ему сосредоточиться на делах, имеющих политическое или конституционное значение. Разграничение полномочий было установлено рядом решений Совета. В настоящее время юрисдикция Суда первой инстанции ограничена. Все иски, которые подаются государствами-членами, институтами Сообщества и Европейским центральным банком, а также запросы, поступающие в преюдициальном порядке, рассматриваются только Судом ЕС.

Ниццкий договор (новая статья 225) существенно расширил полномочия Суда первой инстанции. После того как соответствующие положения Договора вступят в силу, Суд первой инстанции будет уполномочен рассматривать все иски, которые подаются в соответствии со статьями 230 (иски об отмене), 232 (иски о бездействии), 235 (иски о возмещении ущерба), 236 (споры между Сообществом и его служащими) и 238 (арбитражная оговорка), за исключением тех дел, которые согласно Уставу должны рассматриваться Судом ЕС. Суд первой инстанции получит также право решать некоторые вопросы в преюдициальном порядке.

В состав Суда первой инстанции входят 15 судей. Суд может заседать в полном составе или в составе палат из трех или пяти судей (в зависимости от характера рассматриваемых дел). В Суде первой инстанции нет юридических советников — дела рассматриваются непосредственно судьями.

Решения Суда первой инстанции могут быть обжалованы в Суде ЕС. Основания апелляции ограничены: отсутствие компетенции, процессуальные нарушения, нарушения права сообществ. Апелляции могут быть поданы либо стороной в процессе, либо государством-членом или институтом Сообщества, даже если они не являются стороной в процессе, но считают, что решение Суда первой инстанции прямо ущемляет их интересы. В случае, если Суд ЕС принимает апелляцию, он может либо сам вынести решение, либо вернуть дело в Суд первой инстанции на новое рассмотрение (в этом случае новое решение Суда первой инстанции является окончательным).

В Суд ЕС (включая и Суд первой инстанции) могут обращаться национальные суды, граждане и частные компании, государства-члены и институты Сообщества. Существуют следующие основные типы обращений:

- Просьба о рассмотрении дела в преюдициальном порядке.
- Прямой иск.
- Апелляция в отношении санкций, примененных в соответствии с правом сообществ.
- Иск по обеспечению принудительного исполнения.
- Просьба дать заключение по вопросу, относящемуся к толкованию или применению нормы права сообществ.

С просьбами о рассмотрении дел в преюдициальном порядке, как уже отмечалось, могут обращаться лишь национальные суды. Такая необходимость возникает, если иск, поданный в национальный суд, по мнению суда, затрагивает право сообществ. Перед Судом ЕС могут быть поставлены вопросы трех типов: толкование норм права сообществ, влияние этих норм на национальную правовую систему или же легитимность того или иного акта Сообщества. О результатах рассмотрения Суд ЕС сообщает в соответствующий нацио-

нальный суд. Мнение Суда ЕС является обязательным. Однако он не выносит решения по данному иску — решение принимается судом, в который данный иск подан. Мнение Суда ЕС принимается национальным судом как общая норма права, в соответствии с которой и разрешается находящийся на рассмотрении спор.

Прямые иски классифицируются в первую очередь в зависимости от того, кто выступает в качестве ответчика — Сообщество или государства-члены. Существует множество причин, по которым возбуждаются иски против Сообщества. Это, во-первых, иски о рассмотрении дел в порядке судебного надзора, имеющие своей целью либо аннулировать акт Сообщества, либо обязать институт Сообщества принять акт, который не был принят им ранее (иски об отмене или в связи с бездействием). Такого рода иски могут подаваться одним из государств-членов, другим институтом Сообщества или (в некоторых случаях) частным лицом или фирмой. Во-вторых, это иски о возмещении ущерба при недоговорной ответственности. В-третьих, это иски в связи с контрактами, предъявленные частными лицами или компаниями. Иски, поданные частными лицами или компаниями, как правило, рассматриваются в Суде первой инстанции.

Иски по обеспечению принудительного исполнения подаются против государств-членов в случае, если они предположительно нарушили право сообществ. По Договору в качестве истца может выступать либо Комиссия, либо одно из государств-членов. На практике такого рода иски почти всегда предъявляются Комиссией.

Иногда институты Сообщества или государства-члены обращаются в Суд ЕС с просьбой дать рекомендательное заключение относительно толкования или применения норм права сообществ или соответствия этим нормам тех или иных проектов актов или договоров. Хотя постановления Суда, которые принимаются в связи с такого рода обращениями, носят рекомендательный характер, они имеют вполне определенные юридические последствия. Например, если, по мнению Суда, положения заключенного Сообществом договора противоречат праву сообществ, он может вступить в силу лишь при условии изменения соответствующих правовых норм.

Основополагающие договоры предоставляют Суду ЕС довольно ограниченную юрисдикцию. Однако с момента своего создания Суд ЕС расширительно толковал свои полномочия. Исходя из общего интереса Сообщества, он стремился своими специфическими средствами всемерно содействовать развитию европейской интеграции. Его усилия шли в трех основных направлениях: укрепление Сообщества, в первую очередь его наднационального начала; расширение сферы и повышение эффективности права сообществ; расширение полномочий интеграционных институтов. В русле этой деятельности Суд ЕС вышел далеко за пределы своей компетенции,

установленной Договором. С этим молчаливо согласились институты сообществ и государства-члены. В результате параллельно с политическим шел юридический процесс развития интеграции, основные вехи которого наложили глубокий отпечаток на историю Европейского сообщества и Европейского Союза.

Счетная палата (или Палата аудиторов)

Счетная палата Европейских сообществ была создана Брюссельским договором 22 июля 1975 г. Необходимость учреждения такого органа была вызвана тем, что Сообщество получило в свое распоряжение собственные финансовые средства, а Европейский парламент приобрел бюджетные и контрольные права. Счетная палата приступила к своей деятельности в 1977 г. Ее штаб-квартира находится в Люксембурге. Маастрихтским договором ее статус был повышен: Счетная палата стала одним из институтов Сообщества, хотя, в отличие от других институтов, она не принимает участия в законодательном процессе. Амстердамский договор еще более укрепил положение Счетной палаты, предоставив ей право защищать свои prerogatives в Суде ЕС.

Счетная палата имеет две основные функции: 1) осуществление контроля за финансовой деятельностью всех институтов, органов и организаций, входящих в систему ЕС; 2) предоставление своего мнения в рамках процедуры принятия регламентов финансового характера и по запросам других институтов Сообщества.

В состав Счетной палаты входит по одному представителю от каждого государства-члена. Их независимость должна быть вне всяких сомнений. Они назначаются единогласным решением Совета (после вступления в силу Ниццкого договора — квалифицированным большинством голосов) после консультации с Европейским парламентом. Срок пребывания аудиторов на своем посту — шесть лет с возможностью продления.

Работа и выводы Счетной палаты носят строго коллегиальный характер. Решения принимаются простым большинством голосов. Вместе с тем для решения конкретных задач могут создаваться сектора. Счетная палата сама определяет порядок своей работы. Для руководства ею избирается председатель (на три года с возможностью продления срока).

Счетная палата проверяет отчеты о всех доходах и расходах Сообщества. Она устанавливает законность и правильность полученных доходов и их расходования, а также правильность управления финансами ЕС. Счетная палата информирует о своих выводах Европейский парламент. Ежегодно издается доклад Счетной палаты, который направляется другим институтам сообществ и публикуется в сборнике официальных документов ЕС.

4.1.3. Консультативные органы

Экономический и социальный комитет (ЭКОСОК)

Функция Экономического и социального комитета состоит в том, чтобы выражать интересы организованного гражданского общества посредством представления своего мнения по различным вопросам, стоящим в повестке дня Европейского сообщества. Мнения Комитета могут запрашиваться Комиссией, Советом и Парламентом.

Консультация с Экономическим и социальным комитетом является обязательной по вопросам сельского хозяйства, свободного движения трудящихся, права на жительство и экономическую деятельность, транспорта, сближения законодательств, социальной политики, региональных фондов, научных исследований, охраны окружающей среды, гармонизации налогообложения, а также занятости, социального законодательства, применения принципа равных возможностей и здравоохранения. Вопросы, касающиеся управления Экономическим и валютным союзом, напротив, не предусматривают никаких консультаций с Экономическим и социальным комитетом.

Помимо случаев, установленных Договором, Комиссия, Совет и Парламент могут обращаться к Комитету с просьбой высказать свое мнение и по другим вопросам, если они сочтут это целесообразным. В последние годы практика факультативных консультаций с Комитетом, особенно со стороны Комиссии, значительно расширилась. Кроме того, Экономический и социальный комитет может направить свое мнение в другие институты сообществ и по своей собственной инициативе.

В состав Экономического и социального комитета входят 222 человека. В соответствии с Ниццким договором это число может быть увеличено максимум до 350 человек. Германия, Франция, Великобритания и Италия имеют в Комитете по 24 представителя, Испания — 21, Австрия, Бельгия, Греция, Нидерланды, Португалия и Швеция — по 12 каждая, Дания, Ирландия и Финляндия — по 9 и Люксембург — 6 представителей. В соответствии со статьей 257 это «представители различных экономических и социальных групп, в том числе промышленников, фермеров, работников транспорта, коммерсантов, лиц свободных профессий и представителей обществности». На практике он состоит из представителей трех социальных партнеров — работодателей, наемных рабочих и других экономических и социальных категорий. Члены Комитета предлагаются правительствами государств-членов и утверждаются Советом на основе принципа единогласия (после вступления в силу Ницкого договора — на основе принципа квалифицированного большинства голосов). Срок их полномочий — четыре года с возможностью продления. На это время члены Комитета не освобождаются от своей основной работы.

В соответствии с Маастрихтским договором ЭКОСОК сам утверждает свой внутренний регламент. Он разрешает представителям работодателей, наемных рабочих и других экономических и социальных категорий на добровольной основе объединяться в свои, особые группы.

Во главе Комитета стоит председатель, который представляет Комитет в отношениях с институтами Сообщества и внешним миром. На эту должность всегда избирается руководитель одной из трех профессиональных групп. Руководители двух других групп автоматически становятся его заместителями. Кроме того, создается Бюро ЭКОСОК в составе 24 членов — по 8 от каждой из профессиональных групп. Бюро собирается раз в месяц. На него возложена задача подготовки, организации и координации всей деятельности Комитета. Члены Комитета распределены по специализированным секциям.

Комитет регионов

Комитет регионов был создан в соответствии с Маастрихтским договором. Его первое учредительное заседание состоялось 9–10 марта 1994 г.

Договором предусмотрены обязательные консультации институтов сообществ с Комитетом регионов по вопросам образования, культуры, здравоохранения, трансевропейских сетей, экономического и социального сплочения, деятельности структурных фондов, создания фондов сплочения и деятельности Европейского фонда регионального развития, а также занятости, социального законодательства, применения принципа равных возможностей, охраны окружающей среды, профессиональной подготовки, трансграничного сотрудничества и транспорта. Как и ЭКОСОК, Комитет регионов может высказывать свое мнение и по другим вопросам — либо по просьбе институтов Сообщества, либо по собственной инициативе.

В состав Комитета регионов входят представители регионов или местных административно-территориальных образований. Согласно уточнениям, внесенным Ниццким договором, члены Комитета регионов должны либо занимать выборную должность на региональном или местном уровне, либо быть политически ответственными перед региональными выборными ассамблеями. Число членов Комитета регионов и порядок их назначения определяются таким же образом, что и в случае ЭКОСОК. Комитет принимает свой собственный внутренний регламент. В соответствии с этим документом Комитет избирает председателя и бюро из 36 членов, в котором должен быть по крайней мере 1 представитель от каждого государства-члена. Пленарные заседания Комитета происходят один раз в три месяца.

4.1.4. Органы Экономического и валютного союза

Система органов Экономического и валютного союза была утверждена Маастрихтским договором в расчете на все государства — члены ЕС. Однако в реальной действительности участниками союза стали сначала 11 (позднее 12) государств. Поэтому наряду с органами, предусмотренными Договором, в которые входят все государства — члены ЕС, существует несколько образований, охватывающих лишь страны так называемого «евролэнда», или зоны евро. Это, естественно, осложняет управление Экономическим и валютным союзом и создает проблемы разграничения полномочий между теми и другими.

Европейский центральный банк (ЕЦБ)

Главным принципом деятельности Европейского центрального банка является его полная независимость. Статья 108 Договора гласит: «При осуществлении своих полномочий или выполнении задач и обязанностей, возложенных на них согласно настоящему Договору и Уставу ЕСЦБ, ни ЕЦБ, ни национальный центральный банк, ни члены их органов, принимающих решения, не обращаются и не получают указания от институтов или органов Сообщества, или от правительства какого-либо государства-члена, или от какого-либо другого органа. Институты и органы Сообщества и правительства государств-членов обязуются уважать этот принцип и не пытаться влиять на членов тех органов ЕЦБ, которые принимают решения, или национальных центральных банков, выполняющих свои задачи». Независимость национального центрального банка от правительства является непременным условием участия в Экономическом и валютном союзе.

ЕЦБ имеет свой собственный бюджет, не являющийся частью бюджета Сообщества. Сообщество не участвует в формировании капитала ЕЦБ. Он состоит из взносов национальных центральных банков, которые исчисляются в зависимости от численности населения и величины валового внутреннего продукта стран-участниц.

Высшим органом ЕЦБ является Совет управляющих. В него входят шесть членов Дирекции Банка и управляющие центральными банками 12 стран зоны евро. Председателем Совета является Президент ЕЦБ. Главная задача Совета — определение денежно-кредитной политики зоны евро.

Дирекция ЕЦБ состоит из Президента, вице-президента и четырех других членов. Все они назначаются единогласным решением глав государств и правительств зоны евро по рекомендации Совета и после консультации с Европейским парламентом и Советом управляющих ЕЦБ. Их мандат составляет восемь лет без права продления или повторного назначения. На Дирекцию возложена задача практического проведения в жизнь денежно-кредитной политики, утвержден-

ной Советом управляющих. В этом качестве Дирекция наделена правом давать инструкции национальным центральным банкам.

Общий совет состоит из Президента и вице-президента ЕЦБ, а также руководителей центральных банков всех 15 государств — членов ЕС. Общий совет является консультативным органом. Он осуществляет координацию деятельности банковских учреждений в рамках ЕС в целом и проводит подготовку к расширению зоны евро.

Аппарат ЕЦБ организован в генеральные дирекции, дирекции и отделы, которые курируют члены Дирекции ЕЦБ. Характерно, что сотрудники ЕЦБ могут набираться не только из числа граждан стран зоны евро, но и других государств — членов ЕС.

Европейская система центральных банков включает центральные банки всех 15 государств-членов. Параллельно сложилась и активно действует так называемая «система евро», в состав которой входят ЕЦБ и центральные банки лишь 12 стран зоны евро.

Пользуясь полной независимостью в своей оперативной деятельности, Европейский центральный банк находится, тем не менее, в определенных отношениях с другими институтами ЕС. ЕЦБ обязан публиковать сообщения о деятельности Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ) не реже одного раза в квартал. Ежегодно он представляет отчет Европейскому парламенту, Совету, Европейской комиссии и Европейскому совету. В нем содержится характеристика денежно-кредитной политики в предшествующем и текущем годах. Европейский парламент имеет право провести парламентские слушания по ежегодному отчету ЕЦБ.

ЕЦБ взаимодействует с Советом. С одной стороны, председатель Совета может участвовать в заседаниях Совета управляющих и Общего совета ЕЦБ. Он может вносить предложения на рассмотрение Совета управляющих, но не имеет права голоса. С другой стороны, Президент ЕЦБ приглашает на заседания Совета, на которых обсуждаются вопросы, затрагивающие деятельность ЕСЦБ. Это относится к заседаниям как ЭКОФИН, так и Совета евро.

Член Комиссии, отвечающий за экономические и финансовые вопросы, также может принимать участие в заседаниях Совета управляющих и Общего совета без права участвовать в голосовании.

4.1.5. Автономные агентства ЕС

Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)

Согласно статье 267 Договора, «задача Европейского инвестиционного банка состоит в том, чтобы содействовать, обращаясь за помощью к рынку капитала и используя свои собственные ресурсы, сбалансированному и устойчивому развитию общего рынка в интересах Сообщества».

Банк является самостоятельным юридическим лицом. Его акционерами являются государства-члены. Свои доли в уставном капитале Банка они оплачивают лишь примерно на 9%. Однако ответственность по обязательствам банка они несут в размере своей доли в уставном, а не в реально внесенном капитале.

Руководящие органы Банка включают Совет управляющих, Совет директоров и Комитет управления. Совет управляющих состоит из министров финансов государств-членов. Он разрабатывает общие директивы, касающиеся кредитной политики Банка; принимает решения относительно увеличения уставного капитала, выделения государствами-членами специальных льготных кредитов для финансирования отдельных проектов и предоставления займов для осуществления проектов на территориях вне Европы. Совет директоров состоит из 28 директоров и 16 заместителей, назначаемых каждым государством-членом и Европейской комиссией. Комитет управления включает Президента и семь вице-президентов, назначаемых Советом управляющих на шестилетний срок. Комитет управления занимается текущими делами под руководством Президента и под наблюдением Совета директоров.

Заемщиками могут быть как государства-члены, так и государственные и частные предприятия стран ЕС. Просьбы о предоставлении займов направляются в Банк либо непосредственно, либо через Комиссию или правительство соответствующего государства. Заявления рассматриваются Советом директоров на основе предложения Комитета управления. Перед тем как принимать решение, Банк обязан запросить мнение Комиссии и заинтересованного государства-члена. Если Комиссия выступает против предоставления займа, Совет директоров может, тем не менее, принять положительное решение, но только на основе единогласия (директор, представляющий Комиссию, воздерживается при голосовании).

По мере развития европейской интеграции конкретные направления деятельности Банка менялись. Первоначально Банк был призван обслуживать главным образом потребности Юга Италии. После кризиса 70-х годов и ряда последовательных расширений ЕС круг его клиентов значительно увеличился. В настоящее время три четверти займов направляется на цели развития относительно отсталых регионов ЕС. После вступления в силу Амстердамского договора в круг задач Банка были внесены некоторые коррективы. Среди его приоритетов появились: оказание помощи малому и среднему бизнесу, поддержка образования, здравоохранения, градостроительства и охраны окружающей среды, а также финансирование создания трансъевропейских сетей. Вместе с тем в соответствии с принципом субсидиарности Банк сосредоточивает свои усилия на финансировании проектов, представляющих интерес для нескольких государств, которые не могут быть осуществлены силами от-

дельных государств. Условием получения займов Банка является использование и других источников финансирования. Займы, предоставленные частным компаниям, гарантируются правительствами соответствующих государств-членов.

По Уставу ЕИБ является организацией, не преследующей цели получения прибыли. Однако в результате искусного управления активами в балансе Банка всегда имеется положительный остаток, который используется для дополнительного финансирования инвестиционных проектов.

Европейское полицейское бюро (Европол)

В 1995 г. представители государств-членов, действуя в соответствии с Договором о Европейском Союзе, подписали Конвенцию о Европоле. Она вступила в силу 10 октября 1998 г., после завершения ратификации всеми 15 государствами-членами.

Задачи Европола, установленные Договором, включают сбор, хранение, обработку, анализ и обмен необходимой информацией, включая информацию, имеющуюся в правоохранительных органах национальных государств.

Европейское агентство безопасности труда и охраны здоровья на рабочем месте

Агентство начало свою работу в 1996 г. Его штаб-квартира находится в Бильбао (Испания). Оно управляется директором и имеет Совет, состоящий из представителей правительств, работодателей и наемных рабочих государств-членов, а также представителей Европейской комиссии.

Задача Агентства состоит в том, чтобы поощрять улучшение условий труда. Оно призвано предоставлять в распоряжение институтов сообществ, государств-членов и всех, кто имеет отношение к этой проблематике, необходимую научную, техническую и экономическую информацию.

Бюро гармонизации на Едином внутреннем рынке

Бюро было создано 22 декабря 1993 г. и приступило к работе 1 апреля 1996 г. Его штаб-квартира находится в Аликанте (Испания).

Функция Бюро состоит в том, чтобы обеспечивать защиту торговых марок, дизайна и моделей на территории ЕС. Перед тем как выдать соответствующее свидетельство, Бюро проверяет, нет ли обстоятельств, препятствующих этому, например нет ли ранее поданных заявок такого рода. Защита предоставляется на десять лет с возможностью продления любому лицу, проживающему в одном

из государств-членов или в стране, являющейся стороной Парижской конвенции об охране промышленной собственности.

На всех стадиях процедуры есть возможность обжалования действий Бюро в Апелляционной палате. В свою очередь, решения Апелляционной палаты могут быть обжалованы в судах.

Защита ЕС не заменяет существующие национальные системы защиты. Экономические операторы имеют возможность выбрать одно из двух: либо защиту Сообщества, либо национальную защиту.

Европейское агентство по оценке медицинских продуктов

Агентство было создано в 1993 г. Его штаб-квартира находится в Лондоне.

Создание Агентства было продиктовано тем, что в 1993 г. принцип взаимного признания разрешений, выдаваемых национальными государствами, был распространен и на сферу фармацевтической продукции при условии обязательного арбитража Сообщества в случае возникновения разногласий между государствами-членами. Была разработана достаточно сложная процедура взаимного признания. Для того чтобы облегчить сбыт фармацевтической продукции в рамках Единого внутреннего рынка и по возможности избежать возникновения разногласий, Сообщество создало два возможных пути легализации новых лекарств: либо через существующие национальные органы с последующим взаимным признанием, либо через Европейское агентство по оценке медицинских продуктов.

Бюро ветеринарной и фитосанитарной инспекции и контроля

Создание Бюро в 1991 г. было результатом компромисса между сторонниками и противниками усиления контрольных функций Европейской комиссии. Функция инспекции и контроля была передана из генерального директората сельского хозяйства в генеральный директорат, занимающийся защитой прав и здоровья потребителей. Однако его штаб-квартиру разместили не в Брюсселе, а в Дублине (Ирландия), что, естественно, снижает эффективность его контрольных функций.

Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании

Центр начал свою работу в декабре 1993 г. Его штаб-квартира находится в Лиссабоне (Португалия). Центр является самостоятельным юридическим лицом. Его работа направляется Управляющим советом, директором и научным комитетом. Главная задача Центра состоит в том, чтобы снабжать Сообщество и государства-члены объективной, надежной и сравнимой информацией относительно распространения наркотиков и наркомании.

Европейский фонд обучения

Фонд со штаб-квартирой в Турине (Италия) был создан в 1990 г. специально для того, чтобы оказать помощь странам Центральной и Восточной Европы в развитии профессиональной подготовки. Его руководящими органами являются Управляющий совет, Консультативный комитет и директор.

Функция Центра состоит в определении потребностей в профессиональной подготовке, организации сбора и обмена информацией, изучении возможностей создания совместных предприятий, финансирования проектов, установлении условий финансирования, осуществлении контроля и выполнении других задач, которые могут быть поручены Центру Европейской комиссией.

Европейский центр развития профессиональной подготовки

Центр, штаб-квартира которого находится в Салониках (Греция), был учрежден в 1975 г. Центр является самостоятельным юридическим лицом. Его Управляющий совет состоит из представителей правительств, предпринимательских и рабочих организаций государств-членов, а также представителей Комиссии.

Европейский центр развития профессиональной подготовки — это научно-техническая организация, которой поручено развивать обмен информацией и опытом на уровне Сообщества, способствовать распространению документации, осуществлению исследовательских и экспериментальных проектов в интересах осуществления целей в области профессионального обучения, зафиксированных в Договоре.

Европейское агентство охраны окружающей среды

Штаб-квартира Агентства находится в Копенгагене (Дания). Его задача состоит в обеспечении Сообщества и государств-членов объективной и надежной информацией о состоянии окружающей среды и эффективности мер по ее охране в масштабах Сообщества. Конкретно Агентство выполняет следующие основные функции:

- Создает сеть информации и наблюдения.
- Предоставляет информацию, необходимую для выработки и проведения эффективной политики в области охраны окружающей среды.
- Собирает, проверяет и оценивает экологическую информацию.
- Интегрирует европейские информационные программы в международные.
- Распространяет информацию.
- Ускоряет разработку методики расчета ущерба, нанесенного окружающей среде.

Бюро ЕС по вопросам разнообразия растений

Бюро было создано в 1995 г. в связи с решением Совета и Парламента о сертификации продуктов, предназначенных для защиты растений (подобно фармацевтическим продуктам). Штаб-квартира Бюро находится в Анже (Франция).

Европейский центр мониторинга проявлений расизма и ксенофобии

Центр был создан в 1997 г. Перед ним была поставлена задача снабжать Сообщество и государства-члены объективной, надежной и сравнимой информацией относительно феномена расизма, ксенофобии и антисемитизма в масштабе ЕС. В частности, он призван изучать масштабы, динамику, корни и последствия этого феномена в области свободного перемещения людей, деятельности средств массовой информации, образования и профессиональной подготовки, культуры и свободного движения товаров.

Кроме того, в системе Сообщества имеется еще несколько автономных агентств, имеющих меньшее общественное значение.

4.2. СИСТЕМА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Договором установлено, что решения в Европейском сообществе обычно принимаются Советом по предложению Комиссии при различных формах участия Европейского парламента и в некоторых случаях — после консультаций с Экономическим и социальным комитетом и (или) Комитетом регионов. Решения осуществляются Комиссией (в пределах своей компетенции) и (или) государствами-членами.

Формула проста и понятна, но конкретные формы ее реализации чрезвычайно сложны и запутаны. В результате непосвященным процесс принятия решений в Европейском сообществе представляется загадочным и чрезмерно усложненным. Тем не менее, несмотря на нарекания общественности, система не меняется и даже становится еще более сложной. Это объясняется тем, что она представляет собой тщательно выверенный, «обкатанный» десятилетиями баланс интересов интеграционных институтов и государств-членов.

Инициатива

Как уже отмечалось выше, право инициативы является чрезвычайно важным и политически весомым. Тот, кто выступает с инициативой начала нормотворческого процесса, предопределяет предмет и основные параметры будущего решения. Если право инициативы является, к тому же, монополией одного института

(а именно, Комиссии), то обладатель права получает дополнительное преимущество — гарантию того, что никто другой не сможет сдвинуть с места рассмотрение данного вопроса в обход института, обладающего исключительным правом инициативы.

Комиссия совершенно автономна в выборе способа реализации права инициативы. Естественно, предварительно она проводит широкие консультации, но мнения, высказанные экспертами и другими организациями, не являются для нее обязательными. Однако логика политической жизни заставляет Комиссию еще до официального внесения предложения «проговаривать» его основные моменты с государствами-членами и Парламентом.

Никто, даже Совет, не может «приказать» Комиссии выступить с инициативой по какому-либо вопросу — он может лишь попросить Комиссию изучить тот или иной вопрос и представить свои предложения. Маастрихтский договор наделил таким же правом Европейский парламент. Для обращения к Комиссии с просьбой представить свои предложения требуется большинство голосов всех членов Парламента.

Предложения, вносимые Комиссией, не являются простыми проектами, которые Совет может изменять по своему вкусу. В принципе Совет может или принять, или отвергнуть предложение Комиссии. Для того чтобы изменить это предложение по существу, требуется единогласное решение Совета. Вместе с тем сама Комиссия может изменить свое предложение, пока оно находится на рассмотрении Совета, с учетом, например, мнений государств-членов, высказанных в КОРЕПЕР, или мнения Европейского парламента.

В руках Комиссии находится и такое сильное оружие, как право отзыва предложения. Оно используется в тех случаях, если вопрос утратил свою актуальность или Сообщество не заинтересовано более в его решении, но главным образом тогда, когда по ходу обсуждения становится ясно, что Совет, действуя единогласно, собирается внести такие поправки в предложение Комиссии, которые выхолостят его смысл.

Есть одна важная сфера, где право инициативы Комиссии несколько ограничено. Это проблематика Экономического и валютного союза.

В некоторых вопросах Комиссия «делит» свое право инициативы с Европейским центральным банком. Наиболее важные решения Совета принимаются на основе «рекомендации», а не «предложения» Комиссии. Речь идет о таких вопросах, как основные ориентиры экономической политики; действия в отношении государства, экономическая политика которого не отвечает этим ориентирам; существование в том или ином государстве чрезмерного бюджетного дефицита; переход к третьей фазе создания Экономического и валютного союза; валютная политика.

В принципе форма рекомендации сохраняет все основные черты предложения. Единственным отличием является то, что для изменения рекомендации Комиссии по существу не требуется единогласие — соответствующее решение может быть принято большинством голосов.

Исключением из сферы монополии Комиссии являются несколько вопросов, в которых Совет принимает свои решения непосредственно, без каких-либо предложений со стороны. Это: 1) назначение членов Экономического и социального комитета и Комитета регионов, 2) утверждение уставов отдельных органов, если это предусмотрено Договором, 3) утверждение размеров денежного вознаграждения членов Комиссии, Суда, Суда первой инстанции и Счетной палаты, 4) определение лингвистического режима Сообщества, 5) рассмотрение заявлений государств-членов о том, что оказание ими государственной поддержки отдельным предприятиям не противоречит правилам общего рынка.

Голосование в Совете

Первой сложностью в процессе принятия решений является существование трех различных процедур внутри самого Совета ЕС. Это:

- *Голосование простым большинством голосов.* В рамках этой процедуры все государства-члены равны, каждое из них обладает лишь одним голосом. Поэтому в настоящее время для принятия решения необходимо, чтобы за него проголосовали восемь из пятнадцати государств-членов.

- *Голосование квалифицированным большинством голосов.* Эта процедура предусматривает «взвешивание» голосов государств-членов в Совете. Веса определяются численностью населения, однако наименее населенным государствам предоставляется несколько дополнительных голосов. В настоящее время члены Совета располагают 82 голосами, а квалифицированное большинство состоит из 62 голосов. После вступления в ЕС первых 10 стран-кандидатов число голосов будет временно увеличено до 124. Критерии квалифицированного большинства останутся прежними. 1 января 2005 г. общее число голосов возрастет до 321. Германия, Франция, Великобритания и Италия будут иметь по 29 голосов, Испания и Польша — по 27, Нидерланды — 13, Бельгия, Венгрия, Греция, Португалия и Чехия — по 12, Австрия и Швеция — по 10, Дания, Литва, Ирландия, Словакия и Финляндия — по 7, Кипр, Латвия, Люксембург, Словения и Эстония — по 4, Мальта — 2 голоса. Квалифицированное большинство будет равно 232 голосам. В том случае, если предложение вносится Комиссией, необходимые 232 голоса должны быть поданы большинством государств-членов. Для того чтобы исключить возможность диктата многочисленных малых стран, крупней-

шие государства-члены настояли на принятии своего рода защитной оговорки. Любой член Совета может потребовать проверить, представляет ли квалифицированное большинство по данному вопросу 62% населения ЕС. Если окажется, что это условие не удовлетворено, решение не принимается.

- *Единогласие.* Процедура единогласия, как и процедура простого большинства голосов, базируется на принципе равенства государств-членов, каждое из которых, вне зависимости от своих размеров, имеет один голос. При этом каждое государство обладает правом вето. В отличие от процедуры квалифицированного большинства голос государства, воздержавшегося при голосовании, не учитывается и, следовательно, не служит препятствием для принятия решения.

Согласно статье 205, «Совет принимает решения большинством голосов его членов, если настоящий Договор не предусматривает иного». Таким образом, теоретически голосование большинством голосов должно было с самого начала быть общим правилом в Сообществе. Однако на самом деле оно применялось лишь в крайне ограниченных случаях. Господствующим был, бесспорно, принцип единогласия, особенно после принятия под давлением генерала де Голля так называемого Люксембургского компромисса 1965 г. В соответствии с принятым тогда решением государства-члены, объявив, что рассматриваемый проект решения затрагивает их жизненные интересы, получили право требовать обязательного поиска взаимоприемлемого компромисса. Хотя юридически Люксембургский компромисс не обладает обязательной силой, он в течение многих лет был политической догмой, которая неуклонно соблюдалась Советом.

Перелом в развитии системы принятия решений в ЕС наступил лишь с появлением Единого европейского акта. Он заметно расширил установленную Договором сферу применения процедуры квалифицированного большинства голосов. В частности, в соответствии с этой процедурой должны были приниматься все решения, касающиеся создания Единого внутреннего рынка. Маастрихтский, Амстердамский и Ниццкий договоры ознаменовали новый крупный шаг вперед в применении принципа квалифицированного большинства, главным образом за счет его применения в новых областях деятельности Сообщества, например в сфере Экономического и валютного союза.

Роль Европейского парламента

Первоначально право сообществ не предусматривало участия Парламента в законотворческом процессе. До сих пор имеется целый ряд важнейших областей деятельности Европейского Союза и

Европейского сообщества, в которых Парламент попросту отстранен от принятия решений: общая торговая политика, важнейшие аспекты функционирования Экономического и валютного союза, вторая и третья опоры ЕС. В тех областях, где Европейский парламент наделен полномочиями, существуют четыре формы его участия в процессе принятия решений: консультация, сотрудничество, совместное решение и согласие. Это, естественно, еще больше осложняет нормотворческий процесс в ЕС.

Консультация. Консультации с Парламентом упоминаются в нескольких статьях Единого европейского акта и Договора о Европейском Союзе. Юридически они являются обязательными лишь в тех случаях, когда это предусмотрено Договором. Однако в политической атмосфере, которая преобладает в Европейском Союзе сегодня, Совет и Комиссия предпочитают обязательно получить мнение Парламента, и форма консультации является весьма удобной для этой цели. Исключением являются лишь срочные, второстепенные или конфиденциальные вопросы.

Согласно толкованию Суда ЕС, хотя Совет и не связан мнением Парламента, он не может, запросив это мнение, принимать решение, не дожидаясь его представления. Одним из следствий обращения к Парламенту за консультацией является то, что Совет обязан провести повторную консультацию, если содержание окончательно принятого решения существенно расходится с тем текстом, по которому Парламент высказал свое суждение. Это правило не действует, если Совет принимает решение, по существу совпадающее с пожеланиями Парламента. Парламент может попросить о проведении повторной консультации, если в силу изменения обстоятельств предмет рассмотрения существенно изменился.

Сотрудничество. Процедура сотрудничества, предусмотренная статьей 252, была введена Единым европейским актом. В то время она означала настоящий прорыв в расширении полномочий Европейского парламента и Комиссии. В частности, ее принятие было равноценно введению системы «двух чтений» при рассмотрении предложений Комиссии. Комиссия приобрела при этом роль арбитра в отношениях между Парламентом и Советом.

Амстердамский договор сократил сферу применения процедуры сотрудничества в связи с тем, что одновременно была существенно расширена сфера совместного решения Совета и Парламента, еще более усиливая роль Парламента. Ожидалось, что Ниццкий договор вообще упразднит процедуру сотрудничества, но пока этого не произошло.

Совместное решение. Основы процедуры совместного решения, введенной Маастрихтским договором, установлены в статье 251. Она распространяется на целый ряд областей: единый внутренний рынок, научные исследования, охрану окружающей среды, образо-

вание, культуру, здравоохранение, защиту прав потребителя, трансевропейские сети. Амстердамский договор упростил эту процедуру для того, чтобы сделать ее более эффективной, быстрой и прозрачной. Одновременно была расширена сфера ее применения за счет вопросов борьбы против социального отторжения и борьбы с мошенничеством. По прошествии пяти лет после вступления в силу Амстердамского договора Совет может единогласным решением распространить эту процедуру и на проблематику нового, четвертого раздела Договора (визы, иммиграция, предоставление убежища).

Суть процедуры состоит в следующем.

В первом чтении Комиссия представляет свое предложение, по которому Совет принимает решение квалифицированным большинством голосов с учетом мнения Парламента. Перед Советом открыты два пути. Он может утвердить предлагаемый акт в том случае, если он согласен со всеми поправками, внесенными Парламентом, а также если Парламент не внес никаких поправок. Во всех прочих случаях Совет принимает так называемую общую позицию и передает ее Парламенту с объяснением причин, побудивших его принять эту позицию.

Общая позиция Совета в трехмесячный срок должна быть рассмотрена Европейским парламентом. В принципе возможны три исхода:

- Если Парламент одобряет общую позицию Совета абсолютным большинством голосов депутатов, участвующих в голосовании, или не принимает никакого решения по этому вопросу, Совет окончательно утверждает рассматриваемый акт в соответствии с общей позицией.
- Если Парламент отвергает общую позицию абсолютным большинством голосов своих членов, предлагаемый акт считается не принятым.
- Если Парламент абсолютным большинством голосов своих членов предлагает поправки к общей позиции, исправленный текст передается на рассмотрение Комиссии и Совета. Комиссия представляет свое мнение относительно поправок Парламента.

После этого наступает очередь Совета, который располагает трехмесячным сроком для определения своей позиции. Если Совет соглашается с поправками Парламента, акт считается принятым. При согласии Совета лишь с частью поправок председательствующий в Совете совместно с Президентом Парламента создает согласительный комитет. Его членами являются 15 представителей государств-членов и 15 представителей Парламента. В работе комитета принимают участие и представители Европейской комиссии, которые выступают с инициативами, направленными на сближение позиций Совета и Парламента.

Если в течение шести недель согласительному комитету не удастся принять общий проект, акт считается не принятым. Если же комитет

приходит к согласию, общий проект должен быть утвержден Парламентом (абсолютным большинством голосов участвующих в голосовании) и Советом (квалифицированным большинством). На это отводится шесть недель. Если одна из сторон не принимает решения в установленный срок, акт считается не принятым.

Согласие. Процедура согласия Европейского парламента была введена Единым европейским актом. Круг ее применения был существенно расширен Маастрихтским и Амстердамским договорами.

Суть процедуры состоит в том, что для принятия акта Сообщества необходимо предварительное согласие Европейского парламента, которое принимается — в зависимости от характера акта — либо большинством голосов участвующих в голосовании, либо большинством голосов всех членов Парламента. Первоначально согласие Парламента было признано необходимым при заключении договоров о присоединении и соглашениях об ассоциации. В дальнейшем действие этого принципа было распространено на все соглашения с третьими странами, которые влекут за собой институциональные или бюджетные последствия; соглашения, требующие изменения акта, принятого посредством совместного решения; вопросы гражданства ЕС, экономического и социального сплочения, введения единой системы выборов в Европейский парламент, модификации статуса Европейской системы центральных банков, а также принятия санкций против государства-члена, допускающего систематические и серьезные нарушения фундаментальных прав.

Система принятия решений (первая опора)

Таким образом, простая, на первый взгляд, система принятия решений институтами ЕС на практике принимает весьма сложный, множественный характер. Совет может действовать на основе принципов простого большинства, квалифицированного большинства или единогласия. Он может принимать решения по предложению или по рекомендации Европейской комиссии, а может и вообще обходиться без Комиссии. Он может привлечь к участию в процессе принятия решений Европейский парламент в одной из четырех форм, предусмотренных Договором, а может и не обращаться к Парламенту вообще.

Система принятия решений (вторая и третья опоры)

Система принятия решений по вопросам, входящим в сферу общей внешней политики и политики безопасности, существенно отличается от «метода сообществ».

Во-первых, в этой сфере Комиссия не обладает исключительным правом законодательной инициативы. Предложения относительно принятия новых норм могут вноситься также государствами-члена-

ми или самим Советом. Это означает, что предложения Комиссии носят характер пожеланий. Нет никаких гарантий, что эти предложения, выражающие общий интерес Сообщества, пробьют себе дорогу в ходе нормотворческого процесса.

Во-вторых, Совет принимает свои решения, как правило, на основе принципа единогласия.

Амстердамским договором были внесены, правда, два существенных изменения. Прежде всего, был создан механизм обхода права вето, неизбежного при процедуре единогласия. Как и в рамках первой опоры, государства-члены получили возможность «конструктивно воздерживаться» при голосовании. Это означает, что, несмотря на наличие воздержавшихся, решение может быть принято голосами остальных членов Совета и при этом считается принятым единогласно. Лишь в том случае, если голоса воздержавшихся превышают одну треть взвешенных голосов в Совете, решение не принимается.

Далее, статья 23 (2) предусматривает возможность использования принципа квалифицированного большинства, когда принимаются решения о совместных позициях, общих действиях или другие решения, основанные на общей стратегии, а также любые решения, касающиеся совместных действий или общих позиций. В то же время той же статьей предусмотрена «защитная оговорка», воскрешающая Люксембургский компромисс: «Если член Совета заявляет, что по важным мотивам национальной политики он намерен выступить против принятия решения, требующего квалифицированного большинства, голосование не проводится. Совет может, действуя квалифицированным большинством, предложить передать вопрос Европейскому совету для решения на основе единогласия».

В-третьих, роль Европейского парламента в этой сфере крайне ограничена. Договор обязывает председательствующее государство консультироваться с Парламентом по основным аспектам общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Председательствующее государство и Комиссия должны регулярно информировать Парламент о развитии ОВПБ. Парламент имеет право задавать вопросы и высказывать свои рекомендации Совету. Ежегодно проводятся парламентские дебаты относительно прогресса в осуществлении общей внешней политики и политики безопасности. Однако Договором не предусмотрены даже консультации с Парламентом при принятии решений по вопросам ОВПБ.

В-четвертых, основная ответственность за исполнение принятых решений лежит на председательствующем государстве. Оно представляет Европейский Союз в вопросах ОВПБ. Оно же выражает позицию Союза в международных организациях и на международных конференциях. Комиссия лишь «подключается» к осуществлению этих задач.

Председательствующему государству-члену оказывает содействие Генеральный секретарь Совета, который выполняет функцию Высокого представителя по вопросам общей внешней политики и политики безопасности.

Сходная система действует и в той части проблематики третьей опоры, которая не передана в компетенцию Сообщества. Это в первую очередь вопросы сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере. Право инициативы здесь также поделено между Комиссией и государствами-членами. Общим правилом при голосовании в Совете является принцип единогласия, хотя для одобрения мер по выполнению принятых решений достаточно квалифицированного большинства. Права Европейского парламента здесь лишь ненамного шире, чем в области ОВПБ. Согласно статье 39 Договора о Европейском Союзе, Совет консультируется с Парламентом до принятия мер в отношении общих позиций, рамочных решений, конвенций и т.д. Что касается осуществления принятых решений, то оно всецело является сферой ответственности государств-членов: Комиссия лишь «подключается» к предпринимаемым ими мерам.

4.3. БЮДЖЕТ СООБЩЕСТВА

Порядок и размеры финансирования деятельности Европейских сообществ и Европейского Союза на протяжении всей истории интеграции были острейшим политическим вопросом, отражавшим различия интересов и концептуальных подходов государств-членов.

Первый интеграционный договор дал Высшему руководящему органу право взимать прямые сборы с продукции угольной и сталелитейной промышленности. Эта чисто наднациональная схема вызвала отрицательную реакцию со стороны государств-членов. Поэтому два новых сообщества, созданных в соответствии с Римскими договорами 1957 г., в финансовом отношении были низведены на уровень обычных международных организаций: их деятельность должна была финансироваться за счет взносов государств-членов, размеры которых исчислялись пропорционально их ВВП. Договоры допускали наделение сообществ «собственными средствами», но лишь после завершения перехода к таможенному союзу.

Однако установленная система финансирования пришла в противоречие с задачами и функциями сообществ еще раньше — в начале 60-х годов. Собственные средства были необходимы прежде всего для поддержания гарантированных цен на сельскохозяйственную продукцию. Поэтому уже в 1965 г. на обсуждение государств-членов было внесено предложение о разрешении возникших проб-

лем путем предоставления ЕС финансовой самостоятельности. Лишь через четыре года удалось прийти к согласованному решению по этому вопросу. В апреле 1970 г. Совет принял решение предоставить в распоряжение сообществ все поступления от таможенных сборов и определенный процент от взимаемого государствами-членами налога на добавленную стоимость.

22 апреля 1970 г. был подписан Люксембургский договор о порядке финансирования Европейских сообществ. В нем воспроизведено решение Совета. Кроме того, был решен вопрос о бюджетном контроле. Предоставив сообществам собственные средства, Договор вывел сбор и расходование значительных финансовых средств из-под контроля национальных парламентов. Для того чтобы устранить возникший при этом «демократический дефицит», Договор предоставил Ассамблее право контроля за расходованием собственных средств Сообщества. Тем самым был сделан первый шаг к существенному усилению политической роли этого интеграционного института. Характерно, однако, что формирование доходной части бюджета было оставлено вне сферы парламентского контроля. В Договоре 1975 г. бюджетные права Ассамблеи получили дальнейшее развитие. По завершении процедуры согласования именно председатель Парламента, а не председатель Совета, как ранее, публично объявляет о принятии бюджета и обнародует его параметры.

Основные положения договоров 1970 и 1975 гг. остаются практически неизменными до сих пор.

Доходная часть бюджета является исключительной прерогативой Совета на уровне министров экономики и финансов, действующего на основе принципа единогласия. Принятое им решение подлежит ратификации государствами-членами. Роль Европейского парламента сводится к тому, что с ним консультируются в процессе подготовки проекта решения.

В настоящее время источниками доходной части бюджета Сообщества являются:

- Сборы, связанные с импортом сельскохозяйственных продуктов, а также с производством и хранением сахара и глюкозосодержащих продуктов.
- Таможенные сборы.
- 1% НДС (до 1988 г. — 1,4%).
- Дополнительный («четвертый») ресурс, исчисляемый пропорционально ВВП государств-членов и используемый для «сбалансирования бюджета».
- Другие поступления.

Расходная часть бюджета ЕС включает следующие основные статьи:

- Общая сельскохозяйственная политика.
- Структурные фонды.

- Научные исследования.
- Внешняя политика.
- Административные расходы.
- Другие расходы.

Расходы ЕС делятся на обязательные и необязательные. К числу обязательных расходов, определяемых Советом и не подлежащих сокращению при утверждении бюджета в Парламенте, в настоящее время относятся лишь расходы на финансирование Секции поддержки Европейского фонда поддержки и гарантий сельского хозяйства. Все остальное под давлением Европейского парламента было переведено в разряд необязательных расходов.

Ежегодные баталии вокруг бюджета ЕС и связанная с этим потеря времени привели к тому, что начиная с 1988 г. принимаются финансовые перспективы на несколько лет вперед. В настоящее время действует третий документ такого рода, рассчитанный на 2000–2006 гг. (табл. 4.1).

В настоящее время бюджетная процедура выглядит следующим образом. Каждой весной имеет место обсуждение будущего бюджета между представителями Совета, Комиссии и Парламента. Итоги обсуждения принимаются во внимание Европейской комиссией, которая в начале лета разрабатывает предварительный проект бюджета. Это дает возможность представителям трех институтов обсудить его уже в июне. Их главная задача на этом этапе — рассмотреть наметки обязательных расходов, которые представляются Комиссией после консультаций с государствами-членами в рамках Европейского фонда поддержки и гарантий сельского хозяйства.

Окончательный вариант предварительного проекта рассматривается в Европейском парламенте, который принимает резолюцию с изложением своих пожеланий. Незадолго до начала летних каникул созывается заседание Совета на уровне министров, ответственных за вопросы бюджета. Заседание начинается с заслушивания парламентской делегации, которая представляет мнение Парламента. На основе документа Комиссии и мнения Парламента Совет принимает официальный проект бюджета (первое чтение). При сведении доходной и расходной частей бюджета действует простое правило, помогающее избежать продолжительных дискуссий: сокращение расходов, необходимое для сбалансирования бюджета, достигается посредством пропорционального сокращения всех без исключения статей.

Процедура возобновляется в октябре, когда Парламент на одном из своих первых заседаний рассматривает проект бюджета, представленный Советом (первое чтение). Совет вновь неофициально встречается с парламентской делегацией. К этому времени предварительно согласованные цифры обязательных расходов уже не под-

Таблица 4.1. Финансовая перспектива ЕС на 2000–2006 годы

Ассигнования	Текущие цены			В ценах 2002 г.			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Сельское хозяйство	41 738	44 530	46 587	46 449	45 377	44 497	44 209
ОСХП (без развития сельских местностей)	37 352	40 035	41 992	41 843	40 761	39 870	39 572
Развитие сельских местностей	4 386	4 495	4 595	4 606	4 616	4 627	4 636
2. Структурные операции	32 678	32 720	33 638	33 308	32 998	32 735	31 955
Структурные фонды	30 019	30 005	30 489	30 519	30 316	30 053	29 278
Фонд сплочения	2 659	2 715	2 789	2 789	2 682	2 682	2 677
3. Внутренние направления политики	6 031	6 272	6 558	6 676	6 793	6 910	7 038
4. Внешние акции	4 627	4 735	4 873	4 884	4 895	4 905	4 916
5. Административные расходы	4 638	4 776	5 012	5 119	5 225	5 332	5 439
6. Резервы	906	916	676	426	426	426	426
Денежный резерв	500	500	250	—	—	—	—
Резерв для оказания чрезвычайной помощи	203	208	213	213	213	213	213
Резерв гарантий по займам	203	208	213	213	213	213	213
7. Помощь в подготовке к вступлению в ЕС	3 174	3 240	3 328	3 328	3 328	3 328	3 328
Сельское хозяйство	529	540	555	555	555	555	555
Структурные инструменты подготовки	1 058	1 080	1 109	1 109	1 109	1 109	1 109
PHARE (страны-кандидаты)	1 587	1 620	1 664	1 664	1 664	1 664	1 664
Итоговая сумма ассигнований	93 792	97 189	100 672	100 190	99 042	98 133	97 311
Суммы к выплате	91 322	94 730	100 078	100 795	97 645	95 789	95 217
Суммы к выплате (% ВВП)	1,10	1,09	1,00	1,00	1,02	0,97	0,95
Суммы, подлежащие выплате при приеме в ЕС	—	—	4 397	7 125	9 440	12 146	15 097
Сельское хозяйство	—	—	1 698	2 154	2 600	3 109	3 608
Другие расходы	—	—	2 699	4 971	6 840	9 037	11 489
Потолок сумм к выплате	91 322	94 730	104 475	107 920	107 085	107	110 314
Потолок сумм к выплате (% ВВП)	1,10	1,09	1,14	1,15	1,12	935	1,09
Непредвиденные расходы (% ВВП)	0,17	0,18	0,13	0,12	0,15	1,10	0,18
Потолок собственных средств ЕС (% ВВП)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Источник: European Commission. General Report on the Activities of the European Union, 2001. — Brussels, Luxembourg, 2002. — P. 356.

лежат изменению, равно как и те строки, которые не вызвали замечаний со стороны европарламентариев. Спорные вопросы прорабатываются Комитетом Совета по бюджету и КОРРЕПЕР. Далее проект возвращается в Совет, который рассматривает его во втором чтении в ноябре. Секретариат Совета и правительство государства, председательствующего в Совете, представляют свои предложения относительно возможных компромиссов по вопросам, которые остаются спорными. Учитывая эти предложения, Совет принимает проект бюджета во втором чтении и направляет его в Парламент для обсуждения на декабрьском пленарном заседании.

Парламент может либо принять проект бюджета, либо отвергнуть его. В последнем случае требуется большинство голосов всех членов Парламента или две трети голосов депутатов, участвующих в голосовании. Для того чтобы создать поле для маневра, регламент Парламента предусматривает определенный промежуток времени между обсуждением проекта бюджета и голосованием. Он используется для того, чтобы с учетом итогов обсуждения попытаться найти взаимопонимание с Советом.

Практика показывает мудрость и полезность этого порядка. Как правило, в течение этих нескольких декабрьских дней одно за другим происходят несколько событий: заседание Совета, члены которого специально приезжают для этого в Страсбург; встреча представителей трех институтов и встречи один на один между председателем Совета и председателем бюджетного комитета Европейского парламента.

Если Совет и Парламент в конечном счете достигают согласия, исправленный проект бюджета выносится на голосование. После его принятия происходит формальная процедура подписания утвержденного бюджета председателем Парламента.

Если же декабрьская сессия Парламента оказывается не в состоянии утвердить бюджет, Сообщество вступает в новый бюджетный год, определяя свои ежемесячные расходы в размере одной двенадцатой части бюджета предшествующего года.

Политическая острота формирования бюджета ЕС определяется конфликтом интересов различных сил, участвующих в этом процессе.

Во-первых, имеет место явное противоречие между стремлением государств-членов сдержать рост расходов ЕС и стремлением Парламента переместить как можно больше статей расходов из национальных бюджетов в бюджет ЕС.

Во-вторых, перераспределение денежных средств через бюджет ЕС ставит государства-члены в положение чистых доноров и чистых реципиентов, причем финансовое бремя далеко не всегда отвечает реальному соотношению экономического потенциала и социальных потребностей (табл. 4.2).

Таблица 4.2. Взносы и поступления из бюджета ЕС в расчете на душу населения (в евро, в среднем за 1996–1997 гг.)

Государства	Чистые поступления	Государства	Чистые выплаты
Люксембург	1769	Италия	11
Ирландия	635	Франция	14
Греция	382	Великобритания	48
Португалия	271	Австрия	74
Испания	169	Швеция	101
Бельгия	138	Нидерланды	140
Дания	42	Германия	141
Финляндия	1		

Источник: Nickoll William and Salmon Trevor C. Understanding the European Union. — Harlow, 2001. — P. 317.

Одной из острых проблем в сфере финансовой деятельности ЕС являются участвовавшие случаи злоупотреблений и прямого мошенничества, в частности в области финансирования общей сельскохозяйственной политики и распределения гуманитарной помощи, а также привлечения различного рода специалистов в качестве консультантов. Эти случаи вызвали острейшую реакцию со стороны государств-членов и общественности. Главным образом по этой причине была вынуждена досрочно уйти в отставку в полном составе Европейская комиссия во главе с Жаком Сантером. Для предотвращения подобных случаев в будущем принят ряд мер по повышению надежности финансового контроля и борьбе с мошенничеством. Потребуется время для того, чтобы проверить их действительность.

Резюме

Институциональная система Европейского Союза строится на основе классического принципа разделения властей. Однако этот общий принцип действует в ней в своеобразной, не имеющей аналога в мировой практике форме.

В процессе утверждения актов Сообщества, в том числе имеющих силу закона, участвуют три института ЕС — Совет, Комиссия и Парламент. Каждый из них имеет свою четко очерченную компетенцию. Как правило, решения принимаются Советом по предложению Комиссии при различных формах участия Парламента.

Исполнение решений возложено на Комиссию и государства-члены. Судебную власть олицетворяют Суд ЕС и подчиненный ему Суд первой инстанции. Контрольные функции осуществляет Счетная палата.

В институциональной системе ЕС имеются два консультативных органа — Экономический и социальный комитет и Комитет регионов. Основополагающими договорами ЕС определен круг вопросов, по которым институты ЕС обязаны консультироваться с этими органами перед принятием решений.

Особое и независимое место в институциональной системе ЕС занимает Европейский совет в составе глав государств и правительств и председателя Комиссии. Европейский совет решает ключевые вопросы интеграционного строительства и политики ЕС. Принятые им политические установки облакаются затем в формальные акты ЕС в соответствии с установленной процедурой.

Для управления Экономическим и валютным союзом созданы Европейский центральный банк и Европейская система центральных банков. Конкретные направления политики ЕС осуществляются через разветвленную сеть автономных агентств.

Ежегодный бюджет ЕС составляет не более 1,27% ВВП государств-членов. Проект бюджета подготавливается в ходе сложной процедуры согласования с участием Совета, Комиссии и Парламента и окончательно утверждается Парламентом. Источниками собственных средств Сообщества являются таможенные сборы; сборы, связанные с импортом сельскохозяйственных продуктов; 1% налога на добавленную стоимость и дополнительный (четвертый) ресурс, исчисляемый пропорционально ВВП государств-членов и используемый для сбалансирования бюджета.

Глава 5

ЕДИНЫЙ ВНУТРЕННИЙ РЫНОК

Единый внутренний рынок — это основа основ европейской интеграции. Из интеграционной конструкции можно изъять любой другой элемент, и она не рухнет. Но без Единого внутреннего рынка европейская интеграция утратила бы всякий смысл. Это итог последовательного восхождения Западной Европы по ступеням интеграции, конечный результат деятельности интеграционных институтов. Это осто́в, на котором зиждется все многообразие общей политики ЕС.

Единый внутренний рынок представляет собой физическое и экономическое пространство, внутри которого не существует экономических границ и в полной мере действуют «четыре свободы» — свобода движения товаров, свобода движения услуг, свобода движения капиталов и свобода движения физических лиц (рабочей силы).

Единый внутренний рынок — это объективно существующая реальность, в которой живут и действуют все граждане Союза. Это экономическая, юридическая, социальная и политическая конструкция, которая поддерживается всей мощью общего законодательства, общих институтов и общей политики ЕС. Не случайно европейские государства, желающие присоединиться к Единому внутреннему рынку, должны в первую очередь в полном объеме освоить *acquis communautaire*.

Теоретически Единый внутренний рынок должен был быть создан посредством того, что специалисты называют «негативной интеграцией», то есть путем отмены всех физических, таможенных, технических и иных барьеров, препятствующих осуществлению «четырех свобод». Однако на деле этот процесс потребовал и огромного объема «позитивной интеграции» (подробнее см. главу 11).

Экономическое содержание четырех сегментов ЕВР различно: товары и услуги являются продуктами, капитал и рабочая сила — факторами производства. Естественно, что и их движение имеет различные формы, требующие своих, специфических мер либерализации и регулирования.

5.1. СВОБОДА ДВИЖЕНИЯ ТОВАРОВ

Происхождение барьеров, разделявших государства — члены ЕС, было неслучайным. Даже развитые страны с прочно укоренившейся рыночной экономикой имеют свои резоны для защиты и относительной изоляции национальных рынков, используя средства торгового протекционизма. К их числу относятся:

- соображения экономической безопасности;
- стремление создать благоприятные условия для «молодых» отраслей национальной промышленности;
- забота о сохранении и увеличении числа рабочих мест, которые могут быть потеряны в результате импорта дешевых заграничных товаров;
- защита от иностранного демпинга, который может приводить к существенной деформации структуры внутренних цен и издержек;
- необходимость улучшения платежного баланса.

При всей очевидной значимости этих экономических факторов, имеющих существенное социальное и политическое значение, протекционизм в конечном счете контрпродуктивен. Если бы все страны одновременно закрыли свои рынки, суммарная емкость мирового рынка и, следовательно, их собственных национальных рынков сократилась бы. Это с полной очевидностью продемонстрировал опыт 30-х годов и первых послевоенных лет.

Более того, на определенной стадии мирового экономического развития преимущества интернационализации становятся настолько существенными, что далеко перекрывают те выгоды, которые страна может получить от защиты национального производителя. И с экономической, и с социальной точки зрения страна выигрывает, если ставит во главу угла интересы потребителя, а не производителя. Конкретно открытие национального рынка для международной конкуренции дает ряд преимуществ, которые сводятся к следующему.

Во-первых, замене дорогого отечественного производства более дешевым импортом. Помимо прямого выигрыша для населения это ведет к общему сокращению издержек и, следовательно, усилению конкурентоспособности отраслей, работающих на экспорт.

Во-вторых, созданию посредством международной конкуренции мощного стимула для улучшения качества и удешевления отечественных товаров благодаря внедрению передовых технологий, улучшению организации производства и освоению достижений науки и техники, которые в значительной мере заимствуются за рубежом.

В-третьих, усиление конкуренции между странами, производящими один и тот же товар высокой степени обработки, подталкивает их к переходу от конкуренции на уровне сбыта готовой продукции

к производственной кооперации. Это ведет к резкому снижению издержек и улучшению позиций бывших конкурентов в системе международной торговли.

В-четвертых, либерализация международной торговли при прочих равных условиях имеет своим результатом оптимизацию распределения ресурсов и разделения труда, ускорение научно-технического прогресса, повышение эффективности производства и, как следствие, ускорение экономического роста. От этого выигрывают все участники международной торговли.

Первоначально государства — члены ЕС пытались реализовать эти преимущества путем создания таможенного союза, то есть отмены таможенных тарифов и количественных ограничений во взаимной торговле и установления общего тарифа в отношении третьих стран. На эффективность таможенного союза влияют следующие обстоятельства:

- *Структура производства.* Если в рамках таможенного союза объединяются страны с взаимодополняющей экономикой, его эффект невелик. В случае объединения стран с конкурирующей экономикой таможенный союз открывает перспективу внутриотраслевой кооперации и углубления разделения труда.
- *Размеры союза.* Чем больше число участников таможенного союза и чем они крупнее, тем значительнее их доля в мировой торговле, тем лучше перспектива углубления разделения труда и, следовательно, меньше опасность «отвлечения торговли».
- *Уровень тарифов.* Если первоначально тарифы в торговле между участниками таможенного союза высоки, выигрыш от их отмены будет значителен. Однако позитивный эффект может уменьшиться, если участники введут высокий внешний тариф в торговле с третьими странами.
- *Транспортные и транзакционные издержки.* Чем ближе друг к другу расположены страны — участницы таможенного союза, тем больше выигрыш от увеличения торговли между ними. И наоборот, географическая удаленность может полностью или частично нейтрализовать выигрыш от отмены тарифов. Транзакционные издержки и их динамика зависят от многих причин, не в последнюю очередь от наличия или отсутствия языковых барьеров.
- *Гибкость.* Преимущества продвинутой специализации могут быть уменьшены существованием «узких мест», препятствующих быстрой перестройке структуры производства.
- *Условия торговли.* Если участники таможенного союза сосредоточивают в своих руках значительную долю импорта отдельных видов товаров, они могут использовать свое положение на рынках для понижения импортных цен и тем самым для улучшения условий торговли.

- *Масштаб производства.* Как правило, объединение рынков позволяет увеличить масштаб производства и снизить средние издержки.

В рамках Европейских сообществ соединение перечисленных факторов оказалось в высшей степени позитивным. Это и обеспечило блестящий успех таможенному союзу государств — членов ЕС.

Римский договор предусматривал дальнейшее углубление интеграции и незамедлительный переход к общему рынку, который и дал название интеграционной группировке. Однако в реальной действительности на это потребовалось более 20 лет. Это объяснялось тем, что несмотря на успехи таможенного союза, государства-члены в течение длительного времени не могли отказаться от барьеров, ограждавших их экономику от внешнего мира, в том числе и от партнеров по ЕС.

Постепенно благодаря существованию таможенного союза в регионе возникли новые реалии (табл. 5.1) и тем самым объективные предпосылки для реализации целей, выдвинутых в Римском договоре.

Таблица 5.1. Регионализация торговли ЕС (торговля внутри ЕС в % к общему объему торговли стран ЕС, 1958–1990 гг.)

Годы	ЕС-12	ЕАСТ	Восточная Европа	Средиземноморье	АКТ	Другие развивающиеся страны	Индустриальные страны
Экспорт							
1958	37,2	12,2	2,7	7,8	6,6	15,3	18,2
1965	49,6	13,0	2,9	4,8	4,4	9,4	15,9
1970	53,4	11,7	3,4	4,8	3,6	7,1	16,0
1975	52,4	10,6	4,9	6,7	3,6	9,6	12,2
1980	56,1	11,2	3,5	5,9	3,5	9,2	10,6
1985	55,2	10,0	2,8	5,2	2,3	8,7	15,8
1990	61,2	10,4	2,3	4,2	1,6	7,3	13,0
Импорт							
1958	35,2	9,3	2,9	4,5	6,8	19,2	22,1
1965	44,9	9,0	3,4	4,7	5,2	12,7	20,1
1970	50,3	8,7	3,2	4,7	4,4	10,3	18,4
1975	49,5	7,9	3,5	3,8	3,8	16,3	15,2
1980	49,3	8,6	3,7	4,2	3,8	15,6	14,8
1985	53,4	9,4	3,9	5,1	3,5	9,8	14,9
1990	59,0	9,6	2,7	3,8	1,8	8,2	14,9

Источник: Sapir A. Regional Integration in Europe // Economic Journal. — 1992. — Vol. 102. — Table 2.

Если рассматривать свободное, беспрепятственное движение продуктов и факторов производства как идеал, как конечную цель

интеграции, то средством ее достижения является, очевидно, полное устранение всех барьеров и препятствий, мешающих свободе движения товаров, услуг, капиталов и физических лиц. Творцы интеграции должны, следовательно, идентифицировать эти барьеры и препятствия и установить методы и сроки их устранения. Для выполнения этой задачи, как показал опыт, необходимо было решить множество экономических, социальных, политических, юридических и административных проблем во внутренней жизни отдельных стран, связанных с существованием важных частных интересов влиятельных «групп давления».

Что касается товаров, то защита национальных рынков в странах ЕС осуществлялась при помощи широкого спектра внешнеторговых и валютных ограничений. Наиболее важными среди них были:

- Таможенные тарифы и соответствующие им импортные и экспортные пошлины и другие сборы, которые увеличивают внутренние цены товаров. Эти пошлины и сборы могут исчисляться в зависимости от стоимости или количества товаров, в фиксированном или скользящем процентном выражении.
- Сборы, имеющие эквивалентный эффект, — административные сборы, плата за хранение, плата за проведение контрольных проверок и т.д.
- Количественные ограничения — потолок, устанавливаемый на импорт в страну определенного вида товаров в течение определенного периода (квота). Квоты могут устанавливаться как в физическом, так и в денежном выражениях. Разновидностью количественных ограничений являются так называемые тарифные квоты: все, что импортируется в страну сверх установленного предела, облагается более высоким тарифом.
- Валютные ограничения с целью уменьшения тех денежных средств, которые могут быть использованы для импорта.
- Нетарифные ограничения (налогообложение, законодательное и административное регулирование, нормы безопасности, государственные монополии или условия осуществления государственных закупок), которые обеспечивают национальным производителям более благоприятный режим по сравнению с иностранцами.

Легко заметить, что логика последовательного устранения этих препятствий совпадает с общей логикой поступательного движения экономической интеграции. В течение 60-х годов государства — члены ЕС отменили:

- Импортные пошлины и сборы, имеющие эквивалентный эффект, как это и было предусмотрено Римским договором.
- Количественные ограничения и меры, имеющие эквивалентный эффект.

- Значительное число нетарифных ограничений. Эта часть либерализации взаимной торговли была осуществлена не в порядке выполнения основополагающих договоров, а в результате инициатив Европейской комиссии и решений Суда ЕС. Именно так были, в частности, ликвидированы государственные монополии на продажу табачных изделий, соли, спичек, газетной бумаги и т.д.

Первое и второе расширения ЕС, в результате которых к таможенному союзу присоединились Великобритания, Ирландия, Дания, Испания, Португалия и Греция, выдвинули на первый план проблему устранения нетарифных барьеров. Это объяснялось тем, что социальные и экономические условия, законодательство и порядок административного регулирования в этих странах значительно отличались от более или менее однородной ситуации в странах «шестерки». К тому же экономическое значение тарифного регулирования значительно снизилось и в связи с прогрессом либерализации торговли в рамках ГАТТ.

Особые сложности в торговых отношениях между странами ЕС вызывали различия в таких областях регулирования, как:

- уровень и структура косвенного налогообложения;
- технические стандарты, установленные для защиты трудящихся, потребителей и общества в целом;
- международно-правовые обязательства вновь присоединившихся государств;
- установленный национальным законодательством порядок государственных закупок;
- административные правила.

Для того чтобы завершить «негативную интеграцию» на пути к полной свободе движения товаров, одного таможенного союза было уже мало — необходимо было устранить и нетарифные барьеры. Более того, чем меньше оставалось таких барьеров, тем более очевидной становилась необходимость далеко идущей «позитивной интеграции» — проведения общей политики в вопросах, влияющих на осуществление свободы движения товаров.

Непосредственное отношение к первой из четырех свобод имеют:

- Общая торговая политика.
- Общая сельскохозяйственная политика.
- Политика в области конкуренции.
- Транспортная политика.
- Валютная политика.

Осязаемое значение приобрело и то, что оставалось на заднем плане в первые годы существования ЕС, — гармонизация национального законодательства.

5.2. СВОБОДА ДВИЖЕНИЯ УСЛУГ

Хотя с экономической точки зрения особой разницы между товаром и услугой нет (и то и другое — продукт производства, предназначенный для продажи), процессы либерализации этих двух видов продуктов существенно отличаются друг от друга.

Товар — это обезличенный сгусток экономической деятельности, который не связан с личностью его создателя и существует самостоятельно. Поэтому в принципе расстояния не имеют качественного значения для товара: транспортировка лишь несколько увеличивает его цену.

Иное дело услуга. Она является предметом непосредственного общения между производителем и потребителем и вне этого отношения не имеет самостоятельного существования. В отличие от товара, она не может складироваться и храниться — услуга потребляется в момент ее производства. Услуга, в отличие от материального, осязаемого товара, с трудом поддается пограничному таможенному контролю, и такое стандартное средство регулирования, как тариф, является, как правило, неприменимым.

Услуга непосредственно связана с личностью производителя, и ее судьба на рынке зависит от юридического статуса, социального и экономического положения, культуры и местонахождения лица, оказывающего услугу. Огромное влияние на качество услуги оказывает степень ее соответствия языковой и культурной среде, в которой живет и действует потребитель услуги. Поэтому услуги хуже поддаются интернационализации, чем товары.

Интеграция рынков услуг осложняется еще и тем, что они много чаще, чем товары, являются предметом регулирования со стороны национальных государств, что диктуется либо соображениями национальной безопасности, либо заботой о защите прав потребителя.

Так, например, вплоть до недавнего времени сфера банковских услуг и страхования в большинстве стран оставалась закрытой для иностранцев. Это объяснялось двумя основными причинами: во-первых, контроль над денежно-кредитным обращением был одним из главных устоев государственной экономической политики; во-вторых, государство, связанное политической ответственностью перед своими гражданами, могло обеспечить надежность кредита и страхования лишь в том случае, если услуги оказывались подконтрольными ему национальными организациями. Иностранные экономические операторы были неподконтрольны национальному государству, и, следовательно, их надежность не могла быть гарантирована.

Примерно те же причины заставляли национальные государства закрывать свои рынки авиаперевозок: с одной стороны, государственный контроль был необходимой предпосылкой обеспечения безопасности полетов; с другой — национальная авиалиния была важным символом страны.

В области энергетики и связи предоставление услуг осуществлялось, как правило, естественными монополиями. Государственное регулирование цен было необходимым условием предотвращения монополистического взвинчивания цен. Понятно, что это регулирование могло быть эффективным лишь в пределах национальной территории.

Контроль за качеством предоставляемых медицинских услуг был необходимой гарантией от злоупотреблений и средством защиты здоровья людей. Кроме того, этот контроль был неотъемлемой частью разветвленных национальных систем здравоохранения.

Торговля услугами в региональном масштабе затруднялась целым рядом барьеров и препятствий:

- Прямыми запретами на предоставление отдельных видов услуг иностранцами.
- Количественными ограничениями на оказание определенных видов услуг иностранцами.
- Ограничениями на право иностранных фирм открывать свои отделения в данной стране для коммерческого оказания услуг.
- Резервированием определенной части национального рынка за национальными производителями.
- Дискриминационным налогообложением.
- Субсидиями, предоставляемыми национальным компаниям.
- Валютными ограничениями на перевод за границу дохода от предоставления услуг.
- Ограничениями, связанными с квалификацией персонала в некоторых видах услуг, например юридических или медицинских.
- Техническими требованиями, предъявляемыми к оборудованию, используемому при предоставлении услуг.
- Проблемами таможенной очистки товаров, ввозимых из-за границы и используемых для предоставления услуг.

В тот период, когда разрабатывался Римский договор, услуги занимали незначительное место в экономике Западной Европы. Международное торгово-политическое регулирование в рамках ГАТТ касалось исключительно торговли товарами. Поэтому в Римском договоре услугам и либерализации торговли им было отведено весьма скромное место. В статье 50 было дано общее определение услуги. В статье 49 говорилось о праве компании из страны, входящей в ЕС, оказывать услуги в другой стране, входящей в ЕС, не открывая своего отделения в этой стране. Статья 43 устанавливала национальный режим для юридических и физических лиц из стран ЕС, желающих обосноваться в другой стране, входящей в ЕС.

В течение многих лет эти положения редко были предметом внимания интеграционных институтов. Исключение составлял лишь Суд ЕС, активно боровшийся со всеми проявлениями дискримина-

ции, в том числе и в сфере услуг. В результате принятых им решений и созданных правовых норм уже в начале 70-х годов удалось значительно облегчить трансграничное предоставление услуг в таких областях, как сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, ремесла и торговля. В частности, именно Суд разрешил главную проблему, сдерживавшую международную торговлю услугами, — проблему контроля. Своими решениями Суд установил, что услуга, которая законно предоставляется в одном государстве — члене ЕС, может законно предоставляться и в другом государстве, входящем в ЕС.

Вместе с тем решающим прорывом в сфере торговли услугами, как и торговли товарами, стал «Проект-92». Ключевую роль в реализации объективных предпосылок перехода к общему рынку сыграла настойчивая работа Европейской комиссии во главе с Жаком Делором. Ею было предложено и реализовано 289 регламентов, директив и других актов. В результате осуществления мер, предложенных Европейской комиссией, удалось создать более или менее однородный рынок товаров и услуг в масштабах всего Сообщества и значительно облегчить международную торговлю ими.

Тем не менее в области торговли услугами оставалось значительно больше нерешенных проблем, чем в сфере торговли товарами. В последующие годы Европейская комиссия продолжала работу по ее либерализации.

Уничтожение барьеров и препятствий в торговле услугами в рамках Единого внутреннего рынка осуществлялось при помощи трех взаимосвязанных инструментов «негативной» и «позитивной» интеграции:

- Либерализации торговли услугами в рамках Единого внутреннего рынка как посредством свободного перемещения услуг через границы, так и свободного создания отделений для предоставления услуг в других государствах — членах ЕС.
- Взаимного признания качества национального контроля.
- Гармонизации существующих национальных норм и создания минимального набора средств интеграционного регулирования.

Единый внутренний рынок услуг базируется на тех же принципах, что и рынок товаров. Интеграционные институты и органы не вмешиваются в процесс производства, торговли и ценообразования. Их главная задача — обеспечить единые правила конкуренции и равные возможности для всех участников рынка. В решении этой задачи ЕС сталкивается с большими трудностями, чем на товарных рынках: во многих странах «пятнадцати» до сих пор существуют мощные системы государственного регулирования. Эта проблема решается двумя путями. Во-первых, интеграционные институты работают над введением минимальных европейских стандартов. Во-вторых, предоставив и гарантировав частным компаниям свободу деятельности во всех странах ЕС, интеграционные институты соз-

дали тем самым конкурентную среду, которая оказывает давление на правительства и заставляет их стремиться к улучшению условий и для иностранных, и для местных производителей услуг.

Процесс создания единого рынка услуг, как и трех других частей Единого внутреннего рынка, еще далеко не закончен. Новые и весьма сложные проблемы возникают в связи с ускоренным научно-техническим прогрессом и глобализацией, которые особенно рельефно проявляются именно в сфере международной торговли услугами. Реагируя на новые вызовы, интеграционные институты приняли в последнее время ряд важных решений, направленных на дальнейшую либерализацию рынка услуг.

ЕС выработало наконец общую позицию относительно торговли услугами с третьими странами, которая до недавнего времени была полем почти исключительной компетенции национальных правительств. Одновременно Сообщество стало играть весьма активную роль в многосторонних переговорах по вопросам либерализации торговли услугами (ГАТС) в рамках ГАТТ/ВТО. В регламенте об Интернете и электронной торговле заложены основы либерализации и контроля в этой бурно растущей сфере.

5.3. СВОБОДА ДВИЖЕНИЯ КАПИТАЛА

Регулирование движения капитала занимает важное место в арсенале средств государственного вмешательства в экономику. Капитал представляет собой самый мобильный фактор производства, причем в краткосрочном плане его движение часто носит спекулятивный характер. Неограниченный приток и отток денежного капитала могут приводить к экономически необоснованным и в конечном счете к разрушительным колебаниям процентных ставок и обменных курсов, вынужденным девальвациям и валютным кризисам.

В зависимости от экономической конъюнктуры правительства принимают меры либо для ограничения вывоза капитала из страны, либо для ограничения его ввоза.

Основными целями ограничения вывоза капитала являются следующие:

- предотвращение обескровливания национальной экономики и перевода национального богатства в другие страны;
- предотвращение ухудшения платежного баланса и истощения золотовалютных резервов;
- устранение одной из главных причин высокой нормы процента внутри страны, препятствующей экономическому росту;
- обеспечение эффективности государственной налоговой и денежно-кредитной политики.

Ограничения на ввоз капитала носят преимущественно политический и идеологический характер: история XX века знает немало

примеров того, как правительства отдельных стран, как правило националистического и социалистического толка, препятствовали проникновению в свои страны иностранного капитала в целях сохранения национальной независимости и полного государственного контроля над экономикой.

В странах с развитой рыночной экономикой правительства, руководствуясь прагматическими соображениями, прибегают к ограничениям ввоза капитала с целью укрепления своей экономической политики.

Правительства западноевропейских стран создали разнообразный инструментарий с целью ограничения свободного движения капитала:

- регулирование величины процента по депозитам нерезидентов посредством установления дополнительных сборов либо на сами депозиты, либо на проценты по ним;
- предоставление исключительного права владеть акциями и облигациями гражданам данной страны либо ограничение права иностранцев на приобретение отечественных ценных бумаг;
- ограничение права местных инвестиционных компаний и пенсионных фондов на приобретение иностранных ценных бумаг;
- установление потолка депозитов нерезидентов в данной стране и депозитов резидентов в зарубежных странах;
- использование валютных ограничений в целях контроля за движением капитала, например путем установления максимальных пределов разрешенного перевода капиталов за границу, взимания налогов или сборов на приобретение иностранной валюты, применения двойных обменных курсов — одного по текущим операциям, другого, менее благоприятного, по операциям с капиталом;
- взимание более высоких налогов на прибыль от иностранных капиталовложений или, наоборот, на прибыль, полученную резидентами от капиталовложений за границей;
- требование полного или частичного реинвестирования прибыли, полученных нерезидентами в данной стране, или установление ограниченного срока возвращения в страну доходов резидентов от экспорта.

Свобода движения капиталов, предусмотренная Римским договором, была крайне ограниченной. Она допускалась лишь в той степени, которая была необходима для должного функционирования Общего рынка. Более того, отдельные статьи договора устанавливали прямые ограничения этой свободы. Так, государства-члены сохранили право применять национальные правила, установленные для рынков капитала и кредитных систем, хотя и обязались применять эти правила без какой-либо дискриминации в отношении граж-

дан других государств-членов. Государственные заимствования на рынках капиталов других государств-членов допускались лишь на основе соглашения между заинтересованными правительствами. Допускалось введение ограничений на движение капиталов в случае возникновения проблем с платежным балансом. Положения Римского договора в отношении движения капиталов носили такой характер, что, в отличие от положений о либерализации движения товаров и услуг, они не позволили Суду ЕС вмешиваться в этот процесс и двигать вперед интеграцию.

Несколько обстоятельств привели к тому, что к середине 80-х годов правительства западноевропейских стран пришли к выводу о необходимости отмены контроля над движением капитала и либерализации рынков:

- Устойчивое улучшение платежных балансов большинства государств — членов ЕС сделало менее острой необходимость контроля над движением капитала. Как «чистые» экспортеры капитала государства — члены ЕС при прочих равных условиях могли только выиграть от либерализации.
- Быстрая интернационализация производства резко увеличила потребность экономических операторов ЕС в расширении круга возможных источников инвестиций, в первую очередь заграничных.
- Ошеломляющий рост международных денежных рынков и рынков капиталов сделал национальные системы контроля неэффективными. Правительства не могли справиться с конкуренцией оффшорных зон, в распоряжении которых оказались огромные денежные ресурсы. Кроме того, сыграла свою роль и логика экономической взаимозависимости: правительства государств — членов ЕС не могли не последовать примеру правительств других стран, решительно ставших на путь либерализации.
- Замкнутость национальных рынков и кредитных систем пришла в резкое противоречие с достижениями информационных и банковских технологий, объективно сделавшими все национальные рынки частью единого целого, вне зависимости от намерений и политики правительств.

В 1988 г. Совет принял директиву о создании свободного рынка капиталов в рамках всего Сообщества к 1992 г. Директива предусматривала полную либерализацию движения капитала между государствами-членами. Движение капитала между странами ЕС и внешним миром должно было стать предметом постепенной либерализации. Маастрихтский договор облек это решение в форму двух четких и недвусмысленных запретов: «1. В рамках положений, установленных в данной главе, запрещены все ограничения на движение капитала между государствами-членами, а также государствами-

членами и третьими странами. 2. В рамках положений, установленных в данной главе, запрещены все ограничения на платежи между государствами-членами, а также между государствами-членами и третьими странами» (статья 56).

Вместе с тем Договор сохранил элементы национального государственного регулирования в сфере движения капиталов, а вместе с ними и возможность потенциального конфликта между провозглашенной в Маастрихте целью и реальным положением вещей. Так, Договор разрешает государствам-членам:

- принимать все необходимые меры для предотвращения нарушений национальных законов и правил, в особенности в области налогообложения и обеспечения надежности финансовых институтов;
- устанавливать порядок декларирования движения капиталов в целях сбора административной или статистической информации;
- принимать меры, оправданные соображениями государственной политики или общественной безопасности.

Европейское сообщество может в соответствии со статьей 57 регулировать движение капитала между странами ЕС и третьими странами в таких областях, как прямые иностранные инвестиции (включая приобретение недвижимости), предоставление финансовых услуг или допуск иностранных ценных бумаг на европейские фондовые рынки. Маастрихтским договором предусмотрена и «защитная оговорка» на случай чрезвычайных обстоятельств: ЕС может ввести ограничения на движение капиталов в случае возникновения серьезных трудностей в функционировании Экономического и валютного союза.

Несмотря на наличие этих оговорок, следует признать, что к настоящему времени подавляющее большинство препятствий на пути свободного движения капиталов в пределах Единого внутреннего рынка и в отношениях ЕС с третьими странами устранено. Однако окончательная интеграция рынков капитала требует помимо «негативной интеграции» целенаправленной гармонизации условий деятельности заемщиков и кредиторов во всех странах ЕС с целью обеспечения реального равенства возможностей для всех участников рынка вне зависимости от их национальности. Ключевое значение имеют в этом плане гармонизация налогообложения, принятие идентичных законов о компаниях и введение единообразного порядка обеспечения надежности финансовых посредников.

Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Еще в 1977 г. Совет ЕС принял директиву, устанавливающую единые критерии допуска к банковской деятельности и общий порядок обеспечения надежности финансовых учреждений. В последующем на уровне ЕС было установлено, какую информацию банки обязаны представлять

в своих ежегодных отчетах, какие нормы платежеспособности и ликвидности должны существовать во всех странах ЕС. В директивах ЕС даны единообразное определение «собственных средств» и спецификация некоторых финансовых продуктов.

В области законодательства о компаниях Совет обязал все компании, зарегистрированные в странах ЕС, публиковать ежегодные финансовые отчеты, соответствующие определенным спецификациям. Были установлены минимальные нормы капитала, требования к квалификации аудиторов компании, порядок национальных и международных слияний. Однако давно уже стоящая в повестке дня цель создания статута европейской компании до сих пор не достигнута.

Крупнейшей вехой в обеспечении свободы движения капиталов стало создание Экономического и валютного союза и введение единой европейской валюты евро (см. главу 6).

5.4. СВОБОДА ДВИЖЕНИЯ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Свобода движения физических лиц имеет огромное политическое, социальное и гуманитарное значение для стран ЕС. В самом деле, без такой свободы осталось бы пустым звуком понятие единого гражданства Европейского Союза. Интеграционные институты были бы обречены на вечный «демократический дефицит», на сохранение неустранимого разрыва между наднациональной интеграцией и интересами граждан, живущих в замкнутых мирах своих национальных государств.

Обеспечение свободного передвижения граждан само по себе является административной задачей огромного масштаба и сложности. Но особенно трудной является реализация ее экономической составляющей — обеспечение свободы движения рабочей силы.

Рабочая сила — важнейший фактор производства, экономическое значение которого не меньше, а, пожалуй, даже больше двух других факторов — капитала и организации. Ведь в условиях натурального хозяйства производство благ может осуществляться и без капитала (и сопутствующей ему организации производства), посредством простого труда, вооруженного самодельными инструментами.

Парадокс заключается в том, что движение рабочей силы, особенно в интернациональном масштабе, осуществляется под влиянием множества факторов, среди которых экономическая мотивация является далеко не единственной. Если владелец рабочей силы решает (под воздействием экономических факторов) перебраться в другую страну, он должен в первую очередь преодолеть притяжение своей собственной жизненной среды, родственных и дружеских связей, языка и культуры, привычного климата и т.д. Далее он должен

преодолеть языковые, культурные, профессиональные, психологические и природно-климатические барьеры, отделяющие ту страну, в которую он направляется, от его собственной. Следующее испытание — это государственное регулирование, которое может либо поощрять миграцию, либо, напротив, блокировать ее. Таким образом, международная миграция рабочей силы является вектором множества экономических и внеэкономических факторов, которые с трудом поддаются теоретическому анализу.

Тем не менее экономическая наука раскрывает некоторые стороны данного процесса. Его исходный пункт — это экономическая мотивация индивидуумов. Как правило, миграционные потоки являются следствием «разности экономических потенциалов». Если в той или иной стране в силу исторических или социально-экономических причин существует хроническая нехватка рабочих мест, а уровень заработной платы низок, это неизбежно рождает стремление к эмиграции. Если в другой стране уровень заработной платы выше и имеются свободные рабочие места, это неизбежно делает ее привлекательной для иммигрантов. Разумеется, для производительных рабочих мест соответствовал особенностям отсутствовал, рабочей силы. В том случае, если такое соответствие отсутствует, приток иммигрантов является крайне нежелательным и может создавать острые социальные проблемы.

Реализация объективной потребности в переливе рабочей силы из одной страны в другую в решающей степени зависит от политики правительств этих стран. Их позиция определяется преимущественно экономическими соображениями.

Правительства демократических стран, где имеется избыточная рабочая сила, как правило, поощряют эмиграцию, поскольку это дает целый ряд экономических преимуществ:

- Уменьшение безработицы и давления на бюджет, из которого выплачиваются пособия по безработице.
- Улучшение платежного баланса и увеличение бюджетных доходов за счет перевода эмигрантами денежных средств.
- Повышение квалификации рабочей силы в случае возвращения эмигрантов на родину.

Правительства стран, испытывающих относительную нехватку рабочей силы, часто привлекают иностранных рабочих на определенных условиях. При этом они рассматривают на:

- получение непосредственного производственного эффекта за счет рабочих квалификаций, являющихся относительно редкими в их собственной стране. Эта нейтральная формулировка экономической теории скрывает, как правило, серьезную социальную проблему: иностранные рабочие привлекаются в основном для осуществления грязной, низкооплачиваемой

работы, которую не желают выполнять граждане принимающего государства;

- сдерживающее воздействие иммиграции на рост заработной платы и повышение нормы накопления;
- антиинфляционный эффект более медленного роста доходов.

Именно этими соображениями и руководствовались правительства стран Западной Европы в 60-е годы, когда миграция рабочей силы приняла особенно большой размах. Этот процесс осуществлялся в соответствии с двусторонними межправительственными соглашениями. Франция, Западная Германия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург открыли специальные бюро по организованному набору рабочей силы в нескольких зарубежных странах. Первоначально главным поставщиком рабочей силы на экспорт была Италия, на долю которой приходилась почти половина внутриевропейской миграции. Однако вскоре ускорение экономического роста, увеличение числа рабочих мест и повышение заработной платы резко снизили стимулы эмиграции из этой страны. Центр тяжести в привлечении иностранных рабочих переместился в Испанию, Португалию, Грецию, Турцию и арабские страны Северной Африки.

Экономическое значение миграции стало весьма значительным и для принимающих государств, и для стран эмиграции. Так, в 1970 г. доля иностранных рабочих в общей численности занятых в пяти странах «шестерки» (кроме Италии) достигла 7% (против 3% в 1960 г.). Число иммигрантов было особенно велико в таких отраслях, как угольная промышленность, металлургия, строительство. Что касается стран эмиграции, то в 1973 г. 19% трудоспособных рабочих Португалии, 9 — Греции и 4% — Испании были заняты в девяти государствах — членах ЕС. В 1976 г. денежные переводы эмигрантов на родину составляли 9% стоимости экспорта Испании, 24 — Греции и 37% — Португалии (*Molle Willem. The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy. — Burlington, 2001. — P. 153–154*).

Приток иностранной рабочей силы в страны Западной Европы резко пошел на убыль в середине 70-х годов в связи с кардинальным изменением характера экономического развития этих стран. Период высоких и стабильных темпов роста закончился. Одновременно под влиянием ряда факторов, среди которых особенно весомым был рост цен на нефть, начался длительный период инфляции. Инвестиции направлялись преимущественно на развитие отраслей высокой технологии. Соответственно упал спрос на неквалифицированную иностранную рабочую силу. Западноевропейские правительства ввели ограничения на въезд мигрантов и начали активно стимулировать возвращение иностранных рабочих на родину. Одновременно принимались меры по скорейшей интеграции тех иностранцев, которые осели в странах Западной Европы и по тем или иным причинам не желали возвращаться на родину.

Итоги этой политики были парадоксальными с экономической точки зрения. По мере того как расширялась свобода движения товаров между государствами — членами ЕС, движение рабочей силы внутри ЕС сокращалось. Значительное число рабочих-мигрантов из стран ЕС, которые имели наибольшие шансы приспособиться к новым экономическим условиям, вернулись на родину (200 тыс. итальянцев, 200 тыс. испанцев, 150 тыс. греков, 100 тыс. португальцев) (*Molle Willem. Op.cit. — P. 155–156*). В то же время число иммигрантов из арабских стран и Турции, несмотря на все ограничения, продолжало увеличиваться; главным образом в форме воссоединения семей и нелегальной иммиграции. Таким образом, вопреки логике Единого внутреннего рынка проблема экономически неоправданной и социально нежелательной иммиграции из третьих стран приобрела значительную остроту, в то время как значительное межстрановое движение рабочей силы внутри ЕС заметно снизилось.

Принятые ЕС меры по полной либерализации движения физических лиц между государствами-членами не дали ощутимых результатов: экономические стимулы миграции оказались недостаточными, а культурные и языковые барьеры слишком значительными. Трудно ожидать, чтобы рядовой гражданин ЕС стремился уехать на работу в другую страну ЕС, преодолевая все связанные с этим неудобства, когда уровень заработной платы и возможности получения работы везде приблизительно одинаковы. Таким образом, чем большее развитие получает свободное движение товаров, услуг и капиталов, тем меньше становятся стимулы для свободного межстранового перемещения рабочей силы.

Положение может измениться лишь в том случае, если дальнейшая индивидуализация труда — одно из главных последствий глобализации — создаст качественно новые возможности проявления личной инициативы в рамках Единого внутреннего рынка. Определенное значение имеет и углубление самой свободы движения физических лиц на путях «позитивной интеграции». В этом случае те продвинутые нормы, которые уже приняты или готовятся Европейским Союзом, окажутся наполненными живым содержанием.

В категориях «негативной интеграции» проблема свободы движения рабочей силы сводится к уравниванию статуса наемных рабочих, предпринимателей и лиц свободных профессий на всей территории Европейского Союза, вне зависимости от их гражданства. Римским договором предусмотрены ликвидация любой дискриминации наемных рабочих по признаку национальности и предоставление гражданам других государств-членов таких же прав в отношении найма на работу, условий труда и получения вознаграждения за свой труд, как и те, которыми пользуются граждане данной страны (статья 39). Статья 43 гарантирует предпринимателям и лицам свободных профессий из государств — членов ЕС право обосновать

ваться в любом другом государстве — члене ЕС, создавать свой бизнес и заниматься профессиональной деятельностью на тех же условиях, которые установлены принимающим государством для своих собственных граждан и закреплены в законах этого государства. Единственным исключением является государственная служба, закрытая для иностранцев.

Благодаря активному и неотступному применению этих положений Судом ЕС Европейскому сообществу уже к началу 70-х годов удалось снять большинство административных барьеров, препятствовавших свободному движению физических лиц. Однако постепенно становилось очевидным, что обеспечение реального равенства граждан в рамках Единого внутреннего рынка требует осуществления значительного объема «позитивной интеграции». Как и на других направлениях строительства ЕВР, это удалось сделать лишь в рамках «Проекта 92».

5.5. «ПРОЕКТ 92»

Основные направления работы по созданию Единого внутреннего рынка включали:

- **Устранение таможенных барьеров.** После отмены таможенных сборов на границах между государствами — членами ЕС единственным препятствием на пути движения товаров осталась необходимость заполнения таможенных документов. Этот трудоемкий процесс был облегчен 1 января 1988 г., когда ввели так называемый Единый административный документ, заменивший существовавшие до этого 150 различных национальных формуляров. Начиная с 1 января 1993 г. и эта процедура была отменена. После этого не осталось никаких препятствий, которые заставляли бы делать остановки на границах между государствами — членами ЕС при перевозке грузов. Это дало возможность окончательно упразднить внутренние таможенные границы на всей территории ЕС.
- **Устранение технических барьеров.** Одним из главных препятствий на пути сбыта товаров и услуг в условиях таможенного союза было существование различных национальных технических стандартов. Они вынуждали производителей вносить модификации в свою продукцию для их сбыта в других странах ЕС, что, естественно, заметно увеличивало издержки производства. Учитывая, что стандарты существенно расходились между собой, их одновременная замена на единообразные нормы, которые действовали бы на всей территории ЕС, была невозможна. Поэтому Европейское сообщество приступило к решению проблемы двумя путями: во-первых, путем

взаимного признания стандартов при условии соблюдения некоторых основополагающих норм; и, во-вторых, путем прогрессирующего сближения национальных стандартов на базе одобренных Сообществом единых требований в области безопасности и охраны здоровья. Был введен знак «СЕ», наличие которого на товарах означало, что они отвечают основным стандартам и могут свободно продаваться на всей территории ЕС.

- **Устранение фискальных барьеров.** Различия уровней косвенного налогообложения, в первую очередь НДС, также были существенным препятствием в свободном передвижении товаров через границы внутри ЕС. И в этой области в связи со значительными различиями национальных режимов в качестве основного метода решения проблемы было избрано сближение, а не замена существующих национальных налогов единообразным европейским налогом. Особенно трудным оказалось сближение уровней НДС — этот процесс затянулся вплоть до настоящего времени. Несколько легче оказалось гармонизировать уровни акцизных сборов: в рамках Единого внутреннего рынка они взимаются на последнем этапе реализации товара, на уровне розничной торговли, когда товар поступает к конечному потребителю. Унификация акцизных сборов сделала бессмысленным существование так называемой беспошлинной торговли при перемещении граждан из одной страны ЕС в другую. Поэтому эта система была упразднена в 1999 г., возможность приобретения беспошлинных товаров сохранилась лишь при перемещении пассажиров между странами ЕС и третьими странами.
- **Право работать в других государствах — членах ЕС.** Граждане государств — членов ЕС получили право искать и устраиваться на работу по найму в любом другом государстве — члене ЕС и пользоваться теми же правами в области оплаты труда, условий работы и профсоюзных прав, что и граждане принимающего государства.
- **Право обосновываться в других государствах — членах ЕС.** Лица свободных профессий получили право свободно обосновываться в любом другом государстве — члене ЕС. Документы об образовании и профессиональной квалификации, полученные в одной стране ЕС, должны были автоматически признаваться в любой другой стране ЕС.
- **Открытие финансовых рынков и обеспечение свободного движения капиталов.**
- **Открытие рынков государственных закупок.**

В ходе осуществления «Проекта 92» по предложению Европейской комиссии были приняты программы гармонизации националь-

ного законодательства в таких областях, как социальное обеспечение, порядок выдачи видов на жительство, взаимного признания дипломов об образовании, условий труда, требований к охране здоровья и безопасности труда. Огромное значение имело принятие Социальной хартии, а позднее — включение основных ее положений в текст основополагающих договоров.

Создание Единого внутреннего рынка должно было дать ощутимые экономические выгоды. В так называемом докладе Чеккини, подготовленном по заказу Европейской комиссии и опубликованном в 1988 г., прогнозировались следующие результаты:

- Рост ВВП на 4,5% (порядка 200 млрд. экю).
- Увеличение числа рабочих мест в пределах от 1,8 до 5 млн. (согласно подсчетам экспертов, неизбежное исчезновение рабочих мест должно быть с лихвой перекрыто возникновением новых).
- Снижение цен (в пределах от 4,5 до 6,1%).
- Улучшение торгового баланса на 1%.
- Предоставление потребителям возможности более широкого выбора товаров по более низким ценам (Cecchini P. The European challenge: 1992, The Benefits of a Single Market. — Aldershot, 1988).

Эти прогнозы оказались чрезмерно оптимистическими. Доклад не учитывал вероятного эффекта глобализации и усиления конкуренции на мировых рынках, циклических колебаний и неравномерного распределения выгод от введения ЕВР между отдельными государствами, регионами и отраслями. Тем не менее, оценивая непосредственный выигрыш от «Проекта 92», Европейская комиссия приводила в 1993 г. следующие факты:

- Было упразднено 70 млн. таможенных документов.
- Издержки международных перевозок снизились на 3%.
- Число слияний и поглощений внутри ЕС за период с 1986 по 1992 г. утроилось.
- Число европейских фирм, участвовавших в слияниях и поглощениях за пределами ЕС, выросло в два раза.
- Торговля в секторах, ранее защищенных от конкуренции, увеличилась вдвое.
- Инвестиции выросли на одну треть в период с 1985 по 1990 г.
- В 1986–1990 гг. создано 9 млн. новых рабочих мест.
- Темпы экономического роста увеличились на 0,5 процентного пункта в год (European Commission. Growth, Competitiveness and Employment. — A White Paper, 1993).

Тем не менее преимущества от создания Единого внутреннего рынка оказались недостаточными для того, чтобы преодолеть негативное воздействие внешних экономических факторов. 90-е годы были периодом продолжительного экономического спада и сниже-

ния конкурентоспособности ЕС на мировых рынках. Однако количественные экономические показатели не отражают исторического значения создания Единого внутреннего рынка:

- Был завершён переход от таможенного союза, подкрепленного общим законодательством, общими институтами и общей политикой, к общему рынку. Тем самым были полностью достигнуты цели, поставленные Римским договором в 1957 г.
- Создан самый крупный рынок в мире, на 40 % превышающий величину американского рынка и втрое — величину японского рынка. Пока он остается еще недостаточно однородным, но перелом уже достигнут, и последующее развитие будет идти в одном направлении — консолидации и укрепления Единого внутреннего рынка.

Резюме

Единый внутренний рынок (ЕВР) представляет собой фундамент всего здания западноевропейской интеграции, итог последовательного восхождения ЕС от простых к более сложным формам экономической интеграции на протяжении последних 45 лет.

ЕВР представляет собой экономическое пространство, внутри которого не существует никаких внутренних границ и в полной мере действуют «четыре свободы» — свобода движения товаров, свобода движения услуг, свобода движения капиталов и свобода движения физических лиц (рабочей силы).

Единый внутренний рынок — это объективно существующая реальность, в которой живут и действуют все граждане Союза. Это — экономическая, юридическая, социальная и политическая конструкция, которая поддерживается всей мощью общего законодательства, общих институтов и общей политики ЕС. Не случайно европейские государства, желающие присоединиться к Единому внутреннему рынку, должны в первую очередь в полном объеме освоить *acquis communautaire* (совокупность законодательных норм и административных правил Сообщества).

Создание Единого внутреннего рынка началось с отмены национальных внешнеторговых и валютных ограничений, создававших препятствия для обмена товарами и услугами между государствами-членами. Наиболее существенное значение имела отмена таможенных пошлин и соответствовавших им импортных и экспортных пошлин; сборов, имеющих эквивалентный эффект; количественных ограничений. В дальнейшем шел последовательный процесс отмены нетарифных ограничений, связанных с уровнем и структурой косвенного налогообложения, техническими стандартами, международ-

но-правовыми обязательствами вновь присоединившихся государств, порядком государственных закупок, национальными административными правилами. Целый комплекс мер был принят в рамках общей торговой политики, общей сельскохозяйственной политики, политики в области конкуренции, транспортной политики, денежно-кредитной и валютной политики.

Строительство Единого внутреннего рынка было завершено в начале 90-х годов в рамках «Проекта 92». Основные направления этой работы включали:

- устранение физических, технических и фискальных барьеров на пути движения товаров и услуг;
- обеспечение права граждан государств-членов обосновываться и работать в других государствах-членах;
- открытие финансовых рынков и обеспечение свободного движения капиталов;
- открытие рынков государственных закупок.

Важнейшим элементом завершения строительства ЕВР было обеспечение единых правил конкуренции.

Глава 6

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ВАЛЮТНЫЙ СОЮЗ

6.1. СОЗДАНИЕ ЭВС

Логика Единого внутреннего рынка требует снятия всех препятствий на пути движения продуктов и факторов производства. Одним из таких препятствий являются проблемы, порождаемые разобщиенностью национальных валют. Издержки конвертирования; риски, связанные с колебаниями обменных курсов; неожиданные девальвации; нарушения платежных балансов, заставляющие национальные государства ограничивать внешнюю торговлю; острые валютные кризисы в результате международных валютных спекуляций; относительная слабость национальных валют перед американским долларом — все это в конце 80-х годов поставило в практическую плоскость проект создания Экономического и валютного союза.

Валютная интеграция в Западной Европе имеет продолжительную историю. Первоначально она вообще не была связана с деятельностью Европейских сообществ. В сентябре 1950 г., ровно через полгода после подписания Парижского договора об учреждении ЕОУС, под воздействием правительства США был создан Европейский платежный союз — механизм многостороннего валютного клиринга. Его цель состояла в том, чтобы смягчить валютный ограничитель в развитии региональной торговли и подготовить условия для перехода к полной конвертируемости западноевропейских валют. Эта цель была достигнута к концу 50-х годов, и Европейский платежный союз был распущен.

В Римском договоре вопросы валютных отношений почти не затрагивались: в нем говорилось лишь о координации действий государств-членов в валютной области и о создании валютного комитета. Причина состояла в том, что в условиях устойчивого функционирования Бреттон-Вудской системы, центральным элементом которой был доллар США, надежно привязанный к золоту,

вопрос о самостоятельном валютном обеспечении европейской экономической интеграции не стоял. Творцы ЕЭС всецело полагались на Бреттон-Вудскую систему.

Однако уже очень скоро, к концу 60-х годов, положение стало иным. С одной стороны, экономические успехи Западной Европы изменили соотношение сил в мировой экономике и международных валютных отношениях. Экономическая интеграция ослабила одно-стороннюю привязку западноевропейских валют к доллару и в то же время усилила их взаимозависимость. Их динамика приобрела большую самостоятельность, что неизбежно вело к росту волатильности (чрезмерной неустойчивости) обменных курсов. С другой стороны, относительное ослабление Соединенных Штатов создавало растущую напряженность в Бреттон-Вудской системе. Все это заставило государства — члены ЕС задуматься о целесообразности обретения большей независимости в валютной сфере.

В октябре 1970 г. рабочая группа во главе с премьер-министром Люксембурга Пьером Вернером представила главам государств и правительств план создания Экономического и валютного союза. Он был принят и начал осуществляться. Однако время для полномасштабной валютной интеграции государств — членов ЕС еще не настало, и дальше подготовительных мероприятий дело не пошло.

Между тем решение правительства США отменить золотой стандарт своей валюты, объявленное в августе 1971 г., и последовавший за этим острый кризис международной валютной системы заставили государства — члены ЕС срочно искать средство самозащиты. Таким средством стала так называемая «валютная змея», или «змея внутри тоннеля». «Тоннелем» должен был быть доллар США, «змеей» — западноевропейские валюты, связанные между собой системой согласованных колебаний. Эксперимент с «валютной змеей» оказался неудачным, главным образом в силу слабости доллара и тектонических сдвигов в мировой экономике в начале 70-х годов. Серьезнейшие проблемы, вызванные нефтяным кризисом и взлетом инфляции, привели к резким расхождениям в экономическом положении и экономической политике отдельных западноевропейских стран.

Новый этап в развитии валютного сотрудничества западноевропейских стран наступил 13 марта 1979 г., когда по предложению западногерманского канцлера Гельмута Шмидта и французского президента Валери Жискар д'Эстена была учреждена Европейская валютная система. Это была не бесхребетная «змея», а отчетливо структурированная конструкция, стержнем которой был экю. Он представлял собой «корзину» валют всех стран-участниц. На базе экю рассчитывались так называемые центральные курсы национальных валют и определялись пределы их допустимых колебаний. Были созданы достаточно мощные рычаги совместных интервенций в случаях чрезмерного отклонения рыночного курса валюты от центрального.

Европейская валютная система успешно функционировала более 13 лет. На завершающем этапе строительства Единого внутреннего рынка казалось логичным, опираясь на хорошо зарекомендовавшую себя Европейскую валютную систему, осуществить плавный переход к Экономическому и валютному союзу.

Именно такой план создания ЭВС был предложен в апреле 1989 г. Комитетом управляющих центральными банками государств — членов ЕС под руководством Жака Делора. Основная идея плана состояла в том, чтобы, действуя в рамках Европейской валютной системы, сузить, а затем и вовсе отменить пределы колебаний обменных курсов, ввести полную и необратимую конвертируемость всех валют, основанную на не подлежащей пересмотру фиксации валютных паритетов. Это, по мнению авторов плана, позволило бы в далекой перспективе заменить национальные валюты единой валютой. Параллельно необходимо было осуществить полную либерализацию движения капиталов и полную интеграцию финансовых рынков.

План Делора был одобрен на Мадридском саммите в июне 1989 г. Было решено начать первый этап перехода к ЭВС с 1 июля 1990 г. Параллельно должна была быть созвана межправительственная конференция для выработки необходимых изменений к основополагающим договорам.

Основные положения, касающиеся Экономического и валютного союза, воплощены в Маастрихтском договоре. Были установлены:

- правовые основы создания и функционирования ЭВС;
- институциональная структура союза;
- этапы перехода к ЭВС;
- четыре критерия конвергенции;
- приоритеты общей денежно-кредитной политики;
- система временных исключений из Договора.

Институциональная структура ЭВС описана в главе 4.

Критерии конвергенции включали следующие положения:

- Уровень инфляции не должен превышать средний уровень трех государств с наименьшим уровнем инфляции более чем на 1,5%.
- Долгосрочные процентные ставки не должны были превышать более чем на 2% средний показатель долгосрочных процентных ставок трех государств с наименьшим уровнем инфляции.
- Национальная валюта не должна была девальвироваться по крайней мере два года и в течение этого периода должна была оставаться в пределах колебаний курсов, установленных в рамках Европейской валютной системы (2,5%).
- Дефицит государственного бюджета не должен был превышать 3% от ВВП.
- Государственный долг должен был составлять не более 60% ВВП.

Первоначально предполагалось, что справиться с критериями конвергенции и войти в состав ЭВС смогут лишь пять-шесть наиболее развитых стран, образующих так называемую «оптимальную валютную зону» (понятие, которое еще в 60-е годы было введено в экономическую науку лауреатом Нобелевской премии Р. Манделлом).

Высшим приоритетом общей денежно-кредитной политики была провозглашена борьба с инфляцией и обеспечение стабильности цен. Эта цель была подкреплена принятым по настоянию Германии Пактом стабильности (позднее переименованным в Пакт стабильности, занятости и роста).

Пакт допускал возможность превышения установленного лимита бюджетного дефицита лишь в том случае, если это превышение является исключительным и временным, следствием непредвиденного события, неподконтрольного государству-члену, например необычно глубокого экономического кризиса (снижение ВВП на 2% или более). Если же дефицит допущен без достаточных оснований, государство-нарушитель могло подвергнуться санкциям. Первоначально оно должно внести беспроцентный депозит в размере от 0,2 до 0,5% ВВП, который подлежит возврату, если дефицит устраняется в течение двух лет. В противном случае депозит преобразуется в штраф, а провинившееся государство должно внести новый депозит, и так вплоть до устранения неоправданного дефицита.

На практике Пакт стабильности оказался лишенным практического значения. В руководящих кругах ЕС все чаще подчеркивают его индикативный характер. Ирония состоит в том, что главным нарушителем Пакта оказалась... Германия (в 2002 г. ее бюджетный дефицит составил 3,8%).

Система временных исключений из Договора предусматривала возможность присоединения отдельных государств-членов к ЭВС позже, если какие-либо обстоятельства помешают им сделать это при создании союза.

Еще до того, как Маастрихтский договор вступил в силу, произошли резкие изменения в экономической и политической обстановке в Европе. Начавшийся еще в 1989 г. спад деловой активности оказался намного серьезнее, чем ожидалось. Экономические последствия объединения Германии вызвали резкое расхождение курсов экономической политики Бонна и его партнеров по ЕС. И наконец, острейшие валютные кризисы 1992–1993 гг. привели к фактическому краху Европейской валютной системы.

Все это застопорило реализацию плана создания Экономического и валютного союза и потребовало внесения в него существенных коррективов. Перед лицом банкротства Европейской валютной системы институты ЕС и государства-члены проявили политическое мужество и пошли на принятие «шокового» варианта: вместо того чтобы постепенно сближать национальные валюты и выравнивать

их обменные курсы, было решено отказаться от них вообще и в кратчайшие сроки ввести единую валюту. В 1995 г. Европейский совет принял решение назвать эту валюту евро.

Для проверки соответствия отдельных стран критериям конвергенции в качестве контрольного был избран 1997 г. Стремясь выйти на контрольные отметки, все государства — члены ЕС приняли энергичные меры по оздоровлению государственных финансов и денежно-кредитного обращения в целом. Поэтому к маю 1998 г., когда Европейский совет должен был принять решение о составе учредителей Экономического и валютного союза, оказалось, что их будет значительно больше, чем ожидалось, — 11. Вне ЭВС остались лишь Великобритания, Дания и Швеция, объективно соответствовавшие критериям конвергенции, но пожелавшие воспользоваться системой исключений, и Греция, которая не достигла нужного уровня. Одновременно были твердо и окончательно зафиксированы курсы национальных валют 11 государств-членов.

Были учреждены Европейская система центральных банков и Европейский центральный банк, назначены его Президент и члены Дирекции. Вновь созданные органы ЭВС приступили к созданию рабочих инструментов денежно-кредитной и валютной политики союза.

Это была своего рода линия старта, открывшая так называемую фазу А в создании Экономического и валютного союза. В ее рамках был осуществлен и ряд других важных подготовительных мероприятий: начато производство банкнот и монет евро; приняты нормативные акты, необходимые для создания правовой базы Экономического и валютного союза; в каждой из стран-участниц создана национальная система органов, которым было поручено руководить переходом к единой валюте.

Фаза Б началась 1 января 1999 г. В этот день евро стал полноправной валютой в безналичных расчетах, экую прекратил свое существование и был заменен на евро в соотношении один к одному. Национальные валюты стран — участниц ЭВС продолжали выполнять свои функции и в безналичном, и в наличном обороте. На данной стадии создания ЭВС большинство рядовых граждан не заметили никаких зримых перемен в своей жизни. Более того, в наличном обороте не было ни банкнот, ни монет евро — роль платежного средства по-прежнему исполняли национальные валюты. Однако незримые перемены были огромны. Экономическое содержание национальных валют радикально изменилось. Они полностью утратили самостоятельность и превратились в простой образ евро. Это выразилось прежде всего в том, что они перестали котироваться на международных валютных рынках (по крайней мере официально).

Главная задача фазы Б состояла в том, чтобы на базе взаимодействия административного и рыночного механизмов создать опреде-

ленную «критическую массу» операций в евро. С этой целью широкий круг деятельности, подконтрольной национальным правительствам, центральным банкам, институтам Европейских сообществ и вновь созданного Экономического и валютного союза, был сразу же переключен на евро. К числу таких областей относились: 1) обслуживание единой денежно-кредитной и валютной политики в рамках Экономического и валютного союза; 2) размещение коммерческих долговых обязательств национальных государств; 3) осуществление межбанковских операций, а также операций на валютных рынках и рынках капиталов; 4) крупные межбанковские платежи, в первую очередь те, что проходили через платежную систему TARGET. Вопреки ожиданиям, никаких особых усилий для создания «критической массы» не потребовалось — оптовые операции в финансовой сфере практически сразу были полностью переведены на евро.

Вместе с тем тщательно соблюдалось правило, согласно которому граждане и организации должны были быть свободны в выборе платежных средств. Как подчеркнул Европейский совет в своих мадридских решениях, здесь недопустимо никакое принуждение и процесс вытеснения национальных валют должен был регулироваться исключительно рыночными силами.

Заключительная фаза перехода к Экономическому и валютному союзу началась 1 января 2002 г. Ее главным содержанием стал выпуск в обращение банкнот и монет евро, изъятие национальных денег, окончательный перевод всех безналичных операций на новую валюту и превращение евро в единственное законное платежное средство на территории стран — участниц ЭВС. Оставшиеся на руках у населения национальные денежные знаки подлежат неограниченному и бесплатному обмену: на первых порах во всех банковских учреждениях, а в дальнейшем в местных отделениях национальных банков.

Первоначально предполагалось, что фаза В продлится около полугода. Однако по мере приближения даты ее начала стало ясно, что целесообразно провести обмен как можно быстрее. Отдельные государства-члены получили право самостоятельно установить сроки завершения перехода на евро. Во всех 12 странах зоны евро этот переход был окончательно завершен к концу февраля 2002 г.

Символ евро, отдаленно напоминающий греческую букву ипсилон, стал общеизвестным и общепринятым во всем мире. Сразу же утвердился в международной практике и код, присвоенный новой валюте Международной организацией стандартизации в системе сокращенных наименований валют, — EUR. Код евро принципиально отличается от обычных кодов национальных валют, которые включают сокращенное наименование страны (первые две буквы) и сокращенное наименование валюты (третья буква).

Существует семь разновидностей банкнот евро — 5, 10, 20, 50, 100, 200 и 500 евро. Хотя они выпускаются в обращение Европейским центральным банком, печатают их в странах — участницах союза. На обеих сторонах банкнот имеются архитектурные орнаменты, отображающие семь основных стилей в развитии европейской архитектуры: классический (5 евро), романский (10 евро), готический (20 евро), эпохи Возрождения (50 евро), барокко и рококо (100 евро), стиль железа и стекла (200 евро) и стиль архитектуры XX столетия (500 евро). По замыслу художников, лицевая сторона банкнот, на которой изображены окна и входы, призвана символизировать присущий Европе дух открытости и сотрудничества. На обратной стороне — различные виды мостов, которые служат метафорой коммуникаций, общения.

Монеты восьми разновидностей (1 цент, 2 цента, 5 центов, 10 центов, 20 центов, 50 центов, 1 евро и 2 евро) чеканят на монетных дворах государств — участников ЭВС. Лицевую сторону монеты украшает национальный символ (например, профиль монарха), на обратной стороне, общей для всех стран, помещены цифры, характеризующие достоинство монеты, и в качестве символа единой Европы — очертания западной и центральной частей континента.

Переход к Экономическому и валютному союзу и введение евро означали серьезные перемены для всех без исключения людей, живущих в зоне евро. Однако после нескольких недель неразберихи, связанной с переходом к новому масштабу цен, население приспособилось к новой валюте.

Сложную проблему представляла собой адаптация к новой валюте миллионов юридических документов, регулирующих кредитно-денежные отношения частных лиц и организаций в странах Европейского Союза. Для того чтобы избежать возможных конфликтных ситуаций в толковании действующих контрактов, Совет ЕС принял два регламента, определяющие правовые основы перехода на новую валюту. Одновременно эти регламенты решили задачу адаптации Маастрихтского договора как акта публичного права к нормам и практике гражданско-правовых отношений. В основе этих актов Сообщества лежали нормы обычного права, которые в западной юриспруденции носят название *lex monetae*.

В регламентах были законодательно решены следующие вопросы:

- подтверждено конвертирование «официального» эку в евро в отношении 1:1. Это положение распространено и на «частный» эку: если соответствующими контрактами не предусмотрено иное, все величины в эку, на которые содержится ссылка в частных контрактах, приравнены к «официальному»;
- подтверждена преемственность всех контрактов и других юридических инструментов во всех аспектах, вытекающих из введения евро;

- установлено, что введение евро не может служить основанием для применения принципа резкого нарушения обязательств, которое выходит за пределы общепринятого риска и требует пересмотра контрактов;
- заранее сформулированы правила округления и использования ставок конвертирования, которые были официально объявлены 1 января 1999 г. Эти ставки были шестизначными и не подлежали округлению или сокращению.

Хотя Европейский Союз не располагает юрисдикцией за пределами территории государств-членов, экономические операторы и суды третьих стран в соответствии со сложившейся международной практикой признали действительность регламентов, в частности в том, что касается преемственности частных контрактов.

6.2. ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА ЕЦБ

Единственным эмиссионным центром на территории Экономического и валютного союза является Европейский центральный банк. На основе постоянного анализа экономического положения в зоне евро, Европейском Союзе и мире в целом, опираясь на Европейскую систему центральных банков, он решает следующие конкретные задачи:

- разрабатывает и проводит в жизнь денежно-кредитную политику ЭВС;
- осуществляет валютные операции в отношении третьих стран;
- хранит официальные международные ликвидные резервы государств-участников и управляет ими (первоначально в распоряжение ЕЦБ было передано до 50 млрд. евро);
- способствует бесперебойному функционированию платежных и расчетных систем.

Создание наделенного широкими полномочиями Европейского центрального банка было качественным скачком в развитии европейской интеграции. Банк располагает максимальной степенью наднациональных полномочий в системе ЕС. Если центральным банкам отдельных стран противостоит одно правительство, которое обладает сильными средствами политического давления, то ЕЦБ имеет дело с разобщенными правительствами национальных государств, интересы которых, как правило, расходятся. Поэтому ЕЦБ наделен качественно иной степенью независимости.

После острых дискуссий относительно форм и методов работы ЕЦБ руководители государств — членов ЕС решили совместить в нем элементы двух моделей банковской деятельности — американской и германской.

Что касается целей денежно-кредитной политики, то Европейский центральный банк воспринял главную черту германской модели — безусловное верховенство принципа стабильности цен (точнее, поддержания возможно более низких цен). Другие цели — содействие устойчивому росту, высокой занятости, конвергенции национальных экономических систем, экономическому и социальному сплочению государств — членов ЕС, несмотря на политические декларации — носят вспомогательный характер. В отличие от этого, в США закон о полной занятости и сбалансированном росте. 1978 г. ставит перед Федеральной резервной системой более широкий круг задач: эффективно способствовать достижению целей максимальной занятости, стабильных цен и умеренных долгосрочных процентных ставок.

Что касается конкретного механизма регулирования денежно-кредитного обращения (денежной массы и процентных ставок), то он является гибридом американской и германской систем.

В США высокий уровень ликвидности рынков, значительная капитализация активов нефинансовых фирм не оставляет центральному банку, в данном случае Федеральной резервной системе, иного выбора, кроме ежедневных интервенций на открытом рынке посредством операций РЕПО. Практические задачи ФРС ограничиваются тем, чтобы сглаживать колебания в объеме ликвидности в течение дня и обеспечивать стабильность динамики процентных ставок по кредитам на одну ночь. Формы и методы вмешательства ФРС неизменны. Финансовые институты привыкли к ним и соответственно строят свою деятельность.

Германская модель строится на основе норм минимального резервирования, усреднения этих норм и нечастых операций на открытом рынке с целью сглаживания колебаний ликвидности в банковской системе и стабилизации процентных ставок.

Система, принятая Европейским центральным банком, имеет больше сходства с американской, чем германской системой: операции РЕПО являются главным инструментом его политики. Однако их регулярность и объем уступают американским стандартам.

«Приводными ремнями» Европейского центрального банка являются его уполномоченные контрагенты. Они получают доступ к возможностям Европейской системы центральных банков только через национальный центральный банк того государства — участника ЭВС, в котором они расположены.

Национальные центральные банки собирают заявки на участие в операциях ЕЦБ и передают эти данные в центральный компьютер ЕЦБ во Франкфурте. ЕЦБ на основе собранных заявок определяет рыночную цену ресурсов и спускает соответствующие инструкции национальным центральным банкам, которые и распределяют опе-

рации среди контрагентов. С учетом возможностей современных информационных технологий даже сравнительно небольшие организации могут участвовать в операциях ЕСЦБ. В случае необходимости тендеры могут проводиться в течение часа на основе электронного обмена информацией. Все кредитные операции ЕСЦБ осуществляются при условии внесения адекватного залога.

Смысл операций денежно-кредитной политики ЕЦБ состоит в том, чтобы различными, наиболее подходящими для конкретной ситуации методами управлять динамикой краткосрочных процентных ставок, регулировать объем ликвидности на рынках и ясно сигнализировать экономическим операторам о целях проводимой ЕСЦБ кредитно-денежной политики.

Инструменты политики Европейского центрального банка включают:

- **Обратные трансакции**, или операции, в ходе которых ЕСЦБ покупает или продает активы в рамках соглашений об обратной покупке или осуществляет кредитные операции под активы, используемые в качестве залога. Это главный инструмент, используемый ЕСЦБ при проведении операций на открытом рынке в целях регулирования денежной массы.
- **Прямые трансакции** — это операции, в ходе которых ЕСЦБ покупает или продает активы на открытом рынке без обязательства продавца выкупить их обратно. Прямые трансакции проводятся лишь в целях структурных перестроек или «точной настройки».
- **Выпуск долговых сертификатов** (на срок не менее 12 месяцев) применяется с целью перестройки структурной позиции ЕСЦБ в отношении финансового сектора, с тем чтобы создать (или увеличить) нехватку ликвидных средств на рынке.
- **Свопы в иностранной валюте** в форме спотовых и форвардных трансакций проводятся Европейским центральным банком исключительно в рамках денежно-кредитной политики. Они применяются в целях «точной настройки» и предназначаются главным образом для регулирования ликвидности рынка и управления процентными ставками.
- **Сбор срочных депозитов** применяется только в целях «точной настройки». В целях поглощения излишней наличности ЕСЦБ может пригласить уполномоченных контрагентов поместить приносящие проценты депозиты с фиксированными сроками в национальном центральном банке той страны, где зарегистрирован соответствующий контрагент.
- **Механизм предельных заимствований (механизм ломбарда)**. Уполномоченные контрагенты ЕЦБ могут использовать механизм предельных заимствований для получения ликвидности на одну ночь от национальных центральных банков по

заранее согласованной процентной ставке под залог в виде разрешенных к использованию активов. Механизм предназначен для удовлетворения срочных потребностей уполномоченных контрагентов в ликвидных средствах. В нормальных условиях процентная ставка в рамках механизма ЕЦБ определяет потолок рыночной процентной ставки на одну ночь.

- **Механизм размещения депозитов**. Уполномоченные контрагенты ЕЦБ имеют возможность использовать этот механизм для того, чтобы поместить на одну ночь депозиты в национальном центральном банке. По депозитам выплачивается процент по заранее объявленной ставке. В нормальных условиях процентная ставка в рамках механизма размещения депозитов составляет нижний предел рыночной процентной ставки по вкладам на одну ночь. Экономически ломбардный механизм и механизм размещения депозитов неразрывно связаны друг с другом: в совокупности они определяют коридор, ограничивающий колебания рыночных процентных ставок на денежных рынках.

Пользуясь имеющимися в его распоряжении инструментами, Европейский центральный банк проводит различные типы операций на открытом рынке.

Центральную роль в регулировании процентных ставок, управлении объемом ликвидности на рынке и разъяснении смысла денежно-кредитной политики играют главные операции рефинансирования. Они «работают» лишь в одном направлении — в сторону предоставления частному сектору дополнительных ликвидных средств. Операции проводятся каждую неделю и обеспечивают основную часть рефинансирования банковской системы. Более длительные операции рефинансирования также служат средством предоставления ликвидности, но проводятся реже, каждый месяц. Обратные операции «точной настройки» осуществляются с использованием инструмента обратных трансакций. Их цель состоит в том, чтобы воздействовать и на объем ликвидности, и на уровень процентных ставок. Они применяются главным образом для того, чтобы сгладить влияние неожиданных изменений денежной массы на процентные ставки и могут использоваться как для предоставления, так и изъятия ликвидных средств. Структурные обратные операции применяются главным образом для корректировки структурного положения ЕСЦБ в отношении частного сектора.

Механизм денежно-кредитной политики ЕЦБ представляет собой тщательно продуманную и отлаженную систему, вобравшую в себя лучшие мировые достижения в этой области. Совершенство механизма является важным фактором эффективности денежно-кредитной политики и стабильности евро.

6.3. КООРДИНАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Главным «возмутителем спокойствия» на валютных рынках Западной Европы всегда были разнонаправленные колебания обменных курсов национальных валют. Введение единой валюты устранило этот фактор, но не ликвидировало его первопричину — неоднородность экономического развития государств-членов, которая поддерживается и усиливается различиями в их экономической политике.

Создав Экономический и валютный союз, 12 государств — членов ЕС передали Сообществу два важнейших рычага национальной экономической политики: регулирование денежно-кредитного обращения и политику обменного курса. Однако в их руках остались другие виды экономической политики. Передача их Сообществу на данном этапе и невозможна, и нецелесообразна. Материальные средства, необходимые для их осуществления, формируются внутри национальных государств и используются для решения национальных по своей сути задач.

Поэтому, в отличие от валютного союза, являющегося сферой исключительной компетенции Сообщества, экономический союз строится на координации самостоятельной экономической политики государств-членов. Вместе с тем с учетом сильной взаимозависимости, созданной Экономическим и валютным союзом, Договор устанавливает пределы этой самостоятельности и систему контроля за соблюдением общих интересов Сообщества.

Согласно статье 98, «государства-члены проводят свою экономическую политику так, чтобы способствовать достижению целей Сообщества». Статья 99 обязывает государства-члены рассматривать свою экономическую политику как вопрос общей заботы и согласовывать ее в Совете. Совет по рекомендации Комиссии утверждает квалифицированным большинством голосов проект основных ориентиров экономической политики государств-членов и Сообщества и представляет свои соображения Европейскому совету. Европейский совет рассматривает представленный Советом доклад и на его основе обсуждает заключение по основным ориентирам экономической политики. На основе этого заключения Совет принимает квалифицированным большинством соответствующие рекомендации.

Совет на основе докладов Комиссии наблюдает за экономическим развитием в каждом из государств-членов и в Сообществе и за соответствием их экономической политики основным ориентирам. В случае, если экономическая политика какого-либо государства-члена не согласуется с основными ориентирами, Совет по предложению Комиссии может принять рекомендации для соответствующего государства. Эти рекомендации могут быть преданы гласности. Таким образом, хотя Договор не предусматривает санк-

ций за отход государства-члена от общих ориентиров, нельзя недооценивать силу политического давления, которое могут оказать на это государство Совет и Комиссия.

Первая развернутая система основных ориентиров экономической политики, рассчитанная на десять лет, была одобрена на заседании Европейского совета в Лиссабоне 23–24 марта 2000 г. Этот документ отражает обеспокоенность политических лидеров «пятнадцати» рядом нерешенных (и не решаемых) проблем западноевропейской экономики и призывает к проведению глубоких реформ.

Программа, принятая в Лиссабоне, предусматривает использование всех новейших достижений современного капитализма. Это в первую очередь широчайшее использование информационных технологий и создание «общества знания». Это, далее, предоставление возможностей непрерывного образования возможно большему числу европейцев. Программа базируется на принципах экономического либерализма и предусматривает поощрение духа предпринимательства и создание условий свободной конкуренции как в частном, так и в государственном секторах. Руководители государств — членов ЕС намерены, в частности, постепенно устранять еще сохраняющиеся государственные монополии и широко внедрять конкурентные начала в распределение и использование государственных средств. И последнее по порядку, но не по важности: программа ориентирована на самое активное участие стран Европейского Союза в процессе глобализации.

Руководители государств — членов ЕС и Комиссия рассчитывали, что осуществление намеченных мероприятий позволит поднять средние годовые темпы экономического роста до 3%. Уровень занятости планировалось довести до 70% активного населения и достичь практически полной занятости. Для этого придется в течение 10 лет создать 20 млн. новых рабочих мест. «Короче говоря, Европа догонит и перегонит Соединенные Штаты. Более того, она добьется этой цели, сохранив свою систему социальной защиты» (*Rousselot-Pailley Gérard. Guide de l'Union Européenne, 2001–2002. — Bruxelles, 2001. — P. 91*).

Однако пока ЕС не удается выйти на намеченные рубежи. Темпы роста еврозоны в 2002 г. составили 0,8% и, по официальному прогнозу, не превысят 1,8% в 2003 г.

6.4. МЕЖДУНАРОДНАЯ РОЛЬ ЕВРО

Создание Экономического и валютного союза имеет и весьма важное международное значение. Оно означает, что на новую валюту сразу перешел огромный сегмент мировой экономики. В 11 странах, первоначально вошедших в состав ЭВС, живет 5% населения

Земли (в США — 4,6%, в Японии — 2,1%). Однако на их долю приходится 23,4% мирового валового внутреннего продукта (США — 26,9%, Японии — 14,1%). И хотя зона евро несколько уступает США и Японии по уровню производительности, она является, тем не менее, одним из наиболее развитых и богатых районов мира: если принять среднемировой уровень ВВП на душу населения за 100, в зоне евро он составляет 321, в Японии — 348, в США — 478 (European Commission. *Economic Portrait of the European Union* 2001. — Luxembourg, 2001. — P. 52). Важно, что экономика Европейского Союза является более открытой, чем экономика США и Японии. Поэтому доля ЕС в мировой торговле превышает долю и США, и Японии, — соответственно, 20,9%, 19,6 и 10,5% (External Aspects of Economic and Monetary Union. Commission Staff Working Paper. — Brussels, 1997. — P. 5).

Специалисты сходятся в том, что внутри зоны евро введение новой валюты увенчалось полным успехом. Особенно впечатляющей была интеграция денежных рынков. О ней свидетельствует в первую очередь динамика межбанковских депозитов: ставки процента по ним в различных странах зоны евро практически сравнялись. Объем трансграничных денежных операций уже сейчас составляет более половины их общего объема. Значительно возросли и объемы валютных торгов в евро. Все это является индикатором возникновения единого развитого денежного рынка, который служит необходимой предпосылкой бесперебойного перераспределения ликвидности и эффективной денежно-кредитной политики.

Существенные изменения произошли на национальных рынках облигаций. Наблюдается явное изменение поведения заемщиков (особенно правительств национальных государств), которые вынуждены приспосабливаться к требованиям конкуренции в масштабе всей зоны евро. Быстро приспособились к новым условиям и инвесторы. В результате произошло значительное сближение процентных ставок на этом сегменте рынка. Однако эти благоприятные экономические показатели не могут заслонить пока еще сохраняющейся институциональной и юридической фрагментации, а также разобщенности расчетных систем.

Несколько меньшие сдвиги произошли на рынках акций. Несмотря на значительный рост капитализации западноевропейских фирм после введения евро, главным источником финансирования частного бизнеса остаются банки. Вместе с тем создание Экономического и валютного союза подстегнуло глубокие изменения в банковском секторе. Заметно ускорился процесс концентрации: в течение одного лишь 1999 г. число финансовых институтов в зоне евро сократилось на 5%. Меняются мотивация и формы работы остающихся банков. Они более активно, чем раньше, финансируют рискованный капитал. Например, в Германии 56% этой категории капитала предоставля-

ется именно банками (*Remsperger Hermann. Euro Markets in a Global Context. Speech at the Gulf Euro Summit. — Dubai. — 2000. — Oct. 8.*)

Вместе с тем с момента своего рождения евро является не только единственным законным платежным средством в одном из важнейших регионов мира, но и второй по значению международной валютой.

Международная роль любой валюты определяется шестью основными параметрами:

- 1) долей в валютном обмене;
- 2) долей во внешнеторговых расчетах;
- 3) долей в частных инвестиционных портфелях;
- 4) долей в государственных долговых обязательствах;
- 5) долей в официальных резервах;
- 6) массой иностранных валют, обменные курсы которых привязаны к данной валюте.

На протяжении всего послевоенного периода западноевропейские валюты постоянно укрепляли свое положение на международных денежных и кредитных рынках. В середине 90-х годов, накануне создания Экономического и валютного союза и введения евро, доля германской марки в валютных операциях составляла 37%, а доллара США — 83% (поскольку в любой операции на валютном рынке участвуют две валюты, сумма долей в операциях, в которых участвует данная валюта, равна 200%). Доля марки во внешнеторговых расчетах составляла 15,5%, доллара США — 47,6%. В частных инвестиционных портфелях на долю западноевропейских валют приходилось 36,9%, а доллара США — 39,8%. В государственных долговых обязательствах доля западноевропейских валют превышала долю доллара США: соответственно, 37,1 и 34,2%. В официальных резервах, напротив, неоспоримым было превосходство доллара США: 61,5 против 20,1%, приходившихся на долю западноевропейских валют. Что касается привязки валютных курсов, то на долю валют, ориентированных на доллар США, приходилось 34,2% мирового ВВП, западноевропейских валют — 37,1%.

Пока еще слишком рано делать выводы о том, какое влияние оказало введение евро на положение стран Европейского Союза на мировых денежных рынках и рынках капитала. Согласно оценкам Банка международных расчетов в Базеле, в настоящее время примерно одна четверть всех трансграничных межбанковских операций осуществляется в евро, 40% — в долларах США и 10% — в японских иенах. На долю евро приходится 30% всех международных долговых обязательств (доллара США — 48%, иены — 10%). Что касается выпуска новых долговых обязательств, то здесь доли евро и доллара в последнее время были примерно равны (*Remsperger Hermann. Op.cit.*).

Успешное утверждение евро внутри Экономического и валютного союза и на мировых рынках резко контрастирует с неблагопри-

ятной динамикой обменного курса новой валюты. В первые часы котировки евро на мировых рынках его курс по отношению к доллару составил 1,1837 долл. Затем началось безостановочное снижение курса. К концу 1999 г. доллар и евро оказались близкими к паритету. В 2000 г. курс упал до 0,868 долл. за евро. В 2001 г. курс оставался примерно на этом уровне, но был неустойчивым и колебался в довольно широком диапазоне. В конце октября курс опустился до нового минимума — 0,82 долл. за евро. Таким образом, за два с небольшим года евро потерял по отношению к доллару США 28% своей стоимости. Одновременно произошло его относительное обесценение и в отношении других международных валют — канадского доллара (26%), сингапурского доллара (21%), японской иены (19%), фунта стерлингов (12%), швейцарского франка (5%), австралийского доллара (2%) (Буторина О.В. Экономический и валютный союз в мире. Теория и практика. — М., 2001. — С. 115–116). Евро и доллар вернулись к паритету лишь в ноябре 2002 г.

Существует множество объяснений этого феномена. Называют, в частности, небывало продолжительный и сильный экономический подъем в США, совпавший по времени со стартом новой валюты. Большинство специалистов обращает внимание и на большую развитость финансовой системы в США, обеспечивающей гораздо большую глубину и ликвидность рынков. Огромную роль играет и пока еще недостаточное доверие международных инвесторов к новой валюте. Имеет место инерционность международных рынков товаров и услуг, где цены по-прежнему устанавливаются в долларах.

В любом случае ясно, что евро имеет все шансы укрепить свои международные позиции. Его главными преимуществами являются экономический потенциал зоны евро и политика стабильности, проводимая Европейским центральным банком. Однако условиями усиления международной роли новой валюты являются дальнейшая интеграция финансовых рынков в зоне евро, усиление координации экономической политики национальных государств, повышение конкурентоспособности западноевропейской экономики на основе внедрения передовых технологий, создания «общества знания», повышения темпов экономического роста и усиления мобильности рабочей силы.

Внешний мир, мир аутсайдеров, делится для стран ЭВС на три неравноценные группы.

Первая группа — это Великобритания, Дания и Швеция, три государства — члена ЕС, воспользовавшиеся изъятиями из Договора и сохранившие свои национальные валюты. Все они, как уже отмечалось, полностью отвечают критериям конвергенции, но в силу различных причин решили воздержаться от участия в ЭВС.

Дания не участвует в ЭВС исключительно по внутриполитическим причинам, в силу отрицательных результатов референдума

1992 г. Экономических мотивов для сохранения положения аутсайдера нет, и датские власти проводят линию на теснейшую координацию своей денежно-кредитной политики с Экономическим и валютным союзом.

Швеция сохранила свою национальную валюту в силу некоторых особенностей своей экономики, которые, по мнению шведских экспертов и правительства, при определенных условиях могли бы прийти в противоречие с логикой Экономического и валютного союза. Пока эти особенности никак не проявились. Тем не менее Швеция придерживается тактики выжидания.

Неучастие Великобритании объясняется существенными политическими и экономическими причинами. Во-первых, судя по опросам общественного мнения и позициям политических партий, большинство англичан не готово к тому, чтобы пожертвовать фунтом стерлингов ради евро. Во-вторых, в отличие от континентальной Европы, британская экономика имеет важные внешнеэкономические связи с партнерами вне Европы, которые осуществляются на основе британского фунта или доллара США. И наконец, в-третьих, Лондон является ведущим мировым финансовым центром, который может не только выиграть, но и существенно проиграть от присоединения к зоне евро. Расчет многих британских финансовых учреждений строится на том, чтобы, используя свои конкурентные преимущества, отвлечь на себя значительную часть финансовых операций зоны евро, не связывая себя обязательствами единой денежно-кредитной и валютной политики в рамках ЭВС.

Три государства — члена ЕС, не входящие в состав ЭВС, по нескольким причинам не являются чистыми аутсайдерами.

Во-первых, они связаны в своих действиях статьей 124 Договора, которая провозглашает валютную политику государств-членов, в том числе и не входящих в состав ЭВС, «вопросом общего интереса».

Во-вторых, все государства-члены являются полноправными участниками Единого внутреннего рынка, связаны между собой глубокой экономической взаимозависимостью и, разумеется, не заинтересованы в том, чтобы «раскачивать лодку».

В-третьих, государства-члены, не входящие в ЭВС, являются, тем не менее, полноправными участниками интеграционных институтов, в рамках которых действует Экономический и валютный союз. Они на равных участвуют в работе Европейского совета и Совета ЭКОФИН, наделенных компетенцией в области единой денежно-кредитной и валютной политики. Важным предохранительным клапаном является Общий совет Европейского центрального банка, в который входят как 12 инсайдеров, так и 3 аутсайдера.

И наконец, в-четвертых, Экономический и валютный союз — это не блок, созданный его участниками внутри Европейского Союза. Это структура, созданная самим Европейским Союзом для всех

своих членов. Поэтому все без исключения государства — члены ЕС имеют равный статус в отношении Экономического и валютного союза и могут вступить в него, как только созреют необходимые экономические предпосылки, даже если это потребует значительного времени. Поэтому Великобритания, Дания и Швеция являются временными аутсайдерами, своего рода прединсайдерами, что предопределяет в стратегическом плане их лояльность в отношении Союза.

Вторая группа — это страны, входящие в Европейское экономическое пространство (Норвегия, Исландия и Лихтенштейн), Швейцария, Монако, Андорра и страны-кандидаты. В силу юридической, политической и экономической взаимозависимости этих стран и Европейского Союза участники ЭВС могут не опасаться каких-либо подрывных действий с их стороны. Проблема состоит в том, чтобы найти такую форму сотрудничества в валютной области, которая соответствовала бы уровню экономического взаимодействия сторон.

Странам-кандидатам придется сначала вступить в ЕС, а затем добиться соответствия критериям конвергенции и доказать свою способность выполнять обязательства, связанные с участием в Экономическом и валютном союзе. Для этого ими должна быть достигнута более высокая ступень экономического и социального развития. С учетом огромной роли валютной стабильности нынешние участники Экономического и валютного союза с большой осторожностью относятся к перспективе присоединения стран-кандидатов к ЭВС и валютному сотрудничеству с ними в переходный период.

Главным инструментом сотрудничества является заимствованный из практики Европейской валютной системы Механизм обменных курсов-2 (МОК-2). Он основан на следующих принципах:

- добровольность участия;
- установление центральных курсов участвующих валют в отношении евро, который будет осью системы;
- относительно широкие пределы колебаний валютных курсов (15%, как и в рамках МОК-1, существующего в настоящее время);
- определение центральных курсов и пределов колебаний по взаимному соглашению между министрами государств — участников ЭВС, Европейским центральным банком, министрами и управляющими центральными банками стран, не входящих в зону евро;
- гибкое использование инструмента процентных ставок для стабилизации валютных курсов;
- проведение автоматических и неограниченных интервенций при достижении установленных пределов колебаний. С учетом опыта Европейской валютной системы внутри МОК-2 установлены максимально широкие пределы колебаний. Тео-

ретически центральные курсы отдельных валют могут разойтись на 30%, а рыночные и еще больше. Европейский центральный банк или центральные банки других участников могут приостановить интервенции, если они окажутся противоречащими цели поддержания стабильности цен;

- сохранение действующего в рамках Европейской валютной системы кредитного инструмента очень короткой продолжительности;
- своевременный пересмотр центральных курсов. Все участники МОК-2, включая и Европейский центральный банк, имеют право инициировать конфиденциальную процедуру, направленную на пересмотр центральных курсов;
- возможность установления более тесной увязки между евро и валютами, участвующими в МОК-2, в случае достаточного продвижения по пути конвергенции;
- координация экономической и валютной политики.

Третья группа — это все остальные страны мира, не имеющие перед участниками ЭВС никаких юридических или политических обязательств. В отношениях с этими странами действует стихия рынка и общие правила, установленные Международным валютным фондом. В частности, несмотря на явную недооцененность евро на денежных рынках (по оценкам специалистов — на 15–20%), валютные власти Европейского Союза, Соединенных Штатов и Японии категорически отвергли идею широких совместных интервенций в поддержку евро (если не считать ограниченного и неудачного опыта совместных действий в сентябре 2000 г.).

Официальная позиция Европейского Союза по вопросам усиления международной роли евро является подчеркнуто сдержанной. Создание евро представляется прежде всего как закономерный этап европейской интеграции и одновременно адекватный ответ Европейского Союза на вызов глобализации мировой экономики. Преследуя в первую очередь внутренние цели, создание евро не ущемляет ничьих интересов и в конечном итоге служит задачам укрепления стабильности международных валютных отношений.

«Скромность» международных амбиций евро объясняется несколькими причинами. Во-первых, до того, как будут решены сложнейшие внутренние проблемы Экономического и валютного союза, международная стратегия евро по необходимости должна носить консервативный характер. Во-вторых, не умаляя значения новой валюты и международных интересов Экономического и валютного союза, руководители ЕС стремятся избежать любых действий, которые могли бы дестабилизировать международную валютную систему. В-третьих, судьбы евро на международных валютных рынках будут определяться в первую очередь действием объективных эконо-

номических факторов, а не «внешней политикой» Экономического и валютного союза. В-четвертых, сама эта политика основана на громоздком и сложном механизме принятия решений, который вряд ли будет в состоянии состязаться на равных с весьма гибкой централизованной валютной политикой Соединенных Штатов. И наконец, в-пятых, массированная внешняя экспансия евро, в отличие от американского доллара, явно не вписывается в цели и задачи Европейской системы центральных банков.

Резюме

Для того чтобы полностью реализовать преимущества Единого внутреннего рынка, необходимо было снять и те препятствия на пути движения продуктов и факторов производства, которые порождаются разобщенностью национальных валют. Радикальным средством решения этой задачи стало создание Экономического и валютного союза.

Маастрихтским договором были установлены так называемые критерии конвергенции, которые позднее были уточнены Пактом стабильности, занятости и роста. Соответствие этим критериям было обязательным условием вступления в ЭВС. Лишь при условии сближения уровней инфляции, долгосрочных процентных ставок, пределов колебаний обменных курсов национальных валют, решительного оздоровления государственных финансов, сокращения бюджетных дефицитов и уменьшения государственного долга можно было обеспечить стабильность единой денежно-кредитной системы.

Учредителями ЭВС в 1998 г. стали 11 государств-членов. 1 января 2000 г. к ним присоединилась Греция, с некоторым запозданием добившаяся соответствия критериям конвергенции. Государства-участники образуют зону евро. Великобритания, Дания и Швеция остаются вне Экономического и валютного союза по причинам внутриполитического характера.

Вошедшие в состав ЭВС государства — члены ЕС передали Сообществу свои полномочия в области денежно-кредитной и валютной политики. Главным инструментом проведения общей политики в этой области является полностью независимый и от правительств государств-членов, и от других институтов Сообщества Европейский центральный банк. Он является исключительным эмитентом принятой участниками ЭВС единой валюты евро. В своей практической деятельности он опирается на Европейскую систему центральных банков, в которую входят центральные банки государств — участников ЭВС.

На основе постоянного анализа экономического положения в зоне евро, Европейском Союзе и мире в целом, опираясь на Европейскую систему центральных банков, он решает следующие конкретные задачи:

- разрабатывает и проводит в жизнь денежно-кредитную политику ЭВС;
- осуществляет валютные операции в отношении третьих стран;
- хранит официальные международные ликвидные резервы государств-участников и управляет ими (первоначально в распоряжение ЕЦБ было передано до 50 млрд. евро);
- способствует бесперебойному функционированию платежных и расчетных систем.

Главной целью политики ЕЦБ является обеспечение стабильности цен и борьба с инфляцией. Для достижения этой цели применяется гибкий и разносторонний механизм регулирования размеров денежной массы и рыночных процентных ставок.

Вопросы валютной политики ЕС решаются Советом на уровне министров экономики и финансов.

В отличие от денежно-кредитной и валютной политики, которая полностью передана в ведение Сообщества, экономическая политика осталась самостоятельной прерогативой национальных государств. Однако, поскольку обеспечение стабильности ЭВС требует тесной координации и в этой сфере деятельности, в ЕС создан соответствующий механизм гармонизации. Совет устанавливает основные ориентиры экономической политики Сообщества и государств-членов на длительную перспективу. Государства-члены обязаны следовать этим ориентирам в своей деятельности. На Комиссию и Совет возложена функция контроля.

Создание Экономического и валютного союза имеет и весьма важное международное значение. На новую валюту сразу перешел огромный сегмент мировой экономики, на долю которого приходится 16% мирового валового внутреннего продукта. Кроме того, евро, наряду с долларом США, широко используется в мировой торговле, валютных операциях, на рынках капитала, в официальных золотовалютных резервах. К единой валюте ЭВС привязаны обменные курсы национальных валют значительного числа третьих стран. Несмотря на то, что в первые годы существования ЭВС динамика обменного курса евро по отношению к доллару США оказалась неблагоприятной, международные позиции единой валюты постепенно укрепляются, особенно на рынках капитала.

Глава 7

ПОЛИТИКА (ПЕРВАЯ ОПОРА)

Несколько десятилетий Европейское сообщество настойчиво и целеустремленно создавало Единый внутренний рынок и Экономический и валютный союз. Таким образом, они являются следствием политики ЕС.

Однако после завершения строительства ЕВР и ЭВС соотношение причин и следствий меняется. На современном этапе ЕВР и ЭВС — это «несущая конструкция», на которой смонтированы все направления общей политики в рамках первой опоры. Если раньше отдельные направления политики ЕС были самостоятельными, относительно независимыми друг от друга, то теперь они ранжируются в зависимости от их роли в функционировании единого внутреннего рынка и Экономического и валютного союза. В соответствии с этим критерием направления политики ЕС делятся на две группы:

- Направления, обеспечивающие функционирование ЕВР и ЭВС. Для ЕВР — это общая торговая политика, общая сельскохозяйственная политика, политика в области конкуренции, транспортная политика и социальная политика; для ЭВС — общая экономическая, валютная и денежно-кредитная политика, которая была уже рассмотрена в главе 6.
- Направления, дополняющие действие ЕВР и ЭВС. Это политика в отношении предприятий, научно-техническая политика, политика в области энергетики, политика в области образования и культуры, экологическая и другие виды политики ЕС.

В главе 7 рассматриваются цели, принципы, инструменты, проблемы и перспективы каждого из направлений политики ЕС. Некоторые из этих направлений с момента создания ЕС получили большой размах и стали оказывать ощутимое влияние на мировую экономику и жизнь простых граждан стран ЕС (общая торговая политика, общая сельскохозяйственная политика). Другие в полной мере развились лишь после создания Единого внутреннего рынка и

Экономического и валютного союза (политика в области конкуренции, политика сплочения, экономическая и кредитно-денежная политика). Вместе с тем есть немало направлений, предусмотренных основополагающими договорами, которые до сих пор не получили должного развития и играют незначительную роль в соответствующих областях жизни государств — членов ЕС.

7.1. СТРУКТУРНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

7.1.1. Общая торговая политика

Если бы процесс европейской интеграции ограничился созданием зоны свободной торговли, то тарифы в торговле с третьими странами по-прежнему устанавливались бы национальными государствами, которые должны были бы самостоятельно определять свою торговую политику за пределами зоны свободной торговли. Однако государства — члены ЕС сразу же перешли к таможенному союзу, который в соответствии с правилами ГАТТ предполагает не только отмену тарифов в торговле между государствами-участниками, но и установление единого внешнего тарифа. Для управления им необходима общая, согласованная линия.

Для выработки и осуществления такой линии и предназначена общая торговая политика. Ее цели определены статьей 133 Договора и включают:

- установление и управление общим таможенным тарифом в торговле с третьими странами;
- заключение общих торговых соглашений с третьими странами;
- единообразное применение инструментов торговой политики.

Римский договор наделил Европейскую комиссию правом вступать в переговоры с третьими странами по вопросам тарифов и торговли от имени Сообщества и государств-членов. Комиссия имеет исключительное право готовить предложения по вопросам общей торговой политики. В этом процессе принимают участие несколько ее Генеральных директоратов (торговли, внешних сношений, сельского хозяйства, конкуренции и др.).

Представленные Комиссией проекты решений рассматриваются Советом и принимаются квалифицированным большинством голосов, за исключением решений о начале антидемпинговых процедур и введении компенсационных сборов, где достаточно простого большинства, и заключения соглашений об ассоциации, которые требуют единогласия. Окончательная утряска интересов государств-членов осуществляется в «Комитете 113» при Совете ЕС, который состоит из постоянных представителей и других чиновников. Как

правило, этот процесс сопровождается острыми дискуссиями, поскольку, несмотря на «коммунитаризацию» торговой политики, интересы государств-членов в конкретных вопросах расходятся. Например, государства, имеющие собственную автомобильную промышленность, стремятся к всемерной защите рынка от иностранной конкуренции. Государства, которые импортируют автомобили, напротив, заинтересованы в свободном доступе автомобилей из третьих стран на европейский рынок.

Европейский парламент имеет ограниченные права в области общей торговой политики. В большинстве случаев действует процедура консультаций, в рамках которой Комиссия и Совет информируют Парламент о рассматриваемых ими вопросах, но мнение Парламента не имеет обязательной силы. Единственным исключением являются соглашения об ассоциации и торговле и сотрудничестве, которые в обязательном порядке должны утверждаться Парламентом. История ЕС знает несколько случаев, когда Парламент использовал свое право вето.

Что касается принципов общей торговой политики ЕС, то они всегда вызывали и до сих пор вызывают острые дискуссии как в самой Западной Европе, так и за ее пределами.

С одной стороны, в официальных документах утверждается, что ЕС не проводит протекционистскую политику и стремится к максимальной либерализации международной торговли. В обоснование этого тезиса приводятся несколько аргументов. Во-первых, ЕС как крупнейший в мире экспортер кровно заинтересован в продвижении товаров на иностранные рынки. Для того чтобы успешно справиться с этой задачей, он должен соблюдать принцип взаимности и открывать свой рынок для иностранных экспортеров. Во-вторых, ЕС только выигрывает от усиления конкуренции на своем рынке, поскольку конкуренция является главным двигателем научно-технического и технологического прогресса, повышения эффективности и конкурентоспособности экономики. В-третьих, режим свободной торговли — необходимое условие привлечения прямых иностранных инвестиций и, следовательно, ускорения экономического роста.

Многие факты подтверждают правдивость этих заявлений. На протяжении последних 40 лет Европейское сообщество внесло свой вклад в успешное завершение многосторонних торговых переговоров в рамках «раунда Диллона», «раунда Кеннеди», «Токийского» и «Уругвайского» раундов, в результате чего общий уровень таможенных тарифов во всем мире, в том числе и в ЕС, снизился более чем наполовину.

С другой стороны, в мире широко распространено мнение, что ЕС создан в первую очередь как протекционистский торговый блок, оставаясь таковым и по сей день. В подтверждение этих обвинений

приводятся конкретные шаги ЕС, направленные на обеспечение максимальной защиты европейского рынка от иностранной конкуренции. Эксперты и представители третьих стран обращают внимание, в частности, на широкое использование властями ЕС дискриминационных нетарифных ограничений в торговле, которые в современных условиях являются более эффективным орудием протекционизма, чем тарифы.

В общей торговой политике ЕС действительно заложено противоречие, но противоречие естественное, вытекающее из самой логики международной торговой системы как сплава соперничества и сотрудничества ее участников. Европейское сообщество является одним из главных поборников всемерной либерализации международной торговли и строгого соблюдения совместно установленных правил. Однако в тех достаточно редких случаях, когда жизненно важный практический интерес ЕС вступает в противоречие с идеалом либерализации, как правило, в жертву приносится идеал, а не интерес (достаточно красноречивым примером является торговля сельскохозяйственной продукцией). Впрочем, в полном соответствии с искусством нахождения компромиссов, которое получило столь высокое развитие в ходе интеграционного строительства, ЕС стремится и идеал сохранить, и своими материальными интересами не поступиться. Действуя в рамках согласованных международных правил, ЕС искусно использует любую разрешенную лазейку для поддержки своих экономических операторов. Точно так же строят свою политику и все остальные государства — члены ВТО.

Несмотря на то что общая торговая политика является исключительной прерогативой ЕС, механизм ее осуществления дает государствам-членам широкие возможности для оказания воздействия на ее формирование и осуществление, в первую очередь через Совет ЕС. Философия, которой придерживаются отдельные страны, различна. Великобритания, Германия, Нидерланды, Бельгия, Дания и Люксембург традиционно являются твердыми приверженцами «свободной торговли». Франция, Италия, Испания и Португалия, напротив, слышат сторонниками протекционизма. Швеция, Финляндия и Австрия выступают за максимальную либерализацию торговли промышленными товарами, но проводят протекционистскую политику в области торговли услугами и сельскохозяйственными товарами. Столкновение различных подходов не может не оказывать воздействия на формы и пределы применения либеральных принципов в общей торговой политике ЕС.

Большую роль играют и сугубо прагматические моменты. Как правило, при выработке согласованной позиции ЕС происходит торг, в ходе которого страна, заинтересованная, скажем, в защите рынка обуви, получает поддержку со стороны страны — производителя автомобилей в обмен на свое согласие с мерами по защите

автомобильного рынка. Общеизвестно, что не только правительства национальных государств, но и службы ЕС находятся под влиянием сильных отраслевых лобби.

Инструменты общей торговой политики ЕС включают:

- **Общий внешний тариф.** Импортные товары, пересекающие границу любого из государств — членов ЕС с какой-либо третьей страной, облагаются таможенной пошлиной в соответствии с общим внешним тарифом ЕС. Таможенная процедура осуществляется один раз: в какое бы другое государство — член ЕС в дальнейшем ни поступил импортный товар, таможенная пошлина с него больше не взимается. Общий таможенный тариф содержит около 9500 товарных позиций. Первоначально он представлял собой среднеарифметическое национальных тарифов. Его дальнейшая эволюция была результатом общей торговой политики ЕС.
- **Количественные ограничения.** Статья 115 Римского договора (ныне статья 134) сохранила за национальными государствами право устанавливать свои собственные количественные ограничения на импорт, даже если речь шла об импортных товарах из третьих стран, которые уже поступили на территорию другого государства — члена ЕС. Это делалось для того, чтобы дать возможность отдельным государствам защитить «чувствительные» отрасли национальной промышленности в условиях, когда конкурирующие товары из третьих стран могли без ограничений ввозиться на территорию других государств. Например, Франция и Италия могли таким образом защитить свои рынки автомобилей от неконтролируемого наплыва японских автомобилей через территорию Дании, не имевшей собственной автомобильной промышленности и, следовательно, мотивов для ограничения импорта автомобилей из третьих стран. С созданием Единого внутреннего рынка и упразднением таможенных границ между государствами — членами ЕС сохранение национальных количественных ограничений стало невозможным. В 1994 г. они были отменены. Взамен были введены общие для всего Сообщества квоты по семи товарным позициям.
- **Антидемпинговые и компенсационные меры.** Под демпингом в практике ЕС понимают либо экспорт товаров по ценам ниже себестоимости, либо установление различных цен на один и тот же товар на разных рынках. Компенсационные меры принимаются в том случае, если экспортеры пользуются государственными субсидиями и это наносит ущерб производителям ЕС. В обоих случаях устанавливаются достаточно высокие сборы на импорт соответствующих товаров, которые делают их сбыт на территории ЕС практически невозможным.

- С 1990 г. действие антидемпинговых мер распространяется на всю территорию ЕС. Заявления о принятии таких мер обычно представляются в Европейскую комиссию отраслевыми союзами предпринимателей или одной из компаний, действующей от имени значительного числа производителей данного товара. Из 100 заявлений удовлетворяется в среднем 14. Комиссия проводит расследование, которое может длиться более полутора лет. Пока оно продолжается, могут быть установлены временные сборы. Окончательные решения по вопросу о принятии антидемпинговых мер принимаются Советом ЕС. Во многих случаях иностранным компаниям удается избежать введения антидемпинговых процедур путем принятия на себя определенных ценовых обязательств. Если Комиссия все же вводит антидемпинговые ограничения, их срок обычно ограничивается тремя годами (иногда — пятью).
- **Защитные оговорки.** Как правило, такого рода оговорки содержатся в торговых соглашениях ЕС с третьими странами. Они предусматривают введение временных ограничений на импорт определенного вида товаров в том случае, если этот импорт наносит серьезный ущерб или угрожает нанести серьезный ущерб соответствующей отрасли промышленности внутри ЕС. С 1990 г. защитные меры распространяются на всю территорию ЕС. Порог защитных мер обычно значительно выше, чем порог антидемпинговых и компенсационных мер. Защитные меры вводятся Комиссией. Однако в течение 90 дней она обязана вынести этот вопрос на рассмотрение Совета. Срок действия защитных мер ограничивается временем существования угрозы, которая сделала их необходимыми.
 - **Добровольное ограничение экспорта.** Соглашения об ограничении экспорта товаров из одной страны в другую практиковались отдельными государствами — членами ЕС в их отношениях со странами Юго-Восточной Азии. Они касались главным образом экспорта японских автомобилей. В 1993 г. было заключено специальное соглашение, которое регулировало импорт автомобилей, произведенных японскими фирмами и их филиалами в третьих странах. Оно предусматривало отмену всех ограничений на импорт как в пределах территорий национальных государств, так и территории ЕС в целом начиная с 1999 г.
 - **Правила происхождения товара.** Одним из острых вопросов общей торговой политики ЕС является установление происхождения товара и определение порога, при котором товар, содержащий иностранные компоненты, признается товаром, произведенным на территории ЕС. Интернационализация производства делает все более трудным непротиворечивое

решение этого вопроса. В связи с этим в Европейском сообществе создана сложная система правил определения происхождения товаров.

- Применение норм охраны окружающей среды, здравоохранения, защиты прав потребителей и т.д. Широко распространено мнение, что Европейское сообщество использует эти нормы в протекционистских целях. Хотя отдельные случаи такого рода действительно имеют место, подвергать сомнению добросовестность политики ЕС в этом вопросе в целом не приходится. Более того, строгое применение этих норм на крупнейшем рынке мира, несомненно, способствует «облагораживанию» мировой экономики.

Как видно из перечня, национальные государства, передав институтам ЕС главные направления общей торговой политики, вопреки духу Римского договора сохранили в своих руках достаточно мощные инструменты. Это, несомненно, ослабляло наднациональную природу таможенного союза.

Положение радикально изменилось после создания Единого внутреннего рынка, уничтожившего материальные предпосылки национальной торговой политики и действительно сосредоточившего решение вопросов торговли с третьими странами в руках институтов ЕС.

В 1994 г. в связи с окончанием «Уругвайского раунда» и необходимостью определения порядка ратификации достигнутых соглашений институты ЕС обратились к Суду ЕС с просьбой разъяснить, какие аспекты общей торговой политики находятся в исключительной компетенции Сообщества, какие — в совместном ведении Сообщества и национальных государств, а какие по-прежнему должны решаться на национальном уровне. Суд ЕС опубликовал свое мнение по этому вопросу. В данных им разъяснениях говорится, что общая торговая политика однозначно распространяется на торговлю промышленными товарами, продукцией сельского хозяйства, угольной и сталелитейной промышленности. Общая торговая политика охватывает и те виды трансграничной торговли услугами, которые не предполагают переезда продавца или покупателя услуг на постоянное местожительство в другое государство. Торговля теми видами услуг, которые предполагают такого рода перемещение, как установил Суд, не относится к сфере общей торговой политики. Что касается прав интеллектуальной собственности, то борьба с их нарушениями входит в исключительную компетенцию сообществ, но все остальные проблемы, согласно терминологии ГАТТ, «связанные с торговлей аспекты прав интеллектуальной собственности», представляют собой предмет «параллельных» полномочий ЕС и национальных государств. Исходя из неизбежности возникновения споров между институтами ЕС и правительствами

национальных государств, Суд подчеркнул необходимость «единства» в международном представительстве ЕС и тесного сотрудничества в процессе переговоров и подписания соглашений с третьими странами. В последующие годы были предприняты попытки централизации полномочий в области услуг и интеллектуальной собственности, однако существенных изменений достичь не удалось.

Общая торговая политика ЕС концентрируется вокруг двусторонних и многосторонних торговых соглашений. Их содержание с точки зрения интересов ЕС определяется соотношением сил между договаривающимися сторонами. Так, например, в отношениях с США силы примерно равны, и ЕС приходится добиваться уступок ценой встречных уступок. В отношениях с Японией значительный дефицит торгового баланса делает санкции со стороны партнера маловероятными. Поэтому ЕС обладает большими возможностями для получения односторонних уступок, например в форме добровольного ограничения экспорта. Переговорный потенциал ЕС особенно велик в отношениях со сравнительно небольшими третьими странами и ассоциированными государствами.

Взятые в совокупности торговые соглашения ЕС представляют собой огромную пирамиду уступок и преференций, которые предоставляются партнерам в соответствии с политическими целями и торговыми интересами Сообщества.

На самой вершине пирамиды находится Соглашение о европейском экономическом пространстве, обеспечивающее странам ЕАСТ практически полный доступ на Единый внутренний рынок ЕС.

Далее идут так называемые Европейские соглашения, предоставляющие странам-кандидатам обширный, но дозированный доступ на западноевропейские рынки.

Следующий уровень — это Ломейская конвенция, в соответствии с которой 70 бывших колоний западноевропейских государств имеют в торговле с ЕС преференциальный режим на асимметричной основе: их промышленные и сельскохозяйственные товары, экспортируемые в страны ЕС, в одностороннем порядке освобождаются от таможенных пошлин. Некоторые сельскохозяйственные продукты имеют гарантированный доступ на рынок ЕС. Конвенция предусматривает также оказание финансовой и технической помощи.

Соглашения об ассоциации с 12 средиземноморскими странами являются менее «щедрыми» (с точки зрения торгово-политического режима), чем Ломейская конвенция, особенно в том, что касается торговли сельскохозяйственными продуктами. Тем не менее соглашения предоставляют партнерам ЕС ощутимые преимущества в торговле по сравнению со странами, не охваченными Соглашением о ЕЭП, Европейскими соглашениями или Ломейской конвенцией. В них включены и положения об оказании финансовой и технической помощи со стороны ЕС.

Соглашения о партнерстве и сотрудничестве или торговле и сотрудничестве, заключенные главным образом с теми бывшими социалистическими странами, которые не являются кандидатами на вступление в ЕС, содержат некоторые торговые уступки и обязательства ЕС об оказании различных форм помощи, но далеко отстают от уровня более продвинутых форм общей торговой политики ЕС.

И наконец, обычные соглашения в рамках статьи 133, в число которых входят как непривилегированные соглашения с промышленно развитыми странами, так и привилегированные соглашения с рядом развивающихся стран Латинской Америки, Азии и Ближнего Востока. В последнем случае речь идет о применении Генеральной системы привилегий, предусматривающей одностороннее снижение импортных пошлин развитыми странами в пределах определенных импортных квот, в основном на промышленные товары. Эти привилегии значительно меньше, чем привилегии в рамках Ломейской конвенции.

В настоящее время центральное место в общей торговой политике ЕС занимают многосторонняя экономическая дипломатия в рамках ГАТТ/ВТО, решение торгово-политических вопросов, связанных с расширением ЕС и попытка построения новой системы торгово-экономических отношений с Россией.

7.1.2. Общая сельскохозяйственная политика (ОСХП)

Сфера действия Единого внутреннего рынка должна распространяться на все виды товаров и услуг. Однако с момента создания Европейских сообществ из нее полностью исключены сельскохозяйственное производство и рыболовство. В этих двух отраслях действуют обособленные от других направлений деятельности ЕС общая сельскохозяйственная политика и политика в области рыболовства. Они поддерживают Единый внутренний рынок тем, что исключают из него две самые сложные и неустойчивые сферы экономики. Если в основе Единого внутреннего рынка в целом лежит философия «свободной торговли», то общая сельскохозяйственная политика и политика в области рыболовства являются откровенно протекционистскими, но не на уровне национальных государств, а на уровне Сообщества.

С самого начала ее инструментарий был последовательно «дирижистским», враждебным самой идее автоматического саморегулирования рынка. Это объяснялось следующими основными причинами:

- Общая сельскохозяйственная политика складывалась в те годы, когда в странах «шестерки» были живы воспоминания об острой нехватке продовольствия в годы Второй мировой войны. Общественность была твердо убеждена в том, что

недопущение дефицита продовольствия является прямой обязанностью правительств.

- Методы регулирования, избранные Европейским сообществом, соответствовали международной практике тех лет и теоретическим принципам кейнсианства, определявшим экономическую политику всех промышленно развитых стран.
- Сельское хозяйство действительно имеет свои особенности, которые делают рынки сельскохозяйственных продуктов чрезвычайно неустойчивыми по сравнению с рынками промышленных товаров. Важнейшим фактором нестабильности в земледелии являются погодные условия, которые определяют резкие колебания продуктивности и, следовательно, объема продукции, выставленной на продажу, и цен. В животноводстве огромную роль играет продолжительность цикла выращивания животных. Если в какой-то момент спрос на мясо возрастает, то первоначально это ведет лишь к увеличению рыночных цен, причем из-за абсолютной нехватки мяса цены поднимаются выше той гипотетической цены, которая соответствовала бы цене равновесия при данной величине спроса. Поэтому рынок подает неправильный сигнал производителям, принимающим меры для производства такого объема продукции, который превышает величину спроса. Когда наконец мясо вновь выращенных животных поступает в продажу, наступает острый кризис перепроизводства, цены падают, причем до уровня ниже той величины, которая установилась бы при равновесном предложении. «Маятник цен» усиливают низкий уровень концентрации в сельском хозяйстве и рыбной промышленности, особенности поведения мелких производителей, подчиненных стихии рынка.
- Западноевропейское сельское хозяйство обладает более низкой конкурентоспособностью по сравнению с США, Австралией, Новой Зеландией и рядом других стран.
- Необходимость сохранения некоторых неконкурентоспособных видов сельскохозяйственного производства, представляющих собой часть европейского культурного наследия.

В соответствии с принципами, установленными Римским договором, в 1958 г. на конференции в Стресе (Италия) был утвержден конкретный механизм осуществления общей сельскохозяйственной политики, который вступил в действие в 1962 г. Вплоть до недавнего времени общая сельскохозяйственная политика занимала центральное место в общей системе политики ЕС, а формирование общего рынка в сельском хозяйстве и рыбной промышленности ЕС происходило гораздо быстрее, чем в других сферах экономики.

Механизм принятия решений в рамках общей сельскохозяйственной политики находится в полном соответствии с ее философией.

Решающую роль в нем играет Совет на уровне министров сельского хозяйства. Проекты его решений готовятся не Комитетом постоянных представителей, как по всем остальным вопросам, а Специальным комитетом по сельскому хозяйству. Европейский парламент до сих пор фактически исключен из механизма принятия решений по вопросам общей сельскохозяйственной политики — он имеет право получать информацию о готовящихся решениях и направлять Совету свои поправки, но они носят сугубо рекомендательный характер.

Несколько большую роль играет Европейская комиссия и ее Генеральный директорат сельского хозяйства — самый многочисленный и наиболее политизированный из директоратов Комиссии, имеющий широкие самостоятельные полномочия. Проекты решений готовятся узким кругом экспертов и практиков, тесно связанных с сельскохозяйственными производителями своих стран, неподконтрольных широкой общественности. Они работают в составе многочисленных специальных комитетов при Европейской комиссии, объединенных в единую сеть.

В итоге главную роль в механизме принятия решений по вопросам общей сельскохозяйственной политики играет хорошо организованное сельскохозяйственное лобби, действующее через Специальный комитет по сельскому хозяйству и своих «национальных» министров и навязывающее свою волю обществу. Принимаемые Советом решения, как правило, являются результатом жесткого торга заинтересованных сил, а не отражением общего интереса Сообщества.

Общая сельскохозяйственная политика финансируется из бюджета ЕС через Европейский фонд поддержки и гарантий сельского хозяйства (ФЕОГА, от французского сокращения FEOGA). В 60-е годы он поглощал до 90% бюджета ЕС. К настоящему времени эта доля снизилась до 46,75%. В 2002 г. бюджет ФЕОГА составил более 44 255 млн. евро. (European Commission. General Report on the Activities of the European Union, 2001. — Brussels, Luxembourg, 2002. — P. 366–369).

Фонд состоит из двух секций. Львиная доля расходуемых средств (около 95%) проходит через Секцию гарантий, которая используется для финансирования системы ценообразования и поддержки рынка, а также программы поддержки доходов. Секция поддержки обеспечивает финансирование структурной перестройки сельского хозяйства. Часть средств на эти цели предоставляется Европейским инвестиционным банком и Структурными фондами ЕС.

Конкретно регулирование сельскохозяйственного производства и сбыта сельскохозяйственных товаров осуществляется в ЕС следующим образом:

Поддержка цен. Каждый год осенью Европейская комиссия составляет обзоры состояния каждого из секторов сельского хозяйства

и начинает подробные консультации с заинтересованными организациями. В этой работе Комиссия опирается на свою обширную сеть комитетов и рабочих групп. К середине января следующего года она представляет свои предложения Совету и Европарламенту. Совет приступает к изучению предложений Комиссии, используя экспертные ресурсы своих 25 рабочих групп. Одновременно идет подготовительная работа и в национальных министерствах сельского хозяйства. В марте или апреле Совет обобщает все рекомендации и устанавливает цены на широкий круг сельскохозяйственных товаров.

Главным инструментом поддержки цен на внутреннем рынке являются **агентства интервенции**, действующие во всех государствах — членах ЕС. Своим решением Совет определяет ту цену, которая считается вероятной в данном сельскохозяйственном году при нормальных рыночных условиях. Эта цена называется **целевой ценой**. Если рыночная цена падает ниже целевой и достигает определенного, заранее установленного предела, агентства интервенции начинают скупать сельскохозяйственную продукцию по так называемым ценам интервенции, или ценам закупок (до 10% ниже целевой). И наоборот, если на рынке возникает относительный дефицит и цены повышаются до уровня, превышающего целевую цену, агентства выбрасывают на рынок товары из имеющихся у них запасов. Таким образом, если фермер не находит возможности продать свою продукцию на рынке по нормальной цене, он всегда может обратиться в агентство интервенции и продать товары по более низкой цене закупок.

Система поддержки цен этого типа охватывает примерно 70% всего сельскохозяйственного производства, в первую очередь производство зерновых, молочных продуктов, риса, сахара, говядины, баранины, некоторых видов овощей и фруктов, а также морепродуктов. Для других продуктов установлены иные формы поддержки. Например, свинина дотируется лишь в тех пределах, которые необходимы для ее хранения. Производители столового вина получают помощь для организации хранения и дистилляции. Хотя принцип ценообразования является одинаковым для всех сельскохозяйственных рынков, на деле существуют некоторые его вариации. На некоторых рынках устанавливаются «руководящие», или «основные», цены (разновидность целевых цен), «цены изъятия» (рыночные цены, при которых агентства начинают изымать из обращения избыточные количества товаров). На основе внутренних цен определяется чрезвычайно важная величина — так называемые «пороговые цены», которые устанавливаются для импортных товаров, если их цены ниже внутренних цен.

Прямые субсидии выплачиваются производителям подсолнечника, оливкового масла и табака. Они покрывают небольшую часть издержек производства. Нормы помощи производителям некоторых

«маргинальных» продуктов, таких как лен, конопля, тутовый шелк-копряд и некоторые виды семян, определяются в зависимости от посевных площадей или собранного урожая.

Импортные барьеры предназначены для изоляции внутреннего рынка ЕС от мировых рынков и предотвращения падения внутренних цен до уровня мировых. С этой целью на внешних границах Сообщества взимаются специальные сборы, уравнивающие цены более дешевых импортных товаров и цены более дорогих товаров ЕС. Собранные таким образом денежные средства поступают в бюджет Сообщества (за вычетом административных расходов, которые возмещаются соответствующим национальным правительствам). Широко используются и нетарифные барьеры. В ряде отраслей, где нет системы поддержки цен, ограничения импорта являются единственным средством поддержки производителей ЕС (производство яиц, птицы, некоторых видов овощей и фруктов, марочных вин, цветов). Следует отметить, что ограничения импорта не распространяются на развивающиеся страны, пользующиеся преференциальным режимом. Это не создает никакой опасности для общей сельскохозяйственной политики, поскольку эти страны являются экспортерами продуктов тропического земледелия.

Экспортные субсидии предоставляются в том случае, если производитель одной из стран ЕС продает свою продукцию за границей по мировой цене, то есть по цене ниже уровня внутренних цен на рынках ЕС. В этом случае разница между мировой и внутренней ценами возмещается из бюджета ЕС. На эти цели уходит до 30% бюджета Европейского фонда поддержки и гарантий сельского хозяйства.

Агровалютная система, существовавшая вплоть до 1992 г., была призвана предотвратить возникновение диспропорций между номинальными ценами ЕС, одинаковыми для всех государств-членов, и реальной величиной этих цен в отдельных странах с учетом колебаний обменных курсов. Эта проблема решалась следующим образом. Хотя цены ЕС устанавливались в экю, фермеры и рыбаки получали причитающиеся им суммы в национальных валютах. Обменные соотношения (так называемые «зеленые курсы») оставались постоянными в течение всего года вне зависимости от колебаний валютных курсов. Для предотвращения искусственных преимуществ, которые могли возникнуть в случае существенных расхождений между рыночными и «зелеными курсами», была установлена система валютных компенсаций. Те страны, валюта которых в течение данного периода стала более дорогой, получали компенсационные выплаты в зависимости от величины их сельскохозяйственного экспорта и должны были платить дополнительные сборы на сельскохозяйственный импорт. Те страны, валюта которых, наоборот, подешевела, получали компенсацию за импорт, но должны были платить дополнительные сборы за экспорт.

На практике оказалось, что от такого порядка валютных компенсаций выигрывают страны со слабой валютой и проигрывают страны с сильной валютой. Поэтому было принято решение поручить Европейской комиссии периодически пересматривать и корректировать «зеленые обменные курсы» в зависимости от ситуации на валютных рынках. Обменные соотношения стали менее жесткими: были установлены пределы колебаний, в рамках которых валютные компенсации не действовали. В 1995 г. была проведена еще более глубокая модификация агро-валютной системы. Была введена двойная система валютных курсов на сельскохозяйственных рынках: для сильных валют были установлены фиксированные курсы, для слабых — сохранена привязка к экю. С появлением евро необходимость валютных компенсаций (в пределах зоны евро) вообще исчезла.

Создатели общей сельскохозяйственной политики ставили перед собой следующие цели:

- Повысить продуктивность сельского хозяйства посредством ускорения технологического прогресса.
- Обеспечить достойный уровень жизни крестьян и фермеров.
- Стабилизировать сельскохозяйственные рынки.
- Гарантировать обеспеченность продуктами питания.
- Обеспечить стабильные и разумные цены для потребителей.

Все эти цели оказались реализованными. Так, например, в период с 1980 по 1992 г. занятость в сельском хозяйстве уменьшилась на 33%, а объем производства увеличился на 118,4%. В результате производительность труда выросла за эти годы на 77,3%. Одновременно цены снизились примерно на одну треть. Европейский Союз достиг полной самообеспеченности основными продовольственными товарами. В четыре раза возросла торговля сельскохозяйственной продукцией между государствами — членами ЕС. Доходы фермеров и рыбаков, за исключением отдельных групп, остались стабильными. Благодаря общей сельскохозяйственной политике удалось сохранить в первоизданном виде некоторые сельские местности, имеющие большое эстетическое или историческое значение: в условиях жесткой, нерегулируемой конкуренции они, несомненно, не уцелели бы (Jones Robert A. The Politics and Economics of the European Union. — Cheltenham, 1996. — P. 140–141).

Однако с течением времени становились все более очевидными и недостатки общей сельскохозяйственной политики (ОСХП):

- Ее принципы находятся в резком противоречии с господствующей в современном мире философией и практикой экономического либерализма.
- Существование ОСХП порождает острейшие противоречия между ЕС и его партнерами по ГАТТ/ВТО, в первую очередь Соединенными Штатами.

- Государственное вмешательство деформирует нормальное действие рыночных сил. В результате образуются значительные излишки сельскохозяйственной продукции. Согласно оценкам, в течение последних 30 лет потребление сельскохозяйственной продукции внутри ЕС возросло в среднем на 0,5%, а производство — почти на 2% (*Jones Robert A. Op. cit. — P. 142*). В результате тратятся огромные средства на хранение излишков. Их реализация на мировых рынках осуществляется по демпинговым ценам или бесплатно, в порядке гуманитарной помощи. Это оказывает неблагоприятное влияние на уровень мировых цен.
- Вмешательство ЕС, деформирующее рыночный механизм, приводит к неправильному распределению ресурсов.
- ОСХП является тяжелым бременем для бюджета ЕС.
- В связи с существованием ОСХП потребители дотируют сельскохозяйственных производителей через механизм налогов и рыночных цен. По подсчетам специалистов, в 1986–1998 гг. величина перераспределения средств составляла 120–123 млрд. экю ежегодно. Это означает, что каждый год средняя семья из четырех человек переплачивала за потребляемые ею сельскохозяйственные товары от 1200 до 1400 экю, а один фермер получал дополнительно в среднем от 10 до 14 тыс. экю (*Pelkmans Jacques. European Integration. Methods and Economic Analysis. Second edition. — Prentice Hall, 2001. — P. 216*).
- По своей социальной сути ОСХП является явно несправедливой. В самом деле, невозможно объяснить, почему общество защищает фермеров, а не работников других проблемных отраслей, таких как угольная промышленность, черная металлургия или судостроение. Трудно оправдать и несправедливое распределение дотаций внутри самого аграрного сектора: 80% всех выделяемых средств оказывается в руках всего 20% фермеров, как правило, наименее нуждающихся (*Ibid. — P. 143*).
- ОСХП является «яблоком раздора» в отношениях между отдельными государствами — членами ЕС: сравнительно неэффективное сельское хозяйство Франции, Нидерландов, Дании и Ирландии выигрывает от существования ОСХП, а сравнительно эффективное сельское хозяйство Великобритании — проигрывает.
- Установлено, что при распределении огромных фондов ОСХП имеют место многочисленные случаи злоупотреблений и обмана.
- Достигнутое в последние десятилетия повышение международной конкурентоспособности западноевропейского сельского хозяйства уменьшает объективную необходимость в выплате дотаций.

Под давлением внутренних и внешних сил, обоснованно критикующих недостатки общей сельскохозяйственной политики, Европейское сообщество было вынуждено приступить к разработке плана ее реформы.

В 80-е годы дело ограничилось косметическими изменениями существующих механизмов и созданием нескольких новых. В соответствии с предложениями Европейской комиссии («Зеленая книга» 1985 г.) была предпринята попытка приблизить предложение сельскохозяйственных товаров к их потреблению. С этой целью была сокращена поддержка цен, расширено применение принципа прямой поддержки доходов и созданы стимулы выведения земель из производственного оборота. В частности, ЕС стало оказывать финансовую поддержку фермерам, готовым сократить посевные площади по крайней мере на одну пятую на срок не менее пяти лет. Были одобрены программы профессиональной переориентации фермеров и сельскохозяйственных рабочих. В 1988 г. Совет установил потолок на рост расходов на проведение ОСХП (74% роста ВВП).

Эти меры дали лишь весьма ограниченный эффект. Достаточно красноречивым свидетельством этого был продолжавшийся рост излишков сельскохозяйственной продукции.

В 1992 г. по инициативе Р. МакШерри, члена Комиссии, ответственного за сельское хозяйство, была предпринята новая попытка реформировать ОСХП. Она преследовала шесть основных целей:

- Поддержать позиции Сообщества как одного из крупнейших производителей и экспортеров сельскохозяйственной продукции.
- Привести производство в соответствие со спросом.
- Сосредоточить финансовую поддержку фермеров на оказании непосредственной помощи тем, кто получает низкие доходы.
- Оказать поддержку сельским общинам.
- Защитить окружающую среду в сельской местности.
- Развить производительный потенциал села.

С этой целью было решено в течение трех лет сократить на 29% финансовую поддержку цен на зерновые, масличные и протеиносодержащие культуры; увеличить пособия по поддержанию доходов, в первую очередь связанные с выведением из оборота земель; снизить пенсионный возраст фермеров до 55 лет; субсидировать сельское хозяйство в менее развитых регионах и горной местности; учредить программу охраны окружающей среды в сельской местности, в которой активную роль играли бы сами фермеры.

«Реформа МакШерри» дала крайне ограниченные результаты. Тем временем возникли новые обстоятельства, которые сделали безотлагательной более глубокую трансформацию общей сельскохозяйственной политики. Во-первых, в ходе «Уругвайского раунда» торговля сельскохозяйственными товарами впервые была включена в проблематику ГАТТ. США и 14 государств так называемой «Керн-

ской группы» (включающей Австралию и Новую Зеландию) решительно потребовали пересмотра ОСХП. Более того, США пригрозили торговыми санкциями в случае, если ЕС не откажется от своей дискриминационной практики и не улучшит условия доступа на свой внутренний рынок.

«Торговая война» между США и ЕС была предотвращена благодаря так называемому «соглашению в Блэр Хаусе», достигнутому между представителями Европейской комиссии и США в ноябре 1992 г. В соответствии с этим соглашением ЕС должно было пойти дальше по пути реформы ОСХП, чем было предусмотрено «планом МакШерри». В частности, предполагалось провести так называемую тарификацию, то есть трансформировать меры внутренней финансовой поддержки во внешние тарифы, которые обеспечивают большую прозрачность и возможность международного контроля. Величина экспортных субсидий должна была быть сокращена на 21% в течение шести лет. Внутренняя поддержка цен подлежала уменьшению на 20% (по сравнению с уровнем 1986–1988 гг.). В сделку между ЕС и США были включены две «оговорки»: с одной стороны, «защитная оговорка», в соответствии с которой тарифы ЕС могли быть пересмотрены в случае падения мировых цен ниже уровня 1986–1988 гг.; с другой стороны, «оговорка минимального доступа», которая обязывала ЕС предоставить импортерам не менее 3% (а через шесть лет — 6%) внутреннего рынка. «Соглашение в Блэр Хаусе» легло в основу окончательного соглашения, подписанного в штаб-квартире ГАТТ в Женеве в 1993 г.

Хотя уступки, сделанные ЕС в ходе «Уругвайского раунда», несколько ослабили международное давление в пользу радикальной реформы или даже отмены ОСХП, вопрос не был снят с повестки дня последующих многосторонних торговых переговоров.

Одновременно появился новый мощный фактор, требующий радикального пересмотра организации сельскохозяйственных рынков в ЕС, — решение о принятии в ЕС стран Центральной и Восточной Европы. В связи с этой перспективой перед ЕС возникает целый ряд крупных проблем:

- Центральная и Восточная Европа является крупным производителем сельскохозяйственной продукции (примерно треть от объема сельскохозяйственного производства в странах ЕС), причем цены на нее значительно ниже, чем в Западной Европе. Присоединение этих стран к ЕС и неизбежный рост продуктивности их сельского хозяйства грозят резким перепроизводством сельскохозяйственных товаров и дезорганизацией рынков в расширенном Европейском Союзе.
- Доля сельского населения в странах-кандидатах в несколько раз выше, чем в странах ЕС. Распространение на них общей сельскохозяйственной политики в ее нынешнем виде создало бы невыносимое финансовое бремя для бюджета ЕС.

В рамках «Повестки дня 2000» была предпринята новая попытка решить проблему реформы ОСХП. Как и все предыдущие, она носила ограниченный характер и в основном шла в русле «плана МакШерри». В частности, на пять лет был установлен потолок на бюджетные расходы на нужды общей сельскохозяйственной политики. Было предусмотрено дальнейшее сокращение поддержки цен (на 15–20%) и увеличение прямой поддержки доходов.

Все эти меры недостаточны. В соответствии с решениями Берлинского саммита 1999 г. радикальная реформа ОСХП должна быть осуществлена в 2006 г.

Общая политика в области рыболовства, являющаяся по своей экономической сути частью общей сельскохозяйственной политики, имеет вместе с тем отчетливо выраженную специфику. В отличие от сельского хозяйства, где Сообществу приходится бороться с перепроизводством продукции, рыбная промышленность является, по существу, единственной сферой экономики, где наблюдается хронический дефицит. Главным (и абсолютным) препятствием для расширения производства является ограниченность ресурсов.

Рыболовный флот стран ЕС насчитывает около 100 тыс. судов общим водоизмещением 2 млн. тонн. В море выходит около 250 тыс. человек, и еще около миллиона занято на берегу. Рыбная промышленность стран ЕС дает около 7% мирового улова (7 млн. тонн, из которых 2 млн. тонн экспортируются). Для обеспечения внутреннего спроса приходится ежегодно импортировать рыбной продукции на сумму 8 млрд. евро (*Nickoll William and Salmon Trevor C. Understanding the European Union. — Harlow, 2001. — P.190*).

Рыбная промышленность, как и сельское хозяйство, является сферой сложных социальных отношений. Поэтому последовательные расширения ЕС сопровождались болезненными пересмотрами общей политики в области рыболовства. Особенно сложным было присоединение Великобритании, которой пришлось в течение десяти лет добиваться отмены невыгодного для нее режима, установленного государствами — учредителями ЕС. Серьезные проблемы были созданы выходом Гренландии из состава ЕС в 1985 г. Сообществу пришлось заключить с этой датской территорией особое соглашение. Рыбаки стран ЕС сохранили доступ к рыбным ресурсам в гренландских водах. В обмен Сообщество сохранило режим беспошлинного импорта рыбной продукции из Гренландии и обязалось ежегодно выплачивать ей 30 млн. евро из своего бюджета. В очередной раз общую политику в области рыболовства пришлось пересматривать в 1986 г. в связи с присоединением Испании и Португалии. Это событие резко обострило положение в области рыболовства: производственные мощности увеличились сразу на 75%, в то время как потребление возросло лишь на 45%. Сообществу удалось добиться распространения на испанских и португальских

рыбаков ограничений на лов рыбы в «чувствительных» зонах до 2002 г. Однако эти ограничения продержались лишь до 1995 г. Присоединение к Сообществу еще одной крупной рыболовной державы — Швеции дало возможность Испании и Португалии добиться досрочного смягчения ограничений.

Главные цели общей политики в области рыболовства:

- Добиться стабилизации и упорядочения уловов и тем самым сохранения рыбных запасов.
- Предотвратить соперничество между рыбаками различных стран, которое могло бы привести к нарушению установленных пределов лова.
- Обеспечить охрану рыбных ресурсов в экономической зоне ЕС от несанкционированного промысла граждан третьих стран.

Инструменты общей политики включают прежде всего устанавливаемые Комиссией для всей экономической зоны ЕС ежегодные «суммарные разрешенные квоты вылова» отдельных видов рыбы. Они определяются посредством консультаций с международными организациями по охране рыбных ресурсов, экспертами и национальными правительствами. В декабре установленные квоты публикуются в официальном «Бюллетене Европейского Союза». Из системы квотирования исключено Средиземное море, поскольку любые попытки ограничить лов наверняка привели бы к острым конфликтам с государствами, не входящими в состав ЕС.

Главной проблемой общей политики в области рыболовства является контроль над соблюдением установленных квот. Дело осложняется тем, что контроль поручен национальным инспекторам, объективность которых далеко не гарантирована. Кроме того, существуют технические трудности. Например, судно, ведущее промысел определенного вида рыбы, обычно вылавливает и другие виды («побочный лов»), которые, как правило, не учитываются. Между тем «побочный лов» может достигать значительных размеров, подрывая всю систему квотирования.

Выборочные проверки осуществляются инспекторами в рыбных портах и в море. Местонахождение рыболовных судов устанавливается при помощи космической системы слежения.

В отличие от сельского хозяйства вмешательство наднациональных органов в процесс ценообразования на рынке ограничено. Для некоторых видов рыбной продукции устанавливаются контрольные цены. Рыбаки могут получить компенсацию, если их продукция реализуется по более низким ценам (на практике такого рода случаи являются весьма редкими). Кроме того, для некоторых видов установлены минимальные импортные цены. Большее значение имеют установленные Сообществом стандарты качества рыбы и рыбной продукции, касающиеся размера, веса, упаковки и этикеток.

Сообщество прилагает усилия к рационализации и модернизации рыбной промышленности. В частности, оно поощряет создание сбытовых кооперативов для обеспечения рыбой местных рынков. Как и в сельском хозяйстве, Сообщество стремится к модернизации и сокращению производственных мощностей. Для этой цели создан **Финансовый инструмент ориентации рыбной промышленности** с бюджетом около 40 млн. евро. Кроме того, для удовлетворения потребностей этого сектора по другим каналам из бюджета ЕС выделяется свыше 750 млн. евро ежегодно.

Значительное место в общей политике Сообщества занимает расширение доступа рыболовного флота ЕС к рыбным ресурсам, находящимся в экономических зонах третьих стран. Первоначально соответствующие соглашения (а их было заключено около 30) предусматривали выплату компенсации за право вести промысел. В последнее время упор делается на сотрудничестве в области сохранения ресурсов и совместный промысел, разумеется, при значительном финансовом участии ЕС.

7.1.3. Политика в области конкуренции

Деятельность Сообщества в области конкуренции представляет собой необходимый структурный фактор Единого внутреннего рынка. Смысл этой политики состоит в том, чтобы незамедлительно устранять нарушения нормальной конкуренции, происходящие из двух источников — элементов монополии, стихийно возникающих на рынке, и неоправданного государственного вмешательства.

К первой категории относятся прежде всего картели и картельные соглашения. Статья 81 запрещает «как несовместимые с общим рынком: любые соглашения между предприятиями, решения, принятые объединениями предприятий, и картельную практику, которые могут воздействовать на торговлю между государствами-членами и которые имеют своей целью или результатом предотвращение, ограничение или нарушение конкуренции внутри общего рынка». В статье перечислены пять такого рода нарушений: 1) прямое или косвенное фиксирование цен купли или продажи или других условий торговли; 2) ограничение или установление контроля над производством, рынками, техническим развитием или капиталовложениями; 3) распределение рынков или источников снабжения; 4) применение неодинаковых условий к равноценным сделкам с другими торговыми партнерами, что поставило бы их в невыгодные условия конкуренции; 5) обусловливание контрактов дополнительными обязательствами, которые не связаны с предметом этих контрактов. Этот перечень дан в качестве примера и не является исчерпывающим.

Нарушения, подпадающие под статью 81, наказуемы и в том случае, если они явились результатом непредумышленных действий экономических операторов. При этом виновные могут находиться не в разных государствах, а в одном.

Единственным ограничением является воздействие картеля на торговлю между государствами — членами ЕС. Это означает, что статья 81 не применяется, если сфера действия картеля ограничивается рамками одного государства. В этом случае она является предметом действия национального законодательства. Статья 81 не применяется и в тех случаях, если действие картеля распространяется лишь на третьи страны.

В антикартельных расследованиях перед Комиссией стоит сложная задача отделить зерна от плевел: искореняя нарушения и искажения конкуренции, она не должна препятствовать тем формам межфирменной кооперации, которые дают ощутимый общественный выигрыш, не препятствуя конкуренции. Поэтому статья 81(3) дает возможность исключить из сферы действия статьи 81 те соглашения и действия, которые «способствуют улучшению производства или распределения товаров или содействуют техническому и экономическому прогрессу, предоставляя потребителям справедливую долю получаемых благодаря этому выгод». Кроме того, самой Европейской комиссией установлены количественные пределы применения статьи 81: из сферы ее действия исключаются сделки, затрагивающие менее 5% рынка и не превышающие 300 млн. евро. Это сделано для того, чтобы способствовать развитию сотрудничества между малыми и средними предприятиями.

Комиссия располагает мощными средствами расследования, проверки и контроля, которые были предоставлены в ее распоряжение регламентом Совета еще в 1962 г. В случае принятия ею решения о запрете картеля соглашение о его создании считается ничтожным. Констатация этого факта производится Комиссией или национальными властями (но лишь в том случае, если Комиссией начата процедура расследования). На виновников может быть наложен штраф — до 10% суммы ежегодных продаж. Решение Комиссии может быть обжаловано в Суде первой инстанции.

Естественно, что противоречивость правовой базы политики конкуренции создает основу для яростных юридических баталий вокруг ее применения, в особенности вокруг предоставления исключений из действия статьи 81. В настоящее время предприятия, заключающие между собой соглашение, которое потенциально может повлечь за собой применение статьи 81, обязаны заблаговременно уведомить Комиссию о своих намерениях. Уведомление является необходимым условием получения разрешения и изъятия из статьи 81. В 2000 г. Комиссия внесла предложение упростить существующий порядок и отменить практику предварительных уведомлений. Пока это предложение находится в стадии рассмотрения.

Вторым серьезным нарушением правил конкуренции является злоупотребление одним или несколькими предприятиями своим доминирующим положением на общем рынке или на его существенной части.

При рассмотрении дел такого рода главной методологической трудностью является определение доминирующего положения на рынке, то есть положения, позволяющего оказывать значительное влияние на функционирование рынка, не принимая во внимание конкурентов, покупателей или поставщиков. В практике Суда ЕС и Суда первой инстанции утвердился критерий, согласно которому контроль над 70–80% рынка автоматически означает господствующее положение на нем. Если эта доля меньше, используются другие критерии: соотношение доли данного предприятия и его конкурентов, степень технологического превосходства над конкурентами, популярность торговой марки или наличие чрезвычайно эффективной сбытовой сети.

Правилами конкуренции ЕС запрещается не само доминирующее положение, а злоупотребление им, даже если это злоупотребление является непредумышленным. Это может выражаться в: 1) навязывании, прямо или косвенно, несправедливых цен купли или продажи или других несправедливых условий торговли; 2) ограничении производства, рынков или технического развития в ущерб потребителям; 3) применении неодинаковых условий к равноценным сделкам с другими торговыми партнерами, ставящих их таким образом в невыгодные условия конкуренции; 4) том, что заключение контрактов обуславливается принятием партнерами дополнительных обязательств, которые не связаны с предметом этих контрактов.

Решения Комиссии по фактам злоупотребления доминирующим положением, как правило, предусматривают прекращение соответствующей практики. Вместе с тем решение Комиссии может служить основанием для подачи гражданских исков в национальные суды.

Третьим видом нарушения конкуренции являются возможные последствия концентрации производства, слияний и поглощений. С учетом этой опасности в Европейском сообществе установлен порядок проверки соответствия правилам конкуренции крупных соглашений, ведущих к росту внутриотраслевой и межотраслевой концентрации.

Контролю подлежат сделки, подпадающие одновременно под три условия: 1) если общемировая сумма продаж фирм-участниц превышает 5 млрд. евро; 2) если сумма продаж по меньшей мере двух предприятий, действующих на территории Сообщества, превышает 250 млн. евро; 3) если ни одно из участвующих в сделке предприятий не реализует более двух третей своей продукции на территории одного государства-члена.

Легко заметить, что эти условия носят формальный характер и при желании могут быть обойдены. Поэтому в 1997 г. правила были

ужесточены. Порог мировых продаж был снижен до 2,5 млрд. евро. Порог суммы продаж участников в каждом из по крайней мере трех отдельных государств-членов установлен на уровне 100 млн. евро. На том же уровне был определен порог суммы продаж на территории Сообщества каждого из по крайней мере двух участников сделки.

При наличии этих признаков предприятия обязаны в недельный срок уведомить Комиссию о заключенной ими сделке. Комиссия выносит свое заключение в течение трех недель. До этого реализация сделки без особого разрешения Комиссии не допускается.

Что касается второго источника возможных нарушений конкуренции — деятельности национальных государств, то право сообществ признает право государственной собственности и право государственных организаций и предприятий заниматься хозяйственной деятельностью. Оно проводит различие между организациями, деятельность которых направлена на осуществление функций публичной власти (например, контрольные органы, обеспечивающие безопасность полетов или охрану окружающей среды, органы социального обеспечения и др.), и государственными предприятиями, участвующими в производственной деятельности и извлекающими прибыль. Статья 86 Договора недвусмысленно обязывает такие предприятия подчиняться общим правилам конкуренции, установленным в ЕС.

Логически из этого вытекает противозаконность государственных монополий на национальных территориях. Тем не менее в Договоре сделана важная оговорка в отношении предприятий, на которые возложено предоставление услуг общего экономического характера. Они подчиняются правилам конкуренции в той мере, в какой это не подрывает, юридически или фактически, выполнение ими специальных задач, на них возложенных. Пользуясь этой оговоркой, государства — члены ЕС в течение многих десятилетий сохраняли государственные монополии, прежде всего в области энергетики, транспорта и связи. Лишь в последние годы с огромным трудом были сделаны первые реальные шаги на пути либерализации рынков, традиционно контролируемых так называемыми естественными монополиями.

Особую остроту имеет вопрос государственной поддержки частных предприятий, непосредственно влияющей на условия конкуренции. Уже в Римском договоре практика государственной помощи была поставлена под контроль Европейской комиссии.

Согласно разъяснениям Суда ЕС, под государственной помощью имеются в виду действия, отвечающие одновременно трем критериям: 1) дающие очевидное финансовое преимущество получателю; 2) представляющие собой вычет из государственных финансов либо в форме прямой выплаты из государственного бюджета, либо в форме освобождения от законного платежа в государственный

бюджет; 3) носящие выборочный характер и противостоящие общему режиму, установленному для предприятий.

Действия такого рода признаются несовместимыми с общим рынком, если они: 1) нарушают конкуренцию и 2) затрагивают торговлю между государствами-членами. В судебной практике этим условиям придается расширительное толкование. Предприятие, получившее государственную помощь, может вообще не экспортировать свою продукцию. Однако, если производимые им товары конкурируют на национальной территории с товарами из других государств-членов, этого может быть достаточно для признания полученной им помощи противозаконной.

Вместе с тем Договор не запрещает оказание государственной помощи предприятиям в принципе. Статьей 87 установлены исключения, которыми широко пользуются государства-члены. Безусловно совместимыми с общим рынком являются помощь социального характера, помощь в связи со стихийными бедствиями, а также помощь восточным землям ФРГ. При определенных условиях могут быть признаны совместимыми с общим рынком: 1) помощь, имеющая целью содействовать районам, страдающим от чрезвычайно низкого уровня развития или чрезмерной безработицы; 2) помощь в осуществлении проектов, имеющих общеевропейское значение или призванных выправить серьезное нарушение в экономике государства-члена; 3) помощь, имеющая целью облегчить развитие некоторых видов экономической деятельности или некоторых экономических районов, если она не оказывает противоположного воздействия на условия торговли в такой степени, что это противоречит общим интересам; 4) помощь в развитии культуры; 5) другие категории помощи, которые могут быть определены решением Совета, принятым квалифицированным большинством по предложению Комиссии.

Регламент Совета по этому вопросу был принят 7 мая 1998 г. Им разрешены: помощь в самых минимальных размерах, помощь малым и средним предприятиям, помощь на цели научных исследований, помощь для охраны окружающей среды, помощь с целью увеличения занятости, помощь для развития образования, помощь отдельным регионам внутри государств-членов в соответствии с картой, одобренной Комиссией.

Государства-члены должны заблаговременно уведомить Комиссию о своем намерении оказать государственную помощь. Они должны представить все необходимые материалы и воздержаться от каких-либо действий до тех пор, пока Комиссия не вынесет решение по этому вопросу. Если у Комиссии возникают сомнения в отношении совместимости проекта с правилами общего рынка, она начинает официальную процедуру, в ходе которой заинтересованные стороны имеют возможность отстаивать свою позицию. Решение Комиссии может быть обжаловано в Суде ЕС.

7.1.4. Транспортная политика

Римским договором установлено, что одним из направлений общей политики ЕЭС должна быть транспортная политика. Смысл этого шага очевиден. Мало провозгласить свободу движения товаров и рабочей силы. Для того чтобы товары и люди действительно свободно перемещались по территории Сообщества, должны существовать достаточные и эффективные средства передвижения. Соответствующие законодательные нормы остались бы пустым звуком, если бы физическое движение товаров было затруднено или блокировано транспортными проблемами. Экономически высокие транспортные тарифы были бы не меньшим препятствием на пути создания общего рынка, чем таможенные сборы. Поэтому развитие транспорта является необходимой предпосылкой экономической интеграции, а транспортная политика — важным направлением интеграционной политики.

Однако уже первые попытки проведения общей транспортной политики столкнулись с серьезными трудностями. В большинстве государств Западной Европы транспорт традиционно рассматривался как «общественная услуга», как неотъемлемая составная часть национальной экономической и социальной инфраструктуры, ответственность за которую должно нести государство. В подтверждение этого тезиса выдвигалось множество аргументов. Во-первых, современный транспорт требует огромных долгосрочных капиталовложений. При этом транспортные услуги не могут создаваться «про запас» — они должны предоставляться в тот момент, когда на них есть спрос. Поэтому производственные мощности в сфере транспорта должны соответствовать максимально возможному спросу. Но это означает, что в остальное время, когда спрос ниже, эти мощности недоиспользуются. Только государство, утверждали сторонники «государствления», может выдержать связанные с этим огромные экономические потери. Во-вторых, низкая эластичность спроса и предложения транспортных услуг создает потенциальную возможность разрушительной конкуренции в фазе низкого спроса. В-третьих, важнейший элемент транспортной системы — железные дороги являются естественной монополией. Без должного государственного контроля и регулирования это привело бы к установлению монопольных цен. И наконец, транспорт играет важную роль в системе «государства всеобщего благосостояния», которое гарантирует дешевые перевозки отсталым регионам и наименее состоятельным социальным группам.

В силу этих причин государства — члены ЕС в течение длительного времени не были готовы поступиться своими прерогативами в области транспортной политики. Положения Римского договора на этот счет были противоречивыми. С одной стороны, государства

члены договорились проводить общую транспортную политику, положить конец дискриминационной практике низких транспортных тарифов на экспорт и высоких — на импорт, предоставить право национальным транспортным компаниям осуществлять свою деятельность на всей территории ЕС. С другой стороны, Договор сохранил разные режимы для различных видов транспорта и не создал конкретных предпосылок для предоставления транспортных услуг иностранными компаниями.

Первоначально Европейская комиссия намеревалась выстроить общую транспортную политику по образу и подобию общей сельскохозяйственной политики, то есть заменить жесткое национальное регулирование не менее жестким коммунитарным. Однако это оказалось невозможным в силу упорного сопротивления государств-членов. Тогда акцент был перенесен на постепенное накопление предпосылок перехода к эффективной общей транспортной политике. Одним из направлений этой работы была либерализация перевозок между государствами — членами ЕС (в частности, устранение дискриминации в формировании тарифов в зависимости от национальности владельца груза). Одновременно Комиссия предложила ряд мер по сближению национальных систем регулирования транспорта, в частности гармонизации действовавших в этой сфере и существенно различавшихся между собой технических, фискальных, социальных и экономических норм. Вплоть до начала 80-х годов этот процесс шел очень медленно и не дал ощутимых результатов.

Перелом наступил лишь после того, как в общественном сознании и экономической политике правительств произошел сдвиг от кейнсианского дирижизма к рыночному неолиберализму. Постепенно во всех странах Западной Европы, хотя и в разной степени, стало утверждаться понимание того, что и в сфере транспорта необходимо внедрение рыночных начал, что сохранение государственных монополий ведет к неоправданно высоким ценам. Первые шаги по пути либерализации были сделаны еще в 70-е годы. Практически повсеместно различные элементы транспортной инфраструктуры были переданы из рук бюджетных организаций самостоятельным государственным компаниям, которые должны были быть самокупаемыми.

В новых условиях произошел поворот и в концептуальном понимании общей транспортной политики ЕС. Постепенно стало ясно: эта политика должна быть рыночной, либеральной, причем для того, чтобы устранить препятствия в области грузовых и пассажирских перевозок в рамках всего Сообщества, необходимо прежде всего добиться либерализации национальных транспортных систем. На это и должны быть направлены усилия институтов ЕС.

Непосредственным толчком к активизации попыток создания общей транспортной политики послужил беспрецедентный случай в отношениях между институтами ЕС. В 1982 г. Европейский парламент обвинил Совет ЕС в том, что он не выполнил свои обязательства, установленные статьей 74 Римского договора: через 25 лет после создания Сообщества и 15 лет после окончания переходного периода общая транспортная политика так и не стала осуществляться на практике. В принятом Судом ЕС решении по этому вопросу говорилось:

- Совет обязан в пределах разумного периода времени либерализовать трансграничные перевозки на территории ЕС (включая транзитные).
- Совет должен создать условия для того, чтобы предприниматели из одного государства — члена ЕС имели возможность участвовать в предоставлении транспортных услуг на территории другого государства — члена ЕС.
- Совет может (хотя и не обязан) принять любые дополнительные меры (имелись в виду главным образом меры по гармонизации социальных, экологических, технических и других норм).

Это решение стало катализатором целой серии субстанциальных мер по формированию общей транспортной политики ЕС. Ее основными принципами являются либерализация и гармонизация. А цели были сформулированы в «Белой книге», выпущенной Европейской комиссией в 1992 г., и Программы действий в области транспорта на 1995–2000 гг., принятой в 1995 г.:

- «Двойная интеграция» национальных транспортных сетей и различных видов транспорта для создания единой европейской транспортной сети.
 - Улучшение транспортной инфраструктуры Европейского Союза.
 - Более широкое использование энергосберегающих и экологически чистых видов транспорта.
 - Повышение безопасности транспорта.
 - Предоставление гражданам более широкого выбора средств транспорта.
 - Интеграция транспортной политики в систему Единого внутреннего рынка.
 - Развитие транспортных связей между ЕС и третьими странами.
- Главными средствами осуществления этих целей являются:
- Соединение существующих транспортных сетей между собой.
 - Устранение существующих «узких мест».
 - Улучшение средств сообщения с периферийными районами внутри Европейского Союза и соседними странами.
 - Соединение различных видов транспорта.
 - Модернизация оборудования.

- Осуществление научных исследований с целью разработки новых транспортных технологий.
- Улучшение качества обслуживания.

Новая философия позволила найти конструктивное решение извечного конфликта между «национальным» и «наднациональным» в транспортной сфере. Усилия национальных государств и институтов Сообщества объединяются едиными целями общей транспортной политики. Распределение практических задач по достижению этих целей осуществляется на базе принципа субсидиарности. Однако инструменты политики и скорость интеграционного процесса в различных видах транспорта значительно отличаются друг от друга.

Необходимость интеграции особенно очевидна в сфере автомобильного транспорта, на который в настоящее время падает основная тяжесть грузовых и пассажирских перевозок на территории ЕС: на протяжении последних 30 лет его доля в грузовых перевозках выросла с 48 до 76%, в то время как доля остальных видов транспорта неуклонно снижалась (железнодорожного транспорта — с 33 до 12%, внутренних водных путей — с 12 до 6%, трубопроводов — с 8 до 5%). Именно здесь были сосредоточены основные физические барьеры, мешавшие свободной циркуляции людей и грузов. Лишь в июне 1988 г. Совет ЕС принял решение об отмене национальных разрешений и квот на перевозку грузов. 1 января 1993 г., одновременно с упразднением таможенных границ, была ликвидирована и система проверки грузов на внутренних границах Сообщества. Единственным крупным препятствием на пути свободного движения грузов осталось ограничение права иностранных транспортных фирм осуществлять каботажные перевозки, то есть перевозить грузы внутри национальных государств, — для этого требовалось специальное разрешение. Это препятствие было снято в июле 1998 г. В это же время был введен единый лимит на максимальный вес грузовиков. Тем самым было снято еще одно техническое препятствие, мешавшее развитию свободной конкуренции в сфере автомобильных перевозок. Единственное исключение сделано для Австрии, которая по экологическим соображениям может вплоть до 2004 г. ограничивать движение тяжелых грузовиков через свои альпийские перевалы.

Автомобильный транспорт является одним из главных источников загрязнения атмосферы в странах ЕС (на его долю приходится 80% выбросов CO₂ в сравнении с 11%, которые приходятся на авиационный транспорт, 4% — на железные дороги и 1% — на внутренние водные пути). Поэтому не приходится доказывать, какой огромный эффект может быть получен в масштабах всего Сообщества и каждой отдельной страны от внедрения новых, экологически чистых технологий на автомобильном транспорте в рамках общей транспортной политики ЕС.

Эффективность интеграции очевидна и в области повышения безопасности: ежегодно в странах Сообщества на дорогах погибают более 50 тыс. человек. Благодаря усилиям институтов ЕС здесь уже немало сделано. Успешно выполняется принятая в 1986 г. Программа действий, которая, помимо прочего, включает согласованные меры по улучшению дорожных знаков, безопасности технических средств и улучшению обучения водителей.

Значение железнодорожного транспорта в последние годы значительно упало, а вместе с ним сошли на нет представления об исключительно национальном характере железных дорог, унаследованные от XIX века. Это существенно облегчило интеграционный процесс в данной сфере. Однако остаются и существенные препятствия, главным образом технического характера, устранение которых требует времени и огромных капиталовложений. Например, в Великобритании вагоны ниже и уже, чем на континенте. В Испании и Финляндии ширина колеи отличается от других стран ЕС. Существенно разнятся и системы электроснабжения, тормозов и сигнализации.

Постепенное сближение технических стандартов и материальной базы железных дорог является делом совместной ответственности ЕС и национальных государств. Что касается собственно общей транспортной политики Сообщества, то ее главной целью является создание, параллельно с уже существующими сетями, высокоскоростной панъевропейской системы железнодорожного сообщения, которая к 2015 г. свяжет все крупнейшие европейские города. Для этого будет построено около 30 тыс. км новых железнодорожных путей. В настоящее время высокоскоростные поезда уже курсируют между Парижем, Лондоном (через туннель под Ла-Маншем), Брюсселем, Кёльном и Амстердамом.

Неуклонно уменьшается и объем морских и речных перевозок. Вплоть до декабря 1986 г. коммунитарное регулирование в этой сфере отсутствовало. Начиная с 1987 г. в этой сфере действуют четыре регламента ЕС: о конкуренции, о предотвращении установления «хищнических» цен со стороны третьих стран, о резервировании грузов и свободе предоставления услуг. С 1993 г. на морской и речной транспорт распространяется общая транспортная политика ЕС. В последующие годы был полностью либерализован морской каботаж (до 2004 г. исключение должны составлять лишь перевозки между континентальной частью Греции и островами, которые остаются предметом национальной монополии).

Главной проблемой в области морского и речного транспорта является наличие значительного излишнего тоннажа, оказывающего давление на тарифы перевозок. Европейское сообщество решает эту проблему, предоставляя финансовую помощь судовладельцам, решившим вывести из эксплуатации свои суда. ЕС добивается пол-

ной ликвидации национального контроля на внутренних водных путях ЕС и гармонизации правил, в частности взаимного признания лицензий экипажей.

Наиболее стойким с точки зрения сопротивления либерализации оказался самый динамичный и современный сектор — воздушный транспорт. Вплоть до 1986 г., когда Суд ЕС постановил, что общие правила конкуренции должны применяться и в этом секторе, воздушные перевозки регулировались межправительственными соглашениями, по существу исключавшими конкуренцию. Более 95% из 630 международных рейсов в Европе были монополизированы одним или двумя перевозчиками. Результатом этого были высокие цены, ограниченный выбор и низкая эффективность. Согласно оценке Европейской комиссии, в 1994 г. западно-европейские авиалинии были на 20% менее эффективны, чем американские. На многих маршрутах стоимость билетов на регулярные рейсы была на 50% выше, чем на сходных маршрутах в США. При этом по-прежнему широко применялось государственное субсидирование национальных авиалиний (Jones Robert A. Op.cit. — P. 212).

В декабре 1987 г. началась трудная борьба за «открытое небо» в Западной Европе. Было достигнуто первое соглашение о частичной либерализации рынка воздушных сообщений. Перевозчикам было предписано проявлять большую гибкость в процессе формирования цен на билеты и разделе пассажиропотоков. В 1990 г. был принят второй, а в 1992 г. — третий пакет мер либерализации, которые охватывали не только регулярные, но и чартерные рейсы, а также грузовые перевозки. Государства-члены договорились в течение четырех лет ввести свободный рынок в сфере воздушного транспорта. Однако на деле рынок остается раздробленным по национальному признаку из-за сохраняющихся государственных субсидий, различного рода преференций в пользу национальных компаний и других препятствий на пути действительно свободной конкуренции.

Стержнем общей транспортной политики ЕС является Программа трансъевропейских сетей, одобренная на заседании Европейского совета в Маастрихте в 1991 г. Она была конкретизирована Европейской комиссией в апреле 1994 г. Общая стоимость работ — 400 млрд. евро. Намечено построить 126 автомагистралей, 11 соединительных железнодорожных линий, 26 внутренних водных путей и 57 комплексных транспортных коммуникаций. Срок завершения Программы — 2010 г. Помимо транспорта Программа включает развитие энергетики и телекоммуникаций.

В 2001 г. Европейский совет на своем заседании в Гетеборге решил пересмотреть основные ориентиры Программы. Эта работа должна быть завершена к 2003 г.

7.1.5. Социальная политика

Теоретически социальная политика должна быть таким же структурным элементом Единого внутреннего рынка, что и политика в области конкуренции. В краткосрочном плане низкий уровень заработной платы и социального обеспечения в одном из государств-членов может дать экономическим операторам этого государства конкурентные преимущества в ущерб другим участникам Единого внутреннего рынка (социальный демпинг). В среднесрочном и долгосрочном плане наличие существенных различий в уровнях заработной платы может привести к нежелательному оттоку рабочей силы из менее развитых регионов в более развитые. Все это, казалось бы, говорит в пользу регулирования социальных отношений в масштабе всего Сообщества.

Однако в реальной действительности все обстоит иначе. Социальная политика была и остается преимущественной прерогативой национальных государств. Это объясняется двумя объективными причинами. Во-первых, в отличие от капитала — самого подвижного и динамичного фактора производства, который является предметом регулирования политики в области конкуренции, — транснациональная мобильность рабочей силы чрезвычайно низка. Поэтому рынки рабочей силы внутри ЕВР остаются замкнутыми в пределах национальных границ. Во-вторых, главным инструментом реализации общей европейской социальной модели являются национальные государства. Именно они и составляют материальную базу государства всеобщего благосостояния. Именно через них осуществляются социальные трансферты, необходимые для поддержания социальной справедливости и смягчения экономического неравенства.

Передача этой важнейшей социальной функции в ведение Сообщества не является ни необходимой, ни возможной. Однотипность социально-экономических систем и государственной экономической политики в сочетании с экономической интеграцией ведет к постепенному выравниванию уровней социально-экономического развития и без прямого вмешательства наднациональных институтов.

Тем не менее с конца 80-х годов роль «социального измерения» интеграции значительно возросла. Это объясняется не столько экономическими, сколько политическими и моральными факторами.

В подходах различных государств — членов ЕС к социальной политике имеются определенные контрасты. На одном полюсе находится Германия. Еще в XIX столетии политика «железа и крови», проводившаяся прусским канцлером Отто фон Бисмарком для создания Германской империи, была подкреплена введением социального страхования, призванного обеспечить новому государству лояльность граждан. После Второй мировой войны развитие социального страхования и сотрудничества социальных партнеров

(Mitbestimmung) было, по мнению самих немцев, одним из главных факторов «экономического чуда». Западногерманский опыт стал примером для подражания и для многих других стран Западной Европы.

На другом полюсе — Великобритания. Несмотря на то что в 50–60-е годы практика социальных трансфертов (бесплатные здравоохранение, образование и некоторые другие виды социальных услуг) получила в этой стране довольно широкое распространение, в общественном сознании по-прежнему господствует философия экономического либерализма, исключающая участие рабочих в управлении предприятиями или какое-либо ограничение права увольнения наемных рабочих и служащих.

Хотя в условиях интеграции эти контрасты постепенно смягчались, на стадии создания Европейского Союза и введения единого гражданства их дальнейшее сохранение стало морально и политически неоправданным. Для обеспечения политической поддержки «Проекта 92» со стороны трудящихся и их профессиональных организаций было необходимо убедительно продемонстрировать, что Сообщество ставит своей целью нейтрализовать возможные отрицательные последствия Единого внутреннего рынка. К тому же, именно в это время перед всеми без исключения государствами — членами ЕС встала острейшая социальная проблема — массовая хроническая безработица. Логика углубления и расширения интеграции исключала возможность игнорирования этой проблемы на уровне Сообщества.

По инициативе Жака Делора в декабре 1989 г. на заседании Европейского Совета в Страсбурге главами государств и правительств 11 государств — членов ЕС (за исключением Великобритании) была принята Хартия фундаментальных социальных прав трудящихся (сокращенно — Социальная хартия). Она была призвана стать необходимым политическим противовесом проектам Единого внутреннего рынка и Экономического и валютного союза.

Этот документ не предусматривал никаких материальных механизмов непосредственного решения социальных проблем на уровне ЕС. Его предназначение было иным — согласовать главные принципы социальной политики национальных государств и тем самым укрепить основы координации и гармонизации этой политики во имя достижения общих стратегических целей.

В 1990 г. Социальная хартия была одобрена Экономическим и социальным комитетом и Европейским парламентом. Однако Сообщество не приобрело прямой компетенции в области социальной политики: из-за британского вето время для включения Социальной хартии в свод законов ЕС еще не настало. Это наглядно продемонстрировала межправительственная конференция по подготовке Маастрихтского договора. Представители 11 государств предложи-

ли включить основные положения Социальной хартии в текст Договора, предоставив право Совету принимать директивы по вопросам социальной политики квалифицированным большинством голосов (о регламентах речь не шла, поскольку, как уже отмечалось выше, социальная политика материально осуществляется национальными государствами, а не Сообществом). Эти предложения были отклонены правительством консерваторов.

Тем не менее в Маастрихте был достигнут компромисс, который проложил дорогу другим компромиссам такого рода. Одобренный главами государств и правительств механизм получил название «самоисключения» (opt-out). Совет получает право принимать решения по социальным вопросам. Для этого он собирается в составе 11 (после расширения — 14) государств. Принятые в этом составе решения не являются обязательными для Великобритании.

На стадии подготовки новой редакции Договора представители Великобритании сделали максимум возможного для того, чтобы сузить и выхолостить содержание Социальной хартии. Она была трансформирована в Социальный протокол, юридически обязательное приложение к Договору. Он оставил вне сферы деятельности Сообщества самые острые социальные вопросы — оплату труда, право на забастовку и локаут. В Протоколе не была даже упомянута гармонизация социальной политики государств-членов. Не удивительно, что практические результаты его реализации были весьма скромными. Совет принял на основе Протокола лишь два значительных документа: директиву о создании рабочих советов на предприятиях определенного размера, имеющих филиалы в более чем одном государстве — члене ЕС, и директиву о минимальной продолжительности отпуска по уходу за ребенком.

Победа лейбористов на выборах в Великобритании устранила препятствия на пути реализации целей, поставленных в Социальной хартии. Одновременно возникла необходимость их коррекции в связи с обострением проблемы безработицы, устойчиво державшейся на уровне 10% трудоспособного населения. На заседаниях Европейского Совета в Люксембурге (июнь 1993 г.) и Эссене (декабрь 1994 г.) было заявлено, что борьба с безработицей является первоочередной задачей Европейского Союза и государств-членов. Однако материальные рычаги антикризисного регулирования и социального обеспечения остались в руках национальных государств, которые постарались не допустить вмешательства интеграционных институтов в их деятельность на этом направлении.

Вместе с тем они одобрили ряд дополнительных мер по линии Сообщества. Установка на борьбу с безработицей и создание новых рабочих мест была включена в программы дальнейшего развития Единого внутреннего рынка, создания Экономического и валютного союза, развития образования, оказания помощи по линии Струк-

турных фондов ЕС, научных исследований, развития информационных технологий, свободного движения людей, охраны окружающей среды. Полезность этих шагов не вызывает сомнений, хотя их практическая отдача не может быть количественно определена.

На уровне политических рекомендаций Сообщество предложило государствам-членам принять следующие меры:

- Ограничить рост заработной платы, увеличение которой не должно выходить за пределы достигнутого роста производительности труда.
- Снизить налоги, связанные с наймом рабочей силы (включая взносы предпринимателей в фонды социального страхования).
- Сократить излишнее регулирование на рынках рабочей силы, не ставя при этом под угрозу степень социальной защиты и права трудящихся.
- Вести борьбу с исключением отдельных групп населения из экономической и социальной жизни.

С самого начала стало очевидным противоречие между остротой проблемы, затрагивавшей подавляющее большинство стран ЕС, с одной стороны, и крайней ограниченностью практических возможностей интеграционных институтов — с другой. Оправданное стремление проводить активную социальную политику на уровне Сообщества на деле вылилось в принятие нескольких широкоосязательных манифестов. Хотя практический эффект этих документов был невелик, нельзя недооценивать их моральное и политическое значение. С их принятием был сделан шаг вперед в коллективном поиске решения новых проблем и согласования социальной политики на коммунитарном и национальном уровнях.

В июне 1993 г., после интенсивных консультаций с государствами-членами, Комиссия опубликовала «Белую книгу» под названием «Рост, конкурентоспособность, занятость». В ней был дан глубокий и объективный анализ причин низких темпов экономического роста, высокого уровня безработицы, уменьшения инвестиций и снижения конкурентоспособности Западной Европы по сравнению с Соединенными Штатами и Японией. По мнению Комиссии, помимо обычных циклической и структурной безработицы в странах Европейского Союза имеет место новое явление — технологическая безработица. В борьбе с ней должны использоваться в первую очередь повышение уровня образования и профессиональной подготовки; развитие таких видов экономической деятельности, которые требуют создания новых рабочих мест; сокращение трудовых издержек; усиление роли малых и средних предприятий в создании рабочих мест; снижение налогообложения трудовых доходов.

В июле 1996 г. появился на свет Европейский пакт доверия в борьбе за занятость, инициатором которого был новый председа-

тель Европейской комиссии Жак Сантер. Суть этого документа состояла в том, чтобы подтвердить экономические выгоды, которые должны повлечь за собой создание Единого внутреннего рынка и Экономического и валютного союза, и тем самым восстановить доверие социальных партнеров к экономическим перспективам Европейского Союза. Ту же цель преследовало и предложение снизить уровень налогообложения трудовых доходов. Согласно подсчетам Комиссии, в 1980–1993 гг. он повысился на 20%, в то время как налогообложение владельцев других факторов производства снизилось на 10%.

Через несколько месяцев Европейский Совет на своем заседании в Дублине поддержал предложение Ж. Сантера и принял резолюцию под названием «Вызов рабочих мест». В ней подчеркивается, что главная ответственность в борьбе с безработицей лежит на правительствах национальных государств. Политические руководители Европейского Союза сформулировали лишь основные ориентиры согласованных действий:

- Повышать эффективность рынков рабочей силы и расширять инвестиции в «человеческие ресурсы».
- Оказывать особую поддержку наиболее уязвимым группам населения.
- Сделать схемы налогообложения и социальной защиты более благоприятными для расширения занятости.
- Модернизировать рынки товаров и услуг.
- Усиливать конкурентоспособность.
- Поощрять местное развитие.

Эти призывы были совершенно справедливыми. Проблема состояла лишь в том, что создание рабочих мест осуществляется не на уровне государств-членов, а на уровне общества и социальных партнеров.

Крупным вкладом в развитие социальной политики Европейского Союза стало подписание Амстердамского договора. Новые главы о занятости и социальной политике лишь незначительно расширили реальные полномочия ЕС. Однако окончательное узаконение компетенции Союза в этих областях заложило солидную основу для дальнейшего усиления координации политики государств-членов и разработки стратегических установок решения социальных проблем в рамках Союза в целом.

20–21 ноября 1997 г. в Люксембурге состоялось специальное заседание Европейского Совета, посвященное проблеме занятости. На нем был выработан «новый подход», который предусматривает начало координации политики занятости, проводимой национальными государствами. Этой цели должна служить в первую очередь координация общей экономической политики, направленной на обеспечение устойчивого роста. Для финансирования меро-

приятий Европейский инвестиционный банк должен был выделить 10 млрд. экю. Ожидалось, что еще 20 млрд. внесут частные партнеры Банка. Кроме того, было решено перестроить текущий бюджет Сообщества, для того чтобы выделить 450 млн. экю на финансирование малого и среднего бизнеса. Вместе с тем было решено сохранить курс на стабильность цен, оздоровление государственных финансов, сдерживание роста заработной платы и проведение структурных реформ, что, как правило, не способствует росту занятости.

7.2. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

7.2.1. Политика в отношении предприятий

Промышленная политика, занимавшая когда-то центральное место в экономической политике государств Западной Европы и определявшая индустриальный потенциал, военную мощь и международный авторитет страны, сейчас находится в положении Золушки. Современные экономические и политические реалии вынуждают национальные государства рассчитывать преимущественно на рыночные силы в развитии своей экономики. То, что когда-то было святым делом — помощь отечественному производителю, — сейчас считается предосудительным. Прежде чем сделать шаг на этом пути, правительства национальных государств обязаны сообщить о своих намерениях в Брюссель, вынуждены оглядываться на своих соседей.

Другое дело промышленность ЕС в целом. Ни одно из государств-членов, естественно, не может возражать против того, чтобы выделять общественные фонды на повышение конкурентоспособности европейских компаний в острой борьбе с американскими и японскими соперниками, разумеется, с оглядкой на правила ГАТТ/ВТО. Поэтому в принципе общая промышленная политика является той областью, где принципиальных расхождений между государствами-членами нет — споры идут лишь по вопросам общего объема ассигнований и их распределения между компаниями-получателями.

В Римском договоре вопросы промышленной политики рассматривались бегло. В 50–60-е годы темпы экономического роста были высокими, конкурентоспособность западноевропейских компаний на мировых рынках быстро укреплялась. Поэтому объективная необходимость в такого рода политике была сравнительно невелика, и она не получила особого развития.

Положение изменилось в 70-е годы. Общие экономические условия стали значительно менее благоприятными. Целый ряд отраслей, бурно развивавшихся на предшествующем этапе, пришел в упадок и нуждался в реструктуризации. Возросла острота конкуренции на

мировых рынках, и в ряде отраслей традиционные и новые конкуренты заметно потеснили западноевропейские фирмы. В свете этого не удивительно, что внимание Европейского сообщества и национальных государств к промышленной политике возросло. В Договоре о Европейском Союзе включена специальная глава, посвященная этому направлению политики ЕС.

Общая промышленная политика включает:

- Программы структурной перестройки неблагоприятных отраслей.
- Поддержку нарождающихся отраслей.
- Поддержку малого и среднего бизнеса.
- Научные исследования и разработки.
- Защиту западноевропейской промышленности от нечестной конкуренции со стороны иностранных компаний.

На современном этапе общая политика в отношении предприятий развивается в русле общих ориентиров, установленных Европейским советом на заседании в Лиссабоне в 2000 г. Интеграционные институты используют в своей деятельности целый ряд новых инструментов, отвечающих, с одной стороны, развитию конкуренции на Едином внутреннем рынке, а с другой — потребностям глобализации и задаче повышения конкурентоспособности европейских предприятий на мировых рынках.

Упор делается главным образом на косвенные средства поддержки предприятий, в особенности малых и средних: улучшение условий для создания нового бизнеса, обеспечение всех условий, необходимых для успешной деловой деятельности или же безболезненной процедуры банкротства. В своей практике Комиссия широко использует такое средство, как популяризация передового опыта. По-прежнему большое внимание уделяется стандартизации.

Интеграционные институты настойчиво работают над внедрением информационных технологий и электронной торговли в практику европейского бизнеса, значительно отстающего в этой области от заокеанских конкурентов. В последние годы были успешно решены некоторые юридические вопросы осуществления деловых операций через Интернет.

7.2.2. Научно-техническая политика

С учетом того места, которое наука традиционно занимала в жизни европейских народов, не удивительно, что создание европейского технологического сообщества было частью предложений Ж. Монне в 50–60-е годы. Однако эта идея не получила необходимой поддержки — научные исследования по-прежнему развивались преимущественно в рамках национальных государств. Исключение

составляли лишь исследования в области атомной энергии, где осуществление коллективных проектов составляло часть компетенции Европейского сообщества по атомной энергии.

Общая научно-техническая политика ЕС получила значительное развитие лишь в 80–90-е годы в связи с явным отставанием ЕС от своих основных конкурентов в этой области — США и Японии. По инициативе члена Европейской комиссии Э. Давиньона, отвечавшего за сферу научных исследований в 1979–1984 гг., была создана целая сеть общеевропейских научных исследований:

- ESPRIT (Европейская стратегическая программа научных исследований в области информационных технологий) была учреждена в феврале 1984 г. в целях поддержки разработки, производства и использования продуктов информационных технологий. По заявлению администрации программы, около одной пятой всех последних продуктов крупнейших европейских производителей электроники основаны на технологиях, разработанных в ее рамках.
- RACE (Научные исследования и разработки в области передовых коммуникационных технологий в Европе) предназначена для содействия внедрению интегрированных широкополосных средств коммуникаций.
- BRITE/EURAM (Фундаментальные научные исследования в области промышленных технологий для Европы) ставит своей целью содействовать укреплению конкурентоспособности европейской обрабатывающей промышленности на мировых рынках. Она концентрирует свою деятельность на внедрении новых технологий в производство «старых» продуктов — автомобилей, авиационной техники, текстильных изделий и т.д.
- SPRINT (Стратегическая программа передачи нововведений и технологий) создана для усиления конкурентоспособности малых и средних компаний путем передачи им передовых технологий.
- TELEMATICS финансирует развитие трансевропейских структур обмена электронной информацией.
- BIOTECH (Научные исследования и технологические разработки в области биотехнологии) призвана способствовать ускорению развития этой новой отрасли экономики.
- EUREKA (Европейское агентство по сотрудничеству в области научных исследований) было создано в 1985 г. по предложению Президента Франции Ф. Миттерана в связи с намерением США развернуть широкую программу научных исследований для создания национальной системы противоракетной обороны. Участниками программы являются не только государства — члены ЕС, но и ряд других европейских государств: все страны ЕАСТ, включая Швейцарию, Турция,

страны Центральной и Восточной Европы. Агентство действует отдельно от научно-исследовательских программ ЕС, но управляется Европейской комиссией.

Помимо научно-исследовательских программ был создан ряд общеевропейских организаций, в работе которых, как и в программе EUREKA, участвуют не только государства — члены ЕС, но и другие европейские государства: ESA (Европейское космическое агентство), банк данных DIANE (Сеть прямого доступа к информации для Европы), CERN (Европейский центр ядерных исследований), COST (Европейское сотрудничество в области научных и технических исследований), JET (Совместная европейская программа «Торус»), Европейский научный фонд.

Новый толчок практическому осуществлению общей научно-технической политики был дан «докладом Чеккини» (1987 г.) и «Белой книгой» Европейской комиссии «Рост, конкурентоспособность и занятость» (1993 г.).

В обоих документах отмечалось недопустимое технологическое отставание Европейского сообщества, которое, по мнению авторов, было главной причиной недостаточной конкурентоспособности европейских компаний на мировых рынках. Если в США высокотехнологичные изделия составляют почти треть экспорта, а в Японии — четверть, то в ЕС — всего одну пятую. Главными причинами такого положения были:

- Недостаточное финансирование. В 1991 г. совокупные расходы на научные исследования и разработки составляли: в ЕС — 104 млрд. экю (или 302 экю на душу населения), в США — 124 млрд. (493) экю, в Японии — 77 млрд. (627) экю; или, иначе говоря, 2% ВВП в странах ЕС, 2,8 — в США и 3% — в Японии. Если в странах ЕС было всего четыре ученых и инженеров на тысячу населения, то в США — восемь, а в Японии — девять. Одновременно наблюдался огромный разрыв в финансировании научных исследований и разработок между различными странами ЕС: от 502 экю в расчете на душу населения в Германии до 20 экю в Португалии (Jones Robert A. Op. cit. — P. 203).
- Слабое внедрение научных открытий.
- Параллелизм научных разработок, объясняющийся тем, что большая их часть осуществляется в рамках отдельных национальных государств.

Необходимость проведения общей научно-технической политики ЕС нашла отражение в Едином европейском акте и Договоре о Европейском Союзе. Денежные средства, которые выделяются Европейским сообществом на нужды общей научно-технической политики, используются в пятилетних Рамочных программах. В 2002–2006 гг. будет осуществляться шестая Рамочная программа,

в которой тщательно учтены современное положение и потребности Европейского Союза.

Шестая Рамочная программа призвана способствовать выполнению основных ориентиров экономического развития, установленных на заседании Европейского совета в Лиссабоне в 2000 г. Ее главная цель состоит в формировании Европейского научно-исследовательского пространства. С этой целью будут использоваться некоторые новые инструменты стимулирования научных исследований и их внедрения.

Программа определяет пять приоритетных областей: 1) гениальная инженерия и здоровье людей; 2) технологии информационного общества, нанотехнологии, «умные» материалы и новые методы производства; 3) авиация и космонавтика; 4) безопасность продовольствия, устойчивое развитие и глобальные изменения; 5) гражданские и управление.

Общая научно-техническая политика ЕС строится на базе следующих принципов:

- Принцип субсидиарности: Европейское сообщество не стремится перевести все научно-исследовательские работы на европейский уровень, оно поддерживает лишь те проекты, осуществление которых было бы более сложным или более дорогим на национальном уровне.
- Поощрение «европейского измерения» научно-исследовательских проектов: ЕС поддерживает проекты, основанные на сотрудничестве ученых разных стран.
- Принцип «совместного финансирования»: ЕС предоставляет до половины необходимых средств, остальное должно оплачиваться самими участниками проектов.
- Принцип соревновательности: все гранты предоставляются в порядке тендеров.
- Принцип финансирования предынвестиционных проектов: исследовательские работы, финансируемые ЕС, доводятся до стадии технико-экономического обоснования капиталовложений. Компании, заинтересованные в результатах исследований, осуществляют все дальнейшие работы за свой счет. Только такой подход совместим с принципами общей политики в области конкуренции: если бы ЕС финансировал непосредственные капиталовложения, это было бы формой субсидирования одних компаний в ущерб другим.

Оценить практический эффект общей научно-технической политики ЕС довольно сложно. По оценкам независимых экспертов, заложенные в ее основу принципы противоречивы и снижают конечную экономическую эффективность. Так, ограничение проектов предынвестиционной стадией не помогает решению проблемы слабого внедрения научных достижений. Напротив, оно увеличивает

разрыв между исследованиями и инвестициями. Результаты научных исследований, не ориентированных на определенные производственные нужды, становятся чрезмерно абстрактными. Многие открытия, которые в принципе могли бы быть полезны для производства, из-за этого разрыва остаются неиспользованными. Требование создания многонациональной команды является искусственным и на деле нередко приводит к различного рода махинациям.

Несмотря на постоянное расширение научно-исследовательских программ, технологическое отставание Европейского сообщества от конкурентов в 90-е годы не только не сократилось, но, напротив, увеличилось. Главной причиной являются факторы, лежащие за пределами политики ЕС, например сравнительная слабость западноевропейского бизнеса.

7.2.3. Политика в области энергетики

Европейские сообщества возникли в период изобилия относительно дешевых энергоносителей. Поскольку их импорт осуществлялся беспошлинно, он не был предметом общей торговой политики и регулировался каждым государством-членом самостоятельно в зависимости от собственных потребностей. Технологически и экономически территория национальных государств была оптимальным полем организации производства и распределения электроэнергии. Поэтому энергетика как таковая осталась сферой компетенции национальных государств.

Исключение составили лишь угольная промышленность, находившаяся в состоянии упадка, и атомная энергетика, с которой в то время были связаны самые радужные надежды. Национальные интересы государств-членов требовали тесной координации усилий в постепенном свертывании добычи угля и осуществлении дорогостоящих научно-исследовательских работ и производственной кооперации в развитии атомной промышленности. Эти задачи были решены посредством создания Европейского объединения угля и стали и Европейского сообщества по атомной энергии. Что касается энергетики в целом, то она даже не была упомянута в Договоре об учреждении ЕЭС.

Нефтяные кризисы 70-х годов нанесли тяжелый удар по экономике всех стран ЕС, поскольку в этот момент на нефть приходилось более двух третей энергопотребления, причем 80% нефти импортировалось из-за границы. Борьба с последствиями повышения цен на нефть легла на плечи национальных государств. Каждое из них разработало и осуществило программу энергосбережения в рамках своей национальной экономики. В результате удалось снизить долю нефти в энергопотреблении до менее 50%.

Сложившиеся национальные системы управления энергетикой являются достаточно эффективными и устойчивыми. От их работы зависят все отрасли национальной экономики вне зависимости от степени их интернационализации. Поэтому правительства государств — членов ЕС не спешат передавать полномочия в этой области наднациональным органам. Попытки внести энергетiku в перечень компетенции Сообщества, предпринятые в период подготовки Маастрихтского договора, оказались безуспешными.

Тем не менее и в этой сфере постепенно происходит углубление интеграции. Этого требует логика Единого внутреннего рынка, из которого первоначально были исключены рынки природного газа и электроэнергии. В Едином европейском акте не нашли отражения интересы охраны окружающей среды и энергосбережения, требующие значительных капиталовложений и проведения научно-исследовательских работ; необходимость солидарного участия западноевропейских государств в процессах формирования предложения и спроса на мировых энергетических рынках.

Еще в 1992 г. Комиссия подготовила предложение об открытии национальных рынков электроэнергии для энергетических компаний других государств-членов. После длительной и напряженной борьбы, в ходе которой государства-члены, особенно Франция, пытались оградить интересы своих естественных монополий, Совет и Парламент приняли Директиву, установившую общие правила на рынке электроэнергии в масштабах всего Сообщества. Ее практическое осуществление началось в феврале 1999 г.

Сложнее шел процесс «открытия» рынков природного газа. Камнем преткновения был вопрос о доступе иностранных компаний к распределительным сетям, созданным национальными газораспределительными организациями. Лишь в апреле 1998 г. удалось согласовать так называемую «Газовую директиву», до сих пор вызывающую острую дискуссию в деловых кругах Европейского Союза и стран — поставщиков природного газа.

Согласно положениям этой Директивы, дискриминация предприятий по национальному признаку запрещена. Устанавливается право выбора маршрута природного газа на пути к конечному потребителю. Рынок конечного потребления должен открываться постепенно, с 20 до 33% через десять лет после вступления Директивы в силу. Интегрированные предприятия, занимающиеся хранением, транспортировкой и поставками газа, должны открыть свой счета для инспекции с целью проверки, нет ли в их деятельности запрещенных Договором злоупотреблений господствующим положением или дискриминационной практики.

«Газовая директива» была положительно встречена сторонниками экономического либерализма, которые ожидают, что свободная конкуренция и на этом рынке приведет к росту народнохозяйствен-

ной эффективности. Специалисты, напротив, проявляют беспокойство и призывают полнее учитывать объективную специфику отрасли, которая отличается чрезвычайно высокой капиталоемкостью, резко ограничивающей мобильность факторов производства. Одним из последствий реализации «Газовой директивы» будет постепенное исчезновение нынешней практики долгосрочных межправительственных контрактов на поставку природного газа в те или иные страны. Переход на систему спотовых рынков связан с труднопредсказуемыми последствиями. Не исключено, что расчет либеральных экономистов на снижение цен в результате обострения конкуренции между экспортерами природного газа оправдается. Но не исключен и противоположный вариант — повышение цен в результате резкого усиления рисков.

В конце 1997 г. Комиссия по «приглашению» Совета подготовила Рамочную программу мер в секторе энергетики, в которой были поставлены следующие цели:

- обеспечение безопасности в области поставок энергоносителей;
- повышение конкурентоспособности;
- охрана окружающей среды.

В интересах осуществления этих целей Комиссия предложила осуществить несколько коммунитарных программ:

- SYNERGY (Международное сотрудничество).
- SAVE (Программа повышения эффективности потребления энергии).
- ALTENER (Программа разработки возобновляемых источников энергии, включая источники, сокращающие выбросы углекислого газа).
- THERMIE (Программа разработки энергетических технологий).
- CARNOT (Программа разработки экологически приемлемых технологий использования твердых видов топлива).

В состав программ ЕС были включены ассигнования на осуществление мер по повышению ядерной безопасности на территории бывшего Советского Союза и в Северной Корее.

Достаточно сложным остается вопрос о едином представительстве государств-членов на международных энергетических форумах. В течение всех 90-х годов осью общеевропейских переговоров были Энергетическая хартия и Договор к ней, подписанные в том числе всеми государствами Западной, Центральной и Восточной Европы, бывшими советскими республиками (включая и Российскую Федерацию) в 1994 г. Роль Европейского сообщества в разработке и согласовании Хартии была чисто консультативной. Лишь в середине 1997 г. Сообщество согласилось подписать документ, уже одобренный его государствами-членами.

Главная цель Хартии состояла в том, чтобы совместными усилиями содействовать развитию энергетического потенциала стран Восточной Европы, располагающих необходимыми ресурсами для экспорта энергоносителей, и одновременно решить проблему надежного снабжения энергией стран-импортеров. Главным полем осуществления первой задачи была, естественно, Российская Федерация; второй — государства — члены Европейского Союза. Договор вступил в силу в апреле 1998 г., после того как он был ратифицирован большинством стран-участниц. Однако Российская Федерация до сих пор не ратифицировала Договор к Энергетической хартии.

Тупик в реализации Энергетической хартии дал основание председателю Европейской комиссии Р. Проди выступить с инициативой прямого «энергетического диалога» между Европейским Союзом и Российской Федерацией. Диалог был начат в 2000 г. От его исхода зависит не только будущее европейского сотрудничества в области энергетики, но, по-видимому, объем и характер компетенции самого Сообщества в этой области.

7.2.4. Политика в области образования

Судьбы образования в политике Европейского сообщества представляют собой еще один пример парадоксальности европейской интеграции.

Идея духовного единства всех европейцев, взаимопонимания и толерантности в отношениях между ними была краеугольным камнем интеграционного строительства, его необходимой предпосылкой. Однако в Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества образованию отведено весьма скромное место. При составлении статьи, посвященной образованию, представители государств-членов тщательно избегали слова «политика». Римский договор лишь призывает Сообщество и государства-члены к сотрудничеству в повышении качества образования. В нем предусмотрены определенные поощрительные меры, но нет и речи о гармонизации законов и правил, действующих в национальных государствах. Совет может принимать по предложению Комиссии рекомендации, но никаких обязывающих решений.

Несоответствие этих лапидарных положений Договора и реальной роли образования в строительстве единой Европы бросалось в глаза. Поэтому не удивительно, что и в отсутствие достаточной законодательной базы Сообщество начало предпринимать шаги к усилению европейского компонента в образовании.

В начале 80-х годов Совет принял решение о создании программы ERASMUS, которая дала возможность студентам университетов проходить часть своего обучения в университетах других госу-

дарств-членов. Программа COMETT позволила расширить обмен преподавателями между университетами различных стран и сотрудничество ученых с частным бизнесом. Программа LINGUA ставила своей задачей развитие преподавания языков Сообщества в школах. Фонды Жана Монне были созданы для создания в университетах специальных должностей преподавателей, специализирующихся на проблемах европейской интеграции.

Маастрихтский договор привнес законодательные положения в соответствие с ушедшей вперед практикой. Однако Договор оставил политику образования в ведении государств-членов, возложив на Сообщество лишь задачу способствовать улучшению качества образования путем поощрения сотрудничества между государствами-членами. Совет принимает лишь поощрительные меры в этой области, исключая какую-либо гармонизацию законов и правил государств-членов.

В 90-е годы к уже существовавшим коммунитарным программам в области образования были добавлены новые. Программа SOCRATES является главным финансовым инструментом повышения мобильности преподавателей, аспирантов, студентов, школьников и организации курсов с «европейским измерением». COMENIUS представляет собой подпрограмму, созданную с целью изучения европейской интеграции в школах и университетах. GRUNDTVIG — это программа образования для взрослых. Программа MINERVA распространяется на сферу обучения на расстоянии. Сферой действия программы LEONARDO DA VINCI является повышение квалификации. Она предназначена, в частности, для финансирования транснациональных пилотных проектов. Программа YOUTH FOR EUROPE ставит своей целью организацию молодежных обменов в рамках общих проектов. Все эти программы открыты не только для граждан государств — членов ЕС, но и для представителей стран, входящих в Европейское экономическое пространство.

В связи с перспективой расширения ЕС была создана программа TEMPUS, которая была неотъемлемой частью общего механизма оказания помощи странам Центральной и Восточной Европы (программа PHARE). В настоящее время эти страны являются полноправными участниками и всех других программ деятельности ЕС в области образования.

О масштабах коммунитарного сотрудничества в области образования говорят следующие цифры. Ежегодно в программах, финансируемых ЕС, принимают участие 127 тыс. студентов и преподавателей, 40 тыс. юношей и девушек участвуют в молодежных обменах, 30 тыс. школьников выезжают в другие страны в целях совершенствования языковых знаний и 6 тыс. преподавателей повышают свою квалификацию на специальных курсах за границей.

7.2.5. Политика в области культуры

Культура является одной из сфер, где развитие интеграции сопряжено с наибольшими трудностями. Сообщество приобрело компетенцию в этой области лишь после вступления в силу Маастрихтского договора. Эта компетенция чрезвычайно ограничена — Сообщество призвано лишь «способствовать» расцвету национальных культур. В соответствующих статьях Договора настойчиво подчеркивается необходимость охраны многообразия культур. Любые решения в этой области принимаются Советом лишь на основе единогласия. Одним словом, государства — члены ЕС сделали все возможное для того, чтобы избежать вмешательства интеграционных институтов в национальную политику в области культуры.

Вместе с тем в последние годы осуществляется несколько программ и проводятся отдельные мероприятия культурного характера в масштабах всего Европейского Союза.

Программа KALEIDOSCOPE ставит своей задачей поощрение развития музыкального образования начиная с самого раннего возраста, создания и исполнения музыки, применения новейших технических средств и повышения уровня профессионального мастерства музыкантов. Масштабы этой программы весьма ограничены. Программа MEDIA предназначена для того, чтобы способствовать созданию и распространению европейских аудиовизуальных произведений. Ее составной частью является поощрение профессиональной подготовки специалистов для аудиовизуальной промышленности.

Программа RAPHAEL, принятая Советом и Парламентом в 1997 г., призвана внести свой вклад в сохранение европейского культурного наследия, развитие международного сотрудничества деятелей европейской культуры, улучшение доступа публики к культурным и историческим памятникам.

Одним из наиболее заметных аспектов деятельности ЕС в области культуры, привлекающих внимание средств массовой информации и общественности, является процедура выбора «города (или городов) европейской культуры» определенного года. Так, в 2001 г. такими городами были Роттердам и Опорто, в 2002 г. — Брюгге и Саламанка, в 2003 г. — Грац, в 2004 г. — Генуя и Лилль. Муниципальные власти старых европейских городов и центральные правительства соответствующих государств-членов борются за право быть включенными в этот список. Успех в этой борьбе дает возможность проведения масштабной рекламной кампании, которая способствует притоку туристов и привлечению средств для реставрации и сохранения архитектурных памятников.

Наиболее острыми вопросами политики ЕС в области культуры являются те, что затрагивают непосредственные коммерческие ин-

тересы. Так, еще в 1989 г. была принята директива «Телевидение без границ». Директива предусматривала распространение правил Единого внутреннего рынка на сферу телевизионной продукции. Было установлено, что при использовании этой продукции действуют только правила, установленные государством, в котором эта продукция произведена. Было ограничено время, выделяемое на рекламу, установлены правила охраны моральных норм и гарантировано право ответа на выступления телевидения.

Одновременно был установлен лимит на использование программ, произведенных за пределами Европейского Союза. В настоящее время, по подсчетам Европейской комиссии, более половины всех программ, транслируемых телевизионными каналами стран ЕС, имеют европейское происхождение. Это вызывает резкое противодействие американских властей, стремящихся защитить интересы своей кино- и телевизионной промышленности, и является предметом острой борьбы в рамках ВТО.

Внутри самого Европейского Союза существует проблема гармонизации ценообразования на книжную продукцию. В некоторых странах власти устанавливают минимальные цены на книги, что, по их мнению, необходимо для защиты авторских прав. В других — процесс ценообразования не регламентируется. В связи с этим возникают проблемы при импорте книжной продукции из одной группы стран в другую. Разрешить эту проблему пока не удается.

В целом политика в области культуры остается одной из второстепенных областей деятельности интеграционных институтов. Повидимому, в силу объективных причин она останется таковой и в будущем.

7.2.6. Политика в области защиты прав потребителя и здравоохранения

Как и культура, здравоохранение не фигурировало в Римском договоре 1957 г. Однако уже через несколько лет стала очевидной целесообразность сотрудничества в этой области. Начиная с 1977 г. стали проводиться заседания Совета на уровне министров здравоохранения, хотя и не регулярно. Положение радикально изменилось с принятием Маастрихтского и особенно Амстердамского договоров. Забота о здоровье людей была провозглашена одним из главных приоритетов Европейского Союза и необходимым условием всех направлений его политики.

Главным методом политики ЕС на этом направлении является координация усилий государств-членов. Вместе с тем институты ЕС имеют и ряд самостоятельных функций. Так, Совет и Парламент своим совместным решением после консультаций с Экономическим

и социальным комитетом принимают меры, устанавливающие высокие стандарты качества и безопасности органов и веществ, полученных из человеческого организма, крови и ее производных. Совет может, отступив от положений статьи 37, принять меры в ветеринарной и фитосанитарной областях с целью защиты здоровья людей. Он уполномочен также принимать стимулирующие меры, направленные на защиту и улучшение здоровья людей. Вместе с тем Договор исключает какую-либо гармонизацию законов и правил, принятых государствами-членами.

Защита прав потребителя также относится к числу тех направлений деятельности ЕС, которые первоначально не были охвачены Договором. Тем не менее уже в конце 70-х годов были приняты первые решения в этой области. Законодательная база деятельности Сообщества была сформирована Маастрихтским договором.

Эту деятельность трудно охарактеризовать как «политику»: Договор устанавливает, что цель ЕС в этой области должна состоять в том, чтобы способствовать охране здоровья, безопасности и экономических интересов потребителя. Для достижения этой цели Комиссия устанавливает приоритеты, которые должны служить ориентирами для всех заинтересованных сторон:

- Просвещение и информация потребителей.
- Создание инфраструктур для защиты интересов потребителя в рамках Единого внутреннего рынка.
- Обеспечение доступа к финансовым услугам.
- Предоставление основных коммунальных услуг.
- Использование возможностей «информационного общества».
- Укрепление доверия к пищевым продуктам.
- Формирование устойчивого и экологически приемлемого способа потребления.
- Усиление представительства потребителей.
- Оказание помощи странам Центральной и Восточной Европы в развитии защиты прав потребителя.
- Оказание помощи развивающимся странам в усилении внимания к защите прав потребителя.

Паника, вызванная эпизоотией «коровьего бешенства» весной 1996 г., подтолкнула ЕС к необходимости принять срочные дополнительные меры в области защиты прав и здоровья потребителей. В феврале 1997 г. был создан специальный Генеральный директорат защиты прав и здоровья потребителей. Ему были переподчинены Управление ветеринарного и фитосанитарного контроля, входившее ранее в состав Гендиректората сельского хозяйства, и семь научно-консультативных комитетов, разбросанных по другим подразделениям Комиссии.

В 1998 г. был принят план действий в области защиты прав потребителя, рассчитанный на три года (1999–2001 гг.). 2 октября

2001 г. на базе накопленного опыта Комиссия опубликовала «Зеленую книгу», призванную дать толчок широкой дискуссии относительно защиты прав потребителя в Европейском Союзе.

В документе проводится мысль о том, что более высокая степень гармонизации правил, определяющих коммерческую практику, жизненно необходима для развития полномасштабного внутреннего рынка, ориентированного на потребителя. Комиссия считает необходимым создать структуры, обеспечивающие последовательное и эффективное регулирование качества продуктов. Предлагается также принять законодательные акты, предусматривающие сотрудничество между государственными властями с целью усиления взаимодействия между регулирующими и правоприменительными органами.

7.2.7. Политика в области охраны окружающей среды

Проблема охраны окружающей среды не упоминается в Договоре об учреждении ЕЭС. Необходимость подключения Сообщества к решению этой проблемы обнаружилась уже в конце 60-х годов. Первые действия Европейской комиссии в этой области строились на весьма зыбком юридическом основании — Преамбуле и двух статьях Договора, где упоминались цель улучшения качества жизни и право Сообщества предпринимать действия, не упомянутые в Договоре, но необходимые для достижения его целей.

В октябре 1972 г. главы государств и правительств поручили Европейской комиссии разработать план действий в области охраны окружающей среды. На базе предложений Комиссии были приняты первые экологические Программы действий, основное содержание которых сводилось к формулированию политических приоритетов в этой области.

В Едином европейском акте появилась специальная статья, посвященная этому направлению деятельности Сообщества. Речь шла пока лишь о «действиях», а не «политике». Тем не менее юридическая база коммунитарных мер в области охраны окружающей среды была существенно укреплена. Было установлено, что все решения в этой области принимаются на основе единогласия. Парламент подключается к принятию решений в порядке консультации. Была проведена разграничительная линия между компетенцией Сообщества и государств-членов. Сообщество должно было принимать минимальные стандарты охраны окружающей среды, а государства-члены — соблюдать коммунитарные стандарты или принимать еще более строгие национальные стандарты. В Едином европейском акте были сформулированы три основных принципа политики Сообщества и государств-членов в области охраны окружающей среды:

предотвращение загрязнения, устранение загрязнения у его источника, возмещение ущерба от загрязнения тем, кто в нем повинен.

Мощный подъем экологического движения в Западной Европе заставил правительства государств-членов уже через несколько лет сделать значительные шаги вперед в этой области. В Маастрихтском договоре была существенно изменена формулировка экономических целей Европейского Союза: достижение устойчивого, безынфляционного и экологически приемлемого роста. Охрана окружающей среды была возведена в ранг самостоятельного направления политики ЕС. Принятие решений в этой области должно осуществляться на основе процедуры сотрудничества Совета и Парламента. Это означало, в частности, расширение роли Парламента и переход к принципу квалифицированного большинства при голосовании в Совете (за исключением налоговых мер, планирования развития городов и местных территориальных единиц, использования земельных и водных ресурсов, а также мер, оказывающих существенное воздействие на выбор государством-членом источников энергии и структуру энергоснабжения, где по-прежнему требовалось единогласие).

Новый шаг вперед в укреплении юридической базы экологической политики Сообщества был сделан в Амстердамском договоре. Было установлено, что все вопросы, за исключением тех, что требуют единогласия в Совете, решаются в рамках упрощенной процедуры совместного решения Совета и Парламента. Под давлением Скандинавских стран, присоединившихся к ЕС в 1995 г., были усилены положения, касающиеся права государств-членов вводить более строгие правила охраны окружающей среды по сравнению с общими стандартами Сообщества.

Инструменты экологической политики Сообщества включают прежде всего Программы действий в области охраны окружающей среды (1973–1976 гг., 1977–1980 гг., 1981–1986 гг., 1987–1992 гг. и 1993–2000 гг.). По мере укрепления законодательной базы они наполнялись все более богатым содержанием. Меры, включенные в программы ЕС, затрагивают такие вопросы, как качество воды, борьба с шумами, загрязнение воздуха (в особенности вследствие автомобильных выхлопов), защита мест обитания животных и птиц, ядерная безопасность, применение этикеток экологически чистых продуктов, утилизация отходов, безопасность использования химических веществ, стандарты безопасности на химических заводах. Программы включают также финансирование научно-исследовательских работ (STEP и EPOCH), учреждение фонда LIFE для поощрения инвестиций в улучшение окружающей среды, участие в международных конференциях и заключение международных соглашений, а также обеспечение доступа общественности к экологической информации.

К настоящему времени принято более 200 нормативных актов, направленных на разрешение экологических проблем на уровне Сообщества. Особое место среди них занимает Директива об оценке экологического ущерба. Методика определения ущерба была разработана в Соединенных Штатах еще в конце 60-х годов. Однако Европейскому сообществу удалось принять нормативный документ по этому вопросу лишь в 1988 г. В нем четко изложена стандартная методология исчисления ущерба людям, фауне, флоре, ландшафтам, транспорту и т.д. в результате осуществления крупномасштабных проектов. В Директиве предусмотрено обязательное участие общественности в проведении соответствующих расследований, но сама оценка была оставлена в ведении национальных властей.

Появление Директивы оказало большую помощь активистам экологических движений, которые получили надежную, объективную базу для выработки своих требований. В то же время правительства крайне неохотно прибегали к рекомендованной Сообществом методологии, поскольку это неизменно противоречило их политическим и экономическим интересам. В связи с этим Европейская комиссия была вынуждена обратиться в Суд ЕС с исками против правительств всех государств-членов, за исключением Дании. Несмотря на принятые Судом решения в пользу Комиссии, споры по поводу применения Директивы продолжались. Компромисс был достигнут в 1996 г., когда круг ее применения был ограничен такими проектами, как строительство магистральных железных дорог, аэропортов с взлетной полосой более 2100 метров, скоростных автомагистралей и предприятий по сжиганию, химической обработке или захоронению опасных отходов.

Острая борьба между Комиссией и государствами-членами в области охраны окружающей среды привела к созданию в 1990 г. Европейского экологического агентства. К тому времени государства-члены пришли к выводу, что их интересам в этой области больше отвечает не использование наднационального механизма, а создание независимого учреждения, которое осуществляло бы строгий и объективный контроль экологической обстановки в Западной Европе, но в своих действиях опиралось бы на национальные органы. Именно так и строится в реальной действительности деятельность Агентства, штаб-квартира которого находится в Копенгагене.

Одним из наиболее острых эпизодов в деятельности Сообщества в области охраны окружающей среды была борьба вокруг принятия директивы о выхлопах малолитражных автомобилей. Ее исход справедливо рассматривается как одна из наиболее значительных побед общего интереса Сообщества над национальным эгоизмом отдельных государств-членов.

В феврале 1988 г. Комиссия предложила распространить уже действовавшую директиву относительно ограничения выброса ряда

вредных веществ автомобилями среднего класса на малолитражные автомобили. Страны-производители такого рода автомобилей (за исключением Германии) выступили категорически против, хотя Комиссией предлагались весьма скромные меры, значительно менее строгие, чем правила, которые к тому времени действовали в США. Парламент, напротив, высказался за ужесточение мер, предложенных Комиссией, и принятие Европейским сообществом американских стандартов. Государства, возражавшие против новых стандартов, решили не уступать, зная, что для принятия решения необходимо единогласие, и их вето не может быть преодолено.

Однако незадолго до этого Суд, принимая решение по другому вопросу, указал, что «охрана окружающей среды является обязательным требованием, которое оправдывает ограничение свободы движения товаров» (дело 302/86). Это означало, что государства-члены могут просто-напросто запрещать импорт малолитражных автомобилей, если они не отвечают национальным экологическим стандартам. Противники новых коммунитарных стандартов оказались в безвыходном положении и были вынуждены снять свои возражения. Единственное, чего им удалось добиться, — это отсрочка введения в действие принятого Советом и Парламентом решения.

Европейский Союз добился практического сокращения выбросов СFC, разрушающих озоновый слой, и имеет хорошие шансы добиться установленной Программой ООН задачи снижения на 35% выбросов HCFC к 2004 г. ЕС сыграл ключевую роль в принятии Киотского протокола и, несмотря на отказ администрации Буша от его ратификации, заявил о своей решимости продолжать выполнение содержащихся в нем целей. В июне 1998 г. в рамках ЕС было достигнуто соглашение об общем сокращении выбросов углекислого газа, которое предусматривает сбалансированное увеличение выбросов в Греции, Испании, Ирландии, Португалии и Швеции и сокращение выбросов в других странах ЕС.

Экология является делом не только Сообщества, но и государств-членов, экономических операторов и граждан. В последние годы понимание необходимости борьбы с загрязнением окружающей среды глубоко утвердилось в сознании всех слоев общества. В Западной Европе, особенно в ее северной части, в этой области сделано больше, чем в большинстве других районов мира. Однако, когда дело доходит до осуществления практических мер, экологические соображения приходят в противоречие с потребностями экономического роста, повышения международной конкурентоспособности и сокращения государственных расходов.

В итоге остановить тенденцию ухудшения окружающей среды пока не удастся. Вот лишь некоторые цифры, взятые из различных источников, которые характеризуют суммарную эффективность экологической политики в 15 странах, входящих в настоящее время

в состав ЕС, и масштабы стоящих перед ними задач. В 1970–1985 гг. потребление воды выросло на 35%. В 1970–1986 гг. использование минеральных удобрений возросло на 63%. В 1987–1992 гг. количество твердых городских отходов увеличилось на 35%. За десять лет, с 1990 г. по 2000 г., число частных автомобилей выросло на 25%. Ожидается, что к 2010 г., несмотря на все принимаемые меры, потребление углеводородного топлива увеличится на 25%.

7.2.8. Региональная политика и политика сплочения

Пять из шести стран, создавших Европейское экономическое сообщество, являются высокоразвитыми промышленными государствами с более или менее однородной внутренней структурой. В 50-е годы имевшиеся различия между их внутренними административно-территориальными единицами (регионами) были сравнительно небольшими. Возникавшие в связи с этим проблемы решались национальными государствами и не требовали вмешательства Сообщества.

Иначе обстояло дело в Италии, где Юг и Север находились на совершенно разных стадиях социально-экономического развития. Италия нуждалась в помощи Сообщества, но в связи с незаинтересованностью других государств-членов была вынуждена решать проблему Юга своими собственными силами. Более того, до поры до времени северных соседей Италии вполне устраивало то, что ее экономически отсталые регионы были поставщиком неквалифицированной рабочей силы, в которой они нуждались.

Положение изменилось в конце 70-х годов под влиянием двух основных факторов. С одной стороны, в результате изменения характера экономического роста и реструктуризации экономики стран Северной Европы исчезла объективная необходимость в привлечении иностранных рабочих. С другой стороны, относительная свобода перемещения рабочей силы внутри ЕС создавала вероятность ее неконтролируемого перелива из отсталых в более развитые регионы, что могло создать социальную напряженность на Севере. Эта проблема особенно обострилась после присоединения к ЕС сначала Великобритании и Ирландии, а затем Греции, Испании и Португалии. Одновременно заметно увеличились диспропорции между отдельными регионами в промышленно развитых странах ЕС в связи с упадком традиционных отраслей, некогда составлявших основу их индустриального могущества. Позже, после падения Берлинской стены, к числу неблагополучных регионов Европы прибавилась и бывшая ГДР. В результате воссоединения одна пятая всего населения Германии оказалась живущей в районах, где ВВП на душу населения ниже 35% среднего показателя по ЕС в целом. Присоеди-

нение к ЕС Швеции, Финляндии и Австрии с их арктическими и горными территориями еще более осложнило региональную проблему.

Для того чтобы рабочая сила не хлынула к капиталу, надо было содействовать перемещению капитала к рабочей силе. Именно эту экономическую и социальную цель и преследует в конечном счете общая региональная политика ЕС.

Регионы ЕС отличаются большим разнообразием. Прежде всего, есть существенные различия между государствами — членами ЕС, одни из которых входят в число наиболее развитых и богатых государств мира, другие являются аграрно-индустриальными странами со средним уровнем развития. Внутри отдельных стран есть ярко выраженные различия между регионами с точки зрения природно-географических условий, наличия или отсутствия коммуникаций, уровня и характера экономического развития, наличия рабочих мест, уровня жизни, этнического состава населения.

Главной целью общей региональной политики ЕС является содействие всемерному выравниванию социально-экономических условий жизни людей, преодолению последствий географической неоднородности, исторически обусловленной отсталости и последствий неоднородности современного социально-экономического развития. Порождаемое этими факторами неравенство людей и недоиспользование материальных ресурсов не соответствуют философии европейской интеграции, ценностям западноевропейского общества. Они являются существенным препятствием на пути использования преимуществ Единого внутреннего рынка, но одновременно и одним из резервов его дальнейшего развития.

Первым по времени инструментом общей региональной политики ЕС был Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), созданный в 1975 г. Характерно, что инициатором его создания была Великобритания, где контрасты между богатейшими и отсталыми регионами значительно больше, чем в странах Бенилюкса, Франции и Германии.

Финансовая помощь ЕФРР может предоставляться на осуществление отдельных проектов или программ, охватывающих широкий круг деятельности и рассчитанных на несколько лет. В последнее время центр тяжести в деятельности Фонда переместился на финансирование программ. Денежные средства предоставляются правительствам национальных государств на основе «принципа дополнительности»: проект или программа обязательно финансируются совместно Сообществом и соответствующим национальным государством.

В настоящее время ЕФРР является частью системы структурных фондов ЕС, в число которых входят также:

- Европейский социальный фонд.
- Секция поддержки Европейского фонда поддержки и гарантий сельского хозяйства.
- Финансовый инструмент ориентации рыбной промышленности.

Кроме того, по решению Маастрихтского саммита 1991 г. был создан Фонд сплочения, также входящий в систему структурных фондов. Получателями средств из этого фонда являются четыре государства — Испания, Португалия, Греция и Ирландия, в которых ВВП на душу населения в то время не превышал 90% среднего уровня ЕС.

В 2001 г. Сообщество и государства-члены приступили к практической реализации программы усиления экономического и социального сплочения, рассчитанной на 2000–2006 гг. В рамках Фонда сплочения было израсходовано 3 125 млн. евро: Испания получила 57%, Греция — 22, Португалия — 17 и Ирландия — 4% ассигнованных средств.

Резюме

Единый внутренний рынок и Экономический и валютный союз являются объективно существующими структурными элементами западноевропейской интеграции. Это своего рода несущая конструкция, на базе которой строится политика сообществ, составляющая первую опору Европейского Союза.

Конкретные направления политики Сообщества делятся на две группы: 1) структурные направления, которые обеспечивают нормальное функционирование ЕВР и ЭВС, и 2) вспомогательные направления, дополняющие действие ЕВР и ЭВС.

К первой группе относятся: общая торговая политика, общая сельскохозяйственная политика, политика в области конкуренции, транспортная политика, социальная политика, общая экономическая политика, общая денежно-кредитная и валютная политика. В большинстве этих областей полномочия интеграционных институтов являются преобладающими по сравнению с полномочиями национальных государств.

Вторая группа включает широкий круг самых различных областей: политику в отношении предприятий, научно-техническую политику, политику в области энергетики, политику в области образования и культуры, политику в области охраны окружающей среды, политику в области здравоохранения и защиты прав потребителей, региональную политику и политику сплочения. Как правило, компетенция Сообщества в этих областях ограничена и главную роль играют государства-члены. Тем не менее в своей деятельности они руководствуются общими целями Европейского сообщества и Европейского Союза, установленными в основополагающих договорах.

Глава 8

ПОЛИТИКА (ВТОРАЯ И ТРЕТЬЯ ОПОРЫ)

Суверенитет составляет сущность национального государства. Источником суверенитета является воля граждан, которые в рамках демократической системы определяют конституционную организацию своей страны и формируют органы власти. Высшей задачей государства является осуществление общественного, национального интереса как внутри страны, так и в отношениях с другими государствами. Именно в сфере внешней политики, безопасности и обороны национальное государство самоидентифицируется, противопоставляя себя «другим» — как друзьям, так и врагам. Внешнеполитические успехи (и особенно внешние угрозы) служат важным орудием политического сплочения нации.

Отсюда следует, что отказ от суверенитета, даже частичный, не является естественным для национального государства. Оно идет на это только под воздействием некоторых обстоятельств, когда передача суверенитета является более эффективным средством реализации национального интереса, чем чисто национальная суверенная политика.

Экономика была одной из сфер, где такие обстоятельства проявили себя в полную силу и заставили шесть западноевропейских государств стать на путь наднациональной интеграции. По иному пути пошло их сотрудничество в другой сфере, также имевшей жизненно важное значение, — обеспечении коллективной безопасности. Оно осуществлялось в традиционных формах создания военно-политических блоков без передачи им национального суверенитета.

Еще в 1947 г. Великобритания и Франция подписали Дюнкеркский договор о взаимопомощи, направленный против того, что казалось в то время самой реальной угрозой, — возобновления германской агрессии. Вскоре Лондон предложил и другим западноевропейским государствам присоединиться к этому договору. Поло-

жительно откликнулись на это предложение лишь страны Бенилюкса. 17 марта 1948 г. в Брюсселе был подписан Договор о создании Западного союза в составе Великобритании, Франции, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. Военный раздел Договора отличался высочайшим уровнем автоматизма обязательств по оказанию взаимопомощи.

Однако обстановка уже начала быстро меняться. Во-первых, стало ясно, что главная угроза безопасности Западной Европы исходит не от поверженной и оккупированной Германии, а от могущественного Советского Союза. Во-вторых, было совершенно очевидно, что Западная Европа не обладает необходимыми средствами для своей обороны и может рассчитывать лишь на ядерные и обычные силы США. В-третьих, в борьбе с советской угрозой следовало рассматривать Германию и Италию в качестве союзников, а не потенциальных врагов. Все это заставило западноевропейские государства радикально пересмотреть архитектуру своей коллективной безопасности.

4 апреля 1949 г. министры иностранных дел США, Канады и десяти европейских государств подписали Североатлантический договор. 24 августа того же года он вступил в силу. Договор был недвусмысленно направлен против Советского Союза и предусматривал прямые, массированные военные обязательства США.

С созданием НАТО Западный союз не был распущен. Более того, он стал удобной рамкой для перевооружения Западной Германии и ее вовлечения в систему коллективной обороны Западной Европы.

В октябре 1954 г. в Париже были подписаны Парижские соглашения. Во-первых, правительства США, Великобритании, Франции и Западной Германии договорились о прекращении режима оккупации. Во-вторых, была достигнута договоренность о преобразовании Западного союза в Западноевропейский союз (ЗЕС) и включении в него Западной Германии и Италии. В-третьих, было принято решение о приеме ФРГ и Италии в НАТО.

В октябре 1954 г. был подписан протокол о выделении вооруженных сил стран-участниц в распоряжение Западноевропейского союза. Таким образом ЗЕС был наделен реальными оперативными возможностями. Однако он никогда не играл сколько-нибудь самостоятельной роли в обеспечении коллективной безопасности и обороны Западной Европы. В соответствии с договором о его создании, вступившим в силу в 1955 г., ЗЕС должен был работать в тесном сотрудничестве с Организацией Североатлантического договора и координировать с ней всю свою деятельность. Верховенство НАТО в этом «тандеме» никогда не подвергалось сомнению.

8.1. ОБЩАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ (ОВПБ)

Хотя коллективная безопасность Западной Европы всецело базировалась на межправительственном сотрудничестве, мысль о политической интеграции западноевропейских государств и переходе к самостоятельному обеспечению собственной безопасности никогда не покидала западноевропейских политиков. Те из них, кто стоял у истоков экономической интеграции, никогда не считали ее самоцелью. Когда в июне 1955 г., встретившись в Мессине (Италия), министры иностранных дел «шестерки» договорились о создании Европейского экономического сообщества, они сочли необходимым подчеркнуть, что рассматривают его лишь как первый шаг на пути создания единой Европы. В их представлении экономическая интеграция была лишь необходимой предпосылкой и фундаментом политического союза — конечной цели интеграционного строительства.

Однако в реальной действительности экономическая интеграция стала главным и — в течение длительного времени — практически единственным полем интеграционного строительства. Именно здесь Европейское сообщество достигло наиболее впечатляющих успехов, по достоинству оцененных внешним миром. Что же касается политической интеграции, то неоднократно предпринимавшиеся в этом направлении попытки неизменно заканчивались неудачей.

В 1954 г. провалилась попытка создания Европейского политического сообщества, которое должно было служить политическим продолжением Европейского оборонительного сообщества, договор о создании которого также не был ратифицирован.

В 1959 г. по предложению генерала де Голля руководители «шестерки» договорились проводить ежеквартальные встречи на высшем уровне без участия Комиссии для обсуждения внешнеполитических вопросов. Однако вскоре оказалось, что предложение де Голля является частью более широкого замысла — превращения ЕЭС из наднациональной в простую межправительственную организацию. Эта идея нашла воплощение в «плане Фуше», который был представлен партнерам Франции по ЕЭС в ноябре 1961 г. Создалась парадоксальная ситуация, при которой экономическая интеграция вела к сближению государств-членов, а политическая (в варианте, предложенном де Голлем) увековечивала их разобщенность. В свете этого не удивительно, что «план Фуше» был отвергнут партнерами Франции в мае 1962 г.

После ухода де Голля идея политической интеграции вновь всплыла на поверхность. В декларации, принятой на встрече глав государств и правительств «шестерки» в Гааге в декабре 1969 г., говорилось о том, что настало время добиться прогресса в области политического объединения. Однако гора родила мышь.

По поручению руководителей государств-членов группой экспертов, возглавлявшейся директором политического департамента министерства иностранных дел Бельгии Э. Давиньоном, был подготовлен доклад (доклад Давиньона, или Люксембургский доклад). В соответствии с методом «малых шагов» предлагалось начать с сотрудничества в области внешней политики. Это сотрудничество должно было:

- не упоминаться в основополагающих договорах;
- осуществляться вне рамок Сообщества;
- не вести к принятию участвующими в нем правительствами каких-либо обязательств;
- находиться вне системы конституционного равновесия Сообщества, или, иными словами, быть вне сферы контроля Суда и Парламента;
- осуществляться чиновниками государств-членов, а не чиновниками Сообщества, не зависящими от национальных правительств.

Иными словами, по способу своего осуществления внешнеполитическое сотрудничество государств-членов должно было быть антиподом их экономической интеграции. Правда, в дальнейшем должно было происходить его сближение с системой Сообщества.

Главы государств и правительств приняли лишь первую часть предложений Э. Давиньона. Был создан и в ноябре 1970 г. приведен в действие механизм Европейского политического сотрудничества (ЕПС). В его рамках было предусмотрено несколько уровней взаимодействия государств-членов. Министры иностранных дел должны были встречаться раз в год, директора политических департаментов — ежеквартально. Представители Комиссии привлекались лишь в тех случаях, когда в ходе обсуждения затрагивались вопросы ее деятельности. Должны были проводиться встречи с Политическим комитетом Европейского парламента. Предмет сотрудничества сводился к обмену информацией, консультациям и в тех случаях, когда обнаруживалось единое мнение участников по определенному вопросу, — выработке общего подхода.

Естественно, что более чем скромный характер Европейского политического сотрудничества, к тому же выведенного за пределы системы Сообщества, не мог удовлетворить политические силы, выступавшие за реальную политическую интеграцию. Поэтому в повестке дня Сообщества не раз появлялись проекты более решительных шагов в этой области.

В октябре 1972 г. на первой встрече глав государств и правительств расширенного Сообщества было заявлено о решимости руководителей ЕЭС уже к концу 70-х годов превратить весь комплекс отношений между странами «девятки» в Европейский Союз. Одновременно были предприняты конкретные шаги по развитию

ЕПС: периодичность встреч министров иностранных дел была увеличена до четырех раз в год, в национальных министерствах были созданы постоянные группы «европейских корреспондентов», связанные между собой системой специальной связи.

В декабре 1974 г. на своей встрече в Париже главы государств и правительств решили, что вновь созданный Европейский совет будет заниматься как вопросами Сообщества, так и вопросами ЕПС.

Разработка концепции Союза была поручена бельгийскому премьер-министру Л. Тиндемансу. В декабре 1975 г. он представил свой доклад, в котором предлагалось объединить ЕЭС и ЕПС, включить в круг ЕПС принятие юридических обязательств и перейти к проведению общей внешней политики. Ее основные ориентиры должны были определяться Европейским советом, а практические меры — осуществляться Советом. Он предлагал также включить в число вопросов общей внешней политики оборону. Эти предложения не были приняты.

На заседании Европейского совета в Лондоне в октябре 1981 г. была одобрена декларация, в которой говорилось, что:

- правительства «девятки» будут консультироваться друг с другом прежде, чем предпринять какие-либо внешнеполитические акции;
- предметом ЕПС будут и политические аспекты безопасности;
- будет осуществлен переход от консультаций к совместным действиям.

Эти положения не имели практических последствий. Вместе с тем и в сфере Сообщества, и в сфере ЕПС сразу же получила активное применение другая новация, введенная Лондонским саммитом: форма так называемой «тройки» — оказание председательствующему государству помощи прошлым и будущим председателями (на уровне министров и должностных лиц более низкого уровня).

Следующая попытка «запуска» полномасштабной политической интеграции была предпринята по инициативе министров иностранных дел Германии и Италии на заседании Европейского совета в Штутгарте в июне 1983 г. В Торжественной декларации о Европейском Союзе главы государств и правительств заявили о своем намерении повысить эффективность «совместных позиций» и проведения сотрудничества путем принятия «координации позиций государств-членов по политическим и экономическим аспектам безопасности. Однако и на этот раз дальше деклараций дело не пошло.

В 1984 г. был образован так называемый Комитет по институциональным вопросам во главе с бывшим министром иностранных дел Ирландии Дж. Дуджем. В числе других было представлено и предложение о включении внешнеполитического сотрудничества в круг вопросов, которые регулируются основополагающими договорами.

Эта идея была реализована в Едином европейском акте (ЕЕА), который, кстати, и называется «единым» потому, что относится и к Сообществу, и к Европейскому политическому сотрудничеству. Однако статья 30 ЕЕА, в которой говорилось о задачах ЕПС, не содержала ничего нового: в ней были зафиксированы основные направления практической деятельности государств-членов в области ЕПС. Никаких обязывающих положений в ней не было.

Система Европейского политического сотрудничества просуществовала 23 года — с 1970 по 1993 г. Принципы, которые были сформулированы в докладе Э. Давиньона и стали основой ЕПС, остались нетронутыми. Это был тот максимум, на который государства-члены были готовы пойти в области внешней политики. Почему?

Как уже отмечалось, в первые послевоенные годы обнаружили две сферы международной деятельности, где западноевропейские государства не могли обеспечить свое выживание и развитие чисто национальными средствами, — оборона и экономика. В первой сфере были созданы военно-политические блоки (НАТО и ЗЕС), во второй — экономическая интеграционная группировка (ЕЭС). Но между ними оставалась обширная «серая зона» традиционной дипломатии, где главными игроками были национальные государства, а главным методом взаимодействия — межправительственное сотрудничество и соперничество. Чем дальше развивались оборонное сотрудничество в рамках НАТО и экономическая интеграция в рамках Сообщества, тем более ценной для западноевропейских государств становилась сфера самостоятельной дипломатической деятельности.

В течение примерно 30 лет объективные обстоятельства были сильнее, чем абстрактные призывы к политической интеграции. Перелом наступил лишь в конце 80-х годов. В его основе лежали следующие причины:

Во-первых, было завершено создание цельной экономической интеграционной системы, главными устоями которой являются Единый внутренний рынок и Экономический и валютный союз. Нормальное функционирование этой системы объективно требует более высокой степени политического единства и эффективности политического управления на территории ЕС, чем могли обеспечить основополагающие договоры и практика Сообщества. Задержка в осуществлении политической интеграции стала мешать дальнейшему продвижению вперед в экономической области.

Во-вторых, успехи экономической интеграции сделали Европейское сообщество весомой самостоятельной силой в системе международных отношений. Вместе с тем возник разрыв между экономической мощью ЕС и его реальными политическими возможностями. Сообщество представало перед внешним миром как «экономический гигант и политический карлик». На определенном этапе это стало наносить ощутимый ущерб национальным интересам государств-членов.

В-третьих, в процессе разрядки международной напряженности СССР и США все чаще начинали говорить друг с другом напрямую, через голову Западной Европы. Это вызывало раздражение ведущих западноевропейских государств и понимание того, что покончить с таким положением вещей можно лишь на путях усиления сплоченности в сфере внешней политики.

В-четвертых, по мере отхода от двухполюсного мира времен холодной войны в ткани международных отношений, в том числе в Европе, обнаружилось опасные разрывы. Участились случаи локальных конфликтов, которые, не создавая угрозы коллективной обороне западноевропейских государств, тем не менее представляли собой определенную опасность для их индивидуальной и коллективной безопасности. Обнаружилось, что национальные государства не могут справиться с этой опасностью в одиночку, а механизм коллективных действий практически отсутствует.

И наконец, в-пятых, несмотря на ограниченность возможностей ЕПС, в его рамках был осуществлен целый ряд коллективных действий, полезность которых была бесспорна. В 1973 г. западноевропейские государства эффективно использовали ЕПС для начала арабо-европейского диалога. В 1980 г. механизм ЕПС позволил сделать то, на что вряд ли пошли бы отдельные западноевропейские государства: вопреки неодобрению США и Израиля Западная Европа заявила о необходимости самоопределения палестинского народа и вовлечения Организации освобождения Палестины в процесс переговоров. В 1982 г. механизм ЕПС позволил достаточно быстро выработать единую позицию в отношении фолклендского кризиса и применить санкции против Аргентины. ЕПС играл важную закулисную роль в выработке единой позиции западноевропейских государств в общеевропейском процессе и формировании внешнеполитической линии в отношении Советского Союза. Таким образом, была практически доказана полезность единства действий в области внешней политики с точки зрения важнейших национальных интересов государств-членов.

Самым мощным фактором, обеспечившим перелом в отношении государств-членов к общей внешней политике, были окончание холодной войны и перспектива пятого расширения ЕС. Возник обширный массив внешнеполитических проблем и проблем безопасности, которые не могли быть решены ни НАТО, ни Европейским сообществом, ни отдельными государствами-членами. Создание действенного механизма общей политики в этой сфере стало настоятельной объективной необходимостью.

Откликаясь не в последнюю очередь на эту необходимость, государства-члены заключили Договор о Европейском Союзе, второй опорой которого является общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ). Она носит противоречивый характер. Договор создал принципиальную возможность солидарных действий.

ко эта возможность ограничивается и сдерживается тем, что механизм ОВПБ является по сути своей не интеграционным, а межправительственным. Эта особенность объясняется тем, что, как и раньше, государства-члены стремятся максимально сохранить свой суверенитет во внешнеполитической сфере и не идти дальше того предела, который является абсолютно необходимым с точки зрения их национальных интересов.

Цели общей внешней политики и политики безопасности сформулированы в чрезвычайно общей, по существу абстрактной форме, применимой почти к любой международной организации (статья 11 Договора о Европейском Союзе):

- Защита общих ценностей, основных интересов, независимости и целостности Союза в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций.
- Всемерное укрепление безопасности Союза.
- Сохранение международной безопасности в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций, равно как и принципами Хельсинкского заключительного акта и целями Парижской хартии, включая те, что относятся к внешним границам.
- Содействие международному сотрудничеству.
- Развитие и консолидация демократии и законности, уважение прав человека и основных свобод (статья 11 Договора о Европейском Союзе).

Статья 12 устанавливает средства осуществления этих целей:

- Определение принципов и основных ориентиров общей внешней политики и политики безопасности.
- Принятие решений, касающихся общей стратегии.
- Одобрение совместных действий.
- Усиление систематического сотрудничества между государствами-членами в проведении их политики.

Кроме того, статьей 24 предусмотрена возможность заключения соглашений с одной или несколькими странами или международными организациями.

Что конкретно скрывается за этими общими определениями?

Принципы и основные ориентиры ОВПБ определяются Европейским советом (решения, необходимые для их осуществления на практике, принимаются Советом). Кроме того, Европейский совет принимает общие стратегии в тех областях, где государства-члены имеют общие интересы, определяя цели, продолжительность и средства, необходимые для их осуществления. Пока были приняты общие стратегии в отношении России, Украины и Средиземноморья. В стадии разработки находится общая стратегия в отношении Балкан. Практическая отдача этих актов пока невелика. Они подвергаются резкой критике в самом Сообществе.

Совместные действия предпринимаются при особых обстоятельствах, требующих оперативной реакции со стороны Европейского Союза. При этом определяются их цели, сфера, продолжительность и средства, которые должны быть предоставлены Союзу государствами-членами. Совместные действия налагают обязательства на государства-члены в том, что касается позиций, которые они одобрили, а также осуществляемой ими деятельности. Начиная с 1993 г. государства — члены ЕС одобрили более 100 совместных действий. Большая их часть касалась бывшей Югославии, а также проблем нераспространения и мирного урегулирования ближневосточного конфликта.

Общие позиции вырабатываются Советом. Они определяют подход Союза к конкретным вопросам географического или тематического характера. Государства-члены обеспечивают соответствие своей национальной политики общим позициям. Эта форма получила широкое распространение в деятельности ЕС: после 1993 г. было принято более 120 общих позиций по различным вопросам международной политики.

Систематическое сотрудничество между государствами-членами подразумевает прежде всего взаимную информацию и консультации по всем вопросам внешней политики и политики безопасности, которые представляют для них общий интерес.

Что касается международных соглашений, то переговоры об их заключении ведутся государством, председательствующим в Совете, при соответствующем содействии Комиссии. Само соглашение заключается Советом, действующим единогласно, по рекомендации председательствующего государства-члена. Договор о Европейском Союзе предусматривает весьма «мягкую» форму юридической обязательности заключенных таким образом соглашений. Согласно статье 24, «ни одно соглашение не является обязательным для государства-члена, чей представитель в Совете заявляет, что он должен подчиняться собственным конституционным процедурам».

В отличие от Европейского политического сотрудничества, которое ограничивалось лишь сферой внешней политики, ОВПБ совершенно определено включает вопросы безопасности.

На заседании Совета Западноевропейского союза в Петербурге 19 июня 1992 г. были приняты важнейшие решения, уточнившие содержание европейской политики безопасности. Во-первых, государства — члены ЕС, являющиеся одновременно членами ЗЕС, заявили о своей готовности предоставлять в распоряжение ЗЕС подразделения, принадлежащие ко всем видам обычных вооруженных сил, для проведения военных операций в рамках ЗЕС. Во-вторых, были четко (и единодушно) определены те задачи, для решения которых используются оперативные возможности ЗЕС («петербургские задачи»):

- гуманитарные миссии, или миссии по эвакуации граждан ЕС;
- миссии по поддержанию мира;
- силовые операции по управлению кризисами, включая операции по восстановлению мира.

Важнейшим этапом в развитии ОВПБ стал Амстердамский договор. Он подтвердил право Совета принимать решения относительно осуществления петербургских задач. Было решено учредить пост Высокого представителя Европейского Союза по вопросам общей внешней политики и политики безопасности, который был бы одновременно Генеральным секретарем Совета ЕС.

В соответствии с Договором государства — члены ЕС намеревались сделать центральным инструментом своей политики безопасности Западноевропейский союз. Эта организация объединяет ныне 28 европейских государств, которые имеют статус четырех различных типов: государства-члены, ассоциированные члены, наблюдатели и ассоциированные партнеры. Десять государств — членов ЕС являются полноправными членами ЗЕС, пять (Австрия, Дания, Ирландия, Финляндия и Швеция) — наблюдателями.

Амстердамский договор провозгласил ЗЕС «неотъемлемой частью развития Союза» (при этом организационно ЗЕС сохранял свою автономию). Согласно статье 17, «Союз будет соответственно укреплять тесные институциональные отношения с ЗЕС, имея в виду возможность интеграции ЗЕС в Союз». Предполагалось, что ЗЕС будет обеспечивать Союзу доступ к оперативным возможностям, а Союз — прибегать к содействию ЗЕС для разработки и осуществления решений и действий, имеющих оборонное значение. Предусматривалось, что компетенция Европейского совета в определении основных ориентиров в соответствии со статьей 13 будет распространяться на ЗЕС в тех вопросах, по которым Союз прибегает к содействию ЗЕС.

Поскольку в составе участников ОВПБ оказались и государства — учредители НАТО, и бывшие нейтралы, дорожившие своей самостоятельностью в вопросах национальной обороны, Договором предусматривалась дифференцированная система сотрудничества отдельных государств — членов Союза в этой области. Согласно статье 17, политика Союза не должна была наносить ущерб особому характеру политики отдельных государств-членов и строиться на уважении обязательств отдельных государств-членов, которые осуществляют свою общую оборону путем участия в Организации Североатлантического договора. В случае, если Союз прибегает к содействию ЗЕС, все государства — члены Союза имеют право на полное участие в решении поставленных задач. Вместе с тем Договор не исключал и более тесного сотрудничества между двумя или более государствами-членами на двусторонней основе, в рамках ЗЕС или НАТО, при условии, что такое сотрудничество не противоречит целям Европейского Союза.

С самого начала было совершенно очевидно, что эти положения, явившиеся результатом компромисса различных интересов и различного видения европейской интеграции, содержат множество неясностей и двусмысленностей. Они не могли служить достаточно прочной основой для солидарных действий. Не случайно, что они положили начало многолетним дискуссиям относительно содержания понятия безопасности, соотношения безопасности и обороны, разделения ответственности между Европейским Союзом, Западно-европейским союзом и НАТО и в целом более четкой самоидентификации Западной Европы в сфере безопасности и обороны. В ходе этих дискуссий государства — члены ЕС неоднократно модифицировали свои позиции, изменяли положения Договора и последующие решения.

Особенно важное значение для дальнейшего формирования ОВПБ имело радикальное изменение подхода к этой проблематике со стороны правительств Великобритании. В декабре 1998 г. на встрече руководителей Франции и Великобритании в Сен-Мало (Франция) было принято совместное заявление о том, что Европейский Союз должен обладать необходимыми средствами для самостоятельного проведения акций, подкрепляемых достаточно внушительными военными силами, в целях обеспечения необходимой реакции на международные кризисы. Это заявление имело принципиальное значение, поскольку до этого Великобритания последовательно ставила палки в колеса в развитии ОВПБ.

На заседании Европейского совета в Кёльне в июне 1999 г. Высоким представителем Европейского Союза по вопросам ОВПБ был назначен бывший генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана. На этом же заседании было принято решение наделить Европейский Союз необходимыми средствами и возможностями, для того чтобы принимать на себя полную ответственность в вопросах ОВПБ и в полной мере выполнять свою роль на международной арене. За несколько месяцев до этого руководители государств — членов ЕС, входящих в НАТО, заявили на встрече в верхах в Вашингтоне, что Западная Европа стремится самоидентифицироваться в вопросах безопасности и обороны, причем ее оперативный потенциал должен быть «отделимым, но не отделенным» (по-английски игра слов: *separable but not separate*) от общей деятельности НАТО. Эта концепция была призвана закрепить растущую самостоятельность Западной Европы в вопросах обороны и в то же время успокоить американцев: согласно официальной интерпретации, речь шла лишь о том, чтобы Западная Европа несла большую ответственность за свою собственную безопасность в рамках НАТО.

На заседании Европейского Совета в Хельсинки в декабре 1999 г. было решено создать более эффективные оперативные возможности, а также новые политические и военные структуры с целью на-

делить Европейский Союз необходимым потенциалом для принятия самостоятельных решений в тех случаях, когда возникшая ситуация не затрагивает НАТО. Главы государств и правительств имели в виду прежде всего осуществление военных операций перед лицом международных кризисов. В то же время они сочли нужным подчеркнуть, что речь не идет о создании «европейской армии». Совету было поручено подготовить необходимые условия для проведения такого рода операций в рамках петербургских задач, в частности определить, какие из функций ЗЕС должны перейти к Европейскому Союзу в свете его новой ответственности.

Ниццкий саммит, состоявшийся в декабре 2000 г., принял решение распространить сферу политики безопасности на вопросы обороны. Этот новый блок второй опоры получил название европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). В Ницском договоре статья 17 была существенно модифицирована, все упоминания о Западноевропейском союзе были попросту опущены. Совет министров ЗЕС, собравшийся в Марселе (Франция) 13 ноября 2000 г., сделал из этого необходимые выводы и заявил об отмене функции ЗЕС как «вооруженного инструмента» Европейского Союза.

В новой редакции Договора определена система постоянных политических и военных органов, необходимых для осуществления общей внешней политики и политики безопасности. В частности, изменена статья 25. Вместо Политического комитета предусмотрено учреждение Комитета по вопросам политики и безопасности. Его задача состоит в том, чтобы «следить за международной обстановкой в областях, имеющих отношение к общей внешней политике и политике безопасности, и вносить свой вклад в определение политики, представляя свое мнение Совету либо по просьбе последнего, либо по своей собственной инициативе. Одновременно он наблюдает за осуществлением политики, по которой уже имеются соответствующие решения, без ущерба для компетенции председательствующего государства-члена или Комиссии. В рамках данной ответственности Совета Комитет осуществляет политический контроль и стратегическое руководство операциями по управлению кризисами. Совет может уполномочить Комитет в соответствии с целями отдельной операции по управлению кризисом и на все время ее осуществления, определенными Советом, принимать необходимые решения, касающиеся политического контроля и стратегического руководства операцией». Официальное решение об учреждении Комитета было принято Советом 22 января 2001 г.

Одновременно Совет создал Военный комитет Европейского Союза (ВКЕС) в составе начальников генеральных штабов государств-членов. Работа Комитета будет, как правило, осуществляться на уровне их полномочных представителей. В случае необходимости заседания Комитета будут проводиться и на уровне самих

высших военных руководителей государств-членов. Задача Комитета состоит в том, чтобы высказывать свое мнение по военным вопросам и вырабатывать рекомендации для представления Комитету по вопросам политики и безопасности, а также давать директивы военному штабу Европейского Союза.

Военный штаб Европейского Союза (ВШЕС), учрежденный тем же решением Совета, призван обеспечивать быстрое реагирование, давать оценку обстановки и осуществлять стратегическое планирование операций по выполнению петербургских задач, включая определение необходимых военных сил, как национальных, так и многонациональных, и осуществление политики и решений, содержащихся в директивах Военного комитета.

Параллельно с дипломатическими баталиями вокруг ОВПБ и несмотря на выявлявшиеся разногласия и трудности шел последовательный процесс накопления военного потенциала, который может быть поставлен на службу общей политике ЕС. Государства-члены обязались к 2003 г. быть готовыми выделить в распоряжение Союза и развернуть военные силы численностью от 50 до 60 тыс. человек, которые они смогут содержать по крайней мере в течение года. Одновременно должны быть быстро определены цели военного командования и контроля, разведки и транспорта; выделены средства наблюдения и раннего предупреждения; генеральные штабы государств-членов открыты для офицеров из других государств-членов; подготовлено создание единого командования воздушным и морским транспортом. Распределение обязанностей между государствами-членами было уточнено на специальной конференции, которая состоялась в Брюсселе 20 ноября 2000 г.

Предусматривалось также развертывание гражданских сил, необходимых в процессе управления кризисами: офицеров полиции, чиновников юстиции, гражданской администрации и гражданской обороны. Что касается, например, полиции, то к 2003 г. государства-члены должны быть в состоянии развернуть до 5 тыс. человек, в том числе 1 тыс. человек менее чем за 30 дней.

Что касается международного сотрудничества в рамках ОВПБ, то в настоящее время государства — члены ЕС придерживаются двух принципиальных установок в этой области. Во-первых, предусматриваются консультации, сотрудничество и возможно большая степень прозрачности в отношениях между Европейским Союзом и НАТО, с учетом потребностей всех членов ЕС. Во-вторых, намечается создание механизмов, которые позволят европейским государствам — членам НАТО, которые не входят в состав ЕС, равно как и другим заинтересованным государствам, вносить свой вклад в управление кризисом военными средствами под руководством Европейского Союза, не нанося при этом ущерба самостоятельности его решений.

После того, как были, наконец, окончательно определены институциональная инфраструктура и материальные средства ОВПБ, на первый план выдвинулось взаимодействие Европейского Союза с НАТО на базе договорных отношений. Ключевым звеном этих отношений являются принципы участия в операциях ОВПБ государств — членов НАТО, не входящих в ЕС. На своем заседании в Брюсселе 24–25 октября 2002 г. Европейский совет утвердил предложения ЕС на этот счет и предоставил Х. Солане мандат на ведение переговоров с НАТО.

8.2. СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ЮСТИЦИИ

Сотрудничество в области внутренних дел и юстиции (в соединении с мерами в других областях) играет ключевую роль в создании пространства свободы, безопасности и справедливости, которое в перспективе будет таким же важным структурным элементом Европейского сообщества, как Единый внутренний рынок или Экономический и валютный союз. В самом деле, граждане Европейского Союза могут в полной мере пользоваться плодами интеграции, в частности свободой передвижения и экономической деятельности, лишь в том случае, если повсюду на территории ЕС они чувствуют себя в безопасности и находятся под надежной защитой закона.

Практическое выдвижение этой цели стало возможным лишь в конце 80-х годов, когда после долгих лет эволюционного развития Сообщества было законодательно введено понятие гражданства Европейского Союза.

Пока Сообщество было по преимуществу таможенным союзом и незавершенным общим рынком, право сообществ рассматривало граждан государств-членов лишь как экономических операторов, действующих в коммунитарном экономическом пространстве. Правда, еще в 1974 г. была создана рабочая группа для изучения возможности наделения граждан государств-членов особыми правами в качестве участников интеграционного процесса. В 1984 г. на заседании Европейского совета в Фонтенбло (Франция) было принято решение создать временную группу для изучения проблемы «Европы граждан». В 1985 г. для граждан государств — членов ЕС был введен паспорт единого образца. Но лишь в 1990 г. на своем заседании в Дублине Европейский совет решил наконец официально учредить гражданство Европейского Союза и признать политические и социальные права граждан Союза.

Принципиально важно, что это решение было воплощено в положениях Договора, учреждающего Европейское сообщество. Это означает, что гражданство ЕС подпадает под юрисдикцию Суда ЕС и, следовательно, права граждан Союза юридически защищены правом сообщества.

Первая проблема, которую был призван разрешить Договор, — это соотношение национального гражданства и гражданства Союза. Было установлено, что гражданство Союза представляет собой самостоятельную категорию, отличную от национального гражданства. В то же время гражданство Союза подчинено национальному гражданству государств-членов, поскольку оно может быть предоставлено лишь гражданам государств-членов. Иными словами, стать гражданином ЕС можно, лишь будучи гражданином одного из государств — членов ЕС. Гражданство Союза дополняет, но не подменяет собой национальное гражданство.

Вторая проблема состояла в выявлении круга прав и обязанностей, которые составляют содержание гражданства ЕС. Эти права и обязанности носят ограниченный характер: они распространяются лишь на сферы, охваченные Договором. Часть тех прав и обязанностей, которые зафиксированы в разделе о гражданстве Союза, является простым законодательным закреплением фактического положения вещей, часть — заделом для реального продвижения вперед в будущем.

Права и обязанности, вытекающие из понятия гражданства Союза, распространяются как на граждан государств-членов, так и на иностранцев, легально находящихся на их территории. Однако объем прав, которыми пользуются эти две группы, различен.

Граждане государств-членов и Европейского Союза пользуются следующими основными правами:

- Свобода передвижения и постоянного проживания на всей территории ЕС с учетом ограничений и условий, предусмотренных Договором. Согласно новым положениям, введенным Ниццким договором, Совет и Парламент посредством процедуры совместного решения могут вводить положения, облегчающие пользование этим правом. Однако это положение не распространяется на порядок выдачи паспортов, удостоверений личности, видов на жительство и других документов этого рода, а также на порядок осуществления социального страхования или социальной защиты.
- Право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на муниципальных выборах в государстве-члене, в котором они проживают, на тех же условиях, что и граждане этого государства. Впрочем, здесь также возможны исключения, оправданные специфическими проблемами отдельных государств-членов. Например, в целом ряде государств-членов иностранцы не могут занимать исполнительные должности на уровне местных органов власти. В тех местностях, где число иностранцев превышает 20% (Люксембург, ряд коммун Бельгии), могут быть установлены некоторые дополнительные условия их участия в муниципальных

выборах, например определенный срок проживания в данной местности.

- Право участвовать в голосовании и баллотироваться в качестве кандидата на выборах в Европейский парламент в том государстве-члене, где они проживают.
- В тех третьих странах, в которых их собственное государство не имеет своих представительств, — право на дипломатическую и консульскую защиту со стороны любого другого государства-члена, на тех же условиях, что и граждане этого государства.

Помимо этого, граждане Европейского Союза имеют ряд прав, которыми пользуются и иностранцы, постоянно проживающие на территории государств-членов:

- Право обращаться с петициями — в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами — в Европейский парламент по вопросам, входящим в сферу деятельности Сообщества и непосредственно его затрагивающим.
- Право обращаться к Омбудсмену с жалобами на плохую организацию деятельности институтов и органов Сообщества (за исключением Суда и Суда первой инстанции).

Из сказанного видно, что круг специфических прав гражданина Европейского Союза пока довольно узок. В последние годы предпринимаются попытки расширить его. На своем заседании в Кельне (Германия) в июне 1999 г. Европейский совет решил созвать специальный Конвент в составе 62 человек — представителей государств-членов, Европейской комиссии, Европейского и национальных парламентов — для разработки Хартии фундаментальных прав Европейского Союза. Проект Хартии был подготовлен и представлен Европейскому совету в форме совместного документа Совета, Комиссии и Парламента. В ее 50 статьях воплощены все основные международные нормы защиты прав человека.

На заседании в Ницце (Франция) в декабре 2000 г. Европейский совет полностью одобрил новую Хартию. Однако вопрос о ее включении в текст основополагающих договоров был отложен до следующей межправительственной конференции 2004 г.

При всей ограниченности содержания гражданства Европейского Союза его введение имело огромное принципиальное значение для дальнейшего развития европейской интеграции. После его появления некоторые важнейшие вопросы отношений государств-членов со своими гражданами и иностранцами, проживающими на их территории или стремящимися приехать в эти государства и, следовательно, на территорию Союза, уже не могли оставаться в исключительно национальной компетенции. Изменился и политический контекст внутренней безопасности национальных государств: охраны общественного порядка, борьбы с преступностью, национально-

го гражданского и уголовного судопроизводства. Кроме того, в конце 80-х годов в связи с резким усилением нестабильности международной обстановки произошел мощный всплеск легальной и нелегальной иммиграции, в первую очередь в Германию и Францию. Борьба с этим явлением исключительно национальными средствами стало практически невозможно.

Разумеется, межправительственное сотрудничество в этой области как на двусторонней, так и многосторонней основе развивалось и ранее. Еще в 1975 г. была создана так называемая группа TREVI, в задачу которой входила координация действий в борьбе с терроризмом и особо тяжкими уголовными преступлениями, в особенности нелегальным оборотом наркотиков и организованной преступностью. Деятельность группы была засекречена и сводилась к оперативному взаимодействию национальных полиций.

В 1986 г. по предложению Великобритании государства — члены ЕС создали рабочую группу по вопросам иммиграции. В отличие от группы TREVI, ее деятельность носила политический характер. В работе группы участвовали и представители Комиссии.

Тем временем перспектива полной ликвидации контроля на внутренних границах Сообщества в связи с созданием Единого внутреннего рынка заставила государства-члены подумать об учреждении более весомого органа межправительственного сотрудничества для осуществления контроля над передвижением людей в новых, более сложных условиях. На встрече на Майорке (Испания) представители министерств внутренних дел и юстиции государств-членов с участием Комиссии приняли специальный документ, в котором были сформулированы основные мероприятия, которые должны быть осуществлены в связи с упразднением пограничного контроля внутри Сообщества.

Проблематика свободного передвижения людей стала полем острой политической борьбы. Еще в период подготовки Единого европейского акта страны континентальной Европы, в особенности страны Бенилюкса, Франция и Германия, выступали за полное осуществление всех четырех свобод, необходимых для функционирования Единого внутреннего рынка. Однако правительство Маргарет Тэтчер, поддерживая идею свободного движения товаров, услуг и капиталов, решительно выступало против ликвидации контроля над движением людей, по существу блокируя эту часть «Проекта 92».

Для того чтобы обойти последствия британской оппозиции, пять стран — Франция, Германия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург — подписали в местечке Шенген (Люксембург) 14 июня 1985 г. Соглашение о постепенном упразднении пограничного контроля в соответствии с целями Сообщества, но независимо от его механизма и права ЕС (первое Шенгенское соглашение). Оно было дополнено Конвенцией о применении Шенгенского соглашения, подписанной теми же государствами 19 июня 1990 г. (второе Шенгенское соглашение).

Творцы шенгенской системы рассматривали ее как своего рода лабораторию свободного передвижения людей, которая могла быть полезной для Сообщества в целом. Шенгенские соглашения охватывали такие вопросы, как рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, учреждение общей, «шенгенской» визы, порядок свободного движения иностранцев, часто пересекающих внешнюю границу зоны, сотрудничество между полициями, включая право пересечения границы в ходе преследования преступников, формы регистрации в гостиницах, порядок экстрадиции, перевозка оружия, нелегальный ввоз наркотиков и создание Шенгенской информационной системы. Соглашения предусматривали взаимное признание виз, выданных одним из государств-участников, на территории всех остальных «шенгенских» государств, постепенную отмену контроля на внутренних границах, установление режима свободного передвижения для всех граждан стран — участниц соглашений, а также других государств-членов и третьих стран. Секретариат Шенгенских соглашений был создан силами Бенилюкса. За годы существования соглашения был принят внушительный пакет норм, развивающих его первоначальные положения. В совокупности Шенгенские соглашения и развивающие их нормы (решения исполкома) составляют так называемый Schengen acquis, насчитывающий около 3000 страниц.

Эксперимент оказался весьма удачным. На разных этапах к «шенгенской» зоне присоединились Австрия, Греция, Дания, Испания, Италия, Португалия, Финляндия и Швеция. Великобритания осталась вне ее. Ирландия, связанная с Великобританией чрезвычайно важным соглашением о безвизовом режиме, была вынуждена воздержаться от присоединения к Шенгенским соглашениям. Зато в состав участников вошли два государства, не являющиеся членами ЕС, — Норвегия и Исландия. Главным побудительным мотивом для них послужило то, что они совместно с Финляндией и Швецией являются членами Северного паспортного союза. Для того чтобы не ухудшать условия поездок своих граждан, они последовали примеру своих партнеров по Союзу.

Первоначально сотрудничество в этой области, как уже было отмечено, осуществлялось вне рамок Сообщества. В ходе подготовки Маастрихтского договора Германия, особенно сильно страдавшая от притока нелегальных иммигрантов и организованной преступности, выступила с инициативой распространения интеграции и на сферу внутренних дел и юстиции. Это предложение было принято ее партнерами. Новая область сотрудничества приняла форму третьей опоры Европейского Союза.

Соответствующие положения Маастрихтского договора были продуктом компромисса между существенно отличающимися позициями государств-членов. Во-первых, были полностью «выведены за скобки» вопросы, составлявшие предмет Шенгенских соглаше-

ний. Во-вторых, в Договоре были перечислены девять областей, представлявших общий интерес, но лишь в шести из них Комиссии и государствам-членам было предоставлено право инициативы. В трех из этих шести областей с инициативой могли выступать лишь государства-члены: сотрудничество судебных органов в уголовно-правовой сфере, сотрудничество таможенных органов и сотрудничество полиций. В качестве средств осуществления общей политики в области третьей опоры были предусмотрены общие позиции, совместные действия и конвенции. Предполагалось, что Комиссия будет «полностью ассоциирована» с деятельностью в рамках третьей опоры, но Суд не имел юрисдикции в этой области (за исключением функции интерпретации конвенций).

В связи с задержкой ратификации Маастрихтского договора государства-члены приступили к реализации его положений, касающихся третьей опоры, лишь в 1993 г. При этом сразу же выявилась низкая эффективность метода межправительственного сотрудничества: общая политика в области внутренних дел и юстиции вылилась в бесконечные бесплодные дискуссии. Поэтому участники межправительственной конференции по подготовке Амстердамского договора пришли к единодушному выводу о необходимости ее радикальной реформы.

Эта задача была решена Амстердамским договором. Вся проблематика визовой политики, предоставления убежища, иммиграции была переведена из сферы межправительственного сотрудничества в компетенцию Сообщества. Вопросы пересечения внешних границ, которые предполагалось решать посредством многосторонних конвенций, были поставлены под юрисдикцию Совета и Комиссии. Специальным Протоколом весь Schengen acquis должен быть включен в состав права сообществ (это решение пока не выполнено).

Процесс интеграции Шенгенского соглашения включает несколько аспектов. Во-первых, Совет ЕС должен заменить собой Исполнительный комитет, предусмотренный Шенгенским соглашением. Секретариат Шенгенского соглашения должен быть включен в состав Генерального секретариата Совета ЕС. Во-вторых, из массива Schengen acquis были выделены главные, принципиальные положения, которые были включены частично в четвертый раздел Договора, учреждающего Европейское сообщество, частично — в шестой раздел Договора о Европейском Союзе. Новые положения, относящиеся к проблематике Шенгенского соглашения, принимаются Советом ЕС.

В настоящее время положения, касающиеся пространства свободы, безопасности и справедливости, содержатся в трех различных частях основополагающих договоров: 1) шестом разделе Договора о Европейском Союзе; 2) четвертом разделе Договора, учреждающего Европейское сообщество; 3) Протоколе о включении шенгенской системы в состав Европейского Союза.

Раздел «Визы, предоставление убежища, иммиграционная политика и другие направления политики, связанные со свободным перемещением людей» Договора, учреждающего Европейское сообщество, представлял собой в основном программу работы Совета на пять лет после вступления в силу Амстердамского договора.

Совет должен был прежде всего обеспечить отмену всех видов контроля при пересечении внутренних границ Сообщества как гражданами Европейского Союза, так и гражданами третьих стран.

Далее, Совет должен был принять меры, устанавливающие порядок пересечения внешних границ Сообщества:

- Стандарты и процедуры, применяемые государствами-членами при осуществлении контроля при пересечении этих границ физическими лицами.
- Правила выдачи виз для предполагаемого пребывания на территории Союза на срок не более трех месяцев (перечень третьих стран, гражданам которых требуется виза, и стран, граждане которых не нуждаются в визе; процедуры и условия выдачи виз в государствах-членах; унифицированный формат визовых документов, положение о единой визе).

В течение того же срока Совету предстояло определить порядок предоставления убежища в соответствии с Женевской конвенцией от 28 июля 1951 г. и Протоколом от 31 января 1967 г. Все основные вопросы, связанные с проблемой беженцев и перемещенных лиц, должны быть решены на коммунитарном уровне. Вместе с тем в соответствии со статьей 64 соответствующие положения Договора не затрагивают вопросы охраны законности и порядка, а также обеспечения внутренней безопасности.

Договором определены формы сотрудничества судебных органов государств-членов в гражданских делах, которые имеют трансграничный характер. Предусматривается, в частности, совершенствование и упрощение системы трансграничной доставки судебных и внесудебных документов, сотрудничества в сборе доказательств, процедур признания и исполнения решений по гражданским и коммерческим делам, включая решения, принятые во внесудебном порядке. Поставлена задача обеспечить совместимость действующих в государствах-членах норм, касающихся правовых и юрисдикционных коллизий. Договор предусматривает также устранение препятствий для нормального функционирования гражданского судопроизводства, при необходимости — посредством сближения национальных норм гражданского судопроизводства, действующих в государствах-членах.

Ответственность за обеспечение сотрудничества административных органов государств-членов между собой и с Европейской комиссией в вопросах, на которые распространяются положения Договора, возложена на Совет.

Для двух стран — Великобритании и Ирландии — сделаны исключения, и они не участвуют в осуществлении четвертого раздела Договора. Они не принимают участия и в голосовании по вопросам, касающимся пространства свободы, безопасности и справедливости. Вместе с тем, если эти страны пожелают принять и применить какую-либо из мер, одобренных Советом, они имеют возможность это сделать, предупредив председательствующее государство не позже чем через три месяца после внесения соответствующего предложения или инициативы. Они могут в любое время принять меру, уже одобренную Советом. Соединенное Королевство и Ирландия полностью сохранили пограничный контроль. В свою очередь, другие государства — члены ЕС имеют право осуществлять проверку любых лиц, приезжающих на их территорию из Великобритании и Ирландии.

Дания участвует в осуществлении мер, предусмотренных четвертым разделом Договора, за исключением положений, касающихся списка стран, граждане которых нуждаются в получении визы, и единой визы.

Раздел «Положения о сотрудничестве полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере» Договора о Европейском Союзе построен на иных принципах — межправительственном сотрудничестве государств-членов с ограниченным привлечением институтов Сообщества. Цель этого сотрудничества определена в статье 29: «Без ущерба для полномочий Европейского сообщества целью Союза является обеспечение гражданам высокого уровня безопасности в рамках пространства свободы, безопасности и правопорядка путем осуществления совместных действий государств-членов в сферах сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере, а также путем предотвращения и борьбы с расизмом и ксенофобией». Главным приоритетом в достижении этой цели являются предотвращение и пресечение организованной и иной преступности, особенно терроризма, торговли людьми и преступлений против детей, незаконных операций с наркотиками и оружием, коррупции и мошенничества.

Договор устанавливает три направления сотрудничества.

Первое направление (статья 30) — это взаимодействие правоохранительных органов, в том числе:

- Оперативное сотрудничество между компетентными органами, включая полицейские, таможенные и другие специализированные правоприменительные органы государств-членов для предотвращения, выявления и расследования уголовных преступлений.
- Сбор, хранение, обработка, анализ и обмен информацией относительно подозрительных финансовых операций, особенно при помощи Европола, с соблюдением соответствующих положений об охране сведений личного характера.

- Сотрудничество и совместные инициативы, касающиеся обучения, обмена офицерами связи, временного прикомандирования сотрудников, использования оборудования и судебно-медицинских исследований.
- Общая оценка специальных методов расследований, связанных с раскрытием серьезных форм организованной преступности.

Второе направление (статья 31) — это сотрудничество судебных органов. Оно предусматривает:

- Поощрение и активизацию сотрудничества между компетентными министерствами, судебными и эквивалентными им органами государств-членов в том, что касается процессуальных правил и исполнения решений.
- Содействие сотрудничеству государств в осуществлении экстрадиции.
- Обеспечение совместимости правил, применяемых в государствах-членах, в той мере, в какой это может быть необходимым для улучшения такого сотрудничества.
- Предотвращение конфликтов в области юрисдикции между государствами-членами.
- Постепенное принятие мер, которые устанавливают минимум правил, касающихся составных элементов криминальных действий и наказаний в отношении организованной преступности, терроризма и незаконной торговли наркотиками.

Третье направление — это сближение норм уголовного права государств-членов там, где это является необходимым.

Договор предоставляет в распоряжение Совета следующие формы проведения политики: общие позиции, рамочные решения, решения, конвенции, разумеется, в рамках предоставленной ему компетенции.

Однако одних изменений в основополагающих договорах оказалось недостаточно. Для того чтобы наполнить их реальным содержанием, на заседании Европейского совета в Вене (Австрия) в декабре 1998 г. был принят так называемый Венский план действий. В нем было подробно раскрыто содержание понятия пространства свободы, безопасности и справедливости. Одна из главных его составляющих — обеспечение каждому гражданину ЕС возможности пользоваться во всех государствах-членах таким же уровнем правовой защиты, как и в своей собственной стране. Для этого необходимо преодолеть последствия исторически сложившихся крупных различий правовых и судебных систем государств-членов. Ликвидировать эти различия невозможно. Поэтому Венский саммит наметил пути более эффективного сотрудничества государств-членов в этой области, в частности речь шла о разработке единого стандарта или общих правил противодействия организованной преступности.

Важной вехой в развитии сотрудничества в области внутренних дел и юстиции стал внеочередной саммит Европейского Союза в Тампере (Финляндия) 15–16 октября 1999 г. В принятых им Заключениях рассмотрен и решен целый ряд актуальных проблем. Главы государств и правительств признали необходимым ввести единую систему предоставления политического убежища на территории ЕС. Они высказались за постепенную конвергенцию правоохранительных систем государств-членов. Первым шагом на пути решения этой проблемы стала разработка принципов взаимного признания решений национальных судов в нескольких областях гражданского права. Для активизации борьбы с организованной преступностью было решено создать специальное коллективное ведомство.

После террористических актов в Нью-Йорке и Вашингтоне состоялся внеочередной саммит Европейского Союза в Брюсселе. На нем был принят План действий по борьбе с терроризмом, который содержит ряд конкретных мер, направленных на усиление сотрудничества полицейских и судебных органов, разработку международной правовой базы для осуществления антитеррористических действий, борьбу с финансированием террористических организаций.

Крупным шагом в развитии сотрудничества государств-членов стало принятое в декабре 2001 г. решение Совета об учреждении единого европейского ордера на арест. Если раньше экстрадиция преступника была сложным актом межгосударственных отношений, то теперь на территории Европейского Союза для выдачи любого лица, осужденного в какой-либо стране Союза на срок более четырех месяцев, достаточно простого запроса судебных властей. Процедура выдачи будет занимать максимум 90 дней.

Помимо средств, используемых индивидуально или коллективно государствами-членами, осуществлению сотрудничества призваны способствовать два специальных коммунарных инструмента.

Первый — это Европейское полицейское ведомство (Европол). Принципиальное решение о его создании было принято еще в июне 1991 г. на заседании Европейского совета в Люксембурге. Однако конвенция о его учреждении была подписана лишь в июле 1995 г. Она вступила в действие 1 июля 1999 г.

Задача Европола состоит в том, чтобы:

- облегчать и поддерживать подготовку, способствовать координации и осуществлению конкретных следственных действий, предпринимаемых компетентными органами государств-членов, включая оперативные действия объединенных групп с участием представителей Европола во вспомогательном качестве;
- обращаться с просьбой, чтобы компетентные органы государств-членов проводили и координировали расследование конкретных дел и разрабатывали специальную методику,

которая может быть предоставлена государствам-членам для оказания им помощи в расследованиях, касающихся организованной преступности;

- способствовать заключению соглашений о взаимодействии между работниками прокуратуры и следственных органов, которые специализируются на борьбе с организованной преступностью, в тесном сотрудничестве с Европолом;
- поддерживать информационную сеть, содержащую сведения об исследовании, документации и статистике трансграничных преступлений.

Особое внимание Европол должен уделять таким преступлениям, как нелегальная торговля наркотиками, ядерными, взрывчатыми и радиоактивными веществами, оружием, краденными автомобилями, антиквариатом и произведениями искусства, а также фальшивыми документами. Среди его приоритетов также борьба с нелегальной иммиграцией и транспортировкой людей, терроризмом, фальшивомонетчиками, коррупцией, рэкетом, киберпреступлениями.

Второй инструмент — это Организация сотрудничества судебных органов (Евроюст), в состав которой входят прокуроры, судьи и офицеры полиции, командированные государствами-членами в соответствии с нормами их внутренних юридических систем. Принципиальное решение об учреждении Евроюста было принято на заседании Европейского совета в Тампере (Финляндия) в октябре 1999 г. 1 марта 2001 г. приступила к работе временная структура, задача которой состояла в том, чтобы подготовить создание Евроюста практически. В марте 2002 г. Евроюст приступил к своей деятельности. Его штаб-квартира находится в Гааге.

Миссия этой организации, сформулированная в Тампере, воспроизводится в Ниццком договоре. Она состоит в том, чтобы поднять на качественно новый уровень борьбу с наиболее серьезными уголовными преступлениями трансграничного характера, включая улучшение координации действий на всех стадиях — начале уголовного преследования, проведении следствия и экстрадиции преступников.

Резюме

С заключением Маастрихтского договора сфера интеграционного строительства была распространена на внешнюю и внутреннюю политику государств-членов. Однако принципы общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), равно как и сотрудничества в области внутренних дел и юстиции, составляющих, соответственно, вторую и третью опоры Европейского Союза, качественно

отличаются от классических принципов западноевропейской интеграции, плодом которой было Европейское сообщество (первая опора ЕС).

Механизм второй и третьей опор является по своей сути не интеграционным, а межправительственным. Вместе с тем он радикально отличается и от механизма обычных международных организаций. Государства-члены сохранили свой суверенитет в соответствующих областях, но договорились об общих целях и методах согласованных действий с использованием институтов Европейского сообщества. Они установили определенные правовые нормы, регулирующие деятельность Европейского Союза в рамках второй и третьей опор. По своей юридической природе эти нормы выходят за рамки международного права и приближаются к собственно интеграционному законодательству.

Ключевую роль в проведении ОВПБ играет Европейский совет. Он определяет принципы и основные ориентиры этой политики и утверждает общие стратегии по тем международным вопросам, в которых государства-члены имеют общие интересы. При особых обстоятельствах, требующих оперативной реакции со стороны Европейского Союза, предпринимаются совместные действия. Совет по общим вопросам уполномочен вырабатывать общие позиции по конкретным вопросам международной политики. Государства-члены обязаны обеспечивать соответствие своей внешней политики общим позициям Союза. В целях практического осуществления ОВПБ назначается Высокий представитель Европейского Союза, который одновременно является Генеральным секретарем Совета.

Ниццкий саммит, состоявшийся в декабре 2000 г., принял решение распространить сферу политики безопасности на вопросы обороны. Этот новый блок второй опоры получил название европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). Для ее практического осуществления создана система военных органов ЕС. Эта политика осуществляется в тесном контакте с НАТО.

Сотрудничество в области внутренней политики и юстиции помимо обеспечения внутренней безопасности Союза ставит своей целью создание необходимых условий для реализации прав и обязанностей граждан, которые составляют содержание гражданства ЕС. Эти права и обязанности определяются Хартией фундаментальных прав, которая была одобрена Ницским саммитом и в скором времени должна быть включена в основополагающие договоры. Стратегической целью сотрудничества является создание пространства свободы, безопасности и справедливости.

Сотрудничество в области внутренних дел и юстиции включает три основных направления: сотрудничество правоохранительных органов, сотрудничество судебных органов и сближение норм уголовного права государств-членов там, где это является необходи-

мым. В целях реализации общих целей сотрудничества, установленных Договором о Европейском Союзе, Совет имеет право утверждать общие позиции, рамочные решения, просто решения и конвенции.

Практическое осуществление сотрудничества в области внутренних дел и юстиции отчетливо выявило недостатки межправительственного метода. Поэтому в последние годы происходят качественные изменения, способствующие сближению, а в перспективе и слиянию первой и третьей опор.

Помимо средств, используемых индивидуально или коллективно государствами-членами, осуществлению сотрудничества призваны способствовать два специальных коммунитарных инструмента: Европейское полицейское ведомство (Европол) и Организация сотрудничества судебных органов (Евроюст).

Крупным шагом вперед стало принятое в декабре 2001 г. решение Совета об учреждении единого европейского ордера на арест.

Последовательно осуществляется принятое ранее решение о проведении общей политики в области предоставления виз, предоставления политического убежища и иммиграции. В соответствии с Амстердамским договором эта проблематика целиком передается в компетенцию Европейского сообщества (первая опора).

Глава 9

ГОСУДАРСТВА — ЧЛЕНЫ ЕС

Государства, образующие ныне Европейский Союз, вступили в ЕС в разное время и по разным причинам. Будучи членами интеграционной группировки, они руководствуются не абстрактным «общим благом» (поиски и защита общего интереса Сообщества возложены на Комиссию и Европейский парламент), а главным образом своими конкретными национальными интересами. К этому же стремятся и страны-кандидаты.

Национальный интерес был и остается важнейшей пружиной европейской интеграции. Для того чтобы получить полное представление об интеграционном процессе, необходимо точно знать, к чему стремятся и как действуют государства-члены в рамках интеграционных институтов, почему они отстаивают то или иное видение будущего европейской интеграции, как переплетаются и в конечном счете примиряются эти различные интересы.

9.1. ГОСУДАРСТВА-ОСНОВАТЕЛИ

Европейские сообщества были основаны шестью государствами Западной и Южной Европы — Францией, Германией, Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом.

Франция

Франция сыграла центральную роль в разработке метода европейской интеграции и создании Европейских сообществ. На протяжении всей истории существования сообществ она оказывала огромное, а во многих случаях — определяющее воздействие на формирование интеграционных институтов и политику ЕС. Однако на различных этапах в политике Франции наблюдались существенные особенности, которые определялись как динамикой внутривнутриполитического развития, так и реакцией правящих кругов Франции на изменения в Европе и в мире.

То, что именно Франция выступила с инициативой интеграции западноевропейских стран, не было случайностью. В течение предшествующего столетия трагическую роль в ее жизни играло военное противоборство с Германией. Поражение 1871 г. привело к утрате Эльзаса и Лотарингии. За победу в Первой мировой войне и возвращение утраченных территорий пришлось заплатить непомерную цену в форме человеческих жертв и материальных разрушений. Унизительный разгром 1940 г., немецкая оккупация Парижа и всей северной части страны, создание немцами коллаборационистского режима на юге Франции поставили французскую государственность на грань краха. Несмотря на героизм французского Сопротивления и все усилия Сражающейся Франции во главе с генералом де Голлем, страна вышла из войны крайне ослабленной и политически, и экономически. Хотя она получила место постоянного члена Совета Безопасности ООН и свою зону оккупации в Германии, решающую роль в послевоенной Европе играли США, СССР и Великобритания.

План европейской интеграции был оптимальным способом восстановления политического влияния Франции и одновременно решения германской проблемы.

Правящие круги Франции извлекли необходимые уроки из горького опыта Версальской системы и не повторили ошибок 20-х годов. Вместо того чтобы вновь облагать поверженную Германию непосильными контрибуциями, Париж сделал упор на совместном развитии экономики и внешней торговли. Форма интеграции позволяла восстановить экономику Германии под французским контролем.

Первоначально Франция была единственным участником интеграции, имевшим статус великой державы. Поступившись небольшой частью своего суверенитета, она приобретала возможность оказывать определяющее воздействие на развитие интеграционной группировки и тем самым значительной части Западной Европы. Интеграция умножала ее внешнеполитический потенциал, ее вес в отношениях с другими постоянными членами Совета Безопасности ООН.

В течение первых десятилетий существования ЕС Франция оказывала огромное концептуальное влияние на развитие интеграционных институтов и право сообществ. Среди специалистов, главным образом англо-американских, широко распространено мнение, что, столкнувшись с кризисом национальной государственности, правящие круги Франции постарались воспроизвести основные ее черты в Европейских сообществах и преуспели в этом. Характерно, что вплоть до недавнего времени, несмотря на формальное равенство всех официальных языков сообществ, преобладающим рабочим языком был французский.

Успех ЕОУС был в первую очередь успехом внешней политики Франции. Опираясь на этот успех, французское правительство в тесном сотрудничестве со странами Бенилюкса сыграло значитель-

ную роль в создании Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии и переводе европейской интеграции на качественно новый уровень.

Однако Франция была источником не только поступательного развития интеграции, но и крупнейших трудностей в деятельности сообществ. Это объяснялось тем, что в правящих кругах Франции наряду с «просвещенными» сторонниками «приручения Германии» и реализации национальных целей через интеграцию были и сторонники национализма старого образца. Именно эти силы еще в 1954 г. провалили проект Европейского оборонительного сообщества. Именно к этой политической среде принадлежал генерал де Голль, вновь пришедший к власти в 1958 г., буквально через год после подписания Римских договоров.

Внешнеполитическая философия де Голля в корне отличалась от устремлений Жана Монне и Робера Шумана. Де Голль был сторонником полного и безраздельного суверенитета Франции. Главную угрозу «величию Франции» он видел в претензиях США на мировое господство. Именно поэтому де Голль принял решение выйти из военной организации НАТО. Именно поэтому де Голль с подозрением относился к Великобритании, рассматривая ее как «троянское коно» США на Европейском континенте. Де Голль с недоверием относился к Германии и считал необходимым ее сдерживание, особенно в военно-политическом плане. Он был сторонником объединения Европы не в узких рамках «шестерки», а в масштабе всего континента, от «Бреста до Урала». Он считал, что предметом общеевропейского сотрудничества должна быть не только экономика, но и внешняя политика, военная безопасность, культура. Им был предложен проект общеевропейской конфедерации, ведущую роль в которой могла играть только Франция. Отношения между европейскими государствами должны были строиться на основе строгого соблюдения принципа национального суверенитета.

Европейская интеграция не вписывалась в это голлистское видение Европы как «Европы отечеств». Однако де Голль не мог ставить вопрос о роспуске сообществ — это имело бы пагубные последствия для самой Франции. Поэтому французское правительство взяло курс на всемерное сдерживание наднациональных элементов в деятельности сообществ и более энергичное отстаивание национальных интересов Франции во всех областях. Это, естественно, привело к тому, что политическая инициатива внутри Европейских сообществ перешла к другим государствам, в первую очередь странам Бенилюкса. Однако без поддержки Франции их инициативы не имели шансов на успех.

Главными камнями преткновения в отношениях между Парижем и Европейскими сообществами были вопрос о присоединении Великобритании и проблема собственных средств сообществ. Де Голль

выступил категорически против приема Великобритании под предлогом того, что она якобы «не готова» к участию в европейской интеграции. Однако реальной причиной его сопротивления были «особые отношения» между Великобританией и США. Что касается собственных средств сообществ, то, несмотря на очевидную техническую целесообразность их создания, де Голль не мог согласиться на это кардинальное отступление от принципа национального суверенитета.

Политика Франции в отношении европейской интеграции радикально изменилась после ухода де Голля с политической арены. Его преемники Жорж Помпиду и Валери Жискар д'Эстен, на словах отдавая дань голлистской риторике, на деле вернулись к активному участию в развитии европейской интеграции. Внесенные ими коррективы позволили наконец положительно решить вопрос о приеме в ЕС Великобритании, Дании и Ирландии. На встрече в верхах в Гааге в 1969 г. был расширен круг общей политики сообществ.

К началу 70-х годов относится первое крупное изменение положения Франции в Европе и Европейских сообществах. «Экономическое чудо» в ФРГ, устойчивость политической демократии, убедительный разрыв западногерманского общества с нацистским прошлым привели к существенному укреплению международных позиций страны. С демографической, экономической и политической точек зрения ФРГ достигла паритета с Францией. Политический истеблишмент Франции оказался достаточно зрелым для того, чтобы признать этот факт и соответствующим образом перестроить свою политику в отношении ФРГ: Германия превратилась наконец в равноправного партнера Франции в рамках ЕС.

Этот качественный перелом в отношениях между двумя странами имел огромное значение для дальнейшего развития европейской интеграции. Равноправное франко-германское сотрудничество превратилось в настоящий локомотив интеграции. Первые шаги на этом пути были связаны с именами президента Франции Валери Жискар д'Эстена и канцлера ФРГ Гельмута Шмидта, которые примерно в одно и то же время пришли к власти в своих странах. Они стали инициаторами создания Европейской валютной системы, которая формально не была частью интеграционного процесса, но на деле стала крупнейшим шагом вперед на пути валютного сотрудничества между государствами — членами ЕС.

Отношения между Францией и Германией вышли на еще более высокий уровень в начале 80-х годов, когда президентом Франции стал Франсуа Миттеран, а канцлером ФРГ — Гельмут Коль. Политическое взаимопонимание и личная дружба позволили руководителям двух стран выступить с рядом крупных инициатив в области дальнейшего развития интеграции. Продуктом их объединенных усилий стали Единый европейский акт и «Проект 92».

В конце 80-х годов Франция столкнулась с новыми сдвигами во внутриполитической и международной обстановке. Во-первых, претерпело глубокую внутреннюю трансформацию само французское государство, которое в течение столетий было наиболее ярким воплощением этатизма в Европе. Стремление спроецировать государственное устройство Франции на Европейское сообщество, которое вдохновляло французских политических деятелей на протяжении всех послевоенных десятилетий, утратило смысл. Во-вторых, Франция, как и ее партнеры по ЕС, столкнулась с вызовами глобализации. В-третьих, реальный социализм, который был одним из главных стимулов интеграции, прекратил свое существование. И наконец, в-четвертых, объединение Германии резко нарушило паритет двух ведущих государств — членов ЕС.

После непродолжительных колебаний различные политические силы Франции пришли к общему выводу: единственным возможным ответом на эти вызовы может быть лишь ускорение интеграционного процесса. Поэтому, несмотря на все перипетии внутриполитической борьбы, французские руководители продолжали активно и последовательно поддерживать все инициативы, направленные на углубление интеграции, расширение круга областей, на которые она распространяется, и географическое расширение сообществ.

Несмотря на тяжелое экономическое положение и безработицу, достигавшую 12% трудоспособного населения, Франция решительно выступила за ускоренный переход к Экономическому и валютному союзу и единой валюте. Были предприняты решительные меры по оздоровлению государственных финансов: бюджетный дефицит снизился с 5% в 1994 г. до 3% в 1997 г. Французские руководители считали выгоды ЭВС совершенно необходимыми предпосылками приспособления экономики Западной Европы, в том числе и экономики Франции, к условиям глобализации. Их главным политическим мотивом был расчет на то, что Экономический и валютный союз прочнее «свяжет» объединенную Германию рамками Европейского Союза, предотвратит возрождение германского национализма. Кроме того, в евро они видели эффективное орудие противостояния доллару и гегемонии США в мировой экономике.

Вместе с тем, в отличие от большинства своих партнеров по ЕС, Франция выступала против независимости Европейского центрального банка по образцу германского Бундесбанка и предлагала установить строгий политический контроль над денежно-кредитной и валютной политикой. Франция опасалась, что в условиях независимости ЕЦБ главную роль в определении параметров его политики будет играть доминирующая экономическая сила Западной Европы, то есть Германия. Французские предложения были отвергнуты другими государствами — членами ЕС.

Потерпев поражение в этом вопросе, французский президент Жак Ширак попытался добиться политического контроля другими средствами: он предложил назначить первым президентом ЕЦБ Жан-Клода Трише, председателя Банка Франции. В результате навязанного Ж. Шираком беспринципного торга был достигнут компромисс — первым президентом ЕЦБ стал голландец В. Дуйзенберг, но его мандат был ограничен половиной срока, после чего ЕЦБ должен был возглавить Ж.-К. Трише (эта схема не была реализована).

Другое предложение Франции, внесенное ее новым премьер-министром социалистом Л. Жоспеном, напротив, встретило поддержку всех государств-членов. Учитывая неизбежный дефляционный эффект принятого по инициативе Германии Пакта стабильности, Франция предложила уравновесить его мерами по ускорению экономического роста и расширению занятости. В результате основополагающий документ в области экономической политики Союза получил название Пакта стабильности, роста и занятости.

Еще одним средством сдерживания самостоятельности Германии было, по мнению французских руководителей, развитие политической интеграции. Именно во Франции родилась концепция Европейского Союза, опирающегося на три опоры. Эта концепция не только давала возможность примирить принцип наднациональности и межправительственный подход в масштабе всего Европейского сообщества, но и отражала присущее внешней политике самой Франции стремление к интеграции на базе максимального сохранения национального суверенитета.

Вместе с тем реальное применение этой концепции вызвало в среде французского политического истеблишмента значительные трудности. Вначале в Париже не имели в виду отходить от федералистской философии «единой и неделимой» политики ЕС, с презрением отвергали концепцию «Европы а ля карт». Однако постепенно стало ясно, что дифференциация является необходимым условием успешной политической интеграции, особенно с учетом предстоящего расширения ЕС. Поэтому в конце концов французские руководители согласились с принципом продвинутого сотрудничества. Более того, начиная с середины 90-х годов в Париже стали задумываться над возможностью спасения федералистского проекта посредством выделения внутри ЕС «твердого ядра», которое продолжило бы движение вперед в тех областях, которые пока недоступны другим государствам-членам.

Поддержав идею общей внешней политики и политики безопасности, Франция рассчитывала на то, что она явится мощным средством укрепления самостоятельности Западной Европы в вопросах безопасности. Однако и в этой области реальное развитие событий заставило Париж внести коррективы в свои первоначальные планы. ОВПБ не помешала партнерам Франции принять активное участие

в военных операциях в зоне Персидского залива в то время, как Франция осталась в стороне из-за своего неучастия в военной организации НАТО. События в бывшей Югославии со всей очевидностью показали военную беспомощность Европейского Союза — лишь вмешательство США и НАТО помогло добиться прекращения военных действий. Поэтому в середине 90-х годов Париж заявил о своем частичном возвращении в военные структуры НАТО, Франция дала свое согласие на сотрудничество Европейского Союза с НАТО через механизмы Западноевропейского союза, а затем совместно с Великобританией стала инициатором европейской политики безопасности и обороны.

В вопросах институциональной реформы Франция сохраняет свое традиционное нежелание допустить дальнейшее расширение прерогатив Европейского парламента и Европейской комиссии. По мнению французских руководителей, главным двигателем интеграции являются сами государства-члены и Совет ЕС. В русле этого подхода появилась идея удлинения срока председательства в Совете, с тем чтобы позволить государствам-членам вносить более эффективный вклад в развитие интеграционного процесса. Теми же соображениями продиктована и возникающая время от времени идея создания верхней палаты Европейского парламента в составе представителей национальных государств.

Германия

Инициатива создания Европейского объединения угля и стали была неоднозначно воспринята в Западной Германии. Многие рассматривали «план Шумана» как хитрый ход извечного врага Германии, направленный на то, чтобы получить дешевый уголь из Саара и одновременно застопорить восстановление сталелитейной промышленности в Руре. Социал-демократы выступали против «плана Шумана», видя в нем интернациональное средство ущемления прав немецких рабочих. Но самой главной причиной, заставившей представителей различных частей политического спектра сомневаться в целесообразности интеграции с точки зрения национальных интересов Германии, было то, что она неизбежно затрудняла воссоединение двух частей страны. Эти сомнения подпитывались активной политикой Советского Союза, который вплоть до 1961 г. выступал за объединение ФРГ и ГДР.

Решающую роль в принятии Западной Германией «плана Шумана» сыграл Конрад Аденауэр, первый канцлер ФРГ, находившийся на этом посту в течение 15 лет (1949–1964 гг.). В конфликте интересов, заставлявшем ФРГ выбирать между Западом и Востоком, он сделал недвусмысленный выбор в пользу Запада. В отличие от многих своих коллег, он испытывал глубокое недоверие к Советскому Союзу и не

допускал, что он пойдет на воссоединение Германии на приемлемых условиях. Он был убежденным сторонником западных ценностей и считал, что прочный союз с США и странами Западной Европы является гарантией внутреннего переустройства Германии, искоренения пережитков нацизма и традиционного национализма прусского образца. В безусловном единении с западным лагерем он видел средство скорейшей моральной, политической и экономической реабилитации Германии. Он был убежден в том, что предпосылкой безопасности Западной Германии является лояльное и активное участие в международных организациях, которые в это время складывались в Западной Европе. Если НАТО могло обеспечить ФРГ союз с США и «зонтик ядерной безопасности», то ЕОУС был прекрасной рамкой для налаживания прочного политического и экономического сотрудничества с соседней Францией, а также странами Бенилюкса и Италией.

Развитие событий подтвердило правильность политических расчетов К. Аденауэра. Сотрудничество с Францией в развитии экономической интеграции помогло снять опасения относительно перевооружения Германии и позволило ФРГ в 1955 г. присоединиться к НАТО. Внутри страны отношение к интеграции постепенно изменилось в положительную сторону. В частности, с начала 60-х годов западногерманские профсоюзы и социал-демократия встали на позиции поддержки интеграции. В стране возник прочный консенсус по этому вопросу, сохраняющийся и по настоящее время.

В отличие от Франции, общественное мнение ФРГ сравнительно легко восприняло необходимость передачи части национального суверенитета интеграционным институтам. Оно было подготовлено к этому хотя и непродолжительным, но вполне укоренившимся опытом конституционного федерализма, главным содержанием которого была передача полномочий снизу вверх: от местных властей — правительств земель, от земель — федеральному правительству. Поэтому в глазах рядового немца Сообщество было просто еще одной ступенью этой лестницы. Передача ему необходимых полномочий представлялась населению ФРГ чисто технической операцией и не вызвала той обостренной эмоциональной реакции, которая до сих пор характерна для значительной части общественного мнения во Франции. Вместе с тем, как и внутри страны, западногерманская общественность была и остается чрезвычайно чувствительной к демократическим гарантиям передачи суверенитета. Отсюда — последовательная поддержка Западной Германией идеи расширения прав Европейского парламента.

Что касается западноевропейских экономических операторов, то они достаточно рано открыли преимущества ускоренного развития внутрирегиональной торговли и производственной кооперации. ФРГ активно поддерживала становление общей торговой политики.

Общая сельскохозяйственная политика также пользовалась поддержкой западногерманского бизнеса, поскольку она способствовала смягчению проблем сравнительно неэффективного сельского хозяйства ФРГ. Парадокс состоял в том, что его финансирование осуществлялось в основном промышленностью ФРГ. Но поскольку перераспределение средств шло через Брюссель, а не через федеральный бюджет, это снимало потенциальную политическую и социальную остроту вопроса.

На первых порах деятельность ФРГ внутри интеграционной группировки была сдержанной — она довольствовалась ролью «ведомой», предоставляя Франции возможность быть «ведущей». В начале 70-х годов укрепление экономического и политического положения ФРГ в сочетании с ростом взаимопонимания и доверия в отношениях между Парижем и Бонном позволили обеим сторонам перейти к сбалансированному и равноправному партнерству. Франко-германское сотрудничество, основанное на примерном равенстве демографического и экономического потенциала двух стран, стало центральной «осью» европейской интеграции.

Начиная с 1974 г. высшие руководители ФРГ принимают непосредственное личное участие в развитии интеграционного процесса. Многие из выдвинутых ими инициатив, особенно тех, которые разрабатывались совместно с высшими руководителями Франции, оказали глубокое воздействие на жизнь Сообщества. Гельмут Шмидт, Ганс-Дитрих Геншер и особенно Гельмут Коль стали настоящими столпами интеграции.

Падение Берлинской стены, «бархатные революции» в бывших социалистических странах и, наконец, объединение ФРГ и пяти восточногерманских земель существенно изменили объективное положение Германии внутри Европейского Союза и Европейского сообщества. Прежде всего, оказалось нарушенным примерное равенство населения и экономических потенциалов Германии и Франции. Это поставило под вопрос сохранение их политического равноправия в рамках ЕС. Появление десятка новых демократических государств, заявивших о своем стремлении «вернуться в Европу», со всей остротой поставило вопрос об их отношениях с соседней Германией, которая неизбежно должна была стать доминирующей силой в этой части Европы, во всяком случае экономической. В средствах массовой информации развернулась дискуссия относительно того, не приведет ли объединение Германии к возрождению германского национализма и идеи воссоздания «Срединной Европы» как зоны исключительного германского влияния.

Следует сказать, что руководители Германии, как и руководители Франции, с честью вышли из сложного положения, в которое их страны были поставлены неожиданным поворотом истории. Как уже отмечалось, французский истеблишмент пришел к выводу, что

в новых условиях оптимальным выходом для страны является ускоренное развитие интеграции. Сходную позицию заняли и их западногерманские коллеги. Гельмут Коль не раз повторял слова Томаса Манна о том, что его идеалом является «не германская Европа, а европейская Германия». Он настойчиво заявлял, что объединенная Германия должна быть еще более прочно интегрирована в структуры Европейского Союза. Для этого необходимо осуществить комплекс взаимосвязанных мер, направленных на дальнейшее углубление интеграции и одновременно расширение ЕС на восток.

Практические шаги, предпринятые западногерманским руководством в этом направлении, помогли рассеять появившиеся в конце 80-х годов опасения относительно возрождения германской гегемонии в Восточной Европе. Несмотря на отдельные разногласия в вопросах валютной и политической интеграции, руководители Германии и Франции совместными усилиями добились успешной реализации проектов Экономического и валютного союза и общей внешней политики и политики безопасности. Они сыграли определяющую роль и в принятии Европейским Союзом согласованной стратегии подготовки новых стран-кандидатов к вступлению в ЕС, несмотря на значительные различия мнений по этому вопросу среди нынешних государств-членов.

Важной вехой в эволюции интеграционной политики Германии стало рассмотрение Федеральным конституционным судом в Карлсруэ вопроса о соответствии Договора о Европейском Союзе Конституции ФРГ. Суд отверг поданные по этому поводу жалобы и признал, что Договор не противоречит Основному закону страны. Тем не менее в пространном заключении по этому вопросу Суд определил ряд ориентиров с целью устранения возможного выхода интеграции за те пределы, которые установлены для правительства страны Конституцией. К главным из этих ориентиров относятся следующие:

- Федеративная Республика Германия может состоять в наднациональных международных организациях, но условием ее участия является гарантированное воплощение легитимности и влияния народа в этих организациях.
- Демократическая легитимность европейских структур достигается контролем над их деятельностью со стороны национальных парламентов. Укрепление демократических основ интеграции должно идти в ногу с ее развитием.
- В свете этого расширение ответственности и власти Европейских сообществ ограничено демократическими принципами.
- Ратификация Договора о Европейском Союзе не означает, что Германия превращается в объект автоматического движения к Экономическому и валютному союзу, находящемуся вне ее контроля. Напротив, каждый последующий шаг требует последующего одобрения правительством Германии, учитывающим мнение парламента.

- Договор о Европейском Союзе «учреждает союз стран с целью достижения все более тесного союза европейских народов (организованных в государства), а не создания государства, опирающегося на народ Европы».
- Любая расширительная интерпретация Договора о Европейском Союзе не имеет юридической силы в отношении Германии.

Хотя политически решение Конституционного суда означало одобрение Маастрихтского договора, отдельные нюансы его позиции были недвусмысленно направлены против расширительного толкования основополагающих договоров и федералистского видения интеграции. Эти нюансы отражали некоторые изменения в отношении общественного мнения Германии к европейской интеграции.

Население Германии настороженно встретило перспективу создания Экономического и валютного союза и утраты германской марки — одной из наиболее прочных национальных валют мира, которая в течение многих десятилетий служила символом экономической стабильности и процветания ФРГ. Многие политические деятели ФРГ требовали отсрочить создание ЭВС. Характерно в этом отношении заявление Герхарда Шрёдера в бытность его главой правительства Нижней Саксонии — он без обиняков назвал евро «больным и недоношенным ребенком».

В условиях экономического кризиса, последовавшего за воссоединением страны, общественность Германии стала подвергать сомнению справедливость установленного порядка финансирования Сообщества, при котором Германия делала самый крупный вклад в бюджет ЕС. Эти сомнения усиливались в связи с резким ростом расходов федерального правительства, которое должно было выплачивать огромные суммы на развитие восточногерманских земель и пособия по безработице на Западе.

Правительства ряда земель выступили с обвинениями в адрес федерального правительства, которое якобы без их согласия уступило некоторые из их прав Европейскому сообществу.

Эти сигналы заставили правительство Германии более осмотрительно подойти к дальнейшему развитию интеграции.

Оно сделало все возможное для того, чтобы ограничить число членов ЭВС. Под давлением общественного мнения и основных политических сил правительство выступило с инициативой установления строгих «критериев конвергенции» как условия присоединения к ЭВС. Более того, оно настояло на принятии обязывающего Пакта стабильности, предусматривающего санкции против государств, нарушающих бюджетную дисциплину. Правительство Германии добивалось, чтобы Европейский центральный банк был спроектирован по образцу германского Бундесбанка и был полностью независимым в своей деятельности.

С учетом позиции земельных правительств германское руководство выступило с инициативой законодательного утверждения и подробного разъяснения принципа субсидиарности. Политическая цель этой инициативы состояла в том, чтобы подчеркнуть роль децентрализации власти в рамках европейской интеграции. Германия активно поддерживала создание Комитета регионов. Под давлением земель в 1996–1997 гг. она возражала против расширения практики голосования на основе квалифицированного большинства в рамках второй и третьей опор Европейского Союза. Германия потребовала более справедливого распределения финансового бремени содержания сообществ. С этой целью она предложила сохранить существовавший потолок бюджета ЕС. Германия потребовала, чтобы взносы в бюджет ЕС рассчитывались с учетом не только численности населения, но и ВВП государств-членов. Был поставлен вопрос о расширении финансирования восточногерманских земель по линии Сообщества.

Хотя правительство Германии с энтузиазмом поддерживало идею присоединения к ЕС восточноевропейских стран, постепенно стали выясняться нежелательные последствия этого процесса, в частности связанные с проблемами безопасности и дезорганизации рынков рабочей силы в результате введения свободы движения людей. В связи с этим правительство Германии выступило с требованием введения семилетнего моратория на практическую реализацию этой части законодательства Единого внутреннего рынка после присоединения стран-кандидатов к ЕС. Это требование вызвало болезненную реакцию со стороны стран-кандидатов.

Существенную эволюцию претерпела позиция Германии по вопросам институциональной реформы.

Традиционно она выступала за усиление роли институтов Сообщества и устранение демократического дефицита, в первую очередь посредством расширения полномочий Европейского парламента. ФРГ настойчиво предлагала, чтобы все законодательные акты ЕС принимались на основе совместного решения Совета и Парламента. Ее представители неизменно возражали против создания второй палаты Парламента. Что касается голосования в Совете, то, по мнению Германии, голоса государств-членов должны были быть взвешены в зависимости от численности их населения. И наконец, германское руководство последовательно защищало полномочия Комиссии, в частности ее исключительное право законодательной инициативы. Германия всегда выступала против «Европы нескольких скоростей», или «Европы а ля карт».

Тем большей неожиданностью для германской и европейской общественности было предложение видных христианско-демократических деятелей Германии Вольфганга Шойбле и Карла Леммерса относительно «гибкости» европейской интеграции, выдвинутое в

сентябре 1994 г. В. Шойбле и К. Леммерс высказали озабоченность тем, что Европейский Союз превращался, по их мнению, в рыхлый конгломерат государств, связанных главным образом экономическими интересами, в своего рода усложненную зону свободной торговли. Для того чтобы спасти идеалы интеграции, они предлагали выделить «твердое ядро» в составе пяти-шести государств (под вопросом было участие Италии), которые стали бы новым авангардом европейской интеграции и в этом качестве участвовали бы во всех видах деятельности Европейского Союза. «Твердое ядро» должно было быть открытым для любого государства, желающего и способного выполнить необходимые для этого условия. Вместе с тем государства-члены, не входящие в состав «твердого ядра», не должны были обладать правом вето и препятствовать тем государствам, которые могли бы пойти дальше, чем другие, по пути углубления интеграции.

Предложение В. Шойбле и К. Леммерса вызвало негативную реакцию со стороны многих стран, в первую очередь Великобритании. Тем не менее оно оказало определенное воздействие на ход межправительственной конференции по подготовке Амстердамского договора и нашло отражение в его положениях относительно продвинутого сотрудничества. Правда, в договоре было одно существенное отличие по сравнению с предложением германских деятелей: отдельные государства — члены ЕС получили право идти дальше, чем другие, но лишь с согласия последних.

Германское правительство было и остается одним из наиболее активных сторонников укрепления второй и третьей опор ЕС.

В силу географического положения ФРГ и большого количества иммигрантов одним из главных приоритетов ее политики является борьба с организованной преступностью и нелегальной торговлей наркотиками. Убедившись на опыте в ограниченности возможностей национальных государств в этой области, ФРГ активно выступила за создание Европола и скорейшее начало его деятельности, за его превращение в европейский полицейский орган, наделенный реальными оперативными полномочиями. Немцы добивались принятия необходимых мер для надежной охраны внешних границ «шенгенской» зоны, интеграции шенгенских правил в законодательство Европейского Союза и передачи третьей опоры в круг компетенции Европейского сообщества. По их убеждению, межправительственное сотрудничество было слишком неэффективным методом для того, чтобы справиться со сложнейшими проблемами борьбы с преступностью на территории ЕС. В первую очередь необходимо было распространение компетенции Сообщества на сферы визовой политики, предоставления убежища, сотрудничества таможенных служб и иммиграции.

Позиция ФРГ в области общей внешней политики и политики безопасности неизменно предполагала укрепление компетенции и

ресурсов Европейского Союза. Германское руководство выступало за расширение круга вопросов невоенного характера, которые решаются на основе квалифицированного большинства. Оно считало необходимым создать институт «позитивного неучастия» отдельных государств-членов, с тем чтобы избежать применения ими права вето. Немцы призывали определить приоритеты ОВПБ, предлагая, в частности, такие пункты, как установление мирного порядка в Европе, налаживание действенного сотрудничества Европейского Союза и стран Средиземноморского бассейна, расширение трансатлантического сотрудничества.

Таким образом, позиция Германии была активной и в то же время лояльной по отношению к США и НАТО. Руководители Германии неоднократно подчеркивали, что НАТО является незаменимой предпосылкой европейской обороны, но европейцы должны взять на себя большую ответственность в этом деле. В этих целях предлагалось расширить оперативные возможности Западноевропейского союза, усилить оперативное взаимодействие национальных армий и создать общую систему поставок вооружений. Правительство Германии предлагало превратить ЗЕС в общую оборонительную структуру, способную решать петербургские задачи. В более отдаленной перспективе оно положительно относилось к идее слияния ЗЕС и Европейского Союза.

Уход с политической сцены Гельмута Коля вызвал большую озабоченность западноевропейской общественности. Однако она была развеяна первыми же шагами нового социал-демократического руководства Германии во главе с Герхардом Шрёдером.

Социал-демократы и их союзники по коалиции более активно, чем христианские демократы, поддерживали социальную политику ЕС и социальное измерение интеграции. Они выступили в поддержку политики расширения занятости, инициаторами которой были французские социалисты. Они выдвинули конкретные предложения по укреплению социальной стабильности и сохранению государства всеобщего благосостояния в масштабе всего Европейского Союза.

Огромный резонанс в Европе вызвало выступление министра иностранных дел ФРГ Йошки Фишера, который в противовес концепции «твердого ядра» призвал к ускоренному развитию политической интеграции, участниками которой были бы все государства — члены ЕС.

Страны Бенилюкса

Бельгия, Нидерланды и Люксембург не без оснований считают себя пионерами европейской интеграции. Еще в 1944 г. их правительства в изгнании, находившиеся в Лондоне, договорились о создании таможенного союза. В январе 1948 г., задолго до истории

ческой декларации Р. Шумана, договор об учреждении Бенилюкса вступил в силу. Таможенный союз трех стран стал прообразом более широкого таможенного союза шести государств — основателей ЕС.

Когда Франция выступила с инициативой создания ЕОУС, у стран — членов Бенилюкса не было ни малейших оснований возражать против этого. Напротив, эти три небольшие западноевропейские страны, казалось, были специально созданы для интеграции. На протяжении многих столетий они были жертвами военного соперничества своих более крупных соседей. Особенно большие жертвы они понесли во время двух мировых войн. Поэтому любой шаг в сторону сближения Франции и Германии означал для них большую безопасность. И Бельгия, и Нидерланды, и Люксембург представляли собой высокоразвитые промышленные страны, глубоко вовлеченные в международное разделение труда и традиционно придерживавшиеся принципов свободной торговли. Поэтому они были жизненно заинтересованы в восстановлении и развитии внешнеэкономических связей, в первую очередь с Францией и Германией.

Идея интеграции пользуется особенно сильной поддержкой в Бельгии. Эта небольшая, но богатая страна находится на стыке германского и латинского миров и острее, чем кто бы то ни было, ощущает «температуру отношений» между ними. Ее внешняя торговля в равной степени зависит от Франции и Германии. Идея интеграции является настоящей национальной страстью, сплачивающей различные общественные классы и политические силы, а также обе языковые общины Бельгии — Фландрию и Валлонию. Как говорят сами бельгийцы, их участие в интеграции — это брак и по любви, и по расчету. По-видимому, не случайно, что штаб-квартиры основных институтов ЕС находятся в столице Бельгии Брюсселе.

В таком же геополитическом и экономическом положении находится Люксембург. Как и Бельгия, он является безусловным сторонником европейской интеграции. Страна оказывает существенное техническое содействие интеграционным институтам — здесь находятся секретариат Европейского парламента, Европейский инвестиционный банк, статистическая служба ЕС.

Нидерланды, как более крупная и экономически более сильная страна, имеет более широкий круг интересов и больший «запас самостоятельности» в своей европейской политике. Для нее всегда был характерен сильный крен в сторону НАТО, что не могло не отражаться и на ее позиции в отдельных вопросах деятельности ЕС. В частности, в начале 50-х годов Нидерланды не поддерживали идею Европейского оборонительного сообщества.

Тем не менее в целом страны Бенилюкса, как правило, выступают единым фронтом по всем главным проблемам европейской интеграции. Они сыграли неоценимую роль уже на стадии становления Европейских сообществ. Бельгия, Нидерланды и Люксембург были

деятельными участниками ЕОУС. 20 мая 1955 г. они предложили своим партнерам создать таможенный союз «шестерки» и Евратом. Представленный ими меморандум на эту тему стал основой для дискуссий на встрече министров иностранных дел в Мессине, на которой и было принято решение создать Европейское экономическое сообщество. Бельгийский министр иностранных дел Поль-Анри Спаак был председателем комитета, подготовившего проекты договоров об учреждении ЕЭС и Евратома.

Все три страны Бенилюкса безоговорочно считают, что конечной целью интеграции должно быть создание федерации европейских государств. В федерации они видят наилучшее средство утверждения автономии малых стран и их защиты от давления более крупных соседей. Поэтому на всех этапах они последовательно выступали за всемерное укрепление наднационального начала в деятельности ЕС. Исходя из этого, они отрицательно относились ко всем предложениям, касающимся перехода к «Европе нескольких скоростей».

Не удивительно, что появление двух новаций в интеграционном процессе — принципа субсидиарности и идеи продвинутого сотрудничества — первоначально вызвало настороженное отношение с их стороны.

Что касается принципа субсидиарности, то страны Бенилюкса интерпретируют его главным образом как средство повышения эффективности управления в рамках сообществ, которое ни в коей мере не должно привести к эрозии *acquis communautaire*. Для бельгийцев восприятие принципа субсидиарности было легче, чем для голландцев и люксембуржцев, поскольку в последние годы страна подверглась радикальной федерализации и приобрела опыт делегирования полномочий региональным и местным властям.

В середине 90-х годов, главным образом в связи с перспективой расширения ЕС, страны Бенилюкса были вынуждены согласиться и с идеей продвинутого сотрудничества. В объяснениях, которые давали по этому поводу правительства Бельгии, Нидерландов и Люксембурга, подчеркивалось, что главной побудительной причиной изменения позиции было их стремление избежать будущих вето и тем самым сохранить «кинетическую энергию» федерализма. В целях сохранения сплоченности Союза они настаивали на безусловном выполнении странами-кандидатами тех условий и критериев, которые были зафиксированы в Амстердамском договоре. Они уделяли большое внимание разработке такого механизма продвинутого сотрудничества, который позволил бы избежать уменьшения сплоченности Европейского Союза. В частности, Люксембург предложил принять принцип «единогласие минус один» (созвучный с германской идеей «позитивного неучастия»), который позволил бы государству — члену ЕС не участвовать в той или иной акции, не предотвращая ее.

Страны Бенилюкса энергично поддерживали создание Экономического и валютного союза, хотя Бельгия столкнулась с серьезными трудностями в соблюдении критериев конвергенции в связи со значительными размерами своего государственного долга, а Нидерланды и Люксембург должны были изменить положения своих конституций, чтобы обеспечить необходимую степень независимости своих центральных банков. По мнению правительств и общественности этих стран, усилия, предпринятые для вступления в ЭВС, оказали благотворное влияние на их экономику и сферу денежно-кредитного обращения.

Положительное отношение со стороны всех трех государств вызвал и переход к общей внешней политике и политике безопасности. На начальной стадии, в 1990–1991 гг., некоторые расхождения между ними вызвало стремление голландцев исключить из сферы ОВПБ вопросы обороны, которые, по их мнению, должны были оставаться в исключительной компетенции НАТО. Однако постепенно позиции стран Бенилюкса выровнялись, и в 1996–1997 гг. все они поддерживали развитие оборонной политики Союза, интеграцию ЗЕС в состав второй опоры Союза и включение петербургских задач в круг общей внешней политики и политики в области безопасности. Исходя из своей общей философии интеграции, страны Бенилюкса возражали против разделения ОВПБ и общей торговой политики. Они предлагали усилить роль Комиссии на всех направлениях международной деятельности Союза, включая и ОВПБ.

Страны Бенилюкса всегда выступали против любых посягательств на полномочия Комиссии и в других областях, видя в ней не только выразителя общего интереса сообществ, но и гаранта интересов малых стран. В частности, они категорически возражают против того, чтобы предоставлять право законодательной инициативы кому-либо еще, кроме Комиссии. Страны Бенилюкса выступают за дальнейшее расширение ее полномочий. По понятным причинам они положительно встретили решение предоставлять каждому государству-члену лишь одно место в составе Комиссии.

Страны Бенилюкса, особенно Бельгия и Нидерланды, с энтузиазмом поддерживают любые шаги в направлении преодоления демократического дефицита. Они выступают за максимальное расширение круга вопросов, где решения принимаются совместно Парламентом и Советом. Они предлагают упростить процедуру работы Парламента, ограничив принимаемые им решения тремя разновидностями: мнение, несогласие и совместное решение.

Высказываемое правительствами Бельгии, Нидерландов и Люксембурга предпочтение «методу сообществ третьей опоры» особенно отчетливо проявляется в их позиции относительно третьей опоры. Они последовательно выступают за дальнейшую «коммунитаризацию» иммиграционной политики и борьбы с организованной преступностью.

Особенно интересно выдвинутое ими совместное предложение о распространении формы директивы на сферу третьей опоры. Преимущество этой формы состоит в том, что она позволяет Сообществу принимать обязывающие нормы, но оставляет государствам-членам достаточную свободу действий в области их практического применения.

Страны Бенилюкса были в числе тех стран, которые наиболее активно поддерживали идею усиления социального измерения интеграции. Они внесли немалый вклад в разработку программы расширения занятости, ускорения экономического роста и повышения конкурентоспособности Западной Европы в мировой экономике. Они настаивали на законодательном закреплении приверженности Европейского Союза защите прав человека и введении в основополагающие договоры положения о возможности приостановки членства в ЕС государств, систематически нарушающих эти права. Их предложения нашли отражение в Амстердамском договоре.

Бельгия, Нидерланды и Люксембург призывают к максимально широкому и демократичному обсуждению будущего Европы в преддверии межправительственной конференции 2004 г. Бельгия сыграла ведущую роль в принятии Европейским Советом в декабре 2001 г. Лакенской декларации, предусматривающей созыв Европейского конвента для разработки проекта будущей стратегии европейской интеграции.

Италия

Как и ФРГ, Италия стала одним из основателей ЕОУС главным образом потому, что интеграция была оптимальным способом добиться политической реабилитации в глазах европейской общественности после нескольких десятилетий фашистской диктатуры и участия в войне на стороне нацизма. Во время войны европейская интеграция была альтернативой фашизму и войне. Среди итальянских антифашистов были выдающиеся мыслители, которые внесли свой вклад в развитие европейской идеи. Характерно, что итальянская конституция 1947 г. разрешала частичный отказ от национального суверенитета, если это необходимо для создания международной системы, обеспечивающей мир и справедливость.

Кроме того, были и побудительные мотивы прагматического характера. Италия, будучи сравнительно слабо развитой страной, надеялась выиграть от присоединения к клубу наиболее богатых стран Европы. Правые политические силы Италии, которые и были главными поборниками интеграции, не без оснований считали, что присоединение к ЕОУС (а впоследствии к НАТО) позволит справиться с угрозой прихода к власти коммунистов, обладавших в первые послевоенные годы огромным политическим влиянием.

Италия всегда принадлежала к числу «евроэнтузиастов». Однако ее практическая деятельность в рамках Европейского сообщества и Европейского Союза отличалась «противоречием между преобладанием проинтеграционной риторики в итальянских политических кругах и их ярко выраженным нежеланием или неспособностью перевести эту риторику в плоскость практических дел» (Nickoll William and Salmon Trevor C. Understanding the European Union. — Harlow, 2001. — P. 427). Причины этого противоречия легко объяснимы: во-первых, хроническая политическая нестабильность и частая смена первых, хроническая политическая нестабильность и частая смена правительств, не позволявшая итальянским представителям завоевать прочные позиции в высших кругах ЕС; во-вторых, проблемы согласования политики ЕС и внутренней политики Италии; в-третьих, отсутствие перспективного планирования в итальянской внутренней политике; в-четвертых, сравнительная слабость экономики, которая особенно резко давала о себе знать на ранних этапах интеграции.

Контраст между словами и делами нашел выражение в том, что, согласно информации Комиссии, Италия занимает последнее место в ЕС по числу выполненных директив и судебных решений. Все эти сложности ограничивают способность Италии систематически влиять на выработку политической линии ЕС.

Несмотря на эти особенности, Италия имеет свой, вполне логичный и последовательный подход к вопросам развития интеграции и в пределах своих возможностей играет активную роль на всех направлениях деятельности ЕС.

После вступления в ЕС трех средиземноморских стран политический вес Италии заметно вырос. Вместе с Францией Италия является бесспорным лидером группы южноевропейских государств — членов ЕС и авторитетным выразителем потребностей средиземноморского направления в деятельности ЕС.

Италия, как и страны Бенилюкса, является убежденным сторонником федералистского идеала. Поэтому при обсуждении вопросов стратегии европейской интеграции она неизменно делает акцент на сохранении солидарности и сплоченности ЕС и единой институциональной структуры Сообщества. Италия возражала против временных исключений для отдельных государств, которые оказались необходимыми при заключении Маастрихтского договора. Определенную настороженность вызвали у нее и националистические интерпретации принципа субсидиарности.

Вместе с тем под давлением возрастающей сложности интеграционного процесса и в особенности в связи с неизбежностью расширения Союза Италия была вынуждена последовать примеру стран Бенилюкса и признать необходимость большей гибкости и дифференцированности в деятельности ЕС. Свое согласие с предложениями, идущими в этом направлении, она оговаривает рядом условий. По мнению итальянского руководства:

- при всех обстоятельствах должна быть сохранена единая институциональная структура ЕС;
- не должна быть затронута цельность *acquis communautaire*;
- если делаются какие-либо исключения для отдельных государств, то должен обязательно подчеркиваться их временный характер;
- присоединение к акциям продвинутого сотрудничества должно быть открыто для всех государств-членов, условия такого присоединения должны быть заблаговременно оговорены;
- при определении круга участников должны быть исключены произвол и дискриминация.

Эти условия отражают опасение Италии быть отлученной от наиболее продвинутых форм интеграции — попытки такого рода неоднократно предпринимались в прошлом более развитыми партнерами Италии. Особенно серьезной была опасность остаться вне Экономического и валютного союза в связи с высоким уровнем бюджетного дефицита и государственного долга.

Италия с готовностью поддержала формирование второй и третьей опор Европейского Союза. Сразу после подписания Маастрихтского договора Италия выступила за включение в круг общей внешней политики и политики безопасности всех без исключения аспектов безопасности и передачу Европейскому Союзу компетенции ЗЕС. По мнению Италии, ОВПБ должна была выйти за пределы межправительственного подхода. После того как решение принято, считали итальянцы, должно возникнуть всеобщее обязательство действовать в духе сплоченности ЕС. Что касается самих решений в области ОВПБ, то они должны приниматься преимущественно на основе принципа квалифицированного большинства.

В соответствии с таким видением ОВПБ Италия предлагала создание сильного секретариата, а также особого подразделения, которое занималось бы прогнозированием и следило за выполнением принятых решений под политическим руководством Совета. Итальянцы предлагали разделить общие функции председательства и председательство в области ОВПБ, с тем чтобы максимально усилить международное представительство Европейского Союза.

Такую же позицию занимала Италия и в отношении общей политики в области внутренних дел и юстиции. Правительство Италии активно поддерживало идею включения Шенгенского соглашения в круг компетенции Сообщества. Оно предлагало максимально расширить его функции в области выдачи виз, иммиграции и предоставления убежища. Для усиления обязывающего характера прерогатив Комиссии и Совета Италия предлагала ввести практику принятия директив по этим вопросам. Она настаивала на том, чтобы Европейский парламент и Суд ЕС были наделены достаточно ши-

рокими правами в сфере третьей опоры. Позиция Италии во многом объяснялась остротой проблемы нелегальной иммиграции и международной преступности, которая определялась близостью Италии к зонам нестабильности в Средиземноморье и огромной протяженностью ее береговой линии. Для того чтобы справиться с этой проблемой, Италия нуждалась в активном сотрудничестве других государств — членов ЕС.

На протяжении 90-х годов Италия выступала за упорядочение конституционных принципов Европейского Союза. С этой целью итальянцы предлагали, во-первых, установить своего рода иерархию законодательных актов и, соответственно, различный порядок их принятия:

- Конституционные акты, требующие единогласного одобрения и ратификации национальными государствами.
- Законодательные акты рамочного характера, которые принимаются на основе принципа большинства в Совете и совместного решения Совета и Европейского парламента.
- Решения, обеспечивающие осуществление политики ЕС и регулирование отдельных сфер деятельности, которые принимаются Советом.

Кроме того, итальянцы предлагали составить полный список прав и свобод, которые обеспечиваются Европейским Союзом.

В вопросах институциональной реформы Италия неизменно была среди тех стран, которые добивались усиления интеграционных институтов. Она выступала за то, чтобы голосование на основе большинства голосов применялось во всех вопросах, за исключением «конституционных». Она поддерживала идею взвешивания голосов, принадлежащих отдельным государствам-членам, в зависимости от численности их населения. Она выражала свое согласие с идеей конструктивного временного неучастия отдельных государств в совместных акциях в рамках продвинутого сотрудничества. Но особенно твердой была позиция Италии в вопросах сохранения полномочий Комиссии, в частности в том, что касается ее роли гаранта основополагающих договоров и исключительной законодательной инициативы.

Итальянцы всегда занимали радикальную позицию в вопросах усиления роли Парламента. Они настаивали на существенном расширении круга вопросов, в которых действует процедура совместного решения Парламента и Совета. Они предлагали, чтобы председатель Европейской комиссии и ее члены утверждались Парламентом. Италия выступала за то, чтобы Европейский парламент участвовал в решении вопросов второй и третьей опор. Она настаивала и на том, чтобы на обе эти опоры распространялась юрисдикция Суда ЕС. Точно так же она выступала за усиление роли Счетной палаты и Комитета регионов.

Серьезным испытанием для Италии стало создание Экономического и валютного союза. Италия с энтузиазмом поддержала соответствующие положения Маастрихтского договора. Однако значительные размеры государственного долга, традиционно высокий уровень бюджетного дефицита и валютные потрясения начала 90-х годов создали угрозу того, что Италия не сможет добиться соответствия строгим критериям конвергенции. Благодаря настойчивости итальянского правительства, нашедшего необходимую поддержку со стороны общественности, удалось добиться снижения ежегодного уровня бюджетного дефицита с 9,5% ВВП в 1993 г. до 2,5% ВВП в 1997 г. Начала снижаться и абсолютная величина государственного долга. Все это позволило Италии войти в число 11 первоначальных участников ЭВС.

9.2. ГОСУДАРСТВА ПЕРВОГО РАСШИРЕНИЯ

В ходе первого расширения Европейского сообщества к нему присоединились три государства — Ирландия, Дания и Великобритания. Каждая из этих стран имела свои особенности, заставившие их сначала воздерживаться от участия в интеграции, а затем настойчиво добиваться присоединения к ЕС.

Великобритания

Наиболее крупные и глубокие последствия для интегрированной Европы имело, бесспорно, присоединение Великобритании.

История ее отношений с Европейским сообществом была сложной, противоречивой и временами мучительной. Не случайно в своей знаменитой цюрихской речи У. Черчилль, предлагая создать «Соединенные Штаты Европы», видел Великобританию вместе с Соединенными Штатами Америки и Россией в качестве «друга», но не участника нового образования. На протяжении первых 15 послевоенных лет Великобритания всячески противилась вступлению в ЕС, но в конечном счете оказалась вынужденной просить о приеме. Это противоречие объяснялось особенностями эволюции Великобритании на протяжении предшествующего столетия и ее положением в мире в момент окончания Второй мировой войны.

Политическое и экономическое могущество Великобритании достигло своего апогея во второй половине XIX века. После этого начался длительный и внешне малозаметный процесс «увядания». Английская промышленность стала испытывать все возрастающую конкуренцию со стороны Германии и США. Уже к началу Первой мировой войны Великобритания утратила свое лидирующее положение в мировой экономике. Она оставалась самой крупной коло-

нальной державой мира, но внутри ее владений созревали ростки самостоятельности. Военная мощь Великобритании, в том числе морская, перестала быть абсолютной.

Вторая мировая война оказала на Великобританию сильное воздействие, но его характер был совершенно противоположен тому эффекту, который война произвела на Францию и Германию. Обе эти страны оказались побежденными и оккупированными противником: одна — в начале, другая — в конце войны. Великобритания, напротив, была бесспорным победителем, который, вместе с США и Советским Союзом, спас Европу от фашизма. Франция и особенно Германия непосредственно подверглись разрушениям и ужасам войны. Великобритания, как обычно, была надежно защищена Ла-Маншем и пострадала лишь от налетов немецкой авиации на начальном этапе военных действий. Назревавший крах Британской империи был скрыт во время войны активным сотрудничеством доминионов и колоний с метрополией. Великобритания была одним из наиболее влиятельных участников антигитлеровской коалиции.

Поэтому если народы Франции и Германии вышли из войны с твердым убеждением пагубности национализма и готовностью поступиться частью своего суверенитета ради сохранения мира, то народы Великобритании, напротив, с гордостью относились к своему победоносному государству и стремились к его всемерному укреплению. Правящие круги Великобритании старались сохранить то исключительное положение, которое страна заняла в ходе борьбы с гитлеризмом. Они по-прежнему видели свою страну как мировую державу, несущую глобальную ответственность и по праву занимающую место постоянного члена Совета Безопасности ООН.

Главным направлением внешнеполитических усилий Лондона было сохранение и развитие особых отношений с Соединенными Штатами на базе совместной борьбы против мирового коммунизма. Вторым, и не менее важным, направлением было сохранение Британского содружества наций. Европейские дела, при всей их важности, были для Великобритании лишь частью, и на первых порах не самой значительной частью, ее внешней политики.

В результате опыта Второй мировой войны Великобритания отошла от своей традиционной политики сохранения «равновесия держав» на Европейском континенте и активно поддержала создание общеевропейских организаций нового типа, таких как Организация европейского экономического сотрудничества, Совет Европы, Западноевропейский союз и НАТО. Обязательным условием европейского сотрудничества, по мнению Великобритании, было сохранение безраздельного национального суверенитета и межправительственный подход.

Естественно, что интеграционный эксперимент, начатый шестью западноевропейскими странами, шел вразрез с этой философией. То,

что хотела и могла предложить Великобритании странам Западной Европы в экономической области, ограничивалось созданием зоны свободной торговли. Понимая потенциальную опасность ЕЭС для своих торговых интересов, Великобритания сделала все возможное для предотвращения его создания или в крайнем случае кардинального изменения его характера. В этих целях в 1957–1958 гг. правительство Великобритании попыталось добиться создания зоны свободной торговли между всеми государствами — членами Организации европейского экономического сотрудничества, включая и «шестерку». Эта попытка закончилась неудачей. Тогда правительство Великобритании провело переговоры с государствами, не вошедшими в ЕЭС, результатом которых было подписание в январе 1960 г. Стокгольмской конвенции о создании Европейской ассоциации свободной торговли.

Именно в это время, на рубеже 50-х и 60-х годов, правящие круги Великобритании начали осознавать, что взятая ими на себя роль глобальной державы не соответствует реальному экономическому и военному потенциалу страны. Премьер-министр Великобритании Гарольд Макмиллан выступил со своей исторической речью о «ветрах перемен». Резко ускорился процесс деколонизации, причем стало очевидно, что дальнейшая ориентация внешней торговли Великобритании на страны Содружества не имеет перспектив. Британская промышленность стала остро ощущать свою зависимость от континентальной Европы. Успехи вновь созданного Сообщества усиливали ощущение, что Великобритания может «опоздать на поезд». Поэтому 31 июля 1961 г., всего через полтора года после создания ЕАСТ, Г. Макмиллан заявил о намерении Великобритании подать заявление о вступлении в ЕС на определенных, устраивающих Великобританию условиях.

10 августа того же года заявление было направлено в Брюссель. Правительство Великобритании заявило о том, что оно поддерживает цели Римского договора, но категорически не одобряет любые шаги, выходящие за его рамки и направленные на создание федерации. Стороны приступили к переговорам, которые были прерваны в связи с категорическим отказом де Голля допустить Великобританию в ЕС. 11 мая 1967 г. Великобритания вновь постучалась в двери сообществ, и вновь рассмотрение ее заявления было сорвано отказом де Голля.

Положение радикально изменилось лишь после того, как во Франции и Германии были образованы новые правительства. На встрече в верхах в Гааге в декабре 1969 г. было наконец решено возобновить переговоры о присоединении Великобритании, Ирландии и Дании при условии принятия ими основополагающих договоров, конечных целей интеграции и *acquis communautaire*. Правительство Великобритании заявило о своем согласии. В ходе переговоров об условиях присоединения были достигнуты догово-

ренности по непростым вопросам сохранения особых отношений Великобритании со странами Содружества, ее участия в общей сельскохозяйственной политике и продолжительности переходного периода. Договор о присоединении был наконец подписан и вступил в силу 1 января 1973 г.

Присоединение не вызвало особого энтузиазма в стране: и лейбористские, и консервативные лидеры объясняли общественности, что этот шаг носит вынужденный характер: если бы Великобритания не вступила в ЕС, она утратила бы свое влияние в Европе. Британские руководители по-прежнему подчеркивали, что помимо участия в интеграции страна имеет и другие, не менее важные задачи глобального характера. Не удивительно, что с самого начала своего пребывания в ЕС Великобритания выступала в роли «партнера поневоле». За четверть века она не выдвинула ни одной крупной инициативы, которая стала бы вехой в развитии интеграции. Наоборот, всякий раз, когда с такими инициативами выступали ее партнеры, Великобритания ставила палки в колеса. Правда, конец этих историй всегда был один и тот же: после некоторых проволочек Великобритании неизменно приходилось принимать то, о чем ранее договаривались другие государства — члены ЕС.

Не успел договор о присоединении Великобритании к ЕС вступить в силу, как новое лейбористское правительство потребовало его пересмотра. В частности, лейбористы добивались изменения условий участия Великобритании в общей сельскохозяйственной политике и в финансировании Сообщества. Они выражали сомнение в целесообразности валютной интеграции и создания Европейского Союза и требовали сохранения преференций в торговле со странами Содружества, в частности с Новой Зеландией.

Сообщество было вынуждено начать переговоры о частичном пересмотре договора о присоединении Великобритании, однако в конечном счете дело ограничилось мелкими уступками. Это вызвало острые дебаты внутри правящей лейбористской партии и в парламенте. Руководство лейбористской партии утверждало, что ему удалось достичь максимальных результатов во время переговоров. Оно подчеркивало, что время абсолютного национального суверенитета прошло, а в наиболее важных вопросах интересы страны защищены правом вето. Противники правительства Гарольда Вильсона утверждали, что надежды на ускорение экономического роста в результате присоединения к ЕС не оправдались. По их мнению, открытие нефтяных месторождений в Северном море и превращение Великобритании в экспортера нефти позволяло успешно развиваться в одиночку. В конце концов лейбористское руководство решило вынести этот вопрос на референдум.

Результаты референдума были неожиданными: во-первых, потому, что в нем участвовало 64% избирателей, и, во-вторых, потому,

что 67,2% участвовавших в голосовании однозначно высказались за участие Великобритании в Европейском сообществе. Однако, несмотря на ясно выраженную волю населения, дебаты о целесообразности участия в интеграции продолжались (и продолжают до настоящего времени).

Консерваторы во главе с Маргарет Тэтчер, пришедшие к власти в 1979 г., исходили из того, что вопрос об участии или неучастии Великобритании в ЕС закрыт. Однако они не жалели времени и усилий, резко критикуя Сообщество и требуя его трансформации в сторону большей экономической свободы, меньшей бюрократизации и усиления роли национальных государств.

Исходя из философии экономического либерализма, правительство М. Тэтчер поддержало планы завершения строительства Единого внутреннего рынка, однако эта поддержка ограничивалась лишь мерами «негативной интеграции». Что касается «позитивной интеграции», то позиция Лондона, как правило, была крайне сдержанной. Великобритания возражала против любых изменений, которые могли усилить роль институтов сообществ и нарушить существовавшее в то время институциональное равновесие. В 1979–1984 гг. деятельность сообществ была осложнена длительной тяжбой с Лондоном по поводу размеров взноса Великобритании в бюджет ЕС. За этим конфликтом стояли принципиальные расхождения между Великобританией, стремившейся заморозить расширение сферы компетенции Сообщества, и ее партнерами, пришедшими к выводу о необходимости активизации политики ЕС и соответствующего увеличения собственных средств сообществ.

Принципиальная платформа британских консерваторов в отношении европейской интеграции была предельно ясно выражена М. Тэтчер в ее речи в Колледже Европы в Брюгге (Бельгия) в сентябре 1988 г. Британский премьер изложила пять «руководящих принципов будущей Европы»:

- Главное — это добровольное и активное сотрудничество независимых суверенных государств. Подавить нации и сосредоточить власть в центре европейского конгломерата невозможно. Европа действительно должна говорить одним голосом по многим вопросам, но для этого вовсе не нужно сосредоточивать власть в Брюсселе или поручать принятие решений бюрократии, которую никто не выбирал. Залогом успеха Европы, как и Великобритании, является рассредоточение власти.
- Вопросы политики ЕС должны находить практическое решение. Между тем общая сельскохозяйственная политика остается совершенно неэффективной и чрезмерно дорогостоящей.
- Римский договор был хартией экономической свободы. Поэтому политика ЕС должна поощрять свободное предприни-

мательство. Целями ЕС должны быть дерегуляция, свободные рынки, свобода выбора и сокращение государственного вмешательства. Вместо того чтобы обсуждать, нужно ли создавать Европейский центральный банк, надо сосредоточить усилия на практических вопросах обеспечения свободы движения товаров и услуг.

- Европа не должна быть «протекционистской».
- Европа должна сохранять надежную обороноспособность, которая обеспечивается НАТО.

Принципиальные различия позиций Великобритании и ее партнеров по ЕС закономерно привели к острым разногласиям в 1990–1991 гг. при подготовке Маастрихтского договора.

В конце концов Лондон снял свои возражения против создания Европейского Союза и согласился с его трехсекционной «архитектурой». Он приветствовал введение в текст основополагающих договоров принципа субсидиарности, рассматривая его исключительно как ограничение власти интеграционных институтов. В то же время британские консерваторы категорически возражали против любого упоминания в Договоре о европейской федерации как конечной цели интеграции. То, что в конечном счете федерация действительно не была упомянута, афишировалось Лондоном как крупный успех британской дипломатии. Однако во всех других вопросах англичанам пришлось пойти на уступки.

При обсуждении перспективы создания Экономического и валютного союза британское правительство первоначально пыталось убедить своих партнеров придерживаться принципа постепенности и создания не единой, а параллельной валюты, «твердого эку». Эта идея была решительно отклонена другими государствами. Британское правительство не решилось применить право вето, понимая, что в этом случае ее партнеры пойдут к Экономическому и валютному союзу без Великобритании, которая утратит какой бы то ни было контроль над валютной интеграцией. Поэтому, поставив свою подпись под Маастрихтским договором, оно настояло на принятии протокола, который разрешал Великобритании не участвовать в третьей стадии формирования ЭВС, если британское правительство и парламент не примут специального решения на этот счет.

Еще более острая ситуация возникла в сфере социальной политики. Британские консерваторы категорически отвергли Социальную хартию 1989 г. и воспротивились включению ее положений в основополагающие договоры. В течение нескольких лет, вплоть до вступления в силу Амстердамского договора, Хартия оставалась документом 11 государств — членов ЕС.

Ратификация Маастрихтского договора в британском парламенте сопровождалась острой политической борьбой: в ходе обсуждения было выдвинуто 600 поправок к предложенному правительством

законопроекту. И хотя договор был в конце концов ратифицирован, борьба продолжалась, в первую очередь внутри правящей консервативной партии. Сопротивление созданию ЭВС особенно обострилось после «черной среды» 1992 г., когда британский фунт стал жертвой масштабных валютных спекуляций и вышел из Механизма обменных курсов. В декабре 1994 г. среди консерваторов произошел раскол по вопросам европейской политики. Фракционеры обвиняли премьер-министра Джона Мейджора в том, что он пошел на недопустимые уступки брюссельской бюрократии. Это заставило британское правительство с еще большей осторожностью подходить к предложениям, направленным на развитие интеграции.

Жестоким ударом для Великобритании было опубликованное 26 марта 1996 г. заключение специалистов об опасности «коровьего бешенства» для здоровья людей, за которым последовал наложенный Европейской комиссией запрет на импорт британской говядины. Первой реакцией Лондона был полный отказ от сотрудничества с Европейским Союзом. На состоявшемся в июне того же года заседании Европейского совета во Флоренции был найден взаимоприемлемый компромисс. Европейская комиссия согласилась в принципе принять план постепенного снятия запрета. Однако не было установлено никаких дат, а Великобритания должна была принять более жесткие меры по уничтожению зараженного скота, чем она первоначально планировала. Этот эпизод еще раз продемонстрировал, насколько велика зависимость Великобритании от континентальной Европы и Европейского Союза.

В мае 1997 г. к власти в Великобритании пришло лейбористское правительство во главе с Тони Блэром. По своей сущности его политический курс в отношении ЕС не отличался от курса консерваторов. Новое британское правительство по-прежнему подчеркивало ключевую роль государств-наций в современной Европе и категорически отметало федералистские идеалы интеграции. Во всех сферах политики ЕС оно ставило во главу угла принцип субсидиарности и поддерживало принцип четкого разграничения трех опор Европейского Союза. Признавая необходимость большей гибкости в рамках ЕС, оно выступало за сохранение принципа единогласия при утверждении совместных акций в рамках продвинутого сотрудничества.

Лейбористское правительство уделяло пристальное внимание второй опоре. Оно подчеркивало ключевую роль НАТО в обеспечении обороны Западной Европы. По мнению Лондона, европейцам следовало взять на себя большее бремя ответственности в этой сфере. Их действия не должны никоим образом ослаблять НАТО. Поэтому создание чисто европейских оборонных структур является нецелесообразным. Как представлялось британскому правительству, оптимальным было бы сохранение и укрепление Западноевропейского

союза, который играет двоякую роль: с одной стороны, является «европейским устоем» НАТО, а с другой — служит оборонным компонентом ЕС. Коллективная оборона должна оставаться сферой исключительной ответственности НАТО, а ЗЕС должен наращивать свой оперативный потенциал в решении петербургских задач.

Однако были и некоторые важные отличия. Прежде всего лейбористы попытались восстановить доверие партнеров к своей стране, убедить их в преданности Великобритании идеалу интеграции. Лейбористское правительство демонстративно пересмотрело отношение прежнего правительства к Социальной хартии. По его инициативе положения Хартии были включены в текст Амстердамского договора. Правительство Т. Блэра поддержало и включение в Договор главы о занятости. Правда, по настоянию Лондона эти вопросы остались сферой применения принципа единогласия.

Вскоре после прихода к власти Т. Блэр стал заметно смещать акценты в отношении Великобритании к ОВПБ и подчеркивать целесообразность коллективных действий в этой области в свете фиаско, которое потерпел ЕС в Косово. Эта более конструктивная позиция позволила Лондону оказать определенное воздействие на последующую эволюцию второй опоры. В частности, формирование статуса Высшего представителя ЕС по ОВПБ шло под его заметным влиянием.

Крупной вехой в развитии европейской политики Великобритании стало ее председательство в ЕС в январе—июне 1998 г. Т. Блэр поставил своей задачей продемонстрировать, что Великобритания является сильным партнером в развитии европейской интеграции, и проявить в рамках ЕС инициативу, которую никогда не удавалось проявить предыдущим правительствам. Его усилия были сосредоточены на разработке новой экономической стратегии ЕС, скорейшем создании Европола, учреждении Европейского центрального банка и выборах его президента, начале переговоров со странами-кандидатами. В целом британское председательство было успешным. Оно помогло снять наложения, накопившиеся в отношениях между Великобританией и ее партнерами за долгие годы правления М. Тэтчер и ее преемника.

Хотя лейбористское правительство подтвердило принятое консерваторами решение временно воздержаться от участия в Экономическом и валютном союзе, и в этой области произошли заметные изменения. 27 октября 1997 г. министр финансов Г. Браун заявил, что его правительство считает благотворным для Европы и Великобритании успех единой валюты в рамках Единого внутреннего рынка. Однако, прежде чем присоединиться к ЭВС, оно намерено убедиться в том, что этот эксперимент действительно успешен и соответствует национальным интересам. Г. Браун сформулировал пять критериев, по которым Лондон собирался оценивать эффектив-

ность валютной интеграции. Он заявил, что в связи с важностью проблемы окончательное решение будет приниматься народами Великобритании в ходе референдума.

Неблагоприятная динамика обменного курса евро усилила скептическое отношение британской общественности к новой валюте. Вместе с тем правительство и деловые круги реалистически оценили большие успехи Экономического и валютного союза внутри зоны евро и стали постепенно склоняться к идее присоединения страны к ЭВС. Т. Блэр и его министры неоднократно заявляли, что присоединение Великобритании является лишь вопросом времени. Повидимому, референдум по этому вопросу станет еще одной лакмусовой бумажкой «европейского призвания» Великобритании.

Ирландия

По многим причинам Ирландия не была среди государств-основателей сообществ.

Первой причиной была сильнейшая экономическая зависимость от Великобритании. Пока Великобритания оставалась вне ЕС, Ирландия не имела иного выбора, кроме как следовать ее примеру. Как только Великобритания подала заявление о вступлении в ЕС, Ирландия должна была сделать то же самое.

Второй причиной был необычный курс Ирландии в европейской политике. Несмотря на постоянное давление со стороны США и Великобритании, Ирландия в течение всей Второй мировой войны сохраняла нейтралитет. После войны она не присоединилась к НАТО. Это объяснялось главным образом глубочайшими политическими противоречиями в англо-ирландских отношениях. Раздел страны после провозглашения независимости Ирландии был настоящей травмой для ирландского народа. В стране возникло мощное движение за воссоединение страны, имевшее ярко выраженную антибританскую направленность.

С момента учреждения ЕС все основные политические партии Ирландии с энтузиазмом относились к перспективе присоединения, как только позволят экономические и политические условия. В их представлении участие в ЕС должно было помочь стране решить две взаимосвязанные задачи: избавиться от экономической отсталости и удушающей зависимости от Великобритании. В референдуме 1972 г. приняли участие 71% избирателей. 83% из них высказались в пользу присоединения к ЕС. Надеждам ирландцев было суждено сбыться.

Ирландия в огромной степени выиграла от участия в ЕС. По словам ирландского министра иностранных дел, в 1973–1997 гг. Ирландия получила от Сообщества 21 млрд. ирландских фунтов. Особенно значительным было воздействие переводов из структур-

ных фондов и Фонда сплочения. В 1989–1999 гг. они были источником 2,5% ВВП. К этому необходимо добавить благоприятное воздействие высоких цен на сельскохозяйственную продукцию. С учетом этого фактора благодаря участию в ЕС ВВП Ирландии в 1996 г. увеличился на 4,5%. Кроме того, Ирландия получила из бюджета Сообщества около 400 млн. ирландских фунтов на цели развития районов, граничащих с Северной Ирландией. Но самое главное состояло в том, что Ирландия получила доступ к 380 млн. потребителей в странах ЕС и смогла наилучшим образом воспользоваться этой возможностью. Если в 1973 г. уровень экономического развития Ирландии составлял 58% среднего уровня ЕС, то к 1998 г. он вырос до 90% (Nickoll William and Salmon Trevor C. Understanding the European Union. — Harlow, 2001. — P. 437).

Не приходится удивляться тому, что Ирландия всегда была среди тех государств, которые наиболее активно выступали за дальнейшее развитие интеграции и усиление интеграционных институтов. Как и малые государства Бенилюкса, она стремилась к углублению «метода сообществ» и его распространению на новые сферы деятельности. Она с подозрением относилась к любым попыткам активизации межправительственного подхода, особенно к тем инициативам, которые, по мнению Ирландии, могли привести к установлению «директората» крупных государств. В свете этого понятна неприязнь Ирландии к проектам Европы «двух уровней», или «нескольких скоростей». При обсуждении вопросов расширения ЕС на восток Ирландия подчеркивала необходимость сохранения *acquis communautaire* и борьбы с любыми попытками превратить ЕС в зону свободной торговли.

Ирландия была энергичным сторонником валютной интеграции. В этой области наиболее наглядно проявилась роль ЕС в укреплении экономической самостоятельности Ирландии. В 1979 г. страна присоединилась к Европейской валютной системе. Это означало разрыв с английским фунтом стерлингов, к которому национальная валюта была привязана в течение 150 лет. При создании Экономического и валютного союза правительство Ирландии, тщательно взвесив все «за» и «против», пришло к выводу, что Ирландия может присоединиться к ЭВС вне зависимости от позиции Великобритании. В результате Ирландия стала одним из государств-основателей ЭВС, а Великобритания осталась за его пределами.

Одним из наиболее сложных для Ирландии вопросов было политическое сотрудничество, особенно сотрудничество в сфере безопасности. Дело в том, что конституция страны прямо запрещает любое ограничение прав ирландского правительства в области внешней политики. Политика нейтралитета и неучастия в каких бы то ни было военно-политических альянсах глубоко укоренилась в общественном сознании и политической культуре ирландцев.

Психологически главный смысл этой политики в понимании ирландцев заключался в утверждении их независимости от Великобритании.

Поэтому начиная с референдума 1972 г. обсуждение этого аспекта интеграции проходило с большими сложностями. Обосновывая целесообразность ратификации Маастрихтского договора, ирландское правительство делало упор на том, что общая внешняя политика и политика безопасности строится на исключительно межправительственной основе, причем в Договоре прямо говорится о том, что он не ставит под вопрос особый характер политики безопасности и обороны некоторых государств-членов. Этот довод был принят политическими партиями и общественностью Ирландии. Естественно, что он предопределил позицию правительства по вопросам ОВПБ — Ирландия неизменно стояла на позициях строгого соблюдения межправительственного подхода.

Тем не менее в практических вопросах наблюдалась определенная эволюция. Ирландия, в частности, приняла статус наблюдателя в Западноевропейском союзе и стала регулярно участвовать в заседаниях его руководящих органов. Опираясь на свой опыт участия в миротворческих операциях ООН, Ирландия решила принять ограниченное участие в реализации петербургских задач. В частности, 50 ирландских военнослужащих приняли участие в операциях KFOR в бывшей Югославии, несмотря на то что эти операции проводились под эгидой НАТО.

Что касается политической составляющей ОВПБ, то в этой области правительству Ирландии было легче участвовать в инициативах ЕС. Оно поддержало идею более широкого применения принципа квалифицированного большинства, создания поста Высокого представителя по вопросам ОВПБ и специального подразделения внутри секретариата Совета ЕС.

В области третьей опоры Ирландия поддерживала идею коммунизации политики иммиграции, выдачи виз и предоставления убежища. Однако в силу своего географического и политического положения она была вынуждена воспользоваться исключением и не участвовать в соответствующих разделах Договора. Дело в том, что Великобритания решила сохранить национальный контроль на своих границах. Это поставило Ирландию перед нелегким выбором. Она могла либо сохранить свободу движения людей в рамках «общей зоны путешествий» с Великобританией, либо пожертвовать этой свободой и присоединиться к «шенгенской» зоне. С учетом своей специфики, в частности проблемы Северной Ирландии, Дублин был вынужден избрать первый вариант. Особое положение Ирландии и Великобритании в области свободного передвижения людей было зафиксировано в двух специальных протоколах к Амстердамскому договору.

Дания

Наряду с Великобританией, Дания является для других государств-членов «партнером поневоле». Это объясняется объективной противоречивостью ее положения в Европе.

Дания, как и страны Бенилюкса, входит в число малых государств, традиционно страдавших от военного противостояния Франции и Германии. На протяжении последней трети XIX и первой половины XX столетия Германия нависала над своим маленьким северным соседом, по существу лишая его каких-либо гарантий политической самостоятельности и военной безопасности. Это, казалось бы, должно было содействовать участию Дании в ЕС. В пользу интеграции говорила и экономическая заинтересованность Дании в развитии торговли с Германией.

Однако, в отличие от стран Бенилюкса, самоидентификация Дании и ее интересы выходят за пределы континентальной Европы. Во многих отношениях — историческом, этническом, культурном, политическом и экономическом — Дания является органической частью Скандинавии. В период становления ЕОУС Дания вела переговоры с другими северными странами о создании Северного таможенного союза и Северного оборонительного союза. Хотя эти переговоры оказались безуспешными, Дания стала участником Паспортного союза и полноправным членом Северного Совета — межправительственной организации, созданной в 1952 г. В свете этого понятно, почему северное направление внешней политики является для Дании не менее важным, чем южное.

В области безопасности Дания всегда полагалась на Организацию Североатлантического договора, считая гарантии и механизм НАТО вполне достаточными с точки зрения национальных интересов.

Экономически ее главным партнером была Великобритания. Неудивительно, что в конце 50 — начале 60-х годов Дания следовала в фарватере британской политики в отношении сообществ. Она активно поддерживала предложение о создании зоны свободной торговли внутри Организации европейского экономического развития. Дания была в числе основателей ЕАСТ. Когда же Великобритания подала заявление о приеме в ЕС, Дания немедленно последовала ее примеру.

Мотивы датского участия в европейской интеграции всегда были и остаются преимущественно экономическими: как и Великобритания, она не может позволить себе остаться вне Единого внутреннего рынка стран континентальной Европы. Что касается остальных аспектов интеграции, то Дания проявляет большую заинтересованность в развитии тех из них, в которых сама она ушла вперед по сравнению со своими партнерами. Это развитие Единого внутреннего рынка, охрана окружающей среды, устойчивое развитие, соци-

альная политика и занятость, демократичность институтов власти. В этих вопросах она выдвигает далеко идущие инициативы и настойчиво продвигает их в институтах ЕС. В других вопросах Дания либо пассивна, либо по тем или иным соображениям отстаивает свою особую позицию и тормозит коллективное продвижение вперед. Дания была пионером исключений из основополагающих договоров, добившись еще при принятии Единого европейского акта так называемой датской оговорки, которая позволяет государствам-членам сохранять национальные стандарты охраны окружающей среды, если они выше, чем стандарты ЕС.

Понятно, что Дания не была среди энтузиастов создания Европейского Союза. Маастрихтский договор выдвинул перед ней целый ряд новых обязанностей, которые были, мягко говоря, ненужными с точки зрения узкопонимаемых национальных интересов.

Правительство Дании активнейшим образом выступило за укрепление компетенции Сообщества в области социальной политики и охраны окружающей среды. К этому по существу и свелся положительный вклад Дании в разработку Договора о Европейском Союзе.

Поначалу правительство Дании поддержало также проект создания Экономического и валютного союза, видя в нем естественное продолжение и завершающий элемент Единого внутреннего рынка. Оно считало, что ЭВС, построенный на строгих критериях конвергенции, поможет сдерживать инфляцию. Датчане поддерживали создание Европейского центрального банка в надежде, что он будет способствовать преодолению засилья Бундесбанка в Европейской валютной системе. Одновременно Дания согласилась с предложением Франции о том, чтобы среди целей ЭВС были достижение полной занятости и устойчивое развитие.

В 90-е годы экономика Дании в большей мере соответствовала критериям конвергенции, чем экономика большинства государств — членов ЕС. Вместе с тем датское правительство проявило дальновидность, предвидя, что такое явное нарушение национального суверенитета, как отказ от национальной валюты, может оказаться неприемлемым для общественного мнения страны. В процессе переговоров относительно Маастрихтского договора оно добилось принятия протокола, который давал Дании право не участвовать в третьей фазе создания ЭВС. Референдум, состоявшийся в июне 1992 г., привел к тому, что Дания действительно оказалась за пределами зоны евро.

Причиной отрицательного результата референдума (50,7% — против, 49,3% — за) был не только евро. В новом договоре датских избирателей беспокоила прежде всего возможность утраты демократических достижений, которая не могла быть восполнена далеким от них и неэффективным Европейским парламентом. Они считали ненужным создание политического союза, который не имел ничего общего с понятным и полезным Единым внутренним рынком. В то

же время они были недовольны тем, что Договор оказался недостаточно продуктивным в области охраны окружающей среды и социальной политики. У многих сложилось впечатление, что Договор открывал двери для неконтролируемой иммиграции. И наконец, на уровне обыденного сознания общая внешняя политика и политика безопасности ассоциировались у молодых датчан с европейской армией, командовать которой будут немцы.

«Отрицательный мандат» референдума определил сложности, с которыми столкнулось правительство Дании при реализации Договора о Европейском Союзе. Первоначально она выступала против изменения формата европейского политического сотрудничества и распространения компетенции Европейского Союза на сферу безопасности. Это объяснялось главным образом традиционным взглядом на НАТО как единственного и достаточного гаранта безопасности Западной Европы. Дания не была членом ЗЕС и противилась усилению связей этой организации с Европейским Союзом. Однако последующее развитие событий заставило Данию занять более гибкую позицию. Она получила статус наблюдателя в ЗЕС и, по-прежнему выступая против слияния ЕС и ЗЕС, сняла свои возражения против развития связей между двумя организациями. Она направила своих военнослужащих в Югославию для участия в операциях IFOR и SFOR.

Дания неизменно подчеркивает необходимость строгого соблюдения межправительственного подхода в вопросах второй опоры. Особенно пристальное внимание она уделяет гарантиям прав тех государств, которые решат не участвовать в совместных акциях. Главным образом в этих целях она требует сохранения всех полномочий в этой области за Советом ЕС.

Тот же акцент на межправительственном сотрудничестве характерен и для датской позиции по вопросам третьей опоры. Особое беспокойство вызвал у Копенгагена вопрос о гражданстве и потенциальная возможность использования этого института для подрыва национального суверенитета. Под давлением Дании понятие гражданства было уточнено в Амстердамском договоре. При этом было прямо указано, что гражданство ЕС дает гражданам национальных государств — членов ЕС дополнительные права и защиту, но не заменяет собой национальное гражданство.

Не подлежит сомнению искренность озабоченности датской общественности демократическим дефицитом в системе Европейского сообщества и Европейского Союза. Однако те решения, которые предлагаются датчанами, идут вразрез с логикой интеграции и позицией других государств-членов. Политические силы Дании считают, что единственным надежным орудием демократического контроля над интеграционными процессами являются национальные парламенты. Характерно, что Верховный суд Дании в

полном противоречии с принципом первичности права сообществ считает, что в случае выявления несоответствия между Конституцией Дании и правом сообществ решающее слово принадлежит датским судам, а не Суду ЕС.

9.3. ГОСУДАРСТВА ВТОРОГО И ТРЕТЬЕГО РАСШИРЕНИЙ

Европейские сообщества были созданы государствами, находившимися примерно на одном и том же уровне социально-экономического развития, построенными на базе одной и той же социально-экономической модели. В принципе они имели совпадающие или по крайней мере сходные интересы.

Первое расширение ЕС вовлекло в круг европейской интеграции страны, по природе своей идентичные странам «шестерки», но имевшие иные политические интересы, во многом расходившиеся с интересами государств-основателей. Поэтому процесс интеграции осложнился.

В ходе второго и третьего расширений в состав Сообщества вошли государства, которые в политическом отношении были «большими роялистами, чем сам король». Они проявляли не меньшую заинтересованность в развитии интеграции, чем государства-основатели. Проблема состояла в том, что все они только что освободились от антидемократических диктаторских режимов. По уровню своего социально-экономического развития, прочности демократических порядков, степени развитости гражданского общества и рыночной экономики они намного отставали от государств-основателей и государств первого расширения. С их появлением политический импульс европейской интеграции заметно усилился, но Сообществу пришлось приложить значительные материальные усилия для того, чтобы помочь новым государствам — членам ЕС добиться ускорения социально-экономического развития.

Греция

Присоединение Греции к процессу европейской интеграции было осложнено целым рядом объективных факторов. Во-первых, этому мешала ее политико-географическая удаленность: после возникновения социалистических режимов на Балканах Греция оказалась отрезанной от Западной Европы. Во-вторых, сказывалась и сложная история Греции, долгое время находившейся под гнетом Османской империи. Это определило существенные отличия ее социально-экономического устройства и политической культуры от западноевропейских образцов. В-третьих, Греция вышла из Второй мировой войны в состоянии острейшего противостояния различных

политических сил, которое в конечном счете приняло форму гражданской войны. В-четвертых, имея дело с Грецией, и США, и государства Западной Европы должны были считаться с перманентным антагонизмом Греции и Турции.

Тем не менее логика холодной войны делала политически целесообразным преодоление этих особенностей и включение Греции в западные союзы. Поэтому Греция была среди основателей ОЕЭС, в 1949 г. присоединилась к Совету Европы, а в 1952 г. — к НАТО. Греция никогда не была участницей ЕАСТ, а с самого начала сделала ставку на теснейшее сотрудничество с ЕС. Ее главным мотивом был расчет на укрепление внутривнутриполитической стабильности и преодоление сильного влияния коммунистической партии и ее союзников. Кроме того, Греция рассчитывала на получение экономических преимуществ в результате присоединения к общей сельскохозяйственной политике, привлечения государственных субсидий и частных инвестиций из стран «шестерки».

В 1959 г. Греция обратилась к ЕС с просьбой о заключении соглашения об ассоциации, которое и было подписано в 1961 г. Обе стороны рассматривали его как шаг к присоединению Греции к ЕС. Однако прежде необходимо было добиться сближения уровней экономического развития. Успешно начавшееся развитие отношений было прервано приходом к власти в Греции в 1967 г. режима «черных полковников». Сообщества немедленно заморозили все связи с Афинами.

В июне 1974 г. военная хунта была свергнута. Пришедшее к власти консервативное правительство сразу же заявило о своем намерении добиваться вступления в ЕС. В июне 1975 г. Греция подала официальное заявление о присоединении.

На пути Греции в Европейские сообщества были по-прежнему экономическая отсталость, социальные и культурные отличия от Западной Европы и соперничество с Турцией. Европейская комиссия в осторожной форме выразила свои сомнения в возможности немедленного присоединения Греции к ЕС. Однако политическая заинтересованность сторон была настолько велика, что Совет решил немедленно приступить к переговорам. В мае 1979 г. договор о присоединении был подписан и 1 января 1981 г. вступил в силу.

История участия Греции в деятельности Европейских сообществ и Европейского Союза была весьма неровной. Буквально через десять месяцев после вступления в силу договора о присоединении к власти в Греции пришло правительство ПАСОК во главе с Андреасом Папандреу. На предыдущих этапах эта партия выступала против участия Греции в европейской интеграции под предлогом того, что интеграция несовместима с национальным суверенитетом. Став правящей партией, ПАСОК, естественно, должна была занять более взвешенную позицию. Греция осталась в составе ЕС, однако

при правительстве социалистов ее деятельность на этом направлении не отличалась особой активностью. Представители Греции возражали, в частности, против любых шагов, ведущих к политическому союзу или даже усилению европейского политического сотрудничества.

Политические установки Греции в отношении европейской интеграции радикально изменились после прихода к власти в Афинах Новой демократической партии. В ходе разработки Маастрихтского договора новые руководители Греции заявили о своей приверженности федералистскому идеалу интеграции и выступили за ее дальнейшее развитие на всех направлениях. Одновременно они настойчиво подчеркивали необходимость сохранения равенства всех государств-членов и выступали против любых тенденций перехода к Европе «нескольких скоростей».

Этот принципиальный подход особенно рельефно проявился в отношении Греции к Экономическому и валютному союзу. Хотя Греция была явно не готова к вступлению в него, греческое правительство добивалось смягчения критериев конвергенции, с тем чтобы позволить всем без исключения государствам — членам ЕС перейти к единой валюте одновременно.

Греция активно поддержала движение к политическому союзу, в котором она видела орудие укрепления демократии внутри ЕС и поддержки реформ в странах Восточной Европы. Она выступала за предельно широкий мандат общей внешней политики и политики безопасности, вплоть до совместной охраны внешних границ ЕС и принятия государствами-членами обязательств о взаимопомощи. Смысл этой позиции был ясен: Греция стремилась обезопасить себя от военной угрозы со стороны Турции и хаоса в бывшей Югославии. Греция выступала за включение в круг ОВПБ вопросов обороны и постепенное включение ЗЕС в состав ЕС. Посредством жесткого политического давления Греция добилась своего приема в ЗЕС, выиграв тем самым еще одно очко в соперничестве с Турцией, которая, не будучи членом ЕС, не могла рассчитывать на участие в этой организации. Вместе с тем Греция считала, что ее интересам не соответствует назначение Высокого представителя по вопросам ОВПБ, и предлагала сохранить руководство этим направлением деятельности за уже существующими институтами и органами ЕС.

Греция была среди тех стран, которые ставили во главу угла создание «Европы людей», укрепление гражданства ЕС и защиту фундаментальных прав на уровне сообществ. Одновременно она выступала за всемерное усиление механизма сплоченности государств — членов ЕС и расширение помощи относительно отсталым странам.

Что касается институциональной реформы, то Греция, как малая страна, выступала против любых попыток уменьшить роль Евро-

пейской комиссии, в частности против отхода от принципа ее исключительной законодательной инициативы. Она отстаивала существовавшую систему распределения голосов в Совете и сложившуюся систему председательства. Греция поддерживала расширение сферы совместного решения Совета и Парламента. Она была сторонницей наделения Комиссии правом законодательной инициативы в вопросах третьей опоры и включения этих вопросов в круг юрисдикции Суда ЕС.

В отличие от Ирландии, Греция не смогла в полной мере воспользоваться преимуществами европейской интеграции и нередко вызывала раздражение других государств-членов своим стремлением использовать Сообщество для решения своих узконациональных проблем, в первую очередь в отношениях с Турцией. Греция остается в числе наименее развитых стран ЕС. В 1998 г. Комиссия была вынуждена констатировать, что ни по одному показателю — ни по уровню инфляции, ни по размерам бюджетного дефицита, ни по волатильности обменного курса, ни по уровню процентных ставок — Греция не соответствовала критериям конвергенции. Естественно, что, несмотря на свое желание быть среди основателей ЭВС, Греция не вошла в их число.

Положение изменилось лишь в самые последние годы. Греция смогла переломить хронические неблагоприятные тенденции в бюджетной и денежно-кредитной сферах и выйти на уровень критериев конвергенции по всем показателям, кроме размеров государственного долга. 1 января 2001 г. Греция стала частью зоны евро.

Португалия

Положение Португалии в послевоенной Европе было во многих отношениях уникальным. Как и Греция, Португалия была страной с богатым историческим прошлым и отсталой экономикой. Начиная с 1932 г. в Португалии существовал диктаторский режим, идейной основой которого был крайний национализм. Одной из его главных забот было сохранение обширной колониальной империи, даже после того, как рухнули колониальные империи других западноевропейских государств.

Поскольку диктатура Салазара не запятнала себя кровавыми репрессиями, по крайней мере в метрополии, США и страны Западной Европы относились к ней терпимо. Португалия не была приглашена в Совет Европы, но с учетом ее стратегического положения была одним из государств — основателей НАТО. Она вошла и в состав ОЕЭС.

Характерной чертой экономического положения Португалии была сильная зависимость от торговли с Великобританией. Поэтому Португалия точно следовала всем зигзагам британской политики.

Она охотно присоединилась к ЕАСТ, поскольку межправительственный подход гораздо больше импонировал Лиссабону, чем интеграционный эксперимент в рамках ЕС. После того как Великобритания подала заявление о присоединении к ЕС, Португалия также была вынуждена искать пути развития отношений с «шестеркой». В июле 1972 г. Португалия в числе других государств — членов ЕАСТ подписала соглашение о создании зоны свободной торговли с ЕС.

Позиция Португалии в отношении ЕС и политика ЕС в отношении Португалии коренным образом изменились после революции 25 апреля 1974 г., которая, с одной стороны, открыла путь демократии внутри страны, а с другой — положила конец португальскому колониализму. ЕС откликнулась на это событие немедленным предоставлением экономической помощи и рядом торгово-политических уступок. Обе стороны видели в развитии двустороннего сотрудничества гарантию демократии в Португалии и стремились к его ускоренному развитию. В марте 1977 г. Португалия подала заявление о присоединении к ЕС. Через год начались переговоры об одновременном вступлении Португалии и Испании. Договор о присоединении был подписан в июне 1985 г. и вступил в силу 1 января 1986 г.

Участие Португалии в ЕС было несомненным успехом. Оно способствовало укреплению политической демократии, быстрому развитию общественной инфраструктуры и достижению темпов экономического роста, заметно превышавших средние по ЕС в целом. Однако, по мнению наблюдателей, в европейской политике Португалии сказываются и два отрицательных фактора: пережитки национализма в общественном сознании и индифферентность значительной части населения. Эти факторы определяют некоторую сдержанность в поведении Португалии в рамках ЕС.

Демократическая Португалия, безусловно, предана идеалам интеграции. Однако эта преданность выражается в консервативном стремлении сохранить статус-кво, в том числе собственное положение в системе ЕС. В соответствии с этим подходом Португалия выступала против любой постоянной дифференциации государств — членов ЕС: в случае, если выявлялась неспособность отдельных государств справиться со своими обязанностями в той или иной области, исключения должны были носить ограниченный и временный характер. Как и Греция, Португалия выступала за абсолютное соблюдение принципа равенства государств-членов.

В вопросах институциональной реформы Португалия выступала за максимальное сохранение сложившейся системы, соглашаясь лишь на ограниченное расширение голосования на основе большинства голосов и сферы совместного решения Совета и Парламента.

В области общей внешней политики и политики безопасности Португалия настаивала на ее строго межправительственном харак-

тере. Она не соглашалась с распространением на эту сферу принципа голосования на основе квалифицированного большинства. Она выступала против учреждения поста Высокого представителя, видя в этом ослабление роли и ответственности национальных государств. Португалия достаточно отчетливо проявляла свою проатлантическую ориентацию и выступала за ограничение сферы действия ОВПБ и против включения в круг компетенции ЕС вопросов обороны.

Осторожную позицию занимала Португалия и в вопросах третьей опоры. Допуская возможность передачи некоторых вопросов политики иммиграции, выдачи виз и предоставления убежища в ведение Сообщества, Португалия считала целесообразным строить сотрудничество между полицейскими органами на сугубо межправительственной основе.

По понятным причинам Португалия активно поддержала создание Фонда сплоченности, расширение компетенции Сообщества в области занятости и борьбы с социальным отчуждением. Она с одобрением отнеслась к укреплению института гражданства ЕС.

Постоянной чертой политики Португалии всегда было опасение оказаться исключенной из тех или иных областей деятельности Сообщества. Серьезным испытанием ее способности быть на уровне углубляющейся интеграции стало создание Экономического и валютного союза. Для того чтобы добиться соответствия критериям конвергенции, правительство Португалии начиная с 1990 г. проводило политику жесткой бюджетной дисциплины. Ее итогом было то, что к 1998 г. Португалия имела необходимые показатели во всех областях, за исключением государственного долга. В связи с явной тенденцией к его снижению Португалия стала одним из основателей ЭВС.

Испания

История отношений Испании с Европейскими сообществами наполнена подлинным драматизмом.

В течение многих лет Испания была практически исключена из жизни Западной Европы. Она не была допущена ни в ООН, ни в программу помощи по «плану Маршалла», ни в ОЕЭС, ни в Совет Европы, ни в НАТО. Испания не была приглашена и к участию в европейской интеграции. Причиной было существование в стране антидемократического франкистского режима, поддерживавшего во время Второй мировой войны теснейшие связи с «державами оси».

В середине 60-х годов в Испании появились первые признаки перемен. Правящие круги пришли к выводу о необходимости модернизации, которая в их представлении была равнозначна европеизации. Сотрудничество с Европой представлялось им наилучшим путем завоевания доступа к мировым рынкам, в первую очередь к

рынкам капиталов и рынкам сельскохозяйственной продукции. В 1970 г. Испании удалось добиться подписания преференциального соглашения с ЕС. В Брюсселе подчеркивали сугубо экономический характер соглашения, в Мадриде его рассматривали как прорыв в развитии политических отношений с интегрированной Европой. После первого расширения ЕС соглашение не было возобновлено.

Поворотным пунктом в отношениях между Испанией и Европейскими сообществами стала смерть генерала Франко в ноябре 1975 г. Уже в феврале 1976 г. правительство Испании заявило о своем желании вступить в ЕС. Это стремление было положительно встречено в Брюсселе. Правительство Испании направило свое официальное заявление о присоединении 28 июля 1977 г. После продолжительных переговоров был подписан договор о присоединении, вступивший в силу 1 января 1986 г. Это событие встретило единодушную поддержку всех политических сил.

Так началось участие Испании в европейской интеграции. В течение нескольких лет из страны-изгоя она превратилась в одного из самых ярких и сильных членов Сообщества. Преимущества Единого внутреннего рынка и финансовая помощь ЕС позволили стране сделать огромный шаг вперед в своем социально-экономическом развитии, в укреплении политической демократии. Как государство — член ЕС Испания добилась впечатляющего роста международного престижа.

Испания имеет четкую программу развития европейской интеграции, которую она последовательно отстаивает на всех уровнях институциональной структуры ЕС. Во многих вопросах позиция Испании отличается большей глубиной и проработкой по сравнению с аналогичными предложениями других стран. По существу, она является сейчас наиболее сильным и авторитетным выразителем интересов менее развитых стран ЕС.

Испания внесла существенный вклад в разработку ряда ключевых положений Маастрихтского договора. Среди них — институт гражданства ЕС. Представители Испании подчеркивали во время межправительственной конференции, что Сообщество слишком долго занималось исключительно экономическими вопросами. Настало время наделить граждан государств — членов ЕС особыми правами и обязанностями, которые являются специфическими для самой природы Европейского Союза. Центральное место среди этих прав занимают право свободного передвижения, право свободного выбора места жительства и право обосновываться в любой стране ЕС по своему выбору. Эти основные права будут дополнены другими по мере того, как будет расширяться компетенция Сообщества в области социальной политики, образования, здравоохранения, охраны окружающей среды и защиты прав потребителя.

По мнению Испании, важнейшим аспектом социальной справедливости является устранение существенного экономического неравенства между странами и регионами ЕС. Угрожая заблокировать продвижение на других направлениях, Испания добилась согласия своих более богатых партнеров на создание Фонда сплоченности в преддверии Экономического и валютного союза, который мог еще более усугубить проблему неоднородности ЕС. С учетом достигнутого Испания дала свое согласие на создание ЭВС.

Испания выразила свою твердую поддержку федералистского идеала интеграции. В связи с этим она проявила настороженность в отношении принципа субсидиарности, подчеркивая, что наднациональность означает не отказ от суверенитета, а его реализацию совместно с другими государствами. Как и малые государства, Испания выступила за сохранение сложившейся институциональной структуры ЕС.

Испания заняла далеко идущие позиции в области ОВПБ. Она предлагала включить в круг компетенции ЕС все аспекты безопасности, включая оборону. Конечной целью в этой области, по мнению Мадрида, является переход к единой внешней политике и политике безопасности. Вместе с тем правительство Испании проявляло понимание того, что эта цель не осуществима ни в ближайшей, ни в среднесрочной перспективе. Поэтому в течение переходного периода должно существовать разделение ответственности между ЗЕС и НАТО.

Эти принципиальные позиции Испании получили дальнейшее развитие в ходе подготовки Амстердамского договора. В частности, Испания предложила сделать еще один шаг вперед в утверждении гражданства ЕС и установить, что, если какое-либо государство-член систематически нарушает права человека и принципы демократии, его членство в ЕС может быть приостановлено. Это предложение было принято партнерами Испании по ЕС.

Испания предлагала продвинуться вперед и в вопросах политики сплоченности. По ее мнению, в основополагающие договоры и практическую деятельность ЕС должны быть введены принципы «дополнительности ресурсов» и «достаточности средств». Конкретно речь шла о следующем: расширение ЕС на восток, говорили испанцы, должно финансироваться за счет дополнительных ресурсов, а не сокращения финансирования менее развитых государств — членов ЕС. Они обосновывали свою позицию тем, что выигрыш от расширения получают все государства-члены, в первую очередь наиболее развитые. Кроме того, в данном и других подобных случаях должно быть соответствие между предлагаемыми целями политики ЕС и средствами, необходимыми для их достижения.

Испания занимала ясную позицию относительно большей гибкости европейской интеграции. Она исключала переход к «Европе а ля карт». Признавая объективный характер дифференциации, она

выступала за то, чтобы эта проблема решалась путем установления более продолжительных переходных периодов, а не размыта *acquis communautaire*.

На новом этапе Испания сохраняла свою настороженность в отношении институциональной реформы. Она добивалась сохранения прерогатив Европейской комиссии, в частности передачи некоторых ее функций специализированным агентствам. Что касается Совета, то Испания допускала возможность более широкого использования принципа квалифицированного большинства, но считала некоторые области слишком важными для того, чтобы отказываться от принципа единогласия. К числу таких областей испанцы относили источники первичного права сообществ, вопросы собственных средств Сообщества, проблему расширения, бюджет, охрану окружающей среды и так называемые квазиконституционные вопросы. Как одна из крупнейших стран ЕС, Испания поддерживала предложения относительно учета численности населения при распределении голосов в Совете.

Любопытно, что из принципиальных соображений Испания возражала против создания поста Высокого представителя по вопросам ОВПБ, на который впоследствии был назначен испанец Хавьер Солана. Причина заключалась в том, что, по мнению Испании, неизбежно возникновение противоречий между ОВПБ и внешними отношениями Сообщества. Для разрешения этих противоречий испанцы считали необходимым сближать первую и вторую опоры. Создание поста Высокого представителя, по их мнению, напротив, увековечивает и обостряет противоречия между ними.

9.4. ГОСУДАРСТВА ЧЕТВЕРТОГО РАСШИРЕНИЯ

Участниками четвертого расширения были Австрия, Швеция и Финляндия. Их вступление в ЕС стало возможным в результате окончания холодной войны.

С точки зрения уровня социально-экономического развития, прочности рыночной экономики, гражданского общества и политической демократии эти страны были не только идентичны «двенадцати», но и превосходили большинство из них.

Главными экономическими партнерами Австрии, Швеции и Финляндии всегда были страны ЕС. Еще в начале 70-х годов все три государства подписали с ЕС соглашения о свободной торговле. Тем не менее в течение нескольких десятилетий ни та, ни другая сторона не проявляли готовности к более тесному сближению. Более того, вступление Австрии, Швеции и Финляндии в ЕС считалось немыслимым.

Причина состояла в том, что все три государства, каждое в силу своих особых причин, твердо придерживались принципа нейтралитета.

Соблюдение нейтралитета было высшим приоритетом их внешней политики, более важной задачей, чем любая другая. Это априори исключало их участие в европейской интеграции. Как заявил однажды официальный представитель Австрии, «интеграция в реальном смысле этого слова и с учетом тех требований, которые она подразумевает в институциональной сфере, несовместима со статусом постоянного нейтралитета» (*Nickoll William and Salmon Trevor C. Understanding the European Union. — Harlow, 2001. — P. 492*). Такой же позиции придерживались и руководители Финляндии и Швеции, вне зависимости от их партийной принадлежности.

Понимая, какие ограничения нейтралитет накладывает на политику трех стран, государства — члены ЕС, в свою очередь, не желали, чтобы их присутствие в Сообществе сдерживало развитие интеграции, особенно в институциональной сфере.

Главным источником нейтралитета трех государств было их особое положение в соперничестве двух противоположных общественных систем и военно-политических блоков. Поэтому их политика, в том числе и отношение к европейской интеграции, резко изменилась с началом перестройки в Советском Союзе, падением Берлинской стены и особенно с исчезновением реального социализма сначала в странах Восточной Европы, а затем и СССР.

Окончание холодной войны сделало присоединение нейтральных стран к ЕС возможным. Углубление интеграции, в частности завершение строительства Единого внутреннего рынка и перспектива создания Экономического и валютного союза, превратило эту возможность в необходимость.

Первоначально реализация перспективы присоединения Австрии, Швеции и Финляндии к ЕС столкнулась с силой инерции и с той, и с другой стороны. Председатель Европейской комиссии Ж. Делор попытался найти паллиативное решение проблемы участия этих стран в Едином внутреннем рынке ЕС. По его предложению было решено создать Европейское экономическое пространство, которое объединило бы на определенных условиях страны ЕС и страны ЕАСТ экономически. По замыслу Ж. Делора, экономические преимущества, которые должны были получить страны ЕАСТ, в том числе Австрия, Швеция и Финляндия, должны были снять вопрос об их присоединении. Как считал Ж. Делор и другие руководители ЕС, в случае полномасштабного присоединения этих стран груз их традиционного нейтралитета помешал бы «двенадцати» начать осуществление общей внешней политики и политики безопасности и двигаться дальше в направлении политического союза.

Этот замысел не был осуществлен. Европейское экономическое пространство было действительно создано. Однако для Австрии, Швеции и Финляндии оно было не заменителем членства в ЕС, а, напротив, средством ускорения их присоединения к Сообществу. Все

три страны подали соответствующие официальные заявления (Австрия — 17 июля 1989 г., Швеция — 1 июля 1991 г., Финляндия — 18 марта 1992 г.). Одновременно в штаб-квартиру Европейского Союза поступили заявления и от других членов ЕАСТ — Швейцарии (май 1992 г.) и Норвегии (ноябрь 1992 г.). По мере того как в Западной Европе все глубже осознавали истинные масштаб и характер перемен, опасения относительно «нейтрализма» трех будущих государств-членов постепенно ослабевали. Все три государства заявили о том, что они принимают в полном объеме положения Договора, касающиеся общей внешней политики и политики безопасности. Одновременно в ряде своих заявлений Комиссия подчеркивала, что возникающие в связи с этим проблемы не являются непреодолимыми. На заседании Европейского совета в Эдинбурге в декабре 1992 г. было решено начать переговоры со странами-кандидатами 1 февраля 1993 г., не дожидаясь окончания ратификации Маастрихтского договора, как первоначально предполагалось.

Переговоры закончились в рекордно короткие сроки — в апреле 1994 г. Это объяснялось в первую очередь тем, что страны-кандидаты не предъявляли никаких претензий на финансовую помощь сообществ, напротив, они должны были быть чистыми донорами бюджета ЕС. Проблемы, которые предстояло согласовать в процессе переговоров, также не вызывали особых трудностей. Речь шла, в частности, о том, как примирить стандарты ЕС в области охраны окружающей среды, здравоохранения и безопасности труда с более высокими нормами, принятыми в странах-кандидатах. Были найдены пути решения и некоторых специфических проблем, таких как проблема транзита грузового транспорта через австрийские перевалы, поддержки «арктического» сельского хозяйства в Финляндии и государственной монополии на продажу алкоголя в Швеции.

К этому времени Швейцария отказалась от своего намерения вступить в ЕС в связи с тем, что на референдуме по вопросу о присоединении к Европейскому экономическому пространству население страны проголосовало против. Отрицательный результат дал и референдум в Норвегии в ноябре 1994 г., в связи с чем вопрос о присоединении был снят. Референдумы в Австрии, Финляндии и Швеции, напротив, продемонстрировали широкую поддержку правительственной политики. 1 января 1995 г. эти три страны стали полноправными членами Европейского сообщества и Европейского Союза.

Несмотря на общность причины, обусловившей присоединение Австрии, Швеции и Финляндии к ЕС, каждая из стран пришла к этому переломному моменту своей истории собственным путем. В каждой из них необходимость участия в интеграции вынудила изменить свой специфический и прочно укоренившийся уклад. Каждая из них внесла свой, оригинальный вклад в жизнь Европейских сообществ.

Финляндия

Из трех стран четвертого расширения наиболее отдаленной от ЕС была Финляндия. Потерпев поражения в двух войнах с Советским Союзом (в 1939–1940 и 1941–1944 гг.), Финляндия строила всю свою внешнюю политику и внешнеэкономическую деятельность на основе Договора о дружбе, взаимопомощи и сотрудничестве с Советским Союзом, который был подписан в 1948 г. В финском обществе сложился прочный консенсус относительно того, что мирные и дружественные отношения с восточным соседом отвечают высшим национальным интересам, являются исторически предопределенными. Вместе с тем политика Финляндии была лишена какой-либо идеологической направленности и носила сугубо прагматический характер. Финляндия смогла извлечь значительные экономические выгоды из своего положения привилегированного партнера СССР. Дружественные и равные отношения с могущественным соседом способствовали укреплению внутривластной стабильности и международного престижа. Одновременно Финляндия активно развивала политические и экономические отношения с противоположным лагерем. Она искусно использовала свое положение «моста» между Востоком и Западом. В частности, Финляндия сыграла ведущую роль в подготовке и подписании Хельсинкского акта 1975 г. и развитии СБСЕ.

Вместе с тем ценой дружбы с Советским Союзом были определенные самоограничения в отношениях с Западом. Финляндия, естественно, и не помышляла о вступлении в НАТО. Она не рассматривала и вопрос о вступлении в ЕС, тем более что большая часть ее внешней торговли приходилась на Советский Союз и другие страны СЭВ. Единственным исключением из правила неучастия в западных союзах было вступление в Северный совет в 1955 г.

Окончание холодной войны и развал Советского Союза произвели двоякое воздействие на Финляндию. С одной стороны, крах крайне выгодных внешнеэкономических связей с восточным соседом привел к масштабному экономическому кризису. С другой стороны, исчезли традиционные ограничения во внешней политике страны, открылись новые возможности развития политических и экономических связей с Западной Европой.

Финляндия блестяще вышла из возникшего сложного положения. Ее экономическая система смогла быстро переориентироваться на западные рынки и доказать свою высокую конкурентоспособность. Необходимость завоевания этих рынков заставила финскую промышленность резко ускорить внедрение новейших высоких технологий, перестроить методы маркетинга и финансирования. Несколько ведущих финских фирм заняли прочное место в числе запад-

ноевропейских транснациональных корпораций. Одновременно резко возросла внешнеполитическая активность Финляндии, особенно после официального вступления в ЕС.

Финны выступили с целым рядом крупных инициатив, оказавших заметное влияние на политику Европейских сообществ и Европейского Союза.

Наиболее значительными были финские инициативы в области занятости. Финское правительство внесло свои предложения относительно усиления соответствующих законодательных положений и создания особого фонда занятости на уровне Сообщества. Оно активно поддержало включение положений о социальной политике Сообщества в текст Договора, с тем чтобы экономия на социальных расходах не могла быть источником усиления экономической конкурентоспособности отдельных государств. Одновременно оно считало необходимым сохранить право государств-членов иметь в этой области национальные нормы, превышающие нормы Сообщества.

25 апреля 1996 г. Финляндия и Швеция представили своим партнерам совместный меморандум «К усилению роли ЕС в управлении кризисами». Цель этого документа состояла в том, чтобы продемонстрировать возможность активного и творческого участия бывших «нейтралов» в развитии общей внешней политики и политики безопасности. В меморандуме предлагалось наращивать потенциал Европейского Союза в решении петербургских задач и управлении кризисами. Вместе с тем Финляндия и Швеция высказали два принципиальных соображения, отражавших специфику их прошлого и стремление не порывать с внешнеполитическими традициями. Во-первых, они подчеркивали необходимость сохранения сугубо политического характера Европейского Союза: все конкретные задачи военного характера должны были, по их мнению, решаться через Западноевропейский союз. Во-вторых, они настойчиво проводили грань между совместным участием в управлении кризисами и коллективной обороной. Что касается последней, то здесь было необходимо учитывать и уважать специфический характер оборонной политики каждого из государств-членов (иными словами, отдать богу богово, а кесарю — кесарево: дать возможность одним государствам решать проблемы своей обороны через НАТО, а другим — индивидуально, вне рамок каких-либо военных альянсов).

Как и другие бывшие нейтральные страны, финны заботились о максимальном сохранении своего суверенитета в рамках ЕС. Поэтому они не раз подчеркивали, что рассматривают Союз как «ассоциацию независимых государств», которые добровольно и в строго ограниченных рамках делегируют свои полномочия общим институтам для решения общих задач. Это видение интеграции, естественно, резко расходилось с федералистской концепцией, близкой сердцу ряда старых государств-членов.

Финны настаивали на безусловном равенстве всех государств-членов. В связи с этим они выступали против концепций Европы «нескольких скоростей», или «нескольких уровней». Гибкость в политике ЕС, по их мнению, должна проявляться лишь в исключительных обстоятельствах и на временной основе. Принимаемые временные решения должны быть подчинены общим целям и общим критериям.

С течением времени позиция Финляндии изменилась и приблизилась к позициям других государств — членов ЕС. Она приняла решения Кельнского саммита в отношении ОВПБ, касающиеся отношений между ЕС и ЗЕС и оперативных ресурсов Европейского Союза. Летом 1999 г. президент Финляндии Марти Ахтисаари сыграл важную роль в процессе поиска разрешения кризиса в Косово.

Что касается демократизации интеграционных институтов, то финны выдвигали на первый план проблему прозрачности. Решение этой проблемы представлялось им весьма простым: они предлагали Европейскому Союзу воспроизвести в своей практике те нормы государственного делопроизводства, которые сложились в их собственной стране. Вместе с тем правительство Финляндии, руководствуясь целью защиты национального суверенитета, весьма сдержанно относилось к расширению прав Европейского парламента. Оно выступило против наделения Парламента правом законодательной инициативы и распространения его компетенции на сферу первой опоры. Практика совместного решения Совета и Парламента должна была, по их мнению, применяться лишь в ограниченных пределах. Как и другие малые страны, Финляндия стремилась воспрепятствовать использованию критерия численности населения при распределении голосов в Совете, сохранить традиционный порядок ротационного председательства.

Финляндия стала одним из основателей Экономического и валютного союза. Норма инфляции и уровень долгосрочных процентных ставок в стране полностью соответствовали критериям конвергенции. Ценой сравнительно небольших усилий правительство уменьшило дефицит государственного бюджета. Динамика обменного курса финской марки не вызвала никаких опасений.

Финляндия была и остается одним из наиболее активных проводников «северной инициативы». Будучи единственным государством, имеющим общую границу с Российской Федерацией, она претендует на особую роль в развитии отношений с ней, прежде всего в области регионального сотрудничества.

В целом за годы пребывания Финляндии в ЕС наблюдалось ее всестороннее сближение с другими государствами — членами ЕС. Финляндия прочно заняла видное место в системе Европейского сообщества и Европейского Союза.

Австрия

Постоянный нейтралитет Австрии был прямым продолжением итогов Второй мировой войны. После поражения гитлеровской Германии территория страны была оккупирована союзниками. Кратковременное потепление в отношениях между Востоком и Западом после смерти Сталина позволило восстановить австрийскую государственность и подписать в 1955 г. австрийский Государственный договор.

Хотя формально нейтралитет не был условием подписания Договора и не упоминался в тексте, советское правительство дало согласие на его подписание, исходя из того что Австрия будет нейтральным государством. Обязательства Австрии на этот счет были оформлены как ее добровольное волеизъявление. В так называемом Московском меморандуме, обнародованном в апреле 1955 г., представители Австрии заявили о том, что страна обладает необходимой политической волей для того, чтобы в будущем придерживаться нейтралитета швейцарского типа. В октябре того же года австрийский парламент принял Федеральный конституционный закон, в котором было официально установлено, что страна проводит политику постоянного нейтралитета.

Статус постоянно нейтрального государства, естественно, исключал участие Австрии в НАТО — этот вопрос вплоть до конца 80-х годов никогда и не ставился. Вместе с тем этот статус не препятствовал участию Австрии в ОЕЭС, Совете Европы и ЕАСТ. Что касается ЕЭС, то формально участие в нем не противоречило принципу нейтралитета, поскольку не предполагало каких-либо военно-политических обязательств. Однако советское правительство прямо заявило в 1962 и 1972 гг., что вступление Австрии в Сообщество было бы нарушением ее нейтрального статуса. Эта позиция в сочетании с рядом внутривнутриполитических обстоятельств была одной из главных причин, заставлявших австрийское правительство считать, что интеграция и постоянный нейтралитет несовместимы. Самое большее, на что пошла Австрия в развитии отношений с ЕЭС, — это подписание Соглашения о свободной торговле в 1972 г.

Присоединение к ЕС было для Австрии мощным средством самоутверждения. Поэтому она стала добиваться этого раньше и активнее, чем другие нейтральные страны, еще до падения Берлинской стены. Парадокс состоит в том, что, добившись осуществления этой цели, Австрия значительно снизила свою активность и, будучи внутри ЕС, стала проводить весьма сдержанную и осторожную политику, не выходящую за пределы позиции других малых стран.

Австрия отстаивает принцип безусловного равенства государств — членов ЕС и выступает против чрезмерной дифференциации. Она считает, что продвинутое сотрудничество должно применяться лишь

в исключительных обстоятельствах, не давая странам-участникам никаких конкурентных преимуществ и быть открытым для всех остальных государств-членов. Австрия выступает за максимальное сохранение существующей институциональной системы, видя в ней гарантию прав малых государств. В частности, правительство Австрии считает необходимым усиление роли Комиссии и Суда, а также Комитета регионов.

Как и другие государства четвертого расширения, Австрия выступает за существенное укрепление политики Сообщества в таких областях, как социальные отношения, занятость, охрана окружающей среды. Без каких-либо проблем Австрия вошла в состав государств-основателей Экономического и валютного союза.

Швеция

Исторические корни шведского нейтралитета были гораздо более глубокими, чем те ограничения, которые были наложены на внешнюю политику Австрии и Финляндии после Второй мировой войны. По существу, шведы решили проблему избавления от разрушений европейских войн, которая была главной пружиной интеграции, еще в 1815 г., но по-своему, в одностороннем порядке. Начиная с Венского конгресса Швеция взяла за правило не участвовать в военно-политических аспектах европейской политики. Это помогло Швеции не быть вовлеченной ни в один военный конфликт, не исключая и обе мировые войны. Поэтому, хотя шведский нейтралитет никогда не был зафиксирован ни в конституционном, ни в международном праве, он прочно утвердился в общественном сознании, приобрел характер «священного принципа» национальной политики.

В годы холодной войны шведский нейтралитет поддерживался созданием собственного военного потенциала, который должен был сделать любую потенциальную агрессию слишком дорогостоящей для агрессора. Кроме того, правительство Швеции рассматривало свой нейтралитет как важное средство поддержания «северного баланса», гармонизации отношений между Норвегией, активнейшим членом НАТО, и Финляндией, «привязанной» к советскому лагерю.

Вступив в ЕС, Швеция оказалась одним из самых своеобразных государств-членов. С одной стороны, она стала играть активную и влиятельную роль на многих направлениях общей политики. С другой, подобно Австрии и Финляндии, Швеция стремилась в максимальной степени сохранить традиции своего внешнеполитического нейтралитета.

Это стремление было отражено в меморандуме, который она совместно с Финляндией направила другим государствам — членам

ЕС в 1996 г. Правительство Швеции не раз подчеркивало свою решимость удержать полный контроль над своей внешней политикой. В частности, оно стремилось сохранить статус нейтралитета и не проявило желания вступить в Западноевропейский союз или любой другой военно-политический альянс. Правительство Швеции проводило четкое различие между коллективной безопасностью и территориальной обороной. Оно проявляло готовность участвовать в решении петербургских задач, в том числе на базе решений, принятых квалифицированным большинством голосов, но подчеркивало необходимость сохранить принцип единогласия во всех важнейших вопросах ОВПБ.

Как и Финляндия, Швеция не проявляет симпатий к федералистским проектам, подчеркивая, что рассматривает Европейский Союз как специфический механизм сотрудничества между независимыми, равными, суверенными государствами, делегировавшими ЕС ограниченные полномочия для решения общих задач. Однако одновременно она выступает против постоянной дифференциации в рамках существующих интеграционных структур и создания «Европы а ля карт». Швеция выступает за незыблемость и строгое соблюдение *acquis communautaire*, в частности при последующем расширении ЕС. Она считает необходимым сохранение сложившейся институциональной системы. Как и Финляндия, Швеция видит главное направление демократизации Союза в усилении прозрачности его делопроизводства.

Озабоченность сохранением национального суверенитета и защитой национальных интересов продиктовала решение Швеции не участвовать в Экономическом и валютном союзе.

Резюме

Отличительной чертой западноевропейской интеграции является ее наднациональный характер. Однако это не означает, что национальные государства растворяются в интеграционной группировке или утрачивают свои национальные интересы. Напротив, интеграция расширяет поле национальных интересов, помогает государствам-членам приспособиться к новым условиям, дает им дополнительные возможности, которые в случае неучастия в интеграции были бы для них закрыты. Диалектика интеграции состоит в том, что отказ от части национального суверенитета не ослабляет, а усиливает национальные государства. Национальный интерес был и остается главной пружиной интеграционного строительства и практической деятельности Европейского сообщества и Европейского Союза.

Центральной осью западноевропейской интеграционной группировки является сотрудничество между Францией и Германией. В начале 50-х годов Франция выступила с инициативой создания Сообщества и проявила готовность поступиться частью своего суверенитета главным образом в целях обеспечения своей безопасности и расширения политического влияния в Европе. Для Германии интеграция была наилучшим способом политической реабилитации и восстановления нормальных условий национального развития. Примерно теми же мотивами руководствовались и правительства Италии, Бельгии, Нидерланды и Люксембург помимо экономических выгод видели в интеграции надежное средство предотвращения давления со стороны своих более сильных соседей.

С тех пор положение и конкретные интересы государств — членов ЕС существенно изменились. Интеграция стала органической частью их жизни и государственной политики. Это, естественно, привело к тому, что их заинтересованность в дальнейшем развитии интеграционного процесса еще более возросла.

Несмотря на теоретическую привлекательность идеи интеграции, большинство западноевропейских стран первоначально воздержались от присоединения к ЕС. Каждая из этих стран имела на то свои веские политические и экономические причины. В частности, Великобритания была озабочена в этот период главным образом сохранением экономических связей со странами Содружества наций и особых политических отношений с Соединенными Штатами. Принцип наднациональности не вязался с британской политической культурой и стремлением Лондона упрочить свое положение великой державы, играющей глобальную роль в современном мире.

По инициативе Великобритании в противовес ЕС в 1960 г. была создана Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), лишенная какого-либо наднационального начала. В ее состав вошли Австрия, Великобритания, Дания, Норвегия, Португалия, Швейцария и Швеция.

ЕАСТ не выдержала исторического соревнования с ЕС. Глубокие сдвиги в мировой политике и экономике, успехи ЕС и относительное ослабление Великобритании резко усилили заинтересованность стран ЕАСТ в сближении с Европейским сообществом.

Раньше других пересмотрела свою политику в отношении ЕС Великобритания. Уже в 1961 г. Великобритания подала заявление о вступлении в ЕС. Примерно ту же эволюцию, хотя и по иным причинам, претерпела политика Дании и Ирландии. В 1973 г. эти три государства стали участниками первого расширения ЕС.

Присоединение к ЕС Греции, Испании и Португалии в ходе второго (1981 г.) и третьего (1987 г.) расширений интеграционной группировки стало возможным после свержения существовавших там диктаторских режимов. Эти три относительно отсталые страны

Южной Европы надеялись найти в лице ЕС гаранта своей международной безопасности и внутривосточной стабильности, а также источник финансирования ускоренного экономического роста. Эти надежды в основном оправдались.

Экономически целесообразное вступление в ЕС таких высокоразвитых промышленных стран, как Австрия, Финляндия и Швеция, до конца 80-х годов сдерживалось их статусом постоянного нейтралитета, или неприсоединения. Это препятствие было снято в результате прекращения холодной войны. В 1995 г. эти три страны стали полноправными членами ЕС.

Каждое из государств — членов ЕС стремится проводить через ЕС свои национальные интересы. Сталкиваясь и взаимодействуя в рамках интеграционных институтов, эти интересы трансформируются в общий интерес и общую политическую линию Союза. Каждое государство привносит в жизнь ЕС свои особенности, обусловленные своеобразием положения и политической культуры. Это особенно рельефно проявляется в период председательства отдельных государств-членов в Совете. Благодаря особенностям интеграции это, как правило, не приводит к неразрешимым противоречиям, а, напротив, обогащает деятельность Европейского Союза.

Глава 10

ПЯТОЕ РАСШИРЕНИЕ

10.1. ПОРЯДОК ПРИСОЕДИНЕНИЯ К ЕС

Заклучая Парижский, а затем два Римских договора, шесть государств-основателей ЕС не должны были принимать какие-то условия членства в ЕС — они сами определяли эти условия. В ином положении находились те государства, которые вступили в ЕС позднее. Они должны были в процессе переговоров с институтами Сообщества и государствами-членами договариваться о процедуре и условиях своего вступления в ЕС с учетом уже сложившегося права сообществ. По мере углубления интеграции, ее распространения на новые области деятельности и географического расширения Сообщества эти условия и процедура присоединения усложнялись.

В настоящее время они определяются статьей 49 Договора о Европейском Союзе. В ней говорится, что «любое европейское государство, которое уважает принципы, изложенные в статье 6 (1), может обратиться с просьбой о принятии в члены Союза».

«Европейским» признается любое государство, хотя бы часть которого находится в Европе. По этому признаку к числу европейских стран относится, например, Турция, которая готовится к вступлению в ЕС. По этому же признаку в 1987 г. было отклонено заявление о вступлении в ЕС, поданное Королевством Марокко.

Процедура присоединения нового государства к ЕС включает следующие этапы:

- Страна-кандидат направляет свое заявление в Совет.
- Комиссия высказывает свое предварительное мнение, в котором рекомендует государствам-членам либо начать переговоры, либо не начинать их, либо повременить до тех пор, пока страна-кандидат не выполнит определенные условия, необходимые для начала переговоров. Мнение Комиссии должно быть тщательно обосновано.

- В случае положительного мнения Комиссии начинаются переговоры о присоединении. Их цель заключается в выработке проекта договора, который призван определить условия приема государства-кандидата в ЕС и те изменения, которые должны быть внесены в основополагающие договоры. На всех этапах переговоров государства-члены придерживаются общей позиции, которая утверждается Советом. После завершения переговоров и согласования проекта договора он представляется на подписание представителями государств-членов и страны-кандидата.
- Далее имеет место консультация с Комиссией, которая должна представить свое мнение относительно подписанного договора. Поскольку представители Комиссии теснейшим образом связаны с процессом переговоров, этот акт носит чисто формальный характер.
- Парламент также должен высказать свое мнение относительно заявления о присоединении. В принципе он обладает правом вето. Положительное решение принимается большинством голосов всех членов Европейского парламента.
- Следующий шаг — одобрение договора Советом, действующим на основе принципа единогласия. Решение Совета представляет собой простую формальность, поскольку позиция государств-членов уже зафиксирована фактом подписания их представителями договора о присоединении.
- Для того чтобы договор вступил в силу, он должен быть ратифицирован подписавшими его государствами в соответствии с конституционным порядком. Со стороны государств — членов ЕС действует правило единогласия: если хотя бы в одном из них договор не ратифицируется, присоединение страны-кандидата (или стран-кандидатов, если их несколько) блокируется. Со стороны стран-кандидатов этот принцип не действует: если договор о присоединении не ратифицируется одной из стран-кандидатов, это не служит препятствием для его вступления в силу в государствах — членах ЕС и других странах-кандидатах.

Членство в ЕС является бессрочным. Договор не содержит ни одного положения, которое позволило бы исключить вступившее в ЕС государство из его состава (членство в ЕС может быть лишь приостановлено). Таким образом, юридически это невозможно. Добровольный выход из Европейского Союза также не предусмотрен основополагающими договорами. Однако, по мнению юристов ЕС, он не является невозможным. Если какое-либо государство в силу тех или иных причин пожелает покинуть Европейский Союз, не имеет никакого смысла удерживать его силой.

10.2. ОСОБЕННОСТИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Четвертое расширение ЕС, в результате которого в ЕС вступили Австрия, Финляндия и Швеция, было произведено в соответствии именно с этим порядком, установленным Договором о Европейском Союзе. Однако когда стало ясно, что в ЕС хотят вступить и многие другие европейские государства, положения Договора оказались недостаточными.

В самом деле, пятое расширение ЕС качественно отличается от всех предыдущих. Ранее к ЕС одновременно присоединялись не более трех новых членов. Сейчас речь идет о более или менее одновременном присоединении 12 (или 13) государств, то есть об увеличении числа государств-членов чуть ли не вдвое. Одно это создает непомерную нагрузку на институциональную систему Сообщества, и без того работающую на пределе своих возможностей в составе 15 государств-членов.

Во-первых, чрезвычайно усложняется механизм принятия решений, а следовательно, и необходимое для принятия решений время. Подобное замедление находится в противоречии с реалиями современного этапа интеграции, требующими, напротив, всемерного упрощения и ускорения нормотворческого процесса.

Во-вторых, уже сейчас разнородность Сообщества настолько велика, что для осуществления отдельных видов политики потребовалось отступить от «метода сообществ» в его чистом виде и предусмотреть возможность дифференциации. Потребность в дифференциации в ЕС, состоящем из 28 государств, будет еще больше. Возникает вопрос, не придется ли Сообществу вместо временных вводить постоянные исключения из Договора, что противоречило бы самой идее интеграции и принципу равенства государств-членов?

В-третьих, увеличение числа государств-членов и неизбежное укрупнение институциональной структуры ставят под угрозу интересы малых стран, которые чрезвычайно дорожат принципом равенства, и в частности правом направлять своего гражданина в состав Комиссии и регулярно председательствовать в Совете. Однако одновременно, поскольку большинство кандидатов — малые страны, возникает угроза и интересам крупных государств-членов. Ведь при неизменной норме представительства эти государства, где живет абсолютное большинство населения ЕС, могли бы оказаться во власти возможных коалиций государств, представляющих меньшинство граждан ЕС.

В результате прошлых расширений территория и население ЕС росли постепенно. Сейчас они должны будут увеличиться сразу на одну треть. Это неизбежно создаст дополнительную нагрузку на службы Сообщества и инфраструктуру ЕС.

В прошлом в состав Сообщества вступали государства с более или менее одинаковым уровнем социально-экономического развития и идентичными моделями политического и социально-экономического устройства. Иное дело пятое расширение. Оно охватывает относительно отсталые страны, находящиеся в процессе системной трансформации. Если в результате расширения население ЕС возрастет на одну треть, то его ВВП увеличится всего на 5% (по другим данным — на 9%).

О степени отсталости региона в сравнении с Западной Европой говорит следующий выразительный пример. Суммарный ВВП стран-кандидатов (около 400 млрд. евро) равен ВВП Нидерландов. Но если население Нидерландов составляет 16 млн. человек, то в странах-кандидатах живет более 106 млн. человек.

Сравнительные параметры предстоящего расширения ЕС в сравнении с предыдущими показаны в таблице 10.1.

Таблица 10.1. Сравнительные параметры пятого расширения ЕС (данные 1995 г., в %)

	Площадь	Население	ВВП	ВВП на душу населения	ВВП на душу населения (ЕС-6=100)
ЕС-9/ЕС-6	+31	+32	+29	—3	97
ЕС-12/ЕС-9	+48	+22	+15	—6	91
ЕС-15/ЕС-12	+43	+11	+8	—3	89
ЕС-26/ЕС-15	+34	+29	+9	—16	75

Источник: Questions européennes. Conseil d'Analyse Economique. — P., 2002.

Причиной нынешней относительной отсталости стран-кандидатов являются особенности их истории. Ареал будущего расширения ЕС отличается огромной пестротой этнического состава, религиозных верований, традиций и уклада жизни различных народов. Тем не менее в их исторических судьбах есть несколько важных общих черт, позволяющих рассматривать их как особый регион Европы, и не только в контексте присоединения к ЕС.

Во-первых, во всех этих странах в силу географических и социальных условий преобладал экстенсивный способ экономической деятельности. Это имело целый ряд фундаментальных последствий. В странах региона не укоренился институт частной собственности. Огромное отрицательное воздействие на их развитие оказало так называемое «второе крепостное право», которое было особенно жестоким в Польше, Венгрии и Румынии. Оно обусловило относительную слабость рыночной экономики, гражданского общества и политической демократии, традиционную незащищенность личности.

Во-вторых, ни в одной из стран региона нет традиции сильной, непрерывной и жизнеспособной государственности. Находясь между крупными агрессивными державами, этот регион всегда был ареной их соперничества, а населявшие его народы — объектом иностранного господства. Контроль над регионом делили между собой Османская империя и империя Габсбургов, к которым впоследствии присоединились Российская империя и Пруссия. Поэтому здесь отсутствует культура единого национального интереса, которая играет столь значительную роль в системе Европейского Союза.

В-третьих, регион всегда был ареной противоборства различных религий — католичества, православия и ислама. Та часть территории пятого расширения, которая была сферой преобладания православия и ислама, была изолирована от крупных общественных сдвигов в Западной Европе, ставших вехами в становлении капиталистического способа производства. Даже в тех частях региона, где утвердилось католичество, влияние этих светских по своему существу процессов было приглушенным. В частности, ни в одной из стран-кандидатов не получило широкого распространения протестантство. Это было одновременно и следствием, и причиной относительной социально-экономической отсталости.

Вместе с тем благодаря географической близости к Западной Европе народы Центральной и Восточной Европы почерпнули из ее опыта многое, что так и осталось недоступным народам, населявшим Российскую империю. Это — «исторический капитал», на котором, собственно, и строятся надежды на успешную интеграцию стран ЦВЕ в систему Европейского Союза.

Для того чтобы интеграция «работала» и в странах-кандидатах, формальное принятие ими *acquis communautaire* является недостаточным. Весь вопрос в том, как выработанные западноевропейскими государствами нормы будут претворяться в жизнь в совершенно иной общественной среде.

Политические руководители государств-членов и Европейского сообщества, разумеется, с самого начала знали о трудностях, с которыми будет сопряжено пятое расширение. Они видели масштаб издержек, которые придется понести нынешним участникам интеграционного процесса. Не был тайной и тот риск, которому подвергаются достижения интеграции. Тем не менее после непродолжительных колебаний они решили взять на себя ответственность за развитие Центральной и Восточной Европы и смело идти вперед, чего бы это ни стоило.

Главная причина этого решения состояла в том, что у Европейского Союза по существу не было иного выбора. Сохранение в посткоммунистической Европе замкнутой интеграционной группировки в составе наиболее развитых и богатых европейских госу-

дарств было бы контрпродуктивным. Если бы это произошло, нестабильность и экономические трудности в бывших социалистических странах, политические последствия отказа в присоединении к ЕС создали бы крайне неблагоприятное геополитическое окружение для государств — членов ЕС. В конечном счете это могло бы поставить под удар плоды интеграции. Поэтому в сложившейся обстановке наиболее рациональным вариантом действий было распространение ареала интеграции на Центральную и Восточную Европу, несмотря на все связанные с этим трудности.

10.3. СТРАТЕГИЯ ПОДГОТОВКИ К ПРИСОЕДИНЕНИЮ

Вместе с тем политические руководители Европейского Союза, находясь в состоянии эйфории, вызванной падением социалистических режимов и окончанием холодной войны, явно недооценили проблемы пятого расширения. Как им казалось, основная тяжесть подготовки к расширению должна была лечь на страны-кандидаты. Что же касается самого Европейского Союза, то его задача, как представлялось в начале 90-х годов, сводилась к решению четырех проблем. Во-первых, необходимо было установить некоторые «подстраховочные» принципы присоединения стран ЦВЕ и оформить их в законодательном порядке. Во-вторых, требовалось провести минимальную институциональную реформу, в частности изменить систему голосования в Совете, порядок председательства, состав Комиссии и нормы представительства в Парламенте. В-третьих, предстояло изыскать финансовые средства для оказания помощи странам-кандидатам. И наконец, в-четвертых, напрашивалось изменение ряда направлений политики ЕС, в первую очередь общей сельскохозяйственной политики и политики экономического и социального сплочения.

Принципиальное решение о возможности пятого расширения было принято на заседании Европейского Совета в Копенгагене в июне 1993 г. Одновременно он наметил пути решения первой задачи, вставшей перед ЕС в связи с этой перспективой, — определения условий и принципов присоединения новых государств-членов. В принятом в Копенгагене решении было указано, что вступление в ЕС стран Центральной и Восточной Европы станет возможным лишь в том случае, если они будут соответствовать трем политическим и экономическим критериям. *Первый критерий* — это наличие стабильных институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, права человека, уважение и защиту прав меньшинств. *Второй* — существование жизнеспособной рыночной экономики, а также способность противостоять давлению конкуренции и рыночных сил внутри Союза. *Третий* — способность взять на себя

обязанности, связанные со вступлением в ЕС, в частности поддерживать цели политического, экономического и валютного союза.

В копенгагенском решении был и четвертый критерий, который редко фигурирует в политических и академических дискуссиях, касающихся расширения ЕС. Это способность самого Союза абсорбировать новые государства-члены, не ставя под угрозу собственную цельность и стабильность. Этот критерий исключает членство в ЕС такой крупной европейской страны, как Россия, присоединение которой подорвало бы внутреннее равновесие интеграционной группировки, состоящей из малых и средних государств.

Копенгагенские критерии были затем закреплены в основополагающих договорах. Первый шаг в этом направлении был сделан при подготовке Амстердамского договора. В частности, статья 6 (1) Договора о Европейском Союзе теперь гласит: «Союз основан на принципах свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также господства права — принципах, общих для всех государств-членов».

Для того чтобы подкрепить это положение практически, была учреждена процедура приостановки членства в ЕС в отношении государства, уличенного в серьезном и неоднократном нарушении принципов, на которых основан Европейский Союз (статья 7 Договора о Европейском Союзе и статья 309 Договора, учреждающего Европейское сообщество). Наличие нарушения должно быть зафиксировано Советом ЕС на уровне глав государств и правительств на основе принципа единогласия. Далее запрашивается мнение Парламента, который должен дать свое согласие большинством в две трети голосов участвующих в голосовании, причем число проголосовавших «за» должно составлять большинство членов Парламента. В процессе рассмотрения вопроса правительство государства-нарушителя может представить любые соображения на этот счет.

Далее Совет, действуя на основе принципа квалифицированного большинства (голос государства-нарушителя при этом исключается), может приостановить некоторые права этого государства, вытекающие из Договора. Он может, например, отстранить представителей данного государства от участия в голосовании в Совете или приостановить предоставление данному государству ассигнований из бюджета Сообщества (в частности, выплаты из структурных фондов). Вместе с тем обязательства государства-нарушителя по Договору остаются в силе.

Ницким договором предусмотрена возможность принятия превентивных мер в отношении государства-члена, нарушающего принципы Союза. По просьбе одной трети государств-членов, Парламента или Комиссии Совет может (большинством в четыре пятых всех голосов и с согласия Парламента) констатировать наличие явной угрозы нарушения принципов Союза одним из государств-

членов. Прежде чем вынести решение по этому вопросу, Совет должен заслушать государство, о котором идет речь. Он может также обратиться к независимым экспертам с просьбой представить доклад по этому вопросу. Совет должен регулярно проверять, остаются ли в силе мотивы, побудившие его принять указанные меры. Совершенно очевидно, что все эти положения адресованы не столько нынешним государствам-членам, сколько странам-кандидатам.

Первоначально предполагалось, что вторая задача (проведение институциональной реформы) будет решена при подготовке Амстердамского договора. Однако в силу острых разногласий между государствами-членами сделать это не удалось. Основные изменения институциональной структуры, необходимые для практического осуществления пятого расширения, были согласованы лишь в Ниццком договоре (см. главу 4).

Наиболее сложным оказалось разрешение третьей задачи: финансирование пятого расширения.

В соответствии с поручением Европейского совета 15 июля 1997 г. Комиссия представила доклад под названием «Повестка дня 2000», который был одобрен Европейским советом на заседании в Берлине в марте 1999 г. В этом пространный (около 2000 страниц) документе был изложен взгляд Комиссии на будущее развитие Европейского Союза и выдвинуты предложения относительно финансирования нужд ЕС в 2000–2006 гг.

Одно из главных мест в докладе Комиссии было уделено проблеме расширения. В итоге ожесточенных споров было принято решение не увеличивать норму отчислений в бюджет ЕС и оставить его на уровне 1,27% ВВП. Это означает, что на цели помощи странам-кандидатам в 2000–2006 гг. будет выделено 80 млрд. евро, причем для отдельных стран-кандидатов установлен потолок в размере 4% их ВВП.

В результате расширения средний уровень ВВП на душу населения, по которому исчисляются выплаты из фондов Сообщества, резко понизится. При неизменном потолке бюджета Сообщества наименее развитые из числа нынешних государств-членов утратят право на финансовую помощь, которая составляет один из главных мотивов их участия в интеграционной группировке. Особенно сильно пострадает Испания, которая, имея 7% населения ЕС, получает 30% выплат из фондов Сообщества. По настоянию Мадрида вопросы формирования бюджета оставлены в сфере действия принципа единогласия.

Главными инструментами оказания финансовой и технической помощи странам-кандидатам являются следующие программы:

- PHARE. Эта программа была учреждена в декабре 1989 г. и первоначально предназначалась для оказания экстренной помощи Польше и Венгрии (отсюда название — Poland-

Hungary: Assistance for the Reconstruction of the Economy). Согласно «Повестке дня 2000», на ее финансирование ежегодно выделяется 1,56 млрд. евро. Двумя главными направлениями программы являются: 1) оказание помощи правительствам стран-кандидатов в освоении *acquis communautaire* и 2) мобилизация государственных и частных инвестиций в целях обеспечения соответствия стран-кандидатов стандартам ЕС в таких областях, как транспорт, охрана окружающей среды, условия труда, качество промышленных товаров и т.д.

- ISPA. Название программы расшифровывается как «Инструмент структурной политики в процессе подготовки к присоединению». В рамках этой программы ежегодно расходуется 1,04 млрд. евро. Основной задачей является финансирование модернизации общественной инфраструктуры стран-кандидатов.
- SAPARD. Программа, предназначенная исключительно для оказания содействия в развитии сельского хозяйства и обустройства сельской местности. На эти нужды ежегодно выделяется 520 млрд. евро.

Распределение средств, выделяемых по линии этих трех программ (3,12 млрд. евро), производится в соответствии с критерием численности населения. Поэтому Польша получает 30%, Румыния — 28, Болгария — 10, Венгрия — 7, Литва — 6, Чехия — 5, Латвия и Словакия — по 4, Эстония — 2 и Словения — 1%.

Кроме того, используются и ресурсы Европейского инвестиционного банка (в 1997–2000 гг. 7 млрд. евро). ЕИБ тесно сотрудничает с Мировым банком и Европейским банком реконструкции и развития, по линии которых также привлекаются средства для реализации проектов в странах ЦВЕ.

Формой косвенной финансовой поддержки стран-кандидатов является их участие в ряде собственных программ ЕС (научные исследования, здравоохранение, охрана окружающей среды, энергетика, профессиональное обучение, образование, поддержка малого и среднего бизнеса и т.д.).

По единодушному мнению специалистов, выделяемые суммы являются совершенно недостаточными для того, чтобы поддержать тот уровень помощи, который оказывался Греции, Ирландии, Испании и Португалии. Они явно не обеспечивают выравнивание уровней социально-экономического развития. Положение усугубляется тем, что лишь две из десяти стран ЦВЕ (Польша и Венгрия) восстановили уровень промышленного производства, который они имели в 1989 г. Согласно расчетам, опубликованным Экономической комиссией ООН для Европы, для того чтобы догнать наименее развитые из нынешних государств-членов, Чехии потребуется как минимум 10–15 лет, Венгрии, Польше и Словении — 20–25 лет,

Румынии и Литве — 35 лет, Албании — 65–75 лет (цит. по: *Rousselot-Pailley Gérard. Guide de l'Union Européenne 2000–2002.* — Bruxelles, 2001. — P. 288).

Проблема приспособления ряда направлений политики ЕС к грядущим изменениям в его составе — четвертая задача — пока находится в процессе проработки.

В настоящее время имеется 15 стран, в различные годы подавших заявления о вступлении в ЕС (даты подачи заявлений указываются в скобках). Заявления Норвегии (1961, 1967, 1982 гг.) и Швейцарии (1992 г.) заморожены и не рассматриваются в связи с отрицательным исходом референдумов и в той, и в другой стране. Двенадцать стран были официально признаны странами-кандидатами в середине 90-х годов. Это Кипр (1990 г.), Мальта (1990, 1998 гг.), Венгрия и Польша (1994 г.), Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словакия и Эстония (1995 г.), Чешская Республика и Словения (1996 г.). Положение Турции, подавшей заявление о вступлении еще в 1982 г., является пока неопределенным.

Позиция Сообщества в отношении состава стран-кандидатов является достаточно противоречивой. Несколько раз она претерпевала резкие колебания, повлекшие за собой отрицательные политические последствия. В декабре 1997 г., опираясь на оценки Комиссии, Европейский совет решил начать весной 1998 г. официальные переговоры о присоединении с шестью странами, которые считаются наиболее «продвинутыми» в подготовке к вступлению в ЕС: Кипром, Венгрией, Польшей, Чешской Республикой, Словенией и Эстонией. Для того чтобы «подсластить пилюлю» для тех, кто остался за бортом официальных переговоров, было решено учредить ежегодную Европейскую конференцию, на которой были бы представлены ЕС и все страны-кандидаты, вне зависимости от степени их подготовленности. Первая конференция такого рода была созвана в Лондоне в 1998 г.

Это решение, как и следовало ожидать, было отрицательно встречено теми, кому оно было адресовано. Особенно резкой была реакция Турции, которая отказалась участвовать в Лондонской конференции. Поэтому на заседании Европейского совета в Хельсинки в декабре 1999 г. было решено не делать различий между странами-кандидатами и вести переговоры одновременно со всеми. Переговоры еще с шестью странами-кандидатами — Болгарией, Латвией, Литвой, Мальтой, Румынией и Словакией — начались в феврале 2000 г.

Турция была официально признана страной-кандидатом, которая может вступить в ЕС на основе тех же критериев, что и другие страны-кандидаты. Однако она «выпала» из зафиксированного Ницким договором расчета голосов в Совете после завершения пятого расширения и круга стран-кандидатов, с которыми ведутся

официальные переговоры. Отсюда следует один вывод: несмотря на все заверения о «европейском призвании» Турции, бесспорных успехов в освоении ею *acquis communautaire* (этот процесс продолжается уже более 30 лет), вхождении в таможенный союз стран ЕС, вступление Турции в ЕС откладывается. Официальное объяснение состоит в том, что Турция пока не соответствует европейским стандартам прав человека.

Программа подготовки стран-кандидатов к вступлению в ЕС включает следующие элементы:

- Разработку «стратегии присоединения» (принята на заседании Европейского совета в Эссене в декабре 1994 г.). Суть стратегии состоит в постепенном расширении и углублении двусторонних Европейских соглашений со странами ЦВЕ.
- Подготовку стран-кандидатов к началу официальных переговоров. Ее главным элементом является ознакомление представителей этих стран с разбитым на 31 главу *acquis communautaire* (80 тыс. страниц), которое проводится сотрудниками Европейской комиссии. Определение тех положений, принятие которых странами-кандидатами является чисто техническим делом, и существенных проблем, которые должны быть предметом переговоров.
- Создание параллельно с механизмами Европейских соглашений так называемых «партнерств в целях присоединения». Их материальной основой являются фонды финансовых инструментов присоединения, а главная задача состоит в выявлении и устранении «узких мест», которые служат препятствием к интеграции стран-кандидатов в систему Единого внутреннего рынка ЕС.

Неотъемлемой частью подготовки стран-кандидатов к присоединению является постоянное наблюдение Комиссии за ходом работ в отдельных странах. Выводы Комиссии публикуются ежегодно. Наибольший прогресс достигнут Мальтой, Кипром и Эстонией. За ними идут Чешская Республика, Венгрия, Словения. В особом положении находится Польша — крупнейшая из стран-кандидатов, вес которой в расширенном Союзе будет таким же, что и вес Испании.

В течение последних 10 лет вероятные сроки присоединения стран-кандидатов неоднократно переносились. Окончательно этот вопрос был решен на заседании Европейского совета в Брюсселе 24–25 октября 2002 г.

Политические руководители ЕС согласились с выводом Комиссии, что Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония уже отвечают всем политическим критериям присоединения, а к 2004 г. добьются соответствия и экономическим критериям. Участники саммита заявили о своей решимости завершить переговоры с этими 10 странами к за-

седанию Европейского совета в Копенгагене 12–13 декабря 2002 г. и подписать Договор о присоединении в Афинах в апреле 2003 г. В начале 2004 г. эти 10 стран станут полноправными членами ЕС.

В итоговом документе саммита содержится призыв к руководителям греческой и турецкой общин Кипра достичь всеобъемлющего соглашения о воссоединении страны до подписания Договора о присоединении. Политические руководители Союза обратились к Генеральному секретарю ООН Кофи Аннну с просьбой приложить все усилия для достижения этой цели. Принципы будущего соглашения будут полностью учтены в Договоре о присоединении. Если же добиться этого не удастся, присоединение Кипра будет осуществлено на основе решений Европейского совета, принятых на заседании в Хельсинки в 1999 г.

Саммит отметил, что Болгария и Румыния смогут вступить в ЕС не ранее 2007 г. Что касается Турции, то перед Европейским Союзом стоит чрезвычайно сложная дилемма.

С одной стороны, присоединению Турции к ЕС мешают не просто отдельные случаи нарушения прав человека, как утверждает официальная пропаганда. По мнению многих ученых и политических деятелей, истинная причина состоит в неустранимой несовместимости некоторых фундаментальных цивилизационных особенностей мусульманской Турции и христианской Западной Европы. Присоединение Турции резко изменило бы геополитическое положение Европейского Союза. В этом случае ЕС вошел бы в непосредственное соприкосновение с зоной нестабильности на Ближнем Востоке, на Кавказе и в Центральной Азии, со всеми вытекающими отсюда рисками в сферах его внешней и внутренней безопасности.

С другой стороны, отказ в приеме Турции в ЕС мог бы привести к катастрофическим последствиям и для Турции, и для Европы. Он, по всей вероятности, подорвал бы основы светского государства, заложенные Ататюрком, и открыл бы путь для усиления исламского фундаментализма в самой Европе, на пороге Европейского Союза. В результате геополитическое положение Европейского Союза резко ухудшилось бы. Решение этой дилеммы пока не найдено.

Принимая окончательное решение о сроках пятого расширения, Европейский совет предусмотрел в то же время ряд «подстраховочных» мер. Во-первых, и после подписания Договора Комиссия будет продолжать свой мониторинг и представит окончательный доклад о ходе освоения *acquis communautaire* странами-кандидатами за полгода до предполагаемой даты их присоединения. Во-вторых, в Договор о присоединении, помимо стандартных защитных оговорок, будут внесены две специфические нормы. В течение трех лет после присоединения любое государство-член или Комиссия будут иметь право поставить вопрос о введении дополнительных защитных мер в случае невыполнения тем или иным из вновь присоединившихся

государств своих обязательств в области Единого внутреннего рынка или сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел.

Брюссельский саммит принял окончательное решение и по другому спорному вопросу — относительно финансирования пятого расширения. Руководители ЕС подтвердили, что, несмотря на просьбы стран-кандидатов, бюджет ЕС на 2000–2006 гг. не будет увеличен. Финансовая поддержка будет оказываться в виде прямых выплат по прогрессивной шкале. Конечная цель состоит в том, чтобы к 2013 г. вывести финансовую поддержку новых членов ЕС на уровень поддержки, которая оказывается менее развитым государствам-членам в настоящее время. Реализация этой цели зависит от результатов реформы общей сельскохозяйственной политики и формирования финансовой перспективы ЕС на 2007–2013 гг. Окончательные решения и по тому, и по другому вопросу должны быть приняты в 2006 г.

Даже если эта проблема будет решена удовлетворительно, нет гарантии, что выделенные средства окажутся достаточными для решения сложных народнохозяйственных задач в Центральной и Восточной Европе.

Резюме

Еще в конце 80 — начале 90-х годов три страны Южной Европы подали заявления о вступлении в ЕС (Турция — в 1982 г., Мальта и Кипр — в 1990 г.). В 1994–1996 гг. с официальными просьбами о присоединении к ЕС обратились десять государств Центральной и Восточной Европы — Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чехия и Эстония. Европейский Союз высказал положительное отношение к этим просьбам и начал переговоры об условиях присоединения со всеми странами-кандидатами (кроме Турции).

Перспектива пятого расширения ставит перед ЕС сложные проблемы.

Ранее к ЕС одновременно присоединялись не более трех новых членов. Сейчас речь идет о более или менее одновременном присоединении 12 (или 13) государств, то есть об увеличении числа государств-членов чуть ли не вдвое. Это создает непомерную нагрузку на институциональную систему Сообщества.

В прошлом в состав Сообщества вступали государства с более или менее одинаковым уровнем социально-экономического развития и идентичными моделями политического и социально-экономического устройства. Иное дело пятое расширение. Оно охватывает относительно отсталые страны, находящиеся в процессе системной трансформа-

ции. Если в результате расширения население ЕС возрастет на одну треть, то его ВВП увеличится (по разным подсчетам) всего на 5–9%.

Уже сейчас разнородность Сообщества настолько велика, что для осуществления отдельных видов политики потребовалась дифференциация, которая заставила отступить от некоторых важных принципов интеграции. В Сообществе, состоящем из 28 разнородных государств, потребность в дифференциации будет еще больше. Возникает вопрос: не приведет ли это к размыванию Союза?

Европейский Союз рассчитывает решить все эти проблемы посредством четырех взаимосвязанных мер.

Во-первых, на заседании Европейского совета в Копенгагене в 1993 г. были установлены критерии присоединения, которым обязательно должны соответствовать все страны-кандидаты. Это наличие стабильных институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, права человека, уважение и защиту прав меньшинств; существование жизнеспособной рыночной экономики и способность противостоять давлению конкуренции и рыночных сил внутри Союза; способность взять на себя обязанности, связанные с вступлением в ЕС, в частности поддержать цели политического, экономического и валютного союза.

Во-вторых, внутри самого Европейского Союза должна быть проведена институциональная реформа, способная обеспечить функционирование институтов ЕС в новых условиях.

В-третьих, выделены финансовые средства с целью помочь странам-кандидатам в подготовке к вступлению в ЕС.

В-четвертых, должны быть существенно изменены некоторые направления политики ЕС, в первую очередь общая сельскохозяйственная политика и политика экономического и социального сплочения, с учетом особенностей новых государств-членов.

Установлен принцип, согласно которому переговоры со всеми странами-кандидатами ведутся одновременно, однако их прием в ЕС будет осуществляться индивидуально, по мере готовности той или иной страны. Сроки вероятного вступления в ЕС первых стран-кандидатов неоднократно переносились. В настоящее время окончательно решено, что Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония присоединятся к ЕС в начале 2004 г. Присоединение Болгарии и Румынии произойдет не ранее 2007 г.

Признавая в принципе право Турции на полноправное участие в европейской интеграции, Европейский Союз высказывает неудовлетворенность положением с соблюдением прав человека в этой стране и заявляет о своей готовности начать переговоры о присоединении лишь после того, как будут устранены существующие нарушения. До этого времени будут действовать существующие соглашения, в том числе Соглашение о таможенном союзе между ЕС и Турцией.

Глава 11

ТЕОРИИ ИНТЕГРАЦИИ

Знаменитый английский экономист Джон Мейнард Кейнс однажды сказал, что каждый политик бессознательно руководствуется идеями какого-нибудь покойного экономиста. Европейская интеграция — это то поле деятельности и познания, к которому высказывание Кейнса решительно не подходит. Более того, взгляды любого теоретика интеграции обязательно имеют идеологический подтекст, то есть, говоря иными словами, отражают позицию какого-нибудь живого и влиятельного политика.

Теории интеграции никогда не были концептуальной основой политических решений. Творцы интеграции руководствовались в первую очередь практическими интересами своих стран и общим интересом Сообщества, а не абстрактными теоретическими схемами. Характерно, что источники практической интеграции были чисто европейскими, а методы ее теоретического истолкования — по преимуществу американскими. Теоретики интеграции следовали за практикой, пытаясь интерпретировать ее в категориях американских политических, социологических и экономических учений. Причем эта интерпретация носила совершенно определенный отпечаток личных идеологических и политических предпочтений теоретиков.

Методология теорий интеграции является органической составной частью общей методологии современного западного обществоведения. Ее суть состоит в том, что из всей совокупности явлений с той или иной степенью обоснованности выделяется один или несколько аспектов, на базе которых и строится определенная формально-логическая система. Поэтому самым слабым местом конструируемых моделей и теорий являются их отправные посылы — всегда можно найти массу существенных закономерностей, которые не учитываются в данной теоретической конструкции. Совершенно естественно, что эта гносеологическая особенность обязательно приводит к появлению конкурирующих теорий, опирающихся на

закономерности, «оставшиеся за скобками». Этот алгоритм «частичного познания» находит особенно выпуклое выражение в таком сложнейшем феномене, как европейская интеграция.

Однако это отнюдь не умаляет научно-познавательной ценности теорий интеграции. Теории — это своего рода увеличительное зеркало интеграционного процесса, глядя в которое политики и широкие слои общественности могут лучше понять логику и результаты своих спонтанных усилий. Теории позволяют выделить главное в море разобщенных фактов, понять их причинно-следственные взаимосвязи, на ранней стадии различить новые процессы и тенденции. Сумма конкурирующих теорий дает всестороннее понимание предмета исследования.

Как было показано в предыдущих главах, Европейский Союз и Европейское сообщество — это совокупность институциональной, юридической, политической и экономической систем, сложное целое, находящееся в процессе непрерывного развития. В свете этого не удивительно, что представители различных научных дисциплин, изучающие один и тот же предмет, воспринимают его по-разному, с позиций логики и методологии своей науки. Помимо этого существуют общие теории, предметом которых являются объективная необходимость интеграции и ее сущность.

Автор любой общей теории интеграции сталкивается в первую очередь с проблемой идентификации предмета исследования. В этой области существуют четыре основных подхода.

- Европейское сообщество и Европейский Союз могут рассматриваться как одна из многих международных организаций. В самом деле, интеграционные институты в Западной Европе созданы национальными государствами, которые играют центральную роль в процессе их функционирования и развития. Однако этот подход имеет сравнительно мало сторонников — слишком велики специфические особенности интеграционной группировки западноевропейских государств, ее качественные отличия от обычных межправительственных организаций.
- Европейскую интеграцию можно рассматривать как частный случай региональной интеграции. И действительно, в основе интеграционных процессов, вне зависимости от их территориальной привязки, лежат одни и те же процессы интернационализации производства, торговли и инвестиций. Однако ответы, которые даются на один и тот же вызов в Западной Европе и других районах мира, настолько различны, что попытки выработать единую методологию для анализа международной интеграции скорее затемняют, чем проясняют суть дела.
- Европейскую интеграцию можно рассматривать в контексте сравнительной политологии как высший уровень национальных политических систем и процессов. Однако при этом

можно легко «с водой выплеснуть и младенца» — оставить за скобками самостоятельную роль национальных государств и интеграционных институтов.

- Наконец, можно рассматривать европейскую интеграцию *sui generis* — как уникальное явление, не имеющее аналогов в мировой практике и не терпящее механистических обобщений. Хотя такого рода подход является эмпирически привлекательным и в некоторых вопросах неизбежным, он обрекает европейские исследования на теоретическую замкнутость, отрывает их от общего развития мировой науки. К тому же, и на уровне эмпирического познания европейская интеграция неразрывно связана с общемировым развитием, является органической составной частью мировой политики и экономики, испытывает влияние внешнего мира и, в свою очередь, оказывает сильное воздействие на его эволюцию.

Эти четыре альтернативы образуют своего рода Сциллу и Хариду европейских исследований и общих теорий интеграции, что совершенно отчетливо проявилось на всех этапах их исторической эволюции.

11.1. ИДЕЙНЫЕ ИСТОЧНИКИ ТЕОРИЙ ИНТЕГРАЦИИ

Первая мировая война породила в Западной Европе глубочайшее разочарование в государствах-нациях и так называемой Вестфальской системе государств-наций, основанной на безусловном примате национального суверенитета. В кругах западноевропейской интеллигенции возникло недоверие и неприязнь к национальным государствам, во имя которых миллионы людей только что пожертвовали своими жизнями.

Эти настроения были нравственной основой появившихся в то время политических проектов создания единой Европы. Параллельно возникли научные школы, которые пытались логически доказать обреченность национальных государств и необходимость нового европейского и мирового порядка, указать наиболее рациональный путь к тому, чтобы исключить войну из жизни общества.

11.1.1. Федерализм

Источниками западноевропейского федерализма в период между двумя войнами были, с одной стороны, предшествующие проекты переустройства хаотической системы международных отношений Старого Света, с другой — теория и практика Соединенных Штатов Америки, где федерализм доказал свои неоспоримые преимущества.

Представители этого направления исходили из того, что федеративная система является идеальной для пестрого конгломерата западноевропейских государств, запутавшихся в паутине национального эгоизма. Они подчеркивали, что по своей природе федеративная форма достаточно гибка для того, чтобы найти оптимальную пропорцию между центральными институтами федерации и ее частями. Единственным непреложным принципом федерации служит создание двух уровней власти — центрального и местного, регионального. Территориальные единицы обязательно должны передать центральному правительству часть своих властных полномочий, сохраняя в то же время свою целостность и определенную автономию. Задача государственных деятелей, по мнению федералистов, состоит в том, чтобы найти «магическую формулу», которая позволила бы субъектам федерации при помощи центральных институтов эффективно решать общие задачи и одновременно максимизировать децентрализацию и свою собственную автономию.

Политики-федералисты рассматривали федерацию как непосредственную политическую цель, а ее создание — как единовременный конституционный акт. Ученые-федералисты проводили различие между федерацией как конституционной формой государственного устройства и федерализмом как идеологией. Федерализм как руководящий принцип государственного строительства может давать различные результаты, приводить к созданию совершенно разных федераций — централистской, децентралистской и сбалансированной. Федерация может служить удобной организационной формой как для тех, кто мечтает о создании антидемократического супергосударства, так и для сторонников либерального политического плюрализма.

В межвоенные годы явно преобладала централистская тенденция. Сторонники федерализма неизменно противопоставляли федерацию конфедерации, отличительной чертой которой является безраздельное сохранение суверенитета в руках составляющих ее национальных государств. Они отмечали три главных преимущества наднационального федеративного государства: 1) «экономия масштаба», или возможность решения более крупных задач с меньшими издержками, чем в условиях децентрализации; 2) невозможность захвата власти в конституционно оформленной федерации какой-либо одной группой; 3) то, что в контексте международных отношений сумма (федерация) больше, чем совокупность составляющих ее национальных государств. По их мнению, создание такого государства приведет к активизации демократического начала в связи с появлением множественных суверенитетов вместо одного.

Критики федерализма привлекали внимание к тому, что его сторонники стремятся обуздать национальную государственную власть средствами самой государственной власти. Между тем создание

централизованного федеративного государства неизбежно должно привести к возникновению разрыва между правящей верхушкой и массами. С этой точки зрения, указывали критики, национальное государство с его системой сдержек и противовесов является более совершенной формой политической демократии, чем федеративное супергосударство. Высказывалось опасение, что федерация, предотвращая войны между входящими в нее относительно небольшими государствами, станет источником гораздо более крупных конфликтов в ходе соперничества с могучими внешними силами.

Критики отмечали, что философия федерализма ставит во главу угла исключительно политическое начало. В поисках «вечного мира» она оставляет за скобками экономику, которая может либо способствовать, либо, наоборот, препятствовать политической интеграции.

Отчасти под влиянием этой критики в лоне федерализма возникло течение в пользу того, чтобы отказаться от попыток внедрить федеративную форму государственного устройства сверху, посредством принятия конституции панъевропейской федерации на основе соглашения между правительствами национальных государств. Представители этой тенденции резонно обращали внимание на то, что идея сильного федеративного государства является проявлением недоверия к обществу и конструктивным качествам человеческой природы. Они призывали развивать массовые движения в пользу более прагматичных решений, постепенно приближающих Западную Европу к федералистскому идеалу.

11.1.2. Функционализм

Это второе научное направление 20–30-х годов, направленное против разрушительного эгоизма государств-наций, было основано на совершенно иных философских принципах. Его сторонники исходили из того, что конфликты и войны не являются врожденной чертой человеческой природы. Люди, по их мнению, способны к мирному рациональному прогрессу, но при определенных условиях. Эти условия должны быть обеспечены иными средствами, чем государственное насилие.

Основоположником функционализма был Давид Митрани, родившийся в Румынии, но всю свою жизнь работавший в Англии. Как и федералисты, он стремился найти способ прекратить войны между государствами. В отличие от федералистов, он считал, что для этого нужно не искать идеальную форму международного сообщества, а раскрыть те функции, которые оно должно выполнять.

Функционализм — это скорее подход к анализу общественных явлений, чем строгая научная теория. Однако этот подход зиждется

на вполне определенных (и достаточно категоричных) принципах. Функционализм исходит из примата человеческих нужд и интересов. Его сторонники ставят человека выше «священного» государства-нации или любой идеологии. Более того, функционалисты 20–30-х годов были убеждены, что государство-нация не в состоянии удовлетворить личные и общественные нужды. Главная причина заключается в том, что государство-нация имеет собственные интересы, отличные от интересов общества, и в силу этого его деятельность значительно отклоняется от обеспечения общественного благосостояния. Из этого следует, что люди должны рационально определить свои нужды и творчески подойти к созданию институтов, способных выполнить вверенные им функции.

Коренной чертой раннего функционализма, воплотившегося в работах Д. Митрани, был его рационалистический и технократический характер. По существу, основатель функционализма обвинял политиков и руководимое ими государство в том, что их целью является завоевание и удержание власти, а не забота об общественном благе. Д. Митрани выступал против «государственного догматизма» и абсолютизации национальной территории как рамки, необходимой для организации общественной жизни. Он был убежден в том, что интер- и транснациональные организации могут лучше удовлетворить некоторые человеческие нужды, чем национальные государства. Он видел два преимущества в создании таких организаций: во-первых, эффективное выполнение поставленных перед ними задач будет отвлекать лояльность людей от национальных государств; и, во-вторых, их существование резко сократит риск возникновения международных конфликтов.

Сторонники функционализма были убеждены в том, что функции — первичны, а формы, в которые они воплощаются, — вторичны. Это неизбежно приводило их в непримиримое противоречие с феноменом, который они называли «фиксацией государства», то есть существованием жестких государственных форм вне зависимости от тех функций, которые они должны выполнять. Вполне понятно, что функционалисты были противниками федерализма и идеи создания «мирового правительства», с которой выступали такие видные общественные деятели межвоенного периода, как Бертран Рассел и Герберт Уэллс. Д. Митрани проявил поистине провидческие способности, раскрыв неизбежность ослабления («гибридизации») национального государства за полвека до того, как этот процесс приобрел реально ощутимые формы. Он верно предсказал появление многочисленных специализированных международных организаций, ориентированных на выполнение конкретных задач. Более того, по существу он предвидел радикальную трансформацию всей системы международных отношений, которая постепенно превращается в сеть пересекающихся управляющих институтов, орга-

низационные формы которых изменяются в зависимости от изменяющихся нужд общества и новых общественных функций.

Функционализм был новаторской концепцией, наложившей неизгладимый отпечаток на все последующие теории международных отношений и европейской интеграции. Вместе с тем он не был свободен от серьезных внутренних противоречий.

Критики функционализма совершенно обоснованно утверждали, что эта концепция нереалистична и безнадежно наивна. Так, Д. Митрани полагал, что человеческие нужды носят объективный характер, а их выявление является сугубо технократической задачей. На самом деле формирование человеческих потребностей — это часть конкурентного, то есть конфликтного, рыночного механизма. Оно неразрывно связано и с политическими процессами, политической борьбой. Д. Митрани явно преувеличивал способность людей рационально определять свои нужды и спонтанно создавать институты для их удовлетворения. Ложным было противопоставление технократического и политического: последующее развитие достаточно наглядно продемонстрировало, что технократы всегда политически мотивированы, а политики широко пользуются технократическими методами для достижения политических целей.

11.1.3. Теория коммуникации

Общей чертой федерализма и функционализма была установка на преодоление или сдерживание национального государства. Сторонники теории коммуникации не ставили перед собой столь радикальных целей. Они стремились найти способ стабилизировать систему государств-наций, не ломая ее.

Одним из основоположников этого направления был Карл Дейч. Впервые в западной науке он дал социологическое истолкование национального государства и системы международных отношений, показал необходимость учета отношений не только между государствами, но и между обществами и народами. За однообразным фасадом государства-нации К. Дейч видел существенное различие между «юридическим государством» и «социологической нацией». Он подчеркивал, что социальные коммуникации составляют тот «строительный материал», из которого создаются местные общины, рождающие в процессе поступательного общественного развития национальное государство.

К. Дейч утверждал, что сходные процессы разворачиваются в международной сфере, когда государства пытаются строить «сообщества безопасности» — международные образования, в рамках которых государства пытаются минимизировать опасность войны. Как считали К. Дейч и его сторонники, достижение этой цели воз-

можно лишь в том случае, если государства-участники становятся «интегрированными». Под «интеграцией» они подразумевали «создание в пределах определенной территории «чувства сообщества», а также достаточно сильных и широких институтов и практических инструментов, способных обеспечить возникновение среди населения ожидания «мирных изменений» на достаточно длительную перспективу» (Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. — Princeton, 1957. — P. 5).

Неофункционалисты различали два вида «сообществ безопасности» — соединенные и плюралистические. Первые возникают в результате юридически оформленного объединения составных частей в рамках более крупного целого (например, федерации). Вторые предполагают сохранение самостоятельной правосубъектности составляющих частей и возникновение «интеграции» без институционального слияния или создания верховной власти.

Плюралистические сообщества представлялись неофункционалистам более жизнеспособными. Для их возникновения было достаточно трех условий: совместимости основных ценностей, существующих в государствах-участниках; способности политически активных групп реагировать на действия друг друга, не прибегая к насилию; «взаимной предсказуемости соответствующих аспектов политического, экономического и социального поведения» (Deutch K. W. The Analysis of International Relations. — Englewood Cliffs, 1968. — P. 195). Возникновение «чувства сообщества» К. Дейч и его сторонники считали качественным скачком в развитии международных отношений. Они ставили его выше формальных договоров, пактов и союзов между разобщенными государствами, которые по природе своей являются непрочными.

Таким образом, в достижении цели исключения войны сторонники теории коммуникации, как и функционалисты, делали акцент на развитии взаимопонимания на уровне общества. Однако, в отличие от функционалистов, они не исключали государства из «уравнения миротворчества». Напротив, они отводили государствам чрезвычайно важную роль. Они лишь подчеркивали определяющее значение общественных условий в достижении согласия между государствами. «Чувство сообщества» между государствами, считали они, является функцией уровня коммуникации между ними.

Теория коммуникации раскрыла важнейшие закономерности развития современных международных отношений, без которых теоретическое познание европейской интеграции было бы невозможным. Однако в концепции К. Дейча и его сторонников были существенные пробелы, которые, естественно, отмечали ее критики.

Во-первых, эта концепция оставляет без ответа важнейший вопрос о формах перехода от плюралистических к амальгамированным,

институционализированным сообществам, от психологических и концептуальных изменений на уровне народов и политических элит к перестройке властных полномочий государств. Сторонники теории коммуникации не учитывают фактора, который занимает центральное место в системе взглядов их идейных противников — «реалистов»: национальные государства, оказывающие определяющее влияние на средства массовой информации, имеют в своем распоряжении достаточные средства для того, чтобы нейтрализовать разрозненные психологические импульсы объективных общественных процессов.

Вторым недостатком теории коммуникации является утверждение, что рост социальной коммуникации оказывает автоматическое воздействие на сознание людей и опосредованно — на систему межправительственных отношений. На самом деле, объективное общественное развитие является противоречивым, содержит как центристские, так и центробежные тенденции. Традиционные ценности, связанные с государством-нацией, имеют высокую инерционность, способную в значительной степени нейтрализовать идейное влияние возросшей социальной коммуникации.

11.2. НЕОФУНКЦИОНАЛИЗМ И МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ПОДХОД

Европейская интеграция была начата политическими деятелями, преданными идеалу федерации. Однако им пришлось сделать «шаг назад» для того, чтобы в будущем получить возможность сделать «два шага вперед». «Европа не будет создана единовременно, в соответствии с единым планом. Она будет построена посредством конкретных достижений, которые сначала создадут солидарность де-факто», — говорилось в Декларации Р. Шумана (цит. по: *Olivi Bino. L'Europe difficile.* — P., 2001. — P. 38).

Смена политической парадигмы имела непосредственные последствия в области научного анализа. Прямолинейная «теоретическая» аргументация в пользу создания федеративного супергосударства уступила место более тонким, объективистским сериям международного сотрудничества, отражавшим первые практические шаги интеграции.

Доминирующее положение среди новых концепций занимал неофункционализм. Его основоположником и наиболее выдающимся представителем был Эрнст Хаас.

Неофункционализм имел неоспоримую преемственность с ранним функционализмом (равно как и теорией коммуникации). Вместе с тем он содержал и ряд важных отличий от предшествующих учений. Наиболее важным из них было признание необходимости политического фактора в процессе интеграции, который не мог быть

автоматическим результатом деятельности технократических элит. Подобно сторонникам теории коммуникации, Э. Хаас связывал интеграцию с общественными процессами, с целенаправленной деятельностью политически активных групп, не имеющих какого-то единого общего плана, а преследующих лишь собственные интересы. Интеграция в понимании Э. Хааса является итогом этого спонтанного политического взаимодействия. «Опыт ЕОУС, — писал он, — породил теорию международной интеграции посредством движения в неправильном направлении, методом проб и ошибок, просчетов акторов, желающих интеграции, манипуляции социальных элит немногочисленными группами прагматических администраторов и политиков, действующих в среде неопределенного и всепрощающего общественного мнения» (*Haas Ernst. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. — Stanford, 1968. — P. xii.*)

Неофункционализм был ответвлением плюралистического подхода, утвердившегося в западной, в первую очередь американской, политологии в конце 50 — начале 60-х годов. В рамках этого подхода по существу не остается места для самостоятельной роли государства. Государство выступает как вектор деятельности различных групп интересов, образующих общество, а политика является своего рода «рынком», где группы интересов конкурируют между собой за право внести свой вклад в безликий механизм принятия решений и тем самым повлиять на исход этого процесса. Предметом научного анализа согласно этой концепции является лишь соотношение интересов в государственной политике: является ли она синтезом конкурирующих интересов или же выражением интересов наиболее сильных и искусных групп.

Плюралистический подход был первоначально выработан в приложении к политическим процессам внутри отдельных государств. Новаторская роль неофункционализма состояла в том, что его сторонники попытались распространить этот подход на международные отношения в Западной Европе. Процесс интеграции они представляют следующим образом.

Индустриальная, плюралистическая и бюрократизированная Западная Европа является полем взаимодействия различных групп интересов. Возникновение интеграционных институтов и их успех приводят к двум основным изменениям в деятельности и устремлениях групп, стремящихся оказать воздействие на исход политического процесса. Во-первых, они перестают ориентироваться исключительно на национальные государства и начинают направлять часть своих усилий на новые институты. Таким образом, происходит частичный «перенос лояльности» с национальных на наднациональные центры власти. Во-вторых, в целях более активного влияния на наднациональные институты группы влияния могут менять свою политическую организацию и тактику.

Для того чтобы эти сдвиги беспрепятственно происходили, важно, чтобы был создан механизм прямого взаимодействия транснациональных институтов и общества, ликвидировано монопольное право национального государства на представительство наций, включая и группы интересов, на международной политической арене. Иными словами, интеграционные институты не могут быть простой разновидностью классических международных организаций, которые создаются для сотрудничества между правительствами, а не обществами и народами. Как полагал Э. Хаас и его единомышленники, европейская интеграция представляет собой качественно новое явление не только в сравнении с национальным государством, но и со всеми предшествующими видами взаимодействия национальных государств — межправительственным сотрудничеством, конфедерацией и федерацией.

Неофункционалисты были убеждены в том, что интеграция меняет не только форму, но и содержание государственной деятельности. Как и их предшественники, они делали упор на возрастание общественной роли технократии. Однако, в отличие от функционалистов, неофункционалисты прекрасно понимали неразрывную связь между технократией и бюрократией. Технократия, в их представлении, включает тех, кто обладает необходимыми экспертными знаниями для управления сложным механизмом современного капиталистического способа производства. Современное государство в промышленно развитых странах не может нормально функционировать без такого рода знаний и их носителей.

Центральным элементом неофункционалистской теории является концепция так называемого «переплескивания» (*spillover*), достаточно широко распространенная в западной экономической науке и социологии. В системе раннего неофункционализма эта концепция была использована главным образом для теоретического обоснования «метода Монне». Согласно другому выдающемуся представителю нового течения — Леону Линдбергу, эффект «переплескивания» имеет место, когда «действие, предпринимаемое с определенной целью, создает ситуацию, при которой достижение первоначально поставленной цели может быть обеспечено лишь посредством дальнейших действий, которые, в свою очередь, создают необходимость дополнительных действий и так далее» (*Lindberg Leon. The Political Dynamics of European Economic Integration. — Stanford, 1963. — P. 10.*)

Логика «переплескивания» говорила о неизбежности не только распространения интеграции на все новые и новые области, но и ее качественного развития, или «углубления», то есть перехода от менее к более высоким формам интеграционного строительства. Неофункционалисты, в частности, использовали концепцию «переплескивания» для теоретического истолкования всей цепочки экономической

интеграции: перерастания зоны свободной торговли в таможенный союз, затем — в общий рынок, а в последующем — в экономический и валютный союз. Более того, они ожидали, что поступательное развитие экономической интеграции несомненно повлечет за собой институциональные изменения и поднимет на новый уровень политическую интеграцию.

Вместе с тем, в отличие от своих предшественников — функционалистов, представители нового направления отвергали мысль об автоматическом действии эффекта «переплескивания». Для реализации заложенных в нем объективных возможностей необходимы целеустремленные политические действия. Поэтому «переплескивание» должно «культивироваться». В частности, в одних отраслях механизм «переплескивания» имеет больший потенциал, чем в других. Интеграция должна развиваться в первую очередь в тех областях, где она может дать осязаемый результат. Иными словами, интеграция должна быть экономически оправданной. Рассчитывать на поддержку общества можно лишь в том случае, если интеграция принесет ощутимые плоды обществу и различным социальным группам. Под «культивированием» неофункционалисты понимали не грубые административные действия интеграционных институтов, а целеустремленное формирование ими интересов различных групп, участвующих в интеграционном процессе.

Неофункционалисты рассматривали наднациональный характер интеграционных институтов не только как функциональное преимущество, позволяющее наилучшим образом выделить и защитить общий интерес участников интеграции. Они считали принцип наднациональности главной гарантией прочности и необратимости европейской интеграции. Будучи однажды созданными, интеграционные институты обретают возможность самостоятельного развития и имеют определенный «запас прочности» в отношениях с государствами-членами. Это, по их мнению, составляло главное отличие ЕЭС от обычных международных организаций, которые возникают, когда этого требуют интересы национальных государств, и распадаются, когда эти интересы меняются.

Эту стройную теорию, ставшую в конце 50 — начале 60-х годов, по существу, официальной, подорвали два обстоятельства: всплеск национализма внутри самих Европейских сообществ, результатом которого был период «евросклероза», и усиление роли внешнего фактора в дальнейшем развитии Сообщества.

Здесь необходимо сделать небольшое отступление. Создание ЕОУС, ЕЭС и Евратома пришлось на то время, когда в западной, прежде всего американской, науке о международных отношениях безраздельно господствовала теория реализма, связанная с именем Ганса Моргентау. Опыт Второй мировой войны и беспощадной борьбы антигитлеровской коалиции против государств-агрессоров

воплотился в постулаты, прямо противоположные тем настроениям, которые породили и практику, и теории европейской интеграции.

Реалисты исходили из того, что национальные государства являются «вечными» элементами системы международных отношений. Они руководствуются своими собственными интересами и действуют в условиях анархии, поскольку в сфере международных отношений нет и не может быть единого центра власти. Государства рассматриваются как рациональные акторы, которые определяют свои интересы, руководствуясь имеющимися у них представлениями о собственном месте в системе международных отношений. Высшим интересом национального государства, по убеждению реалистов, является выживание. Поэтому стержнем их внешней политики выступает проблема безопасности. Главным средством ее обеспечения служит военный потенциал государства. Но наращивание военного потенциала и укрепление безопасности других государств. Это неизбежно ведет к ослаблению безопасности других государств. Это вечная дилемма международной безопасности. Пытаясь справиться с ней, государства начинают сотрудничать друг с другом, и это все, что они могут сделать, поскольку сами государства и противоречивость их интересов невозможно уничтожить.

В свете этого стремление к размытию системы национальных государств средствами наднационального управления иллюзорно, поскольку естественным состоянием системы международных отношений является забота каждого государства о своей безопасности, заставляющая их сотрудничать друг с другом. Это сотрудничество делает систему в целом саморегулирующейся.

В 70-е годы реализм претерпел определенные изменения, вызванные сдвигами в мировой политике и экономике. Последователи так называемого неореализма, сохраняя основные принципы «классиков», стали уделять более пристальное внимание системным характеристикам межгосударственной «анархии». Ее главной особенностью является распределение силового потенциала между государствами — более или менее стабильное, но не постоянное. Поведение государств изменяется в зависимости от перераспределения силового потенциала, что приводит к изменению сложившихся стереотипов конфликта и сотрудничества. Таким образом, анархия может рождать порядок, но не может вылиться в эффективное и долговременное сотрудничество, поскольку государства остаются в состоянии конкуренции и каждое из них руководствуется рациональными правилами конкурентной борьбы.

Очевидно, что европейская интеграционная группировка никак не вписывалась в представления реалистов и неореалистов о динамике международных отношений. Европейские сообщества представлялись им своеобразной аномалией, которая была вызвана к жизни холодной войной. Попытка неофункционалистов распрост-

ранить социологические и экономические концепции, рожденные внутренними реалиями национальных государств, на сферу международных отношений представлялись им опасной ересью. С учетом этого негативная реакция на появление неофункционализма была неизбежна, и она последовала в форме так называемого межгосударственного подхода к изучению европейской интеграции.

Возникновение этого течения обычно связывают с именем Стэнли Хоффмана, опубликовавшего в середине 60-х годов несколько статей о роли национальных государств в интеграционном процессе. Сильной стороной его критики в адрес неофункционализма было то, что он адекватно учитывал те социальные изменения, которые послужили основой для возникновения неофункционализма. В частности, он признавал плюралистический характер факторов интеграции. Вместе с тем, он подчеркивал необходимость и возможность определения центрального элемента в этом множестве, которым, по его мнению, было национальное государство.

Считая необходимым оставаться на позициях реализма в теоретической интерпретации европейской интеграции, С. Хоффман вместе с тем подвергал ревизии чисто силовой характер этой базисной концепции. Так, по его убеждению, национальный интерес не является простой производной в расчете структурного соотношения военного потенциала государств. «Государственные интересы, — подчеркивал он, — ...являются конструкциями, в которых идеи и идеалы, прецеденты и опыт прошлого, внутренние силы и правители — все играет свою роль» (*Hoffman Stanley. The European Sisyphus: Essays on Europe. — Boulder, Colorado, 1995. — P. 5*).

В свете этого комплексного характера национального интереса существует различие между «высокой» и «низкой» политикой. Первая охватывает сферу международной безопасности. Эта сфера по своей сути не может служить предметом интеграции — национальное государство не может никому доверить заботу о своей безопасности. Вторая охватывает сферы экономических отношений и иной деятельности, в которых главную роль играет взаимодействие обществ. В связи со снижением роли и уменьшением возможностей национальных государств в этих сферах интеграция служит для них удобным инструментом сохранения контроля.

С. Хоффман видел определенную диалектику в соотношении между «высокой» и «низкой» политикой. Интеграция по «методу Монне» по своему характеру непредсказуема: ее творцы не знают заранее, к какому конечному результату она приведет. Поэтому чем успешнее идет интеграция, тем больше вопросов она создает в плане обеспечения национальной безопасности. Она порождает два вида неопределенности и противоречий. Во-первых, это противоречия в отношениях между национальными государствами и усиливающимися наднациональными институтами, ущемляющими их суверен-

ные права. Во-вторых, это растущая неопределенность в отношениях между самими национальными государствами, поскольку каждое из них занимает свое, особое место в глобальной системе международных отношений, имеет свои, специфические интересы в отношениях с государствами, не входящими в интеграционное поле, в первую очередь с Соединенными Штатами.

За выступлением С. Хоффмана последовали другие критические работы, в которых отмечались очевидные изъяны неофункционализма:

- Отрицание центральной роли национальных государств в интеграционном процессе.
- Игнорирование различия между «высокой» и «низкой» политикой.
- Неспособность объяснить место европейской интеграции в общей системе международных отношений.
- Преувеличение роли наднационального начала и недооценка возможностей межправительственного сотрудничества.

Под напором фактов, подтверждавших обоснованность этой критики, неофункционалисты попытались усовершенствовать отправные посылы своей концепции. Эволюция их взглядов шла в двух основных направлениях.

Во-первых, неофункционалисты стали склоняться к тому, чтобы дополнить идею «политизации» экономической интеграции анализом самостоятельного существования институтов ЕС как сложной политической системы. Дональд Пучала, например, дал определение ЕС как «системы согласия» (*concordance system*). По его мнению, это определение ближе к реальности, чем любое другое: формирующаяся федерация, региональная националистическая группировка, функциональная международная организация или зона силовой политики. «Система согласия» в его представлении — это сложное целое, в котором государства-нации сохраняют свое значение и, возможно, являются главными действующими лицами. Однако в рамках системы политическая деятельность разворачивается на нескольких уровнях — субнациональном, национальном, транснациональном и наднациональном, а степень влияния каждого из этих уровней колеблется в зависимости от конкретного вопроса. «Система согласия» — это форум, создающий возможность «игры с возрастающей суммой» и развития взаимопонимания. Конфликты, возникающие в рамках системы, имеют своим источником не антагонистичность интересов, а расхождения по вопросам способа сотрудничества. Система отличается прагматизмом, заставляющим участников учитывать императивы взаимозависимости и действовать, проявляя повышенное внимание и предупредительность в отношении друг друга.

Менее строгую, но, несомненно, также расходящуюся с первоначальным «экономическим детерминизмом» картину политиче-

ского процесса в рамках ЕС дал Эрнст Хаас. Ключевым в его интерпретации было понятие «турбулентности».

«Турбулентность», — писал Э. Хаас, — это термин, который мы применяем в отношении путаных и сталкивающихся между собой представлений организованных акторов, которые действуют в чрезвычайно сложной социальной обстановке. Число акторов очень велико. Каждый из них преследует разнообразные цели, которые являются взаимно несовместимыми. Кроме того, каждый неуверен относительно возможных компромиссов между этими целями. Каждый актор связан сетью взаимозависимости с другими акторами, которые пребывают в таком же состоянии путаницы, что и члены первой группы. И все же некоторые из этих целей не могут быть достигнуты без сотрудничества с другими. Таким образом, поле турбулентности — это политическое пространство, в котором путаница такого типа превалирует в дискуссиях и переговорах. Она может быть субнациональной, национальной, региональной, межрегиональной и глобальной — и все это одновременно» (*Haas Ernst. Turbulent Fields and the Study of Regional Integration // International Organization. — 1976, п. 30 (2). — Р. 179*).

Во-вторых, неофункционалисты предприняли попытку связать развитие европейской интеграции с общим мировым развитием. В их представлении внешний аспект европейской интеграции сводился к трем основным вопросам: проблеме признания интеграционной группировки внешним миром, проблеме влияния внешней среды на отношения между участниками интеграции и проблеме влияния интеграционной группировки на внешний мир.

Развитие науки о международных отношениях предоставило в распоряжение неофункционалистов теоретический аппарат, который позволил им найти ответы на эти вопросы, совместимые с их базовыми посылками, — концепцию взаимозависимости, которая получила широкое распространение в начале 70-х годов.

С точки зрения своей социальной и гносеологической сути эта концепция развивалась в том же русле, что и неофункционализм. Ее сторонники пытались отойти от свойственного реализму исключительного упора на государство. Творцами мирового порядка были, по их мнению, не только суверенные государства, но и наднациональные образования, подобные ЕС; мультинациональные корпорации; другие организации, имеющие транснациональные интересы; а также субнациональные единицы, имеющие выход на международную арену. Иными словами, в своем анализе международных отношений они делали упор на гражданское общество в его чрезвычайно разветвленном, международном понимании. Для неофункционалистов не составило труда представить ЕС как одно из важнейших звеньев этого плюралистического (и более хаотичного) мирового порядка.

Тем не менее модификация неофункционалистских взглядов оказалась недостаточной для того, чтобы полностью снять критику со стороны приверженцев межправительственного подхода. Борьба между представителями двух основных направлений в теоретическом истолковании европейской интеграции продолжалась. Вместе с тем общественный интерес к теориям интеграции снизился в связи с наступлением периода «евросклероза».

11.3. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕОРИИ ИНТЕГРАЦИИ

Ускорение интеграции в середине 80-х годов привело к оживлению научных исследований в этой области. «Исторический компромисс» между наднациональным и межправительственным началами в практике интеграции привел к существенному изменению и характеру теорий интеграции.

На первый взгляд, серия выдающихся достижений европейской интеграции в 80-е годы, каждое из которых способствовало ее углублению, могла рассматриваться как триумф концепции «переплескивания». В самом деле, таможенный союз способствовал увеличению масштабов и интенсивности торговли и производственной кооперации внутри Европейского сообщества. В конечном счете это сделало неизбежным создание Единого внутреннего рынка. Единый рынок поставил в повестку дня социальное измерение интеграции. Отсюда — Социальная хартия, включенная впоследствии в текст основополагающих договоров. Для того чтобы полностью использовать преимущества Единого внутреннего рынка, стало целесообразным создание Экономического и валютного союза и введение единой валюты. Это, в свою очередь, потребовало поднять на более высокий уровень координацию экономической политики национальных государств. Более того, задача обеспечения стабильности евро делает все более очевидной необходимость дальнейшей политической интеграции.

Однако, несмотря на это, и противникам, и сторонникам неофункционализма было ясно, что познавательный потенциал этой концепции исчерпан. Она уже не соответствовала новым, усложнившимся реалиям и не могла дать ответа на новые проблемы, стоящие перед Европейским Союзом. С другой стороны, и «чистый» межгосударственный подход, замешанный на догмах реализма, стал явным анахронизмом. Несмотря на то что межправительственное сотрудничество было «узаконено» как важнейшая опора интеграционного процесса, поведение государств — членов ЕС не могло быть объяснено в категориях реализма или неореализма. В частности, в категориях межправительственного подхода невозможно объяснить феномен наднационального законодательства, которое позволяет

принуждать государства-члены к выполнению коммунитарных норм. Никак не укладывается в рамки этой концепции и практика Суда ЕС, который, опираясь на положения основополагающих договоров, переносит их на области, непосредственно не упомянутые в договорах.

С учетом этого не удивительно, что противоборство фундаментальных концепций, призванных дать исчерпывающее и исключительное объяснение сущности интеграции, сошло на нет. В области исследований европейской интеграции наступил период синтеза и «малых дел», разработки отдельных ее аспектов.

Современные теории являются частью более или менее однородного теоретического поля. В 90-е годы появилась целая серия работ, в которых проводилась мысль о том, что процесс интеграции вообще является «эндемически синкретическим», а теории интеграции по необходимости должны быть эклектическими. Тем не менее путь к синтезу, как правило, начинается с реконструкции традиционных теорий интеграции.

В этом плане показательна эволюция взглядов одного из наиболее известных сторонников федерализма — Джона Пайндера. В начале 90-х годов он выступил с идеей разработки концепции «неофедерализма», который объединил бы теоретический анализ европейской интеграции и подготовку политических рекомендаций. Для этого, по его мнению, необходим «союз» неофункционалистского видения взаимосвязи социальных и политических явлений и федералистской озабоченности конституционными проблемами и принципами (Pinder John. *European Communities: The Building of a Union*. — Oxford, 1991).

С идеями Дж. Пайндера перекликается оригинальная работа Альберты Сбраджа, которая попыталась освободить федерализм от его нормативной привязки. В ее интерпретации федерализм — это философия, научная ориентация, а не набор избитых политических формул. Поэтому она считает своевременным отказаться от представления об обязательной эволюции Европейского Союза в сторону одной из реально существующих или гипотетических форм федеративного устройства, например Соединенных Штатов Европы. Европейский Союз — это эксперимент в области институционального творчества, и исход его непредсказуем. Ее общий вывод состоит в том, что научное исследование Европейского Союза должно опираться на объективные методы международной сравнительной политологии (Sbragia Alberta. *Thinking about the European Future: the Uses of Comparison in Europolitics*. — Wash., D.C., 1992).

Тенденция синтеза противоборствовавших концепций интеграции, делавших упор, соответственно, на социальные, экономические или государственные, политические факторы, нашла наиболее характерное воплощение в теории многоуровневого управления (multi-

level governance). Эта теория является откровенно эклектической, гибридной, и в этом, как ни странно, состоит ее сильная сторона: гибкость методологии позволяет охватить предельно широкий круг явлений, избежать односторонности традиционных концепций.

«Отправными точками подхода, свойственного теории многоуровневого управления, являются существование пересекающихся компетенций множества уровней правительств и взаимодействие политических акторов, пронизывающее все эти уровни. Должностные лица государств-членов, при всем их могуществе, являются лишь одной из групп, действующих внутри европейской политической системы. Государства не являются исключительным связующим звеном между внутренней политикой и межправительственным торгом в Европейском Союзе. Вместо посылки о двухуровневой игре, которая является общепринятой среди тех, кто делает акцент на роль государства, теоретики многоуровневого управления исходят из перекрещивания многоуровневых политических сетей. Структура политического контроля является переменной, а не постоянной, зависит от того, о какой области политики идет речь» (Marks G., Nielsen F., Ray L. and Salk J. *Competences, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union // Governance in the European Union*. — L., 1996. — P. 41). В рамках этого взгляда Европейский Союз является политическим образованием, в котором власть распылена между различными уровнями управления и среди акторов, а между секторами имеются существенные различия в способах управления.

Теория многоуровневого управления, помимо всего прочего, призвана примирить традиционные концепции интеграции, обозначив место каждой из них в сложной плюралистической картине Европейского Союза. Например, Джон Питерсон проводит различие между тремя уровнями принятия решений в Европейском Союзе, каждый из которых имеет свою собственную логику. Во-первых, это «суперсистемный уровень», уровень «исторических решений», изменяющих Европейский Союз как политическую систему. Это и есть уровень «интеграции» в собственном смысле слова. Именно этот уровень является предметом традиционных теорий интеграции. Во-вторых, это «системный уровень», или уровень «осуществления политики». На этом уровне происходит практическая трансформация интеграционных институтов. Наилучшим инструментом теоретической интерпретации этого процесса является новый институционализм (который будет рассмотрен ниже). В-третьих, это «мезосистемный уровень», или уровень «формирования политики». Закономерности этого процесса наилучшим образом раскрывает теория политических сетей (Peterson John. *Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis // Journal of European Public Policy*. — 1995. — N 2 (1)).

В том же направлении идут Алек Стоун Суит и Уэйн Сандхолц. В их представлении политическая система Европейского Союза представляет собой континуум, соединяющий межправительственную и наднациональную политику. Сфера межправительственной политики внутри Союза представляет собой разновидность обычных международных отношений в собственном смысле слова. Наднациональный конец континуума воплощает в себе централизованный контроль над потенциалом управления, охватывающий все государства-члены. Между этими полюсами распределяются все промежуточные формы управления. Их координаты в континууме определяются тремя переменными: интенсивностью формальных и неформальных правил, установленных на уровне Европейского Союза, структурами управления на уровне Европейского Союза и уровнем развития транснационального общества (*Stone Sweet A. and Sandholtz W. European Integration and Supranational Governance // Journal of European Public Policy. — 1997. — N 4 (3).*

К преодолению односторонности неофункционализма, представляющего политические решения как простой продукт агрегированного социального поведения, и межправительственного подхода, рассматривающего эти решения как итог столкновения национальных интересов, стремится и так называемый **новый институционализм**. Его методология воспроизводит некоторые новейшие тенденции в общей политологии.

Имеются три разновидности этого течения: исторический институционализм, социологический институционализм и институционализм, основанный на принципе рационального выбора. Различия между ними начинаются с самого определения «институтов».

Сторонники **институционализма, основанного на принципе рационального выбора**, руководствуются методологией, заимствованной ими из микроэкономической теории. В их интерпретации институты — это просто формально-юридические конструкции и наборы правил принятия решений, которые накладывают определенные обязательства на политических акторов, руководствующихся собственными интересами. Именно правила заставляют акторов вступать в стратегические коалиционные игры, которые и составляют суть процесса принятия решений. Сторонники исторического институционализма предпочитают более широкие определения. Например, Кеннет Армстронг и Саймон Балмер определяют институты как совокупность «формальных институтов, неформальных институтов и конвенций, воплощенных в них норм и символов, а также инструментов политики и политических процедур» (*Armstrong Kenneth and Bulmer Simon. The Governance of the Single European Market. — Manchester, 1998. — P. 52.*

Не оспаривая ведущей роли национальных государств в интеграционном процессе, новые институционалисты привлекают внима-

ние к тому, что итог этого процесса не может быть объяснен лишь соотношением сил и предпочтений национальных государств. Перефразируя известное изречение основоположника монетаризма Мильтона Фридмана, они в один голос утверждают: «Институты имеют значение!». Однако относительно того, как именно «работают» институты, их суждения расходятся.

Институционализм, основанный на принципе рационального выбора, ближе всего к межправительственному подходу. В интерпретации его сторонников институты полезны национальным государствам по двум причинам. Во-первых, устанавливая общие правила, они облегчают выработку и осуществление национальной стратегии, направленной на реализацию собственных интересов. Во-вторых, институты сокращают риски и, следовательно, транзакционные издержки межправительственного взаимодействия.

Исторический институционализм подчеркивает относительную самостоятельность и активную политическую роль институтов. Сторонники этой разновидности институционализма дают, в частности, свое толкование истории европейской интеграции. Первые интеграционные институты были созданы государствами-членами в определенных исторических условиях с определенными целями. Эти условия к настоящему времени исчезли, цели и предпочтения государств-членов изменились, но принятые когда-то решения открыли дорогу определенной логике развития, которую невозможно было предвидеть в момент создания сообществ. Созданные в то время институты существуют и сегодня. Они обладают способностью воздействовать на цели и предпочтения акторов и таким образом структурировать политические ситуации и политические решения. В частности, возникновение Единого внутреннего рынка, воплощающего нелиберальные принципы, невозможно представить как результат стихийного развития экономики. Единый внутренний рынок является продуктом целенаправленной политики интеграционных институтов.

Особенностью социологического институционализма является то, что, в отличие от двух других разновидностей, он рассматривает самоидентификацию и интересы как эндогенные, а не экзогенные факторы. Иными словами, акторы не вступают в процесс взаимодействия с готовыми, заранее сформированными интересами — эти интересы окончательно формируются внутри институциональной системы. Следовательно, институты являются не просто ограничителями поведения акторов, а факторами, формирующими их поведение и, более того, их знания и представления о мире.

Видное место в современных европейских исследованиях занимает концепция **политических сетей**. Один из ее приверженцев дает следующее определение политической сети: «Внутренний смысл

термина "сеть" состоит в том, что массы акторов, представляющих множество организаций, взаимодействуют друг с другом и делятся информацией и ресурсами. "Увязка" (интересов. — В.Ш.) предполагает, что сети обычно представляют собой средства игры с положительной суммой: они облегчают примирение, урегулирование или компромисс между различными интересами, которые затрагиваются решениями в определенной области политики» (*Peterson John. Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim // West European Politics. — 1995. — N 18 (2). — P. 391.*

Теория политических сетей содержит важное, принципиальное отличие от концепций, навеянных реализмом и неореализмом. Соперничество государств в условиях анархии международных отношений представляет собой игру с нулевой суммой, в которой более сильные обязательно выигрывают, а более слабые проигрывают. Политическая сеть, напротив, представляет собой рамку для сотрудничества, от которого выигрывают все участники, вне зависимости от соотношения их силовых потенциалов (то, что в современном международном бизнесе принято называть «a win-win situation»). Причиной возникновения «добавленной стоимости» является взаимозависимость государств и других участников политического процесса. Ее источник — информация и ресурсы, которые они не смогли бы получить другими способами, вне сотрудничества в рамках политической сети. Европейский Союз и его институты представляют собой с этой точки зрения совокупность политических сетей. Те преимущества, которые получают участники, и делают их заинтересованными в развитии интеграции.

Теории многоуровневого управления и нового институционализма, возникшие на обломках неофункционализма, являются той «площадкой», к которой тяготеют и последователи традиционного межправительственного подхода. Наиболее яркими и влиятельными фигурами на этом направлении европейских исследований являются Вильям Уоллес и Эндрю Моравчик.

В. Уоллес, подчеркивая, что национальные государства остаются ключевыми действующими лицами в процессе интеграционного строительства, считает необходимым провести различие между «формальной» и «неформальной» интеграцией. Сферой неформальной интеграции является развитие тех форм экономического и социального взаимодействия и взаимопроникновения, которые не должны быть санкционированы специальными политическими решениями. Формальная интеграция — это сфера строительства институтов, которые являются продуктом сотрудничества национальных элит.

Значение неформальной интеграции огромно. Можно с полным основанием утверждать, что межправительственное сотрудничество — это всего лишь реакция на потребности общества и рыночной эко-

номики. Однако первичной в интеграционном процессе остается все же формальная интеграция. В пользу этого говорят два обстоятельства. Во-первых, в ходе формальной интеграции формируются масштабы и природа европейского управления. Это означает, что именно формальная интеграция имеет решающее значение для сохранения государств-наций как центров власти. Во-вторых, неформальная интеграция в ее нынешних формах была бы невозможна без формальной интеграции. Так, например, беспрепятственные трансграничные экономические связи в рамках Единого внутреннего рынка были бы невозможны без Единого европейского акта, а сам этот Акт является продуктом сложных межправительственных переговоров и согласования расходящихся национальных интересов (*Wallace W. Introduction: The Dynamics of European Integration. In The Dynamics of European Integration. — L., 1990.*

Еще более решительные шаги в сторону нового институционализма и других плюралистических концепций делает Э. Моравчик. Появление представляемой им разновидности межправительственного подхода стало возможным прежде всего вследствие общей эволюции науки о международных отношениях и усиления влияния неолиберализма.

Классический реализм по существу абстрагировался от внутренних источников внешней политики, от интересов и внутривнутриполитической борьбы различных групп, оказывающих непосредственное воздействие на цели и средства внешней политики. Национальные интересы рассматривались как нечто данное, а предмет научного анализа ограничивался лишь отношениями между государствами. Неолиберализм, напротив, ставит во главу угла процесс формирования национальных интересов внутри отдельных государств. Естественно, что для объяснения этого процесса неолибералы вынуждены прибегать к теоретическому багажу социологии.

Э. Моравчик является представителем либерального межправительственного подхода. В основе его концепции лежат три посыла:

- Главными акторами в политике являются рациональные, самостоятельные индивидуумы и группы, взаимодействующие друг с другом на основе принципов собственного интереса и избегания риска.
- Правительства представляют собой «подвид» отечественных акторов, наделенный интересами, которые являются сдерживающим фактором в отношении самоидентификации и интересов других государств, действующих на международной арене.
- Поведение государств, характер их конфликтов и сотрудничества отражают природу и конфигурацию государственных

интересов (*Moravcsik Andrew. Liberalism and International Relations Theory. — Harvard University Center for International Affairs. — Paper N 92-6. — P. 7, 11, 13).*

По мнению Э. Моравчика, процесс интеграции представляет собой игру на двух уровнях. На уровне формирования национальных интересов действуют социологические закономерности согласования интересов различных политических и социальных групп и взаимодействия государства и общества. Итогом этого процесса являются определенные цели и предпочтения («спрос на интеграцию»), с которыми государство выходит на второй уровень игры — торг на межправительственном уровне («предложение интеграционных решений»).

Характерно, что решающую роль в формировании окончательных интеграционных решений Э. Моравчик отводит первому уровню: внутренняя политика является, по его мнению, предварительным условием внешнеполитического торга. Он объясняет это тем, что высший приоритет любого правительства — это удержание власти. Для достижения этой цели правительству требуется поддержка достаточно сильной политической коалиции, которая формируется в ходе борьбы различных социальных групп за преобладающее политическое влияние. Правительство получает необходимую ему поддержку, признавая интересы наиболее влиятельных групп и принимая предлагаемые ими политические альтернативы, которые и проводятся им в дальнейшем на международной арене.

Именно этим обстоятельством Э. Моравчик объясняет парадоксальное поведение национальных государств, сознательно принимающих решения, которые формально ограничивают их автономию. Дело в том, что взамен государства получают преимущества упорядоченного торга в гораздо более широком поле, внутри интеграционных институтов, а также информацию, которая в иных условиях была бы недоступной. Поэтому интеграционные институты превращают межправительственный торг в игру с положительной суммой.

Успешное продвижение интересов влиятельных национальных социальных и политических групп на европейском уровне усиливает внутриполитические позиции правительства. Что же касается невыгодных или непопулярных решений, то их можно с легкостью списать на происки бюрократической бюрократии и тем самым уменьшить неблагоприятный внутриполитический эффект. Таким образом, по мнению Э. Моравчика, европейская интеграция не только не ослабляет, но, напротив, усиливает европейские государства-нации. Такой же точки зрения придерживается и известный английский историк Алан Милуорд (*Milward Alan S. The European Rescue of the Nation-State. — L., 2000).*

11.4. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ ИНТЕГРАЦИИ

Европейская интеграция — это политический процесс. Принимая те или иные решения, правительства государств — членов ЕС и наднациональные институты никогда не руководствуются заранее выверенными экономическими целями: предусмотреть конечный экономический эффект интеграционных мероприятий невозможно. Но постфактум именно этот эффект служит мерилom эффективности интеграции, определяет судьбу политических решений.

В отечественной литературе еще с советских времен проводится различие между стихийной интернационализацией производства и капитала и целенаправленной интеграцией, осуществляемой государствами. Западная экономическая наука различает «интеграцию рынков» и «интеграцию политики». В свою очередь, последняя разделяется на несколько типов:

- экономический федерализм — наиболее продвинутый тип межгосударственного экономического сотрудничества;
- интеграцию европейского типа;
- менее развитую региональную интеграцию, не выходящую за пределы зон свободной торговли и таможенных союзов;
- международно-правовое регулирование мировой торговли и других видов экономической деятельности в рамках Всемирной торговой организации и иных международных экономических организаций.

Вплоть до возникновения Европейских сообществ термин «экономическая интеграция» не был известен экономической науке. Однако сам феномен «интеграции рынков» и «интеграции политики» с давних времен существовал в рамках национальных государств. Единые национальные рынки формировались в результате как стихийного развития торговли и разделения труда, так и целенаправленной политики правительств. Их кульминационным пунктом было возникновение цельных народнохозяйственных комплексов.

Цель европейской интеграции была сходной: создание единого внутреннего рынка, единой системы экономического законодательства и единой (или по крайней мере гармонизированной) экономической политики в рамках всего Европейского сообщества. Однако между объединительными процессами внутри отдельных национальных государств и их конгломерата были существенные различия.

На пути объединения национальных рынков стояли различия интересов частных лиц и отдельных местностей, которые могли быть сравнительно легко подавлены единой политической властью. Целью европейской интеграции было преодоление значительно более существенного препятствия: экономической самостоятельности и

противоречивых экономических интересов наций и национальных государств, причем без такого мощного объединяющего начала, как единое государство. Поэтому с самого начала было ясно, что экономическое содержание европейской интеграции должно быть гораздо более сложным и богатым, чем объединение «сверху» в рамках национальных государств.

Как уже отмечалось выше, западная экономическая наука не фигурирует в числе идейных источников европейской интеграции. Экономисты начали изучать феномен интеграции уже после того, как он стал частью экономической реальности.

Если юристы и политологи склонны полностью погружаться в уникальную специфику европейской интеграции, как правило, забывая об окружающем мире, то экономистам, напротив, присуща универсальная философия мирового рынка. Для них интеграция — это всего лишь одна из форм проявления общих, всемирных закономерностей.

Первые теоретические подходы к проблеме интеграции развивались в русле общей теории международной торговли.

Традиционно западная экономическая наука считает торговлю безусловным источником приращения богатства. Поэтому все, что ведет к увеличению объема торговли, является абсолютным благом, и, наоборот, все, что мешает ее развитию, является вычетом из общественного богатства. В рамках этой парадигмы и исследуются пять теоретически возможных типов региональной экономической интеграции:

- Зона свободной торговли — группа стран, снявших все барьеры в торговле товарами между собой.
- Таможенный союз — зона свободной торговли с общим внешним тарифом.
- Общий рынок — таможенный союз плюс режим свободного движения капитала и рабочей силы.
- Экономический союз — общий рынок, дополненный гармонизацией экономической и социальной политики с целью обеспечения свободного движения факторов и гармонизацией макроэкономической политики с целью предотвращения искажения товарных потоков.
- Экономический и валютный союз — экономический союз, дополненный общей валютной политикой.

Несмотря на то что в реальной действительности ни один из этих типов никогда не существовал в чистом виде, подобная классификация является вполне корректной с научной точки зрения.

Формирование современной интеграционной системы началось, как известно, с создания таможенного союза. Поэтому первые попытки теоретического осмысления экономической интеграции начались именно с этого ее идеального типа.

Правила ГАТТ разрешали создание региональных зон свободной торговли и таможенных союзов без каких-либо ограничений (статья XXIV). Это объяснялось тем, что эта международная организация возникла на фоне господства национального протекционизма, душившего международную торговлю. Поэтому любой, даже ограниченный шаг в сторону снятия таможенных барьеров представлялся в то время благом.

Лишь в начале 50-х годов исследователи стали привлекать внимание общественности к тому, что создание зон свободной торговли и таможенных союзов, несомненно, является отступлением от парадигмы свободной торговли во всемирном масштабе.

Интеграция означает максимальное развитие свободной торговли внутри интеграционной группировки, но одновременно усиление протекционизма в отношении между ее участниками и остальным миром. Поэтому вопрос о рациональности или иррациональности региональной интеграции в конце концов сводится к соотношению двух противоположных эффектов. С одной стороны, если в результате создания зоны свободной торговли или таможенного союза происходит замещение дорогостоящего внутреннего производства более дешевым импортом, имеет место «создание торговли» (trade creation). С другой стороны, если итогом интеграции является замещение более дешевого импорта из третьих стран более дорогим импортом из страны — партнера по зоне свободной торговли или таможенному союзу, то происходит «отвлечение торговли» (trade diversion). Впервые эта концепция была предложена Дж. Винером и М. Бие в 1950 г., то есть задолго до создания таможенного союза «шестерки» (Viner J. The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace. — N.Y., 1950. — N 3; Bye M. Unions douanières et données nationales. — Economie appliquée. — 1950. — Vol. 4).

Если допустить:

- совершенную конкуренцию на рынках продуктов и факторов производства;
- полную занятость всех ресурсов;
- автоматическое приспособление всех величин к новым условиям без каких-либо издержек;
- совершенную мобильность факторов внутри отдельных стран и абсолютное отсутствие мобильности факторов между странами;
- точное соответствие цен и издержек;

то соотношение создания и отвлечения торговли между странами H (страна, планирующая вступление в таможенный союз), P (потенциальный партнер страны H по таможенному союзу) и W (все остальные страны мира) может быть изображено в виде следующей диаграммы:

оценки эффективности таможенного союза необходимо сравнить зоны $e+f$, выражающие величину создания торговли (или чистый выигрыш), и зону b , выражающую величину отвлечения торговли (или чистый проигрыш).

Из концепции Винера и Бие следует еще один очень важный вывод. Если таможенный союз создается при такой величине тарифа, которая делает его запретительным, то установление таможенного союза приводит исключительно к созданию торговли. Но если страна H переходит к таможенному союзу от режима свободной торговли, результатом создания таможенного союза является исключительно отвлечение торговли.

Понятия «создание» и «отвлечение» торговли возникли в рамках «чистой» теории международной торговли. Они построены на совершенно искусственных посылках и допущениях. При этом не учитывается, что Европейское сообщество — это нечто большее, чем просто таможенный союз. Поэтому эффект европейской интеграции далеко не исчерпывается эффектом создания — отвлечения торговли.

В 1965 г. А. Купер и Б.Ф. Массел резонно указали, что страна H , прежде, чем создавать таможенный союз, может снизить таможенный тариф для всех стран, включая и будущего партнера. В этом случае таможенный союз создается при цене OC . Это означает, что будет получен выигрыш от создания торговли в размере $e+f$, а потеря в силу отвлечения торговли не будет, поскольку новой кривой эффективного спроса будет $B'JGU$. Это означает, что товары из третьих стран будут по-прежнему поступать в страну H по цене a . К тому же весь дополнительный импорт, обусловленный созданием торговли, будет стоить дешевле (Cooper A. and Massel B.F. A New Look at Customs Union Theory // Economic Journal. — 1965. — Vol. 75).

В том же году появилась интересная работа Х.Дж. Джонсона, в которой явно прозвучали кейнсианские мотивы, в частности разграничение между частными и общественными издержками. Джонсон попытался доказать, что правительства используют тарифы преимущественно для достижения внеэкономических целей, в первую очередь для удовлетворения общественной потребности в защите национальной промышленности и дохода, который она создает. Продиктованная этими соображениями протекционистская политика имеет свой экономический смысл. Ее пределом является точка равновесия между предельной полезностью общественного потребления отечественной промышленной деятельности и предельными избыточными частными издержками, которые порождаются защитой промышленного производства от международной конкуренции. Эти последние состоят из двух частей: предельных издержек производства и предельных издержек частного потребления. Первый элемент определяется тем, насколько внутренние издержки производства превышают мировые. Второй равен уменьшению

потребительского спроса в результате установления таможенного тарифа и роста цены на внутреннем рынке. Динамика этого второго элемента зависит от величины тарифа и эластичности спроса и предложения. Точка равновесия служит количественным выражением общественного предпочтения промышленного производства.

Если применить эту схему не только к стране H , но и к ее партнеру по таможенному союзу, то окажется, что и та и другая страна выигрывают не только от создания, но и от отвлечения торговли. Более того, отвлечение торговли является предпочтительным для страны H , поскольку при этом не требуется сокращать внутреннее промышленное производство. И создание, и отвлечение торговли могут давать положительный эффект за счет увеличения масштабов производства.

Первый шаг к осмыслению экономических основ европейской интеграции как самостоятельного явления в мировой экономике был сделан в начале 50-х годов известным голландским экономистом Яном Тинбергеном. Он первым провел различие между «негативной» и «позитивной» интеграцией. Негативная интеграция предполагает простое устранение барьеров на пути трансграничного перемещения товаров, услуг и факторов производства. Согласно канонам традиционной экономической теории, это автоматически ведет к усилению конкуренции, снижению цен и повышению качества товаров, услуг и факторов производства и, следовательно, к росту эффективности экономики. Позитивная интеграция — это принятие законов и создание институтов, еще больше увеличивающих мобильность товаров, услуг и факторов производства.

Значительным шагом вперед в развитии экономических теорий интеграции стало появление работ Б. Балассы, который попытался систематизировать динамические эффекты интеграции и их влияние на темпы роста ВВП интегрирующихся стран. К числу такого рода динамических эффектов относятся:

- Экономия вследствие расширения масштабов производства, которая возникает в том случае, если расширение рынка позволяет фирмам и отраслям использовать производственные мощности, которые не находили применения до начала интеграционного процесса.
- Внешняя по отношению к фирмам и отраслям экономия, которая может возникать вследствие уменьшения общих и специфических издержек в экономике в целом.
- Эффект поляризации. Суть этого эффекта заключается в кумулятивном сокращении экономической деятельности в одной из участвующих стран вследствие либо сосредоточения преимуществ создания торговли в другой стране, либо отвлечения факторов производства.
- Воздействие на размещение и объемы реальных инвестиций.

- Влияние на общую экономическую эффективность, и в частности на то, насколько беспрепятственным является осуществление коммерческих сделок в свете возросшей конкуренции и уменьшившейся неопределенности (*Balassa B. The Theory of Economic Integration. — L., 1961*).

В том же направлении идут размышления Али М. Эль-Аграа. Согласно его концепции, к числу преимуществ зоны свободной торговли и таможенного союза относятся:

- Рост эффективности производства в результате расширения специализации в соответствии с законом сравнительных преимуществ.
- Рост объема производства в результате лучшего использования эффекта экономии масштаба производства, который возникает в результате увеличения размеров рынка.
- Укрепление переговорных позиций на международной арене, дающее возможность добиваться улучшения условий торговли.
- Изменения в области эффективности производства, которые становятся необходимыми в результате более сильной конкуренции.
- Изменения, отражающиеся как на количестве, так и на качестве факторов производства, которые порождаются ускорением научно-технического прогресса.

Более высокие формы экономической интеграции дают дополнительный положительный эффект вследствие:

- увеличения мобильности факторов производства в ходе устранения барьеров, мешающих трансграничной торговле;
- координации денежно-кредитной и налоговой политики;
- превращения полной занятости, ускоренного экономического роста и более справедливого распределения доходов в единые цели интегрирующихся стран (*El-Agraa Ali M. The European Union. History, Institutions, Economics and Politics. — L., 1998. — P. 85*).

Крупнейшей научной заслугой Б.Балассы было создание стройной концепции стадий экономической интеграции.

Первый этап — это создание зоны свободной торговли: государства-участники отменяют импортные тарифы и квоты в торговле друг с другом и сохраняют национальные импортные тарифы и квоты в торговле с третьими странами. На этом этапе нет никакой позитивной интеграции, государства-участники остаются всецело в пределах правил ГАТТ.

Второй этап — это таможенный союз, в рамках которого государства-участники не только уничтожают барьеры во взаимной торговле, но и договариваются об уравнивании тарифов и квот в торговле с третьими странами. Они все еще действуют в рамках правил ГАТТ и не прибегают к мерам позитивной интеграции.

Третий этап — это общий рынок: таможенный союз дополняется уничтожением барьеров на пути движения факторов производства между государствами-участниками. Поскольку правила ГАТТ не распространяются на движение факторов производства, на этой стадии государства-участники выходят за рамки этих правил. Однако в их взаимоотношениях все еще нет позитивной интеграции.

Четвертый этап — это экономический союз. Государства-участники, создав общий рынок, переходят к гармонизации экономической политики с ограниченной целью: устранить дискриминацию между экономическими операторами государств-участников в той мере, в какой она порождается различиями в экономической политике. Тем самым впервые вводятся инструменты позитивной интеграции, пока еще без элементов наднациональности.

Пятый этап, согласно воззрениям Балассы, — это полная экономическая интеграция. Она предусматривает полную унификацию денежно-кредитной, налоговой, социальной и антикризисной политики, создание наднациональной власти, решения которой обязательны для государств-участников.

Концепция Балассы верно раскрывает логику поступательного движения экономической интеграции, однако, как показало реальное развитие, страдает определенной схематичностью. На самом деле экономическое содержание интеграции гораздо сложнее: открытые Балассой стадии перекрещиваются, включают важные промежуточные этапы, занимающие целые десятилетия. Самым важным изъяном этой концепции является недооценка роли и масштабов позитивной интеграции, которая, собственно, и определила уникальность интеграционного строительства в Западной Европе.

Вернемся к соотношению «интеграции рынков» и «интеграции политики». «Интеграция политики» может и должна «забегать вперед», обеспечивать качественные изменения в экономической жизни. Однако «интеграция рынков» является все же первичной. «Интеграция политики» возможна лишь в тех формах и пределах, которые могут быть поглощены рынками. «Интеграция политики» не является самодовлеющей, ее единственная цель заключается в том, чтобы ускорить и направить в оптимальное русло «интеграцию рынков». Необходимость сбалансированного развития «интеграции рынков» и «интеграции политики» и была главной причиной извилистого, но неотступного хода интеграции в Западной Европе. Именно сбалансированность интеграционной политики и реального развития рынков обеспечила эффективность интеграционного процесса. Каждый шаг вперед в «интеграции политики» вел к ощутимому приросту «интеграции рынков». В свою очередь, все большее переплетение рынков создавало предпосылки дальнейшего продвижения вперед в области экономической политики, делало прогрессирующую «интеграцию политики» необходимой.

На каждом этапе внутренняя логика экономической интеграции определялась соотношением выгод и издержек, как их понимали участники интеграции. Правительства интегрирующихся государств должны были точно определить и, если это было возможно, квантифицировать экономические интересы своих стран в отдельных областях. Они должны были взвесить те выгоды, которые проистекали из более эффективного распределения ресурсов в рамках более емкого рынка, из усиления конкуренции и инноваций, стимулирующих экономический рост, из упрощения правил ведения экономической деятельности в рамках ЕС. Вместе с тем в силу политической ответственности перед своими народами они были обязаны определить и издержки, с которыми сопряжена интеграция (рост технологической безработицы, потеря специфических возможностей для бизнеса, связанных с существованием национальных ниш, и т.д.).

История показала, что в ходе сложнейшего процесса гармонизации национальных интересов, взвешенной оценки выгод и издержек государства — члены ЕС смогли продвинуться по пути интеграции дальше, чем любая другая группа государств.

Резюме

Отличительной особенностью теорий европейской интеграции является то, что они следуют за разносторонней и бурно развивающейся практикой, а не наоборот. Конкретные проблемы, находящиеся в центре научных исследований, определяются, как правило, особенностями и задачами интеграции на том или ином историческом этапе. Различное истолкование этих проблем приводит к возникновению противоборствующих школ и направлений.

Первыми школами такого рода были неофункционализм и теория так называемого межправительственного подхода. Главное различие между ними состояло в противоположной оценке социальной природы интеграции и роли национального государства. Неофункционалисты связывали интеграцию с общественными процессами, с целенаправленной деятельностью политически активных групп, не имеющих какого-то единого общего плана, а преследующих лишь собственные интересы. Интеграция в их понимании была итогом этого спонтанного политического взаимодействия. Сторонники межправительственного подхода, напротив, делали упор на центральную роль государств в интеграционном процессе. Практический результат этого процесса был, по их мнению, вектором столкновения национальных интересов и соотношения сил национальных государств.

После того как в середине 80-х годов интеграционный процесс ускорился и одновременно заметно усложнился, первые теории интеграции утратили свою актуальность. Их приверженцы пришли к своего рода «историческому компромиссу». В итоге современные теории выступают как части более или менее однородного теоретического поля. В 90-е годы появилась целая серия работ, в которых проводилась мысль о том, что по природе своей процесс интеграции вообще чрезвычайно многообразен, а теории интеграции по необходимости должны быть эклектическими.

Тем не менее среди современных направлений анализа отчетливо выделяются несколько различных, но не противоборствующих подходов. Среди них — неофедерализм; теории многоуровневого управления; так называемый новый институционализм, в свою очередь распадающийся на институционализм, основанный на принципе рационального выбора, исторический институционализм и социологический институционализм; концепции политических сетей; концепция либерального межправительственного подхода. Центр тяжести в современных теориях интеграции перенесен на эмпирическое исследование конкретных аспектов и проблем интеграционного процесса.

Несколько особняком стоят экономические теории интеграции. Исторически они были разделом общей теории международной торговли. В центре внимания первых исследователей интеграции был вопрос о ее влиянии на процессы создания и отвлечения торговли. В дальнейшем, по мере углубления интеграционного процесса, предмет исследования был расширен. Появились концепции негативной и позитивной интеграции, а также стадий экономической интеграции. Отражением первых попыток валютной интеграции стала теория оптимальных валютных зон.

В современных теориях интеграции находят отражение не только огромные изменения внутри самого Европейского Союза, но и структурные сдвиги внутри национальных государств и обществ, а также новые явления в мировой политике и экономике, системе международных отношений в целом. Теории интеграции воплощают в себе новые достижения политологии, социологии, юридической и экономической наук. Взятые в совокупности, они дают адекватное представление о таком уникальном явлении современного мира, как европейская интеграция во всех ее многообразных проявлениях.

Глава 12

РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

12.1. ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИИ

По своей расовой принадлежности, происхождению, образу жизни, религии, культуре и самоидентификации русские, бесспорно, принадлежат к семье европейских народов. Однако в силу особенностей своей среды обитания и истории они всегда отличались от жителей западной части континента.

В течение последних двух тысячелетий развитие почти всех западноевропейских народов шло в относительно замкнутых пространствах их нынешних национальных территорий. История русского народа, напротив, была связана с необъятной Русской равниной и ее продолжением в Азии. На протяжении всей своей истории русские были народом, находящимся в непрестанном движении, населяющим постоянно меняющуюся территорию. Сначала это было Приднепровье, затем — Северо-Восточная Русь, потом — Московское великое княжество, впоследствии перешагнувшее географические пределы Европы и превратившееся в евразийскую Российскую империю, раскинувшуюся на более чем одной шестой земной суши.

Географический фактор имел огромные социально-экономические последствия.

Как уже отмечалось в главе I, в Западной Европе ограниченность земельного фонда сделала экономически целесообразными частную собственность и интенсивный способ хозяйствования. Это, в свою очередь, способствовало утверждению рационалистического индивидуализма, основанного на принципе личной свободы и верховенстве закона. Высокая плотность населения и интенсивный способ хозяйствования обусловили необходимость тесного социального взаимодействия людей, которое традиционно строилось на базе закона. Во всех областях жизни наряду с острейшим соперничеством сложилась и укоренилась культура добровольной ассоциации и сотрудничества.

В России необъятность свободных земель, текучесть населения делали экономически неоправданными обработку одного и того же участка земли и, следовательно, частную собственность на землю и интенсивный способ хозяйствования. Земля всегда рассматривалась как всенародная «кормилица», как всеобщее достояние. Институт частной собственности на землю появился в более плотно населенных областях России лишь в XIV веке. Однако и тогда, и в более позднее время он был в принципе чужд психологии русских людей и глубочайшим основам народной жизни. Это достаточно отчетливо показывают и нынешние, острые дебаты относительно купли-продажи земли.

Индивидуализм русского человека по природе своей был антиподом упорядоченного, рационалистического индивидуализма западных европейцев. До поры до времени он формировался во взаимодействии с могучей, здоровой природой, требовавшей от человека крайне напряженного труда, но дававшей взамен щедрые дары. От тех времен ведет свое начало так называемый русский характер, которому присущи широта души, отвага, физическая и моральная выносливость, упоение ударной, сверхчеловеческой коллективной работой и одновременно расточительность, инертность, отсутствие традиции сосредоточенного, систематического индивидуального труда.

Кредо русского индивидуализма — знаменитая «удаль молодецкая», не знающая ни физических преград, ни социальных или юридических ограничений. Бережливость, сыгравшая основную роль в становлении капитализма в Западной Европе, всегда ассоциировалась в представлении русских со скаредностью, уродующей душу человеческую и делающей неестественными отношения между людьми. Эта стихийная народная философия легла в основу традиционного образа жизни русских людей, полного контрастов и трагических противоречий, их уникальной, яркой и самобытной культуры.

Географическая близость Западной Европы к основным центрам греко-римского мира облегчила восприятие западноевропейскими народами античного наследия, в первую очередь римского права и христианской религии. В России этот процесс был затруднен географической удаленностью, отсутствием прямого контакта с античным миром. Достижения античной цивилизации пришли к русским через Византию, в форме уже находившихся в состоянии упадка византийских образцов. Христианство было воспринято русскими в его восточном, православном варианте, для которого еще с апостольских времен была характерна, выражаясь современным языком, меньшая социальная ангажированность, сосредоточенность на внутренней духовной жизни человека и спасении его души.

География Русской равнины и традиционная слабость социального начала породили два противоположных фактора в жизни

древних русских. С одной стороны, отсутствие естественных рубежей и низкая плотность населения делали страну крайне уязвимой в военном отношении. Внешняя угроза как дамоклов меч висела над Россией на протяжении всей ее истории. С другой стороны, особенности экстенсивного способа хозяйствования делали необходимой непрерывную внешнюю экспансию, освоение все новых и новых земель. Орудием решения и той и другой задачи стало абсолютистское самодержавное государство.

Оно окончательно сложилось к концу XV века на базе русской разновидности феодализма, которая существенно отличалась от западноевропейской. Если в Западной Европе для утверждения господства феодалов было достаточно контроля над землей при сохранении личной свободы крестьян, в России этот механизм не мог действовать в силу слабой связи человека с землей. Контроль над землей должен был быть дополнен прикреплением к ней крестьян-производителей. Так родилось одно из самых отвратительных явлений русской жизни — крепостное право, оказавшее глубочайшее деформирующее воздействие на все последующее развитие страны.

Абсолютистское крепостническое государство, не сдерживаемое ни законом, ни общественной моралью, превратилось в самодовлеющую силу, царящую над каждым человеком и всеми общественными классами. Оно подавило вольный русский индивидуализм, вытеснив сотни тысяч его приверженцев на окраины, на вновь завоеванные земли (казачество). Государство утвердило безусловный приоритет общественного интереса перед личным, институт беспрекословного подчинения личности государству и беззаветного служения ему, если потребуется — ценой собственной жизни.

Государство задушило не только личные свободы, но и нормальную общественную жизнь. Вместо обычной системы горизонтальных общественных отношений, основанных на равенстве индивидумов, возникла сложнейшая иерархическая система служения «царю и отечеству». Государство терпело и даже поощряло частную собственность и личное предпринимательство. Однако абсолютизм делал их всего лишь «приводным ремнем» государства, сдерживал свободу и деформировал социальную ответственность российской буржуазии. Капитализм был «пасынком» российской истории. Русская буржуазия была изуродована государством и оказалась не в состоянии выполнить свою главную историческую роль — создать жизнеспособную капиталистическую экономику, гражданское общество и систему политической демократии.

Своими величайшими экономическими достижениями Россия была обязана не капиталистическому предпринимательству, а государству и подневольному труду. По указу Петра I была создана мощная металлургическая промышленность, сделавшая Россию в конце XVIII века ведущим производителем чугуна. В следующем

столетии государство построило не имеющую себе равных транссибирскую магистраль и разветвленную сеть других железных дорог. При сильной государственной поддержке были созданы основные предприятия тяжелой промышленности, давшие толчок знаменитому «экономическому чуду» конца XIX — начала XX века.

Наиболее выдающимся «достижением» царизма была военная и дипломатическая мощь, созданная вопреки относительной экономической и социальной отсталости. Благодаря ей Россия превратилась из глухой, заштатной страны в одну из главных вершительниц судеб Европы. Это также стало возможным благодаря абсолютистскому государству и имевшимся в его распоряжении возможностям внеэкономической мобилизации ресурсов.

Государственный абсолютизм и созданный им праздный класс просвещенного дворянства были главными творцами классической русской культуры. В ее основе лежали презрение к деньгам, торговле и ростовщичеству, идиллия деревенской жизни, идеалы добра и самопожертвования, беззаветный патриотизм и этика добровольного служения государству.

Было бы, однако, абсолютно неправильно рисовать историю России и русского народа сплошной черной краской, представлять ее своего рода отклонением от «естественных» западных норм. Как говорил великий немецкий философ Гегель, история вообще не пишется в сослагательном наклонении. История России величественна и неповторима. В рамках сложившегося в стране уклада жили, сменяя друг друга, многие поколения людей. Они реализовывали свою жизненную энергию в неоспоримых достижениях во всех областях. Не будет преувеличением сказать, что Россия создала свою, особую разновидность европейской цивилизации, оказавшую неизгладимое воздействие на судьбы всего мира.

Даже в самые трудные периоды своей истории Россия была неразрывно связана с остальной Европой. Однако эти отношения всегда были противоречивыми. Они неизменно рождали вопрос о том, является ли Россия частью Европы.

Особенно интенсивными связи с Европой стали после того, как в России окончательно сложились крепостническая социально-экономическая модель и самодержавная политическая система. Первоначально для политики Москвы были характерны византийская кичливость и полное неприятие «латиницы» (что, впрочем, не мешало московским князьям уже в XV веке пригласить итальянских мастеров для строительства Кремля). Официальная идеология представляла Москву как Третий Рим, как светоч истинной веры и учителя всего христианского мира.

Сильнейший удар по этой заносчивой доктрине был нанесен Смутой и взятием Москвы польско-литовскими захватчиками. Русская государственность оказалась на грани гибели. И хотя после

воцарения новой династии крепостничество и самодержавие сохранились и получили новое развитие, в отношении русских людей и их правительства к Западной Европе произошли радикальные изменения.

Уже при царе Михаиле Романове «московские купцы заговорили перед правительством о пользе иностранцев, которые могут доставить «кормление», заработок бедным русским людям, научив их своим мастерствам и промыслам. С тех пор не раз повторялось однообразное явление. Государство запутывалось в нарождавшихся затруднениях; правительство, обыкновенно их не предусматривавшее и не предупреждавшее, начинало искать в обществе идеи и людей, которые выручили бы его, и, не находя ни тех, ни других, обращалось к Западу, где видело старый и сложный культурный прибор, изготовлявший и людей, и идеи» (*Ключевский В. О. Собр. соч.* — Т. III. — М., 1988. — С. 10–11).

Парадокс состоял в том, что гуманистическая и демократическая по своей сути западноевропейская культура, попадая в Россию, становилась исключительным достоянием дворянства и не только не содействовала демократизации общества, но, напротив, становилась фактором еще большего его расслоения на расу господ и расу рабов.

Крепостническая социально-экономическая модель и самодержавная политическая система, несмотря на огромные возможности мобилизации и концентрации подневольного труда, были, тем не менее, обречены на гибель. Их «могильщиком» стало российское крестьянство и та его часть, которая ушла в города и образовала рабочий класс.

Главной причиной революционного взрыва в феврале и октябре 1917 г. было неразрешимое противоречие между естественным стремлением людей к свободе и экономическому благополучию и узкими, удушающими рамками общественного строя. В канун революции 85% населения жило в деревне и, по сути дела, не имело будущего. Слабый и коррумпированный российский капитализм был не в состоянии создать достаточное число рабочих мест и удовлетворить стремление народа к лучшей жизни. Большевики предложили народу, во-первых, метод радикального освобождения от политического и экономического гнета и, во-вторых, сказочную перспективу новой, счастливой жизни для всех на основе полного социального равенства. Благодаря этому они смогли увлечь подавляющее большинство населения. Новый, только еще нарождавшийся капитализм был сметен вместе со старым, перезрелым царизмом.

Существенную роль в вызревании социалистической революции в России сыграла Западная Европа. На определенном этапе грамотность и образование западноевропейского образца перестали быть монополией привилегированных классов — в стране возникла много-

численная интеллигенция, вдохновляемая идеями Возрождения и Просвещения. Этот новый социальный слой сыграл решающую роль в развитии народного образования. Образованный крестьянин или рабочий, естественно, не мог быть бессловесным рабом. По мере распространения просвещения широкие народные массы охватывало все более сильное стремление к радикальным переменам. Средство удовлетворения этого стремления также пришло с Запада. Это был марксизм — своеобразная ветвь западноевропейского социализма. В Западной Европе, вдали от всеобъемлющего полицейского контроля, сформировалась не только идейная платформа будущего переворота, но и его штабы и организационные структуры.

Причинами феноменального влияния марксизма в России было то, что, во-первых, он рисовал столь близкую сердцу русского человека перспективу создания рая на Земле, а, во-вторых, в качестве средства достижения этой цели указывал уничтожение частной собственности и утверждение общественной собственности, казавшейся большинству русских наиболее естественным социальным институтом.

Революции 1917 г. в России были самыми демократическими революциями в истории человечества. Они разрушили дотла прежнюю социально-экономическую и политическую систему и привели к полному освобождению людей. Однако в результате страна оказалась в состоянии полной экономической разрухи, анархии и Гражданской войны. Российская империя распалась на множество независимых республик и областей, оккупированных противоборствующими сторонами или иностранными государствами. За три года (с 1917 по 1920 г.) национальный доход упал с 11 до 4 млрд. рублей. За шесть лет начиная с 1914 г. население страны уменьшилось на 20 млн. человек.

Перед страной встала уникальная задача создания новой общественной системы практически на пустом месте. Политический антагонизм между новым режимом и правительствами капиталистических стран не должен заслонять тот факт, что, приступая к этой титанической работе, революционеры имели перед глазами западные реалии, которые они хорошо изучили за долгие годы эмиграции.

Российские коммунисты рассматривали свою страну как слабое звено мировой капиталистической системы и в перспективе уповали на победу пролетарских революций в более развитых странах Западной Европы. После того как стало очевидным, что большевикам придется строить социализм в одной, отдельно взятой стране, их стратегической целью стало «догнать и перегнать» передовые капиталистические страны. То новое, совершенное общество, к которому они стремились, при ближайшем рассмотрении было слепком с западных, христианских идеалов, которые не смогло претворить в жизнь буржуазное общество.

Если стратегические цели социалистического режима были явно западноевропейского происхождения, то средства их осуществления — сугубо российскими. Советское государство восприняло, воссоздало и качественно усовершенствовало тысячелетнюю традицию русского государственного абсолютизма. Советское государство — это высший этап развития специфически русской государственности. Вместо православия его главным идеологическим орудием был марксизм-ленинизм, место церкви заняла Коммунистическая партия и подконтрольные ей средства агитации и пропаганды. Государство полностью подчинило себе общество, семью и личность, действуя как средствами убеждения, так и средствами массовых репрессий. Существовавшая в царской России рудиментарная частная собственность была полностью выкорчевана.

Исключив горизонтальную социальную мобильность, рыночные отношения и конкуренцию, советское государство смогло в то же время феноменально расширить сферу вертикальной мобильности. Государство полностью контролировало личность, но в установленных им широких рамках каждый лояльный гражданин мог рассчитывать на бесплатное образование, гарантированную работу, возможность творческого роста, охрану здоровья, пенсионное обеспечение. Государство взяло на себя роль организатора экономической жизни, используя в качестве главных рычагов общественную форму собственности и систему централизованного планирования.

В течение нескольких десятилетий государственная экономическая политика обеспечивала высокие темпы роста и постоянное повышение благосостояния людей. Огромный размах строительства, возникновение множества новых производств, поддерживаемая государством наука создавали привлекательные возможности для индивидуального социального и культурного роста. Ими воспользовались миллионы людей.

После того как советское социалистическое государство смогло относительно быстро воссоединить Российскую империю (за исключением Польши, Финляндии и балтийских государств, получивших независимость), оно наглухо запечатало границы страны. Тем самым была не только решена извечная геополитическая проблема России, но и создана абсолютная социальная гарантия незаблемости нового строя.

Мощнейшим фактором сплоченности советского общества была внешняя угроза. Тезис Коммунистической партии о враждебном капиталистическом окружении подтверждался иностранной интервенцией в годы Гражданской войны; враждебной политикой капиталистических государств, попытавшихся в последующие годы создать вокруг Советской России «санитарный кордон»; нападением гитлеровской Германии и опытом Великой Отечественной войны; холодной войной и ядерной угрозой со стороны США. Достижение

военного паритета с Соединенными Штатами, быстрый экономический рост, успехи в освоении космоса воспринимались в первую очередь как гарантия военной безопасности.

Главная причина падения советского режима была та же, что и причина падения царизма: личность переросла в своем развитии сравнительно узкие рамки, поставленные государством, и восстала против существующего строя. Ключевым элементом этого процесса был крах Коммунистической партии Советского Союза. Хотя материальные привилегии коммунистов были до смешного незначительны, их моральный авторитет, политическое влияние и административные полномочия были огромны. Пока большинство населения Советского Союза составляли полуграмотные крестьяне и выходцы из деревни, привилегированное положение относительно более развитых членов Коммунистической партии, взявшей на себя организацию жизни и развития необъятной страны, было общественно признанным. Однако после того, как в результате политики самой партии был достигнут практически поголовный уровень высокой образованности и профессионализма, объяснить и оправдать неравенство в политическом положении отдельных членов общества стало невозможно. К тому же, партия оказалась не в состоянии переломить тенденцию прогрессирующего ухудшения экономического положения страны — система централизованного планирования оказалась неэффективной в условиях гигантски разросшегося народного хозяйства. Образованное население уже не могло принимать на веру те догмы, которые вдалбливались в головы пропагандистской машиной партии. Для человека нового типа были неприемлемы тотальный контроль и самоизоляция страны от внешнего мира.

К концу 80-х годов народ отказал партии в доверии. Без доверия народа не было власти. Социалистический режим мирно и тихо приказал долго жить.

Началась новая, посткоммунистическая эра. Многонациональная страна распалась на 15 независимых национальных республик, крупнейшей из которых была Российская Федерация.

Как только институты социалистического государства были демонтированы, Россия *ipso facto* стала страной с рыночной экономикой. Однако эта экономика, равно как и общество, и люди, его составляющие, находились (и все еще находятся) в лоне традиционных цивилизационных особенностей. Это дало повод нашим западным партнерам в течение долгого времени отказывать России в признании ее страной с рыночной экономикой.

Переход на рельсы капитализма является делом не правительства, а многих миллионов россиян, порывающих с тысячелетними традициями своей истории и недавней жизни. Этот процесс займет многие годы. Он развивается не по прямой, а в борьбе старого с новым, традиционного с современным.

Когда бы ни закончился процесс трансформации, какими бы ни были его практические результаты, российская цивилизация останется отдельной ветвью общей европейской цивилизации, как ее германская, английская или латинская ветви. Главное состоит не в том, насколько отличными от других европейских народов останутся россияне, а насколько эффективно они смогут использовать свои традиции, свои самобытные черты и преимущества в строительстве нового общества, базирующегося на тех же принципах, что и европейская социально-экономическая и политическая модель.

Новые социальные условия создают беспрецедентные возможности для продвижения к единой Европе. Оно идет на всех уровнях — отдельных людей, компаний и неправительственных организаций, правительств отдельных стран, с каждой из которых Россия имеет давние связи. Этот процесс был бы неполным и недостаточно эффективным, если бы в дополнение ко всем остальным уровням не развивалось сотрудничество России с Европейским Союзом и Европейским сообществом.

Из сказанного выше ясно, что этот процесс предельно конкретен: объем, цели и формы сотрудничества между Россией и ЕС определяются не только политическими намерениями сторон, но и той компетенцией, которой реально обладают наши партнеры. Развивая отношения с интегрированной Европой, необходимо иметь в виду, что Сообщество не может и не должно делать то, что должны делать экономические операторы, общественные организации и правительственные органы отдельных стран. Однако компетенция Сообщества ныне настолько велика, что для сотрудничества между Россией и ЕС есть место почти во всех областях.

Не менее важно и другое: эффективность нашего сотрудничества с ЕС зависит от хода реформ в России, от того, насколько быстро на базе традиционных особенностей удастся создать новые институты и стереотипы мышления, отвечающие требованиям современного мирового развития. Для того, чтобы российские порядки были совместимы с законами европейской интеграции, россиянам предстоит решительно изменить свое отношение к частной собственности и интенсивному способу хозяйствования, конкуренции и деловому сотрудничеству, добровольным ассоциациям и закону, создать реально действующие механизмы рыночной экономики и политической демократии.

12.2. СОГЛАШЕНИЕ 1989 г.

В эпоху холодной войны связи Советского Союза с несоциалистической Европой поддерживались преимущественно в форме двусторонних отношений с отдельными государствами. Что касается

новых многосторонних и наднациональных образований, созданных западноевропейскими государствами, то они рассматривались советским руководством через призму непримиримого противостояния двух систем, как орудие борьбы против социалистического лагеря в соответствующих областях.

В этом контексте Европейские сообщества рассматривались в качестве экономического филиала НАТО. Первоначально в Москве считали, что интеграционная группировка не может быть достаточно прочной в связи с непримиримыми межимпериалистическими противоречиями. Коммунистическая партия Советского Союза руководствовалась известным высказыванием В.И. Ленина о том, что «с точки зрения экономических условий империализма... Соединенные Штаты Европы при капитализме либо невозможны, либо реакционны». Принципиально новое содержание сотрудничества, которое несла с собой наднациональная форма интеграции, до поры до времени оставалось скрытым от советских ученых и политиков.

Однако постепенно, по мере развития и укрепления Европейских сообществ в научных кругах СССР и других социалистических стран стало созреть понимание того, что европейская интеграция не укладывается в догматическую схему межимпериалистического соперничества. Некоторые ученые пришли к выводу, что она является объективно прогрессивным явлением, обусловленным логикой развития производительных сил и производственных отношений. Они обращали внимание на жизненность и эффективность общей торговой политики ЕС. По их мнению, экономические интересы самих социалистических стран делали целесообразным установление официальных отношений с Сообществом. Особенно далеко по этому пути продвинулись венгерские и польские ученые.

Однако вплоть до середины 80-х годов изменение теоретических воззрений не материализовалось в перемене политики социалистических стран в отношении ЕС. В рамках разрядки международной напряженности, особенно после подписания Хельсинкского акта 1975 г., традиционные двусторонние отношения между социалистическими и капиталистическими странами Европы были дополнены принципиально новым, общеевропейским сотрудничеством. Процесс СБСЕ набирал силу, но отношения СССР и его союзников с главными организациями западноевропейских государств — НАТО, Европейскими сообществами, Советом Европы и другими — оставались конфронтационными.

Тем не менее постепенно политическая линия СССР в отношении ЕС стала видоизменяться. В соответствии с логикой разрядки международной напряженности генеральный секретарь ЦК КПСС в 1972 г. заявил о том, что Советский Союз признает сложившиеся в Западной Европе реальности, включая и существование «Общего рынка», и что развитие отношений с ним будет зависеть от готов-

ности западноевропейских государств признать реальности в социалистической части Европы. Практически подразумевалось обоюдное признание Европейских сообществ и Совета экономической взаимопомощи. Этой позиции СССР придерживался вплоть до начала перестройки. Европейское сообщество, со своей стороны, упорно отказывалось признать СЭВ. Был выдвинут тезис, что ЕС и СЭВ не являются равноправными партнерами и не могут установить между собой договорно-правовые отношения, поскольку СЭВ не является наднациональной организацией, подобной ЕС, и, следовательно, не располагает самостоятельной компетенцией в области торговой политики. Руководством ЕС и государств-членов было выдвинуто встречное предложение, которого они твердо придерживались в течение последующих 15 лет: установить двусторонние отношения между ЕС и отдельными государствами — участниками СЭВ и подписать с каждым из них соглашение о торговле. Существование СЭВ при этом попросту игнорировалось.

Руководство Советского Союза и его союзников вполне резонно увидело в этом предложении средство подрыва своей интеграционной организации и продолжало настаивать на взаимном признании СЭВ и ЕС на базе принципа равноправия. Имели место многочисленные неофициальные контакты и переговоры между двумя организациями, однако они не привели к какому-либо осязаемому результату.

Главная причина продолжавшегося противостояния заключалась в противоположности политических интересов сторон, поскольку и СЭВ, и ЕС были лишь частью общей системы непримиримого стратегического противоборства. Как только это противоборство прекратилось с приходом к власти в СССР М.С. Горбачева, был незамедлительно найден и способ урегулирования отношений между ЕС и социалистическими странами.

В основу урегулирования был положен так называемый принцип параллелизма. 25 июня 1988 г. в Люксембурге была подписана Декларация об установлении официальных отношений между ЕС и СЭВ. Стороны заявили о своем взаимном признании и намерении развивать сотрудничество в областях, относящихся к их соответствующим компетенциям и представляющих взаимный интерес. Тем самым был расчищен путь и к налаживанию двусторонних отношений между отдельными странами. Этот процесс начался буквально через несколько дней после подписания Люксембургской декларации.

Официальные отношения между СССР и ЕС были установлены в августе 1988 г. В феврале 1989 г. было открыто представительство при Европейских сообществах в Брюсселе (ЕС создало свою дипломатическую миссию в Москве двумя годами позднее).

Уже осенью 1988 г. началась работа над формированием договорно-правовых отношений между СССР и ЕС. Консультации экс-

пертов, а затем официальные переговоры прошли в рекордно короткие сроки, поскольку за ними стояла политическая воля сторон. Между тем в ходе работы представители ЕС и Советского Союза столкнулись с серьезными проблемами, так как им пришлось решать принципиально новые задачи, не имевшие аналогов в прошлом.

Со стороны ЕС трудность состояла в том, что ни один из стереотипов международных соглашений Сообщества не подходил к Советскому Союзу с учетом геополитической важности партнера, его общественного строя и размаха начавшихся в этой стране перемен. В конце концов после интенсивного обмена мнениями ЕС предложило оформить договорно-правовые отношения путем заключения Соглашения о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве.

Советская сторона была в еще более сложном положении. Отсутствие практического опыта отношений с ЕС и точного знания возможностей партнера, с одной стороны, неясность перспектив перестройки и противоречивость внешней политики Горбачева — Шеварднадзе — с другой вели к явно завышенным ожиданиям. Советское руководство сильно преувеличивало влияние интеграции на социально-экономическое развитие Западной Европы, недооценивало роль бизнеса, гражданского общества и национальных государств. Оно рассчитывало, что сотрудничество с ЕС само по себе будет сильнейшим фактором внутренних реформ в СССР. Через сотрудничество с ЕС оно рассчитывало интегрировать страну в мировую торговую систему и получить доступ к рынкам капитала. В политическом плане сотрудничество с ЕС рассматривалось как важнейший элемент «общего европейского дома».

Это определило и переговорную позицию Советского Союза. Его представители на переговорах пытались сделать будущее соглашение как можно более широким, снять с СССР ярлык «государства с государственной торговлей», устранить из торговых отношений все элементы дискриминации, создать инструменты привлечения инвестиций из стран ЕС, заручиться помощью ЕС в проведении реформ, связать сотрудничество между СССР и ЕС с более широкими вопросами создания новой европейской архитектуры. Пожелания советского руководства явно выходили за пределы компетенции Сообщества.

Представители ЕС занимали более реалистическую позицию. Вместе с тем на ходе переговоров отрицательно сказывалась инерционность их мышления, унаследованная от времен холодной войны. Во-первых, представители ЕС попытались максимально сузить предмет соглашения. Во-вторых, рассматривая СССР как «страну с государственной торговлей», они предлагали советской стороне взять на себя обязательство гарантировать «недискриминационный режим» импорта из ЕС и по ценам, и по количеству. Это предложение было абсурдным. Даже в период расцвета командной экономики

советское государство было бы не в состоянии взять на себя подобное обязательство. В наступившую эпоху реформ это было тем более невозможно и, самое главное, нежелательно. Советское руководство поставило перед собой задачу перехода к новой, рыночной экономике. Европейское же сообщество, по сути дела, толкало своего нового партнера к сохранению и усилению командной системы.

Тем не менее, несмотря на все эти трудности, переговоры были успешно завершены. 11 декабря 1989 г. в Брюсселе было подписано первое в истории соглашение между Советским Союзом и ЕС — Соглашение о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве. Оно означало огромный шаг вперед в развитии отношений между Советским Союзом и Западной Европой. Конкретно в Соглашении были решены следующие вопросы:

- Советскому Союзу на постоянной основе был предоставлен режим наибольшего благоприятствования, который ранее продлевался решением Совета каждые два года.
- Был установлен точный график полной отмены количественных ограничений (за исключением «чувствительных» отраслей).
- Была создана юридическая основа экономического сотрудничества в различных областях.

На основе Соглашения в 1991 г. была начата программа технической помощи, которая позже получила название ТАСИС (Программа технического содействия Содружеству независимых государств). Приоритетными направлениями программы ТАСИС были:

- Преобразование государственных предприятий на рыночных началах и развитие частного сектора.
- Сельское хозяйство.
- Отрасли инфраструктуры: энергетика, связь, транспорт.
- Ядерная безопасность и охрана окружающей среды.
- Реформа системы государственного управления.
- Социальное обеспечение.
- Образование.

Тем не менее по своей природе Соглашение 1989 г. было временным, переходящим документом. Хотя по настоянию советской стороны в нем не было упоминания о «стране с государственной торговлей», соглашение исходило из существования в СССР и Западной Европе различных социально-экономических систем. Между тем уже через два года Советский Союз распался. В возникшей на его обломках новой России (как и в других бывших союзных республиках) рухнула социалистическая система, а вместе с ней исчезли и все элементы командно-административной экономики. Новое государство, несмотря на свою очевидную слабость и многочисленные недостатки, было, тем не менее, бесспорно демократическим. Все это поставило в повестку дня внесение соответствующих изменений в договорно-правовую базу отношений между ЕС и Россией.

12.3. СОГЛАШЕНИЕ О ПАРТНЕРСТВЕ И СОТРУДНИЧЕСТВЕ (СПС)

Впервые идея подписания нового соглашения была выдвинута председателем Европейской комиссии Ж. Делором в мае 1992 г. во время его официального визита в Москву. Потребовалось два года для того, чтобы подготовить его текст. Представители обеих сторон должны были правильно оценить и юридически точно отразить ход реформ в России: не забегая вперед, избежать в то же время увековечения архаизмов, создать такой задел на будущее, который мог бы «работать» в течение многих лет.

Новое соглашение, получившее название Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, было подписано на острове Корфу (Греция) 24 июня 1994 г. Президентом Российской Федерации, главами государств и правительств государств — членов ЕС и председателем Европейской комиссии. Для ускорения практического выполнения тех его положений, которые не требовали ратификации, в начале 1995 г. было подписано Временное соглашение о торговле и отношениях к торговле вопросам.

1 декабря 1997 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве вступило в силу. Задержка в его ратификации была связана с тем, что в этот период произошло четвертое расширение ЕС. Соглашение с Россией должно было быть дополнительно подписано и ратифицировано тремя новыми государствами-членами.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве является наиболее широким, содержательным и далеко идущим экономическим соглашением из всех, которые когда-либо подписывались Советским Союзом или Россией с западноевропейскими государствами или международными организациями. Оно содержит следующие основные положения:

- Как явствует из названия, отношения сторон поднимаются с уровня простого сотрудничества на уровень партнерства, то есть согласованных действий, преследующих общие цели (хотя прямо об этом в Соглашении и не говорится). Это предполагает общность принципов, на которых базируются общество и государство в России и государствах — членах ЕС: защита прав человека, верховенство закона, демократия, социально ориентированная рыночная экономика.
- В качестве перспективной цели в преамбуле Соглашения было названо создание зоны свободной торговли. Однако стороны не взяли на себя никаких обязательств в этом отношении: было зафиксировано лишь их намерение изучить целесообразность начала переговоров по этому вопросу после 1998 г.
- Наиболее продвинутыми были положения о политическом диалоге. Для его осуществления была создана система совмест-

ных институтов: регулярные, дважды в год, встречи на высшем уровне (Президент России, председатель Совета и председатель Европейской комиссии); Совет сотрудничества (на уровне министров); Комитет парламентского сотрудничества; Комитет сотрудничества (на уровне высоких должностных лиц) — рабочий орган, практически организующий всю работу по реализации СПС. Кроме того, в ходе реализации Соглашения сложилась разветвленная сеть подкомитетов и рабочих групп по отдельным направлениям.

- Сложный и несколько противоречивый характер носили положения Соглашения, касающиеся торговых отношений. Определение России как «страны с государственной торговлей» было окончательно снято. Однако Россия не получила признания в качестве страны с рыночной экономикой, что имело серьезные последствия в ряде областей, например при применении Европейским сообществом антидемпинговых процедур против российских предприятий. Российскому правительству не удалось добиться включения в текст Соглашения общей ссылки на правила ГАТТ. Вместе с тем ЕС пошло на ряд существенных асимметричных уступок, учитывающих специфические интересы России. Так, стороны продлили предоставленный ими ранее друг другу режим наиболее благоприятуемой нации. Одновременно они договорились о том, что в течение пяти лет он не будет распространяться на преимущества, предоставленные Россией бывшим советским республикам. Сообщество обязалось отменить все количественные ограничения на импорт из России (за исключением текстиля, изделий из стали и расщепляющихся материалов). Россия же сохранила право вводить количественные ограничения в отдельных секторах, если в них происходит структурная перестройка, или возникают серьезные социальные проблемы, или российским производителям угрожает полная или существенная утрата позиций на внутреннем рынке, или в этих секторах зарождаются новые производства. Впервые было упорядочено применение защитных мер, в том числе антидемпинговых процедур.

- Несомненным прогрессом было включение в текст Соглашения ряда специфических ссылок на правила ГАТТ или положений, воспроизводящих в явной или неявной форме те или иные статьи Генерального соглашения по тарифам и торговле (речь идет, в частности, о статьях I (1), III (2), III (4), III (8-10), V (2-5), VII, VIII, IX, X и XXIV).

- Стороны предприняли попытку создать на основе принципов равноправия и взаимности правовые рамки развития предпринимательской деятельности; учреждения компаний на терри-

тории друг друга; создания благоприятных условий для инвестиций, платежей и движения капитала; взаимного предоставления услуг, в частности в финансовом секторе; охраны интеллектуальной собственности. Однако, как показала практика, соответствующие положения СПС носят чрезмерно общий характер, не подкрепляются в достаточной степени национальным законодательством.

- СПС предусматривает широкое развитие экономического сотрудничества в более чем 30 областях, включая промышленную кооперацию, конверсию, инвестиции, научные исследования и технологические разработки, сельское хозяйство, энергетику, атомную промышленность, транспорт, телекоммуникации, информатику, космос, охрану окружающей среды, малый и средний бизнес, защиту прав потребителя, социальную сферу, образование и профессиональное обучение, региональное развитие, стандартизацию, статистику, туризм. Разумеется, объективные возможности сотрудничества в отдельных областях, перечисленных в Соглашении, неравноценны. Однако в каждой из них удалось осуществить полезные мероприятия, сближающие Россию и государства — члены ЕС.

За годы существования СПС наиболее значительные успехи были достигнуты в области политического диалога. Институциональная структура, предусмотренная в Соглашении, была дополнена регулярными встречами между председателем Правительства России, с одной стороны, и премьер-министром председательствующего в ЕС государства и председателем Европейской комиссии — с другой. Был накоплен опыт взаимовыгодного взаимодействия, существенно укреплены взаимное доверие и взаимопонимание. Была развита традиционная близость позиций России и ЕС по многим международным вопросам. Это позволило каждой из сторон увеличить свой вес и влияние в международной политике.

Сложнее проходило развитие торгового и экономического сотрудничества.

Европейское сообщество пришло к выводу, что записанная в преамбуле СПС стратегическая цель развития отношений между ЕС и Россией — создание зоны свободной торговли — может быть переведена в практическую плоскость лишь после присоединения России к ВТО. Европейский Союз заявил о том, что поддержит заявление России о приеме в эту организацию. Начались углубленные переговоры сторон об условиях присоединения. Требования, выдвинутые ЕС, оказались более жесткими и далеко идущими, чем требования других членов ВТО. Обмен мнениями и сближение позиций по этим вопросам составляют сейчас главное направление диалога по вопросам торговой политики.

В отдельных конкретных областях были достигнуты заметные положительные результаты. В июле 1998 г. было подписано новое Соглашение о торговле текстильными товарами, позволившее снять все количественные ограничения. 1 июля того же года был введен в действие новый регламент ЕС по вопросам демпинга. С одной стороны, на российские предприятия, подозреваемые в демпинге, была распространена та же процедура, что и на компании других стран. Однако, с другой стороны, при практическом применении этой единой процедуры над российскими производителями висела «презумпция виновности»: они должны были доказать, что их деятельность и назначаемые ими цены соответствуют рыночным стандартам.

Сотрудничество с ЕС и записанное в СПС положение о гармонизации экономического законодательства сыграли определенную роль в процессе разработки и принятия новых российских законов и административных актов по вопросам внешнеторгового и валютного регулирования, а также улучшения инвестиционного климата.

Серьезное негативное влияние на развитие торгово-экономических связей и, как следствие, сотрудничество на уровне ЕС оказал финансовый кризис 1998 г. В течение 1999 г. российский экспорт в страны ЕС упал на 22%, а импорт — на 45%. Падение реального платежеспособного спроса и четырехкратная девальвация рубля резко усилили процесс импортозамещения и затруднили восстановление позиций западноевропейских производителей на российском рынке. Финансовая дестабилизация, усиленная необоснованной паникой среди иностранных инвесторов, привела к обвалному оттоку портфельных инвестиций и резкому сокращению прямых инвестиций из стран ЕС.

Доверие руководства ЕС к российскому правительству, его политике и возможностям было поколеблено, но ненадолго. Приход к руководству правительством Е.М. Примакова, а затем В.В. Путина, их активные действия внутри страны и на международной арене способствовали быстрому восстановлению атмосферы партнерства и сотрудничества. Подтверждением этого были принятие Кельнским саммитом ЕС в июне 1999 г. Коллективной стратегии Европейского Союза по отношению к России и представление российской стороной на встрече руководителей ЕС и России в Хельсинки в октябре 1999 г. Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.). Хотя содержательная сторона этих документов оказалась небогатой, их позитивное политическое значение было бесспорным. Небольшая заминка, возникшая в отношениях между двумя сторонами после августовского дефолта, была безболезненно преодолена, что открыло путь для дальнейшего поиска наиболее эффективных форм сотрудничества сторон.

Новый кризис в отношениях между Россией и ЕС возник осенью 1999 г. в связи с возобновлением военных действий в Чечне. Признавая неизбежность территориальной целостности России и ее право бороться против любых форм терроризма, Европейский Союз вместе с тем публично осудил использование военной силы, которое привело к жертвам среди мирного населения и массовому исходу беженцев. ЕС призвал российское правительство немедленно прекратить военные действия и вступить в переговоры с «избранными чеченскими руководителями» в целях достижения политического урегулирования при сохранении территориальной целостности Российской Федерации. Западноевропейские партнеры требовали от России максимальной прозрачности всех действий в отношении Чечни, обеспечения беспрепятственной доставки гуманитарной помощи, осуществления программы экономического восстановления, решения социальных проблем и налаживания системы управления.

Достигнутый сторонами высокий уровень взаимного доверия позволил избежать каких-либо резких действий, которые могли бы застопорить сотрудничество между Россией и ЕС. Российское руководство прислушалось к критике и приняло действенные меры в области защиты прав человека и решения гуманитарных проблем на Северном Кавказе. События 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке и Вашингтоне, раскрытие несомненных связей между чеченскими боевиками и организацией «Аль-Каида», успех антитеррористической операции в Чечне способствовали принципиальному сдвигу в отношении общественности и правительств государств — членов ЕС к чеченской проблеме.

Особенно интенсивным политическое взаимодействие сторон стало после того, как В.В. Путин стал новым российским президентом. Независимо друг от друга стороны пришли к выводу, что, хотя действующая договорно-правовая база отношений позволяет и дальше развивать взаимовыгодное сотрудничество в конкретных областях, геополитическое положение России и Европейского Союза на Европейском континенте, их роль в мировой политике и экономике требуют выдвижения новых, более амбициозных стратегических целей, отвечающих ожиданиям народов.

Попыткой решить эту задачу стала идея создания общего европейского экономического пространства, выдвинутая в мае 2001 г. председателем Европейской комиссии Р. Проди. Идея была одобрена политическими руководителями России и государств-членов. Для ее конкретной проработки была создана Группа высокого уровня во главе с заместителем председателя Правительства России В.Б. Христенко и членом Комиссии К. Паттенном.

В системе современных экономических представлений под экономическим пространством имеют в виду определенную территорию,

на которой действуют единые и однородные правила деятельности всех экономических операторов, существует система законов и институтов, обеспечивающих свободу движения товаров, услуг, капиталов и людей. В наибольшей степени этим критериям отвечают национальные народнохозяйственные комплексы. Единственным в мировой практике примером построения единого экономического пространства независимыми национальными государствами являются Единый внутренний рынок и Экономический и валютный союз ЕС. Кроме того, существует Европейское экономическое пространство. Этот термин используется для характеристики отношений между ЕВР и тремя небольшими западноевропейскими государствами, не входящими в ЕС, — Норвегией, Исландией и Лихтенштейном. Суть этих отношений проста: все три страны имеют неограниченный доступ к Единому внутреннему рынку, по существу, являясь его составной частью, но при условии одностороннего восприятия и выполнения ими всех актов ЕС.

Идея прямого присоединения России к Европейскому экономическому пространству, или, что то же самое, создания единого экономического пространства, на современном этапе исторического развития явно нереальна. Причина состоит в том, что Единый внутренний рынок ЕС и Европейское экономическое пространство являются продуктом определенных исторических обстоятельств. Для их реализации требуются:

- Существование высокоразвитой рыночной экономики и зрелых капиталистических институтов. Необходимо, чтобы они полностью соответствовали европейской социально-экономической модели. По этой причине присоединение к Европейскому экономическому пространству таких высокоразвитых капиталистических стран, как США или Канада, было бы невозможно в силу структурных и институциональных различий между ними и государствами — членами ЕС.
- Высокий уровень экономической интеграции на уровне частного бизнеса, взаимное переплетение экономик, в первую очередь отраслей обрабатывающей промышленности и услуг, делающее формальную интеграцию, интеграцию на уровне национальных государств, экономически оправданной.
- Тесная взаимозависимость национальных государств, делающая политически неизбежной и целесообразной частичную передачу суверенитета наднациональным институтам и органам.
- Наличие прочной и развитой законодательной и институциональной базы интеграции в форме *acquis communautaire* и действующей системы институтов Сообщества.
- Готовность государства, вступающего в единое экономическое пространство ЕС, в одностороннем порядке подчинить свое законодательство и политику требованиям Европейского сообщества.

Если эти предпосылки отсутствуют, то создание единого экономического пространства является либо невозможным, либо нецелесообразным. Для такого рода случаев Сообщество располагает богатым арсеналом договорно-правовых решений: соглашения о торговле, преференциальные торговые соглашения, соглашения о торговле и сотрудничестве, соглашения о создании зон свободной торговли, соглашения о таможенном союзе, соглашения об ассоциации. Соглашения о присоединении к Европейскому экономическому пространству находятся на самой вершине этой пирамиды.

Специфика отношений между Россией и ЕС состоит в том, что Россия не соответствует ни одному из критериев присоединения к Европейскому экономическому пространству. Однако цивилизационные и геополитические мотивы делают максимальное сближение России и Европейского Союза императивом и для той, и для другой стороны. Смысл поиска, который предпринимают в настоящее время стороны, состоит в том, чтобы разрешить это противоречие.

Во-первых, речь идет о создании общего, а не единого экономического пространства. Это означает, что стороны в принципе сохранят свой суверенитет, но создадут максимально возможные условия для свободного движения товаров, услуг, капиталов и людей, причем степень этой свободы зависит от конкретных политических и экономических условий.

Во-вторых, сама задача создания общего экономического пространства является задачей, рассчитанной на историческую перспективу. Этот процесс должен пройти несколько этапов, на каждом из которых будут накапливаться предпосылки экономической интеграции.

Первым таким этапом является вступление России в ВТО. Исход ведущихся в настоящее время сложных переговоров по этому вопросу во многом определяется позицией ЕС. В мае 2002 г. во время саммита ЕС—Россия руководители Европейского Союза сделали долгожданное заявление о признании России страной с рыночной экономикой. В октябре оно было подкреплено изменением антидемпинговых процедур. Это способствует успешному завершению переговоров. Все последующее развитие торгово-экономических отношений между Россией и ЕС будет осуществляться на базе принципов ГАТТ/ВТО.

Второй этап — завершение российских реформ, обеспечивающее экономическую совместимость народнохозяйственных комплексов обеих сторон и возникновение объективных условий их прогрессирующего экономического сближения.

Третий — осуществление структурного сближения России и ЕС за счет сближения стандартов, законодательства и административных правил.

Важное место в повестке дня сотрудничества между ЕС и Россией занимает проблема расширения ЕС, которое затрагивает жизненные

интересы нашей страны. После его завершения геополитическое положение России в зоне Центральной и Восточной Европы радикально изменится. Впредь ей придется иметь дело не с отдельными, преимущественно малыми странами, а со всем Европейским Союзом в целом. Границы Союза, уже достигшие России с присоединением Финляндии, вплотную приблизятся к ней и в зоне, находящейся к югу от Санкт-Петербурга. Калининградская область превратится в эксклав, со всех сторон окруженный территорией ЕС.

Последствия этих изменений не поддаются однозначной оценке.

С одной стороны, приближение богатого европейского рынка откроет дополнительные возможности перед российскими производителями. Условия торговли товарами, согласно оценкам экспертов, станут более благоприятными. По-видимому, улучшатся условия транзита российских товаров, в особенности нефти и газа. Логично предположить, что присоединение стран Центральной и Восточной Европы к ЕС повысит уровень военно-политической стабильности в этой части мира и, следовательно, даст положительный эффект с точки зрения безопасности России на западном и северо-западном направлениях.

С другой стороны, резко ухудшится режим пересечения границ российскими гражданами. Отечественные экспортеры могут потерять некоторые рынки в странах Центральной и Восточной Европы в результате их перехода на стандарты ЕС, расширения сферы применения защитных мер Сообщества, ужесточения экологических требований и норм защиты здоровья людей и интересов потребителей. В случае возникновения споров России будет труднее отстаивать свои интересы. Не ясно, какое влияние окажет присоединение Латвии и Эстонии к ЕС на положение русскоговорящего населения.

Сложный узел проблем завязывается вокруг Калининграда. Если соседство с Единым внутренним рынком приведет к тому, что Калининградская область сильно обгонит другие российские регионы, не приведет ли это к росту сепаратистских настроений? Если же калининградцы не смогут воспользоваться преимуществами своего нового положения, не станет ли Калининград своего рода «черной дырой» Балтийского региона, рассадником нищеты, болезней и преступности, угрозой безопасности для своих соседей? Сохранит ли Россия прочный политический контроль над своей самой западной областью? Будет ли обеспечен нормальный режим связей между Калининградом и остальной Россией, позволяющий осуществлять свободное перемещение товаров, энергоресурсов, военных материалов и людей?

Ответ на эти вопросы даст только будущее. Однако крайне важно не упустить время и заблаговременно создать приемлемые условия жизни и деятельности в российском эксклаве. Руководители ЕС и

России проявили добрую волю в этом вопросе, договорившись на своей встрече в Брюсселе в ноябре 2002 г. о порядке транзита между Калининградской областью и остальной частью России.

Проблемы, связанные с расширением ЕС и статусом Калининграда, не являются предметом Соглашения о партнерстве и сотрудничестве: они подлежат особому рассмотрению сторонами. ЕС, опасаясь обвинений в том, что Россия добивается права вето в вопросе, касающемся лишь ЕС, государств-членов и стран-кандидатов, крайне неохотно идет на обсуждение этих проблем. Между тем правительство России прекрасно понимает, что оно не может остановить или затормозить процесс расширения. Более того, оно не раз публично заявляло о своем положительном отношении к расширению. Но, поскольку при этом затрагиваются законные национальные интересы России, соответствующие аспекты расширения требуют обсуждения с целью минимизации возможного отрицательного эффекта.

Еще одной проблемой, не затронутой Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, являются последствия создания Экономического и валютного союза и введения евро. Пока доминирующей иностранной валютой в России является доллар США. Несмотря на существующие законодательные ограничения использования доллара, он служит главной мерой стоимости и средством накопления. В долларах осуществляются платежи по большинству внешнеторговых операций. Американская валюта преобладает и в официальных золотовалютных резервах.

Руководство ЕС по понятным причинам ставит вопрос о расширении использования евро российскими экономическими операторами. Однако этот вопрос не может быть решен административным путем, решающую роль здесь играют рынки. За последние два года спрос на евро значительно возрос. Расширился соответствующий сегмент торгов на валютных биржах. Выросли процентные ставки по депозитам в евро. Однако до обретения европейской валютой равноправного положения во внешней торговле, на денежных рынках и рынках капитала ее использование в официальных резервах ограничено.

Начиная с сентября 2000 г. по инициативе Европейского Союза Россия и ЕС ведут так называемый энергетический диалог. Его цель состоит в том, чтобы обеспечить расширение поставок российских энергоносителей в Западную Европу, создать условия для притока западных инвестиций в топливно-энергетический сектор России и облегчить доступ иностранных операторов к российским ресурсам и трубопроводам.

У руководителей ЕС было несколько причин для того, чтобы выступить с этой инициативой. Обострение обстановки на Ближнем Востоке вызывает все большее беспокойство промышленно развитых стран относительно надежности и стабильности поставок ближ-

невосточной нефти. Желание диверсифицировать источники снабжения особенно усилилось после террористических актов 11 сентября 2001 г. Россия представляется в этом отношении оптимальным партнером. Но Энергетическая хартия, на которую государства — члены ЕС возлагали столь большие надежды, фактически заморожена. Поэтому и было решено подключить к переговорам с Россией по этим вопросам непосредственно Европейское сообщество.

Весьма перспективным является сотрудничество России и ЕС в области внутренних дел и юстиции. Цели сторон практически полностью совпадают: речь идет лишь о создании механизма, позволяющего действительно осуществлять эти цели.

Ключевым документом в этой области является План совместных действий Европейского Союза и РФ в борьбе с организованной преступностью, принятый на саммите ЕС в Хельсинки в декабре 1999 г.

Для того чтобы обеспечить создание необходимой правовой базы сотрудничества, в Плате предусмотрены ратификация и выполнение существующих международных соглашений по борьбе с организованной преступностью. Предусмотрено сотрудничество правоохранительных органов, включая регулярные встречи экспертов и обучение кадров. Вопросы сотрудничества в области внутренних дел и юстиции переданы в ведение одного из подкомитетов, созданных в соответствии с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве.

Успешно развиваются связи российских правоохранительных органов с Европолом. Особенно активно ведется совместная работа в области борьбы с мошенничеством и подделкой документов, в том числе с целью противодействия отмыванию денег и утечке капиталов из России.

На встрече в верхах ЕС—Россия, состоявшейся в октябре 2001 г., было принято Заявление о международном терроризме. Главным методом борьбы признано взаимодействие полицейских служб обеих сторон. Было достигнуто соглашение относительно условий и процедуры обмена информацией о деятельности террористических групп и отдельных лиц, подозреваемых в терроризме. Во время встречи была выдвинута идея создания совместного органа для решения этой задачи.

Подводя итог, следует отметить, что за 13 лет существования официальных отношений между ЕС и Россией стороны достигли заметного прогресса. Сегодня невозможно представить себе европейскую политику без разветвленной системы их взаимодействия. И это — не предел. Между Россией и Европейским Союзом нет каких-либо принципиальных противоречий или непреодолимых разногласий. Напротив, они имеют все возможности для того, чтобы добиться еще большего сближения во всех областях и проложить путь к созданию действительно единой Европы.

Резюме

По своей расовой принадлежности, происхождению, образу жизни, религии, культуре и самоидентификации русские, бесспорно, принадлежат к семье европейских народов. Однако в силу особенностей своей среды обитания и истории они всегда отличались от жителей западной части континента. Цивилизационные особенности России были и остаются стержнем ее сложных и временами конфликтных отношений с Западной Европой.

В эпоху холодной войны эти отношения поддерживались преимущественно в форме двусторонних связей с отдельными государствами. Что касается новых многосторонних и наднациональных образований, созданных западноевропейскими государствами (НАТО и ЕС), то они рассматривались советским руководством через призму непримиримого противостояния двух систем, как орудие борьбы против социалистического лагеря в соответствующих областях. В силу этого отношение СССР и его союзников к ЕС было враждебным. Европейские сообщества отвечали взаимностью и упорно отказывались признать Совет экономической взаимопомощи, на чем настаивали социалистические государства.

По мере развития и укрепления Европейских сообществ в научных кругах СССР и других социалистических стран стало созреть понимание того, что европейская интеграция является объективно прогрессивным явлением. По мнению части исследователей, экономические интересы самих социалистических стран делали целесообразным установление официальных отношений с Сообществом. Особенно далеко по этому пути продвинулись венгерские и польские ученые.

Практическая реализация этих взглядов стала возможной лишь после начала перестройки в СССР. 25 июня 1988 г. в Люксембурге была подписана Декларация об установлении официальных отношений между ЕС и СЭВ. Официальные отношения между СССР и ЕС были установлены в августе 1988 г. В феврале 1989 г. было открыто представительство при Европейских сообществах в Брюсселе. 11 декабря 1989 г. в Брюсселе было подписано первое в истории соглашение между Советским Союзом и ЕС — Соглашение о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве.

После распада Советского Союза и демонтажа командно-административной системы возникла объективная необходимость в создании адекватной договорно-правовой базы отношений между ЕС и Российской Федерацией. Эта задача была решена посредством заключения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, которое было подписано на острове Корфу 24 июня 1994 г. и вступило в силу 1 декабря 1997 г. Оно является наиболее широким, содержательным

и далеко идущим экономическим соглашением из всех, которые когда-либо подписывались Советским Союзом или Россией с западноевропейскими государствами или международными организациями.

На основе СПС удалось сделать заметный шаг вперед в развитии сотрудничества ЕС и Российской Федерации во многих конкретных областях. Особенно интенсивно и продуктивно развивался политический диалог, в частности практика регулярных встреч на высшем уровне. После избрания В.В. Путина Президентом Российской Федерации эти встречи наполнились новым содержанием.

Одним из главных недостатков СПС является то, что оно предусматривает развитие сотрудничества, но не сближение сторон. Между тем геополитическое положение ЕС и России, их роль в мировой политике, совпадение или близость интересов по многим важнейшим международным вопросам требуют выдвижения более амбициозных стратегических целей. Попыткой решить эту задачу стала идея создания общего европейского экономического пространства, выдвинутая в мае 2001 г. председателем Европейской комиссии Р. Проди.

Реализация этой идеи облегчается заявлением руководителей Европейского Союза о признании России страной с рыночной экономикой, которое было сделано во время очередного саммита ЕС—РФ в Москве в мае 2002 г. Решение ЕС открывает дорогу к скорейшему вступлению России в ВТО, что сделает возможным перевод торгово-экономических отношений между ЕС и Россией на твердую базу правил Всемирной торговой организации.

Важное место в повестке дня сотрудничества между ЕС и Россией занимает проблема расширения ЕС, которая затрагивает жизненные интересы нашей страны. После его завершения геополитическое положение России в зоне Центральной и Восточной Европы радикально изменится. Впредь ей придется иметь дело не с отдельными, преимущественно малыми странами, а со всем Европейским Союзом в целом. Границы Союза, уже достигшие России с присоединением Финляндии, вплотную приблизятся к ней и в зоне, находящейся к югу от Санкт-Петербурга.

Сложный узел проблем завязывается вокруг Калининграда. Город и область превращаются в эксклав, со всех сторон окруженный территорией ЕС. Механическое введение Польшей и Литвой шенгенских правил резко ухудшило бы доступ российских граждан на эту часть территории страны. В полном соответствии с нормами международного права правительство Российской Федерации требует установления такого режима на границах, который не ущемлял бы законные интересы нашей страны. Крупным шагом в этом направлении являются договоренности между руководителями ЕС и России о порядке транзита, достигнутые во время их встречи в Брюсселе 11 ноября 2002 г.

23 марта 2002 г. в Брюсселе открылся Конвент, на котором представлен цвет интегрированной Европы. Его конкретная задача — подготовить очередной пересмотр основополагающих договоров Европейского Союза и Европейского сообщества, который должен быть согласован на межправительственной конференции 2004 г. Однако общественность ожидает от Конвента большего: его неофициальной темой является будущее Европы.

За полвека и особенно за последние десять — двенадцать лет европейская интеграция радикально изменила жизнь Старого Света. Создано величественное здание гармонии и взаимодействия между правительствами и народами 15 государств Европы. Через несколько лет к ним присоединятся еще 12–13 стран. Метод интеграции доказал свою бесспорную жизненность и эффективность.

Однако Европейский Союз не имеет ни малейших оснований для того, чтобы почить на лаврах. Более того, чем дальше вперед уходит интеграция, тем больше проблем возникает перед ее участниками. Причем вызовы европейской интеграции исходят и извне, и изнутри. Главным внутренним вызовом является индивидуализация, ее социальные и духовные последствия. Главный внешний вызов — глобализация, подвергающая европейскую интеграцию нелицеприятной объективной проверке.

В главе 1 были рассмотрены цивилизационные особенности Западной Европы, на определенном этапе сделавшие возможным переход к экономической и политической интеграции национальных государств. Одним из главных принципов западноевропейской цивилизации является индивидуальная свобода. Однако свободная личность всегда была опутана паутиной иерархического общества. Семья, церковь, школа, «патрон» на рабочем месте, полиция, армия, местные и центральные власти довели над личностью, ограничивали рамки ее фактической свободы. Именно эти институты организовывали общественную жизнь, формировали национальные и европей-

скую культуры. Именно им Западная Европа обязана и крупнейшими достижениями, и величайшими несчастьями в своей истории.

Одной из наиболее примечательных черт современности является освобождение личности от каких бы то ни было иерархических пут, радикальное изменение отношения личности и общественных институтов. Верховенство личности превращается из абстракции в живую общественную практику. Это обеспечивает возможность беспрецедентного развития индивидуальных способностей в самых разнообразных областях.

Но этот процесс имеет и обратную сторону: идет быстрое обесценение и ослабление общественных институтов, которые в течение многих столетий были устоями западноевропейской цивилизации, а в последние полвека — и европейской интеграции. Особенно крупные последствия вызывает очевидное ослабление государства-нации.

Новое, либеральное общество рождает и новые инструменты социального действия: малые и средние предприятия, транснациональные корпорации, институциональных инвесторов, неправительственные организации. Окажутся ли они такими же эффективными, как те институты, которым они идут на смену? В частности, смогут ли они обеспечить дальнейшее развитие интеграции, главными движущими силами которой до сих пор были государства-нации? В жизни Европейского Союза есть немало явлений, вызывающих сомнение в этом.

Что касается глобализации, то в ее основе лежат прежде всего особенности современного научно-технического прогресса. Новые технологии ведут не только к появлению новых продуктов и снижению издержек их производства, но и к резкому удешевлению перемещения материальных предметов и информации в масштабах всего мира. Например, по сравнению с 1930 г. издержки морских перевозок снизились более чем вдвое, воздушных — более чем в шесть раз. Особенно впечатляющим было падение издержек обработки и передачи информации на базе информационных технологий. Например, за период с 1960 г. по 2000 г. стоимость трехминутного телефонного разговора между Нью-Йорком и Лондоном упала в 157 раз, а цена компьютеров и периферийного оборудования — в 1869 раз! (*Masson Paul. Globalization: Facts and Figures. International Monetary Fund, IMF Policy Discussion Paper. — Wash., 2001. — P. 5, 6.*)

Всемирный технологический прогресс в соединении с глубокими социальными сдвигами в отдельных странах стал основой серьезных изменений в мировой экономике. Техника сделала экономически возможным и целесообразным мощное углубление международного разделения труда. Политика (особенно ослабление государства-нации) обусловила быструю либерализацию торгово-политических режимов. В результате резко ускорился рост международной торговли, далеко опережающий рост производства. На основе новых информационных технологий имел место бурный рост денежной эко-

номики, оторвавшейся в своем развитии от реальной экономики (в пропорции 1:40 или 1:60). Никогда в истории капитал не был так дешев и доступен, как сегодня.

Парадокс, однако, заключается в том, что гигантское расширение предпосылок экономического роста не сопровождалось ускорением самого роста. В 90-е годы мировая экономика росла в пять раз медленнее, чем в 60-е. В то же время параллельно с замедлением экономического роста во всем мире, включая и самые бедные страны, шел процесс снижения детской смертности, удлинения ожидаемой средней продолжительности жизни и повышения грамотности населения, что, естественно, увеличивало размеры потенциального спроса. Поэтому меньший по размерам «пирог» является предметом более ожесточенной конкурентной борьбы. Цена победы или поражения в этой борьбе значительно выше, чем когда бы то ни было раньше. Решающим фактором в судьбах отдельных стран становится их конкурентоспособность, которая определяется в первую очередь агрессивностью их предпринимательского класса и степенью овладения новейшей технологией.

С этой точки зрения, несмотря на все успехи интеграции, в Западной Европе немало трудностей. Процесс неуклонного усиления ее позиций в мировой экономике приостановился. Уровень производительности, измеренный, скажем, величиной ВВП на душу населения, в полтора раза ниже, чем в США, и на 10% ниже, чем в Японии. Безработица в странах Европейского Союза остается на неприемлемо высоком уровне, сдерживающем и нормальное экономическое развитие, и решение социальных проблем. Найдет ли Европейский Союз достойный ответ на вызов глобализации? Этот вопрос пока остается открытым.

Брюссельский конвент должен рассмотреть эти и другие коренные вопросы будущего Европейского Союза, в первую очередь в свете предстоящего расширения ЕС. После многих лет замалчивания истинного масштаба грядущих перемен в Западной Европе заговорили наконец о реальном противоречии между углублением европейской интеграции и расширением Европейского Союза.

Бывший председатель Европейской комиссии Ж. Делор, не подвергая сомнению неизбежность расширения, вместе с тем призвал найти способ избежать замедления темпов интеграции в западной, наиболее динамичной, экономической и политически продвинутой части Союза. За достаточно обтекаемыми формулировками выступлений Ж. Делора прослеживалась мысль о неизбежности «Европы двух скоростей». Пусть страны-кандидаты возможно более полно осваивают *acquis communautaire*, выходят на нынешний уровень интеграции. Но «твердое ядро» ЕС не должно стоять на месте. Наиболее передовые государства-члены должны двигаться дальше, в том числе и по пути углубленной политической интеграции.

Ж. Делор не видит противоречия в том, что внутри широкой конфедерации европейских государств будет действовать сплоченная группа государств, связанных между собой федеративными узами.

По существу в том же направлении идут размышления двух других выдающихся европейцев — бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена и бывшего канцлера ФРГ Гельмута Шмидта. Они исходят из того, что в течение XXI века (самое позднее — во второй его половине) неоспоримое могущество США сойдет на нет. Мир станет действительно многополярным, и Европейский Союз должен будет взять на себя адекватную его экономическому весу политическую ответственность. Пока он к этому совершенно не готов, поскольку не в состоянии проводить сильную общую внешнюю политику и политику безопасности. Будущая судьба стареющих европейских обществ прямо зависит от их воли к дальнейшей интеграции.

Жискар д'Эстен и Гельмут Шмидт, в частности, заявляют: «Очевидно, что полная интеграция не является реалистичной целью для 30 стран, сильно отличающихся друг от друга по своим политическим традициям, культуре и уровню экономического развития. Попытки осуществить интеграцию такого числа стран могут привести лишь к полному провалу». По их мнению, расширив Европейский Союз, его следует оставить в том виде, в каком он существует сегодня (проведа, разумеется, необходимую институциональную реформу). В то же время некоторые государства — члены ЕС, которых авторы условно называют «евро-европейцами», пойдут дальше, к полной интеграции. Круг участников этого проекта должен быть ограничен странами, имеющими необходимую для этого политическую волю и почти идентичные социально-экономические характеристики. Инициативу должны взять на себя государства — основатели ЕС. К ним могут присоединиться и некоторые другие государства-члены, входящие в настоящее время в зону евро. Единственным ограничителем их продвижения по пути дальнейшей интеграции будет безусловное соблюдение ими своих обязательств внутри более широкого Европейского Союза.

С принципиально иным видением будущего Европейского Союза выступил министр иностранных дел Германии Йошка Фишер. Он считает, что раздел государств — членов ЕС на две неравноправные группы недопустим. По его убеждению, все страны ЕС способны совершить прыжок к более продвинутой политической интеграции, вплоть до создания федерации. Средством осуществления этой цели должна быть полная «парламентаризация» Европейского Союза. Прежде всего должен быть создан двухпалатный парламент. В нижнюю палату вошли бы избранные депутаты, одновременно являющиеся членами национальных парламентов. Тем самым была бы обеспечена прочная связь между интегрированной Европой и обществом. Вторая палата должна быть инструментом непосред-

ственного представительства государств-наций по образцу либо американского сената, либо германского бундесрата. Что касается европейского правительства, то оно может быть создано либо на базе Совета, либо на базе Комиссии. В последнем случае потребуются прямое избрание председателя Комиссии гражданами ЕС и наделение его широкими исполнительными полномочиями. Новая система должна базироваться на точном договорном разделении компетенций европейских органов власти и национальных государств.

При всей важности этих вопросов они, тем не менее, не выходят за пределы проблематики Европейского Союза. Брюссельский конвент под руководством Валери Жискар д'Эстена не будет обсуждать еще одну актуальную проблему, от решения которой также напрямую зависит будущее Европы.

Прогресс Европы всегда был конечным продуктом противоборства отдельных ее частей. До Второй мировой войны это были государства-нации, затем — два противоположных военно-политических блока. В конце 80-х годов, с окончанием холодной войны, в Европе произошел цивилизационный сдвиг. Возможности развития через противоборство исчезли. Европейцы были поставлены перед необходимостью научиться жить и развиваться по-новому, в атмосфере единства и сотрудничества.

Первая попытка создать парадигму единой Европы была принята М.С. Горбачевым, выдвинувшим идею «общего европейского дома». Эта идея провалилась, и по вполне основательным причинам. Единая Европа не может быть «облаком в штанах», сотканным из благих пожеланий и политической болтовни. Для того чтобы быть жизнеспособной и эффективной, единая Европа должна основываться на силе закона, адекватности общих институтов и действенности общей политики. Для того чтобы народы оказали доверие проекту единой Европы, он должен быть направлен на резкое повышение международной конкурентоспособности европейской экономики, обеспечение прочной безопасности всех без исключения государств и достижение реального равенства граждан, к какому бы государству они ни принадлежали.

Присоединение к ЕС ряда стран Восточной и Южной Европы означает продвижение в правильном направлении. Однако пятое расширение не решает фундаментальную проблему построения единой Европы. Оно не дает ответа на вопрос о судьбе России и других европейских государств — членов СНГ.

Для того чтобы осуществить интеллектуальный и политический прорыв в строительстве единой Европы, требуется гораздо более высокая степень взаимного доверия и взаимодействия между Европейским Союзом и этой группой государств. Собственно, много просто не дано историей. Будущее покажет, насколько быстро и эффективно европейские народы, их государства и организации смогут претворить это веление истории в жизнь.

ИМЕННОЙ УКАЗАТЕЛЬ

Аденауэр, Конрад 255, 256
 Армстронг, Кеннет 336
 Ататюрк, Кемаль 314
 Ахтисаари, Марти 297
 Баласса, Б. 347, 348, 349
 Балмер, Саймон 336
 Бие, М. 343
 Бисмарк, Отто 198
 Блэр, Тони 276, 277, 278
 Блюм, Леон 24
 Бонапарт, Наполеон 22
 Браун, Гарольд 277
 Бриан, Аристид 23
 Вернер, Пьер 148
 Вильсон, Гарольд 273
 Винер, Дж. 343
 Гегель, Георг 355
 Геншер, Ганс-Дитрих 257
 Гитлер, Адольф 23
 Горбачев, Михаил Сергеевич 362, 363, 381
 Гроций, Гуго 20
 Давиньон, Этьенн 36, 205, 226, 228
 Д'Адмонт, Энгельберт 19
 Данте, Алигьери 19
 Де Голль, Шарль 34, 35, 82, 113, 225, 250, 251, 272
 Де Сен-Пьер, Шарль-Ирине 21
 Де Сюлли, Максимилиан 19
 Дейч, Карл 323, 324
 Делор, Жак 38, 39, 133, 149, 199, 293, 365, 379, 380
 Джонсон, Х.Дж. 346
 Дудж, Джим 227
 Дуйзенберг, Вим 254
 Дюбуа, Пьер 19
 Жискара д'Эстен, Валери 148, 252, 380, 381
 Жоспен, Лионель 254
 Иржи из Подебрад 19
 Коменский, Ян Амос 20
 Кант, Иммануил 21
 Карл Великий 18
 Кейнс, Джон Мейнард 317
 Коль, Гельмут 252, 257, 258, 262
 Крюсе, Эмерих 20
 Куденхове-Калерги, Рихард 23
 Купер, А. 346
 Леммерс, Карл 260, 261
 Ленин, Владимир Ильич 361
 Линдберг, Леон 327
 Макмиллан, Гарольд 272
 МакШерри, Рей 183
 Манн, Томас 258
 Маршалл, Джордж 28
 Массел, Б.Ф. 346
 Мейджор, Джон 276
 Милуорд, Алан 340
 Митрани, Давид 321-323
 Миттеран, Франсуа 205, 252
 Монне, Жан 30, 31, 45, 204, 212, 251
 Моравчик, Эндрю 338
 Моргентау, Ганс 328
 Оттон I 18
 Павел (апостол) 11
 Пайндер, Джон 334
 Папандреу, Андреас 285

Паттен, Крис 369
 Пенн, Уильям 21
 Петр I 354
 Пилотти, Массимо 31
 Питерсон, Джон 335
 Плевен, Рене 29
 Помпиду, Жорж 82, 252
 Примаков, Евгений Максимович 368
 Проди, Романо 92, 211, 369, 376
 Путин, Владимир Владимирович 368, 369, 376
 Пучала, Дональд 331
 Рассел, Бертран 322
 Романов, Михаил 356
 Росси, Эрнесто 24
 Солана, Хавьер 233, 236, 292
 Сантер, Жак 96, 123, 202
 Санхольц, Уэйн 336
 Сбраджа, Альберта 334
 Спаак, Поль-Анри 24, 27, 31, 32, 264
 Спинелли, Альтеро 24
 Сталин, Иосиф Виссарионович 27, 298
 Суинт, Алекс Стоун 336

Тинберген, Ян 347
 Тинидеманс, Лео 227
 Трише, Жан-Клод 254
 Тэтчер, Маргарет 274, 277
 Уоллес, Вильям 338
 Уэллс, Герберт 322
 Фишер, Йошка 262, 380
 Франко, Баамонде 290
 Фридман, Мильтон 337
 Хаас, Эрнст 325-327, 332
 Хальштейн, Вальтер 33
 Хоффман, Стэнли 330-331
 Христенко, Виктор Борисович 369
 Христос 11
 Чеккини, П. 206
 Черчилль, Уинстон 28, 29, 270
 Шеварднадзе, Эдуард Амвросиевич 363
 Ширак, Жак 254
 Шмидт, Гельмут 148, 252, 257, 380
 Шойбле, Вольфганг 260, 261
 Шрёдер, Герхард 259, 262
 Шуман, Робер 29, 33, 45, 251, 255, 263, 325
 Эль-Аграа, Али М. 348

ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

Австралия 177, 184
 Австрия 22, 34, 43, 46, 86, 102, 112, 171, 195, 221, 240, 292-294, 298-299, 301, 302, 305
 Амстердамский договор 43, 44, 46, 48, 54, 56, 66, 67, 74, 78, 88, 90, 101, 106, 113, 114, 115, 117, 202, 214, 217, 232, 241, 242, 248, 261, 264, 266, 277, 280, 283, 291, 309, 310
 Антидемпинг 172-173, 368
 АСЕАН (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии) 7
 Балтия 40, 358
 Бенилюкс 29, 77, 221, 224, 239, 240, 250, 256, 262-266, 267, 279, 281
 Бельгия 29, 30, 86, 87, 90, 93, 102, 112, 140, 171, 224, 237, 239, 249, 262-266, 301
 Болгария 86, 87, 112, 311, 312, 313, 315
 Бюджет ЕС 35, 92, 101, 118-123, 124, 203, 251, 259, 260, 274, 310, 315
 Бюро ветеринарной и фитосанитарной инспекции и контроля 108, 215
 Бюро гармонизации на Едином внутреннем рынке 107
 Бюро ЕС по вопросам разнообразия растений 110
 «Валютная змея» 37, 148
 Великобритания 28, 34, 36, 37, 38, 46, 50, 77, 86, 87, 93, 98, 102, 112, 130, 151, 162, 163, 164, 166, 171, 182, 185, 196, 199, 221, 223, 224, 239, 240, 243, 250, 252, 255, 261, 270-278, 281, 287, 301
 Венгрия 40, 112, 306, 310, 311, 312, 313, 315, 316
 Венский план действий 244
 «Вехи Тампере» 245
 ВКЕС, см. Военный комитет Европейского Союза
 Военный комитет Европейского Союза 234
 Военный штаб Европейского Союза 235
 Всемирная торговая организация 134, 176, 203, 214, 367, 376
 ВТО, см. Всемирная торговая организация
 ВШЕС, см. Военный штаб Европейского Союза
 Высокий представитель ЕС по вопросам ОВПБ 94, 117, 232, 233, 247, 286, 288, 292
 ГАТС, см. Генеральное соглашение по торговле услугами
 ГАТТ, см. Генеральное соглашение по тарифам и торговле
 Генеральное соглашение по тарифам и торговле 132, 134, 169, 174, 176, 183, 203, 348, 349
 Генеральное соглашение по торговле услугами 134

Германия 13, 18, 20, 26, 28, 30, 44, 50, 58, 61, 86, 87, 93, 98, 102, 112, 140, 150, 160, 171, 198, 206, 219, 220, 221, 224, 239, 249, 250, 253, 263, 266, 270, 271, 281, 301
 Государственные закупки 142
 Гражданство ЕС 6, 41, 46, 78, 116, 199, 236, 237, 283, 286, 289, 291
 Греция 38, 46, 86, 87, 93, 112, 130, 140, 151, 166, 196, 220, 222, 240, 284-287, 301, 311
 Дания 34, 36, 41, 46, 50, 77, 86, 93, 102, 112, 130, 151, 162, 164, 166, 171, 182, 218, 240, 243, 252, 270, 272, 281-284, 301
 Денежно-кредитная политика ЕЦБ 146, 152, 154-158, 167, 168, 222
 Директива 51-54, 79, 136, 137, 200, 209, 210, 214, 218, 266, 267
 Договор о Европейском Союзе 40-46, 47-79, 199, 204, 206, 212, 213, 214, 215, 217, 229, 230, 240, 241, 243, 246, 248, 258, 259, 268, 270, 275, 280, 282, 283, 286, 290, 294
 Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали 30-32, 45, 47-79, 118, 147
 Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 32, 33, 39, 45, 47-79, 118, 169, 177, 190, 192, 194, 203, 208, 211, 214, 216, 241, 242, 272, 274
 ЕАСТ, см. Европейская ассоциация свободной торговли
 ЕБРР, см. Европейский банк реконструкции и развития
 ЕВР, см. Единый внутренний рынок
 Евратом, см. Европейское сообщество по атомной энергии
 Евро 43, 46, 138, 151, 152, 153, 154, 160-168, 181, 259, 278, 282, 373
 «Европа а ля карт» 254, 260, 291, 300
 «Европа нескольких скоростей» 260, 279, 286, 297, 379
 Европейская ассоциация свободной торговли 34, 42, 43, 175, 205, 272, 281, 285, 298, 301
 Европейская валютная система 37, 83, 148, 149, 150, 164, 165, 252, 279
 Европейская комиссия, см. Комиссия
 Европейская политика безопасности и обороны 234, 247, 255
 Европейская система центральных банков 43, 46, 82, 104-105, 116, 124, 151, 154-158, 166, 167
 Европейские соглашения 40, 175
 Европейский банк реконструкции и развития 40, 311
 Европейский инвестиционный банк 82, 105-107, 203, 263, 311
 Европейский научный фонд 206
 Европейский парламент, см. Парламент
 Европейский платежный союз 28, 129, 147
 Европейский совет 37, 39, 40, 78, 81, 82-85, 94, 105, 124, 151, 152, 158-159, 163, 197, 200, 202, 204, 207, 227, 230, 232, 233, 236, 238, 245, 246, 247, 276, 294, 308, 310, 313, 314, 315
 Европейский социальный фонд 33, 221
 Европейский фонд обучения 109
 Европейский фонд поддержки и гарантий сельского хозяйства 120, 121, 178, 180, 221
 Европейский фонд регионального развития 103, 221
 Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании 108
 Европейский центр мониторинга проявлений расизма и ксенофобии 110
 Европейский центр развития профессиональной подготовки 109
 Европейский центральный банк 43, 46, 53, 68, 69, 73, 82, 104-105, 111, 124, 151, 153, 154-158, 162-167, 253, 254, 259, 275, 277, 282

Европейское агентство охраны окружающей среды 82, 109–110, 218
 Европейское ведомство сотрудничества судебных органов 246, 248
 Европейское движение 28
 Европейское оборонительное сообщество 30, 32, 225, 251, 263
 Европейское объединение угля и стали 30–32, 45, 47, 48, 50, 81, 88, 250, 256, 263, 264, 266, 281, 328
 Европейское политическое сообщество 30, 32, 225
 Европейское политическое сотрудничество 226, 227, 228, 229, 231
 Европейское полицейское ведомство 107, 243, 245, 246, 248, 261, 277, 374
 Европейское сообщество по атомной энергии 32, 45, 47, 48, 50, 81, 205, 208, 251, 264, 328
 Европейское экономическое пространство 42, 46, 48, 164, 175, 212, 225, 251, 264, 293, 294, 298, 370
 Европейское экономическое сообщество 32–40, 47, 48, 50, 81, 208, 227, 328
 ЕВРОПОЛ — Европейское полицейское ведомство
 Евростат — Статистическое бюро Европейских сообществ
 ЕВРОЮСТ — Европейское ведомство сотрудничества судебных органов
 ЕВС, см. Европейская валютная система
 Единый внутренний рынок 6, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 53, 64, 83, 89, 113, 114, 125–145, 148, 166, 168, 174, 176, 187, 194, 198, 199, 202, 204, 206, 209, 214, 221, 222, 228, 236, 239, 260, 272, 277, 281, 282, 290, 293, 313, 333, 337, 339, 370
 Единый европейский акт 39, 40, 45, 48, 56, 64, 81, 83, 98, 113, 114, 116, 209, 216, 228, 239, 252, 282, 339
 Единый европейский ордер на арест 245, 248
 ЕЕА, см. Единый европейский акт
 ЕИБ, см. Европейский инвестиционный банк
 ЕОУС, см. Европейское объединение угля и стали
 ЕП, см. Европейский парламент
 ЕПБО, см. Европейская политика безопасности и обороны
 ЕПС, см. Европейское политическое сотрудничество
 ЕСФ, см. Европейский социальный фонд
 ЕСЦБ, см. Европейская система центральных банков
 ЕФРР, см. Европейский фонд регионального развития
 ЕЦБ, см. Европейский центральный банк
 ЕЭП, см. Европейское экономическое пространство
 ЕЭС, см. Европейское экономическое сообщество
 Законодательная инициатива 95, 110–112, 116, 241, 260, 269, 287
 Западная Европа 6–8, 9–24, 26–30, 125, 140, 170, 192, 193, 197, 199, 201, 217, 218, 225, 229, 233, 249, 250, 253, 254, 256, 266, 272, 284, 285, 287, 289, 294, 305, 314, 318, 319, 352–357, 363, 375, 377, 378, 379
 Западноевропейский союз 224, 228, 231, 232, 233, 234, 262, 265, 268, 271, 276, 300
 ЗЕС, см. Западноевропейский союз
 Зона евро 104, 159, 160, 167, 278, 287, 348, 380
 Зона свободной торговли 34, 169, 272, 279, 328, 342, 365, 367, 371
 Институционализм 336–337, 351
 Институциональная реформа 44, 46, 260, 269, 286, 288, 292, 308, 310, 316
 Информационные технологии 159, 204, 205, 207, 378
 Ирландия 36, 37, 44, 46, 86, 93, 102, 112, 130, 182, 220, 222, 240, 252, 270, 272, 278–280, 287, 311
 Исключения из договоров 77, 150, 151, 162, 243, 267, 275, 282, 288, 305
 Исландия 43, 164, 240, 370

Испания 20, 34, 39, 46, 50, 86, 93, 102, 112, 130, 140, 171, 185, 186, 196, 220, 222, 239, 240, 288, 289–292, 301, 310, 311
 Исторический институционализм
 Италия 20, 28, 30, 33, 37, 61, 86, 93, 98, 102, 106, 112, 171, 177, 220, 224, 225, 240, 249, 256, 261, 266–270, 301
 Калининград 372–373, 376
 Католическая церковь 11, 12, 13, 18, 307
 Кипр 50, 86, 112, 312, 313, 314, 315, 316
 Количественные ограничения 33, 127, 129, 132, 145, 172, 366
 Комиссия 33, 35, 36, 37, 38, 39, 50, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 63, 67, 68, 69, 72, 73, 78, 83–101, 102, 105, 110–124, 133, 144, 158–159, 167, 169, 170, 173, 178, 179, 181, 183, 186, 188, 190, 191, 193, 194, 197, 201, 204, 206, 209, 210, 211, 214, 216, 218, 225, 226, 231, 234, 238, 239, 241, 242, 249, 255, 260, 265, 267, 268, 276, 287, 299, 303, 308, 309, 310, 313, 366
 Комитет по вопросам политики и безопасности 234, 235
 Комитет постоянных представителей государств — членов ЕС 94–95, 111, 122
 Комитет регионов 82, 103, 110, 112, 124, 260, 269, 299
 Коммуникации теория 323–325
 Компетенция ЕС 44–45, 62–66, 67, 69, 78, 80, 199, 202, 209, 213, 232, 261
 Конвент 44, 56, 238, 266, 377, 379, 381
 Концепция политических сестер 337–338, 351
 КОРЕПЕР, см. Комитет постоянных представителей государств — членов ЕС
 «Коровье бешенство» 90, 215, 276
 Латвия 86, 112, 311, 312, 313, 315, 316, 372
 Литва 86, 112, 311, 312, 313, 315, 316, 376
 Лихтенштейн 43, 164, 370
 Ломейская конвенция 38, 175
 Люксембург 28, 30, 31, 35, 86, 87, 90, 93, 102, 112, 140, 148, 224, 237, 239, 249, 262–266, 301
 Люксембургский компромисс 35, 113, 117
 Маастрихтский договор, см. Договор о Европейском Союзе
 Малые и средние предприятия 106, 201, 204, 378
 Мальта 86, 87, 112, 312, 313, 315, 316
 Межправительственная конференция 41, 50, 57, 149, 199, 290
 Межправительственное сотрудничество 41, 225, 230, 247, 248, 254, 261, 279, 280, 283, 289
 Межправительственный подход (теория) 330–333, 338–340, 350
 Метод Монне 30, 327, 330
 Механизм обменных курсов 164, 165, 276
 МОК, см. Механизм обменных курсов
 НАТО, см. Организация Североатлантического договора
 Наднациональности принцип 8, 30, 32, 254, 291, 301
 Научно-техническая политика 39, 42, 64, 114, 168, 204–208, 222
 НАФТА, см. Североамериканская зона свободной торговли
 «Негативная интеграция» 125, 130, 133, 137, 141, 272, 347, 351
 Неофункционализм 325–333, 350
 Нетарифные ограничения 129, 130, 145, 171
 Нидерланды 28, 30, 50, 58, 86, 93, 102, 112, 140, 171, 182, 224, 239, 249, 262–266, 301, 305
 Ниццкий договор 44, 46, 48, 68, 78, 94, 96, 99, 102, 103, 113, 114, 234, 237, 246, 309, 312
 Новая Зеландия 177, 272

Норвегия 34, 36, 43, 164, 240, 294, 299, 301, 312, 370
ОБСЕ, см. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Общая внешняя политика и политика безопасности 6, 36, 39, 41, 44, 45, 78, 84, 94, 113, 117, 225–236, 246, 254, 258, 262, 265, 268, 276, 277, 279, 280, 282, 286, 288, 293, 296, 297, 300, 380
Общая позиция 241, 244
Общая сельскохозяйственная политика 33, 35, 38, 45, 63, 83, 119, 122, 130, 146, 168, 176–187, 193, 222, 257, 272, 274, 308, 315, 316
Общая стратегия 230, 247
Общая торговая политика 33, 36, 38, 45, 63, 64, 65, 113, 130, 146, 168, 169–176, 222, 256, 265
Общее европейское экономическое пространство 369–371, 375, 376
Общий внешний тариф 33, 35, 45, 127, 169, 172
Общий рынок 42, 45, 55, 56, 58, 105, 128, 133, 135, 145, 187, 189, 191, 192, 236, 328, 342, 349
ОВПБ, см. Общая внешняя политика и политика безопасности
ОЕЭС, см. Организация европейского экономического сотрудничества
Омбудсмен 91, 238
ООН, см. Организация Объединенных Наций
ОПЕК, см. Организация стран — экспортеров нефти
Организация европейского экономического сотрудничества 28, 271, 272, 281, 285, 287, 289, 298
Организация Объединенных Наций 219, 230, 250, 271, 280, 289, 311, 314, 315
Организация Североатлантического договора 29, 44, 224, 228, 233, 234, 235, 247, 251, 255, 256, 262, 265, 266, 271, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 283, 285, 287, 289, 291, 295, 299, 314, 361, 375
ОСХП, см. Общая сельскохозяйственная политика
Отвлечение торговли 127, 343–347
ОТП, см. Общая торговая политика
ОЭСР, см. Организация экономического сотрудничества и развития
Пакт стабильности, занятости и роста 150, 166, 254
Парижский договор, см. Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали
Парламент 35, 36, 37, 39, 43, 45, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 63, 67, 68, 69, 78, 83–101, 102, 104, 105, 110–124, 170, 178, 179, 194, 199, 209, 213, 214, 216, 217, 219, 226, 237, 238, 249, 255, 260, 263, 265, 268, 269, 287, 297, 299, 304, 308, 309
Петербургские задачи 231, 232, 235, 265, 280, 296, 300
«План Вернера» 36
«План Давиньона» 36, 226, 227
«План Дуджа» 227
«План МакШерри» 183–184, 185
«План Фуше» 35, 225
«Повестка дня 2000» 84, 185, 310, 311
«Позитивная интеграция» 125, 130, 133, 141, 142, 272, 347, 349, 351
Политика в области здравоохранения и защиты прав потребителя 42, 63, 106, 114, 214–216, 222
Политика в области конкуренции 43, 65, 130, 146, 168, 169, 187–191, 198, 222
Политика в области культуры 42, 114, 168, 213–214, 222
Политика в области образования 42, 106, 114, 168, 211–214, 222
Политика в области охраны окружающей среды 39, 42, 63, 106, 114, 168, 216–220, 222
Политика в области энергетики 63, 208–211, 222
Политика в отношении предприятий 168, 203–204

Польша 40, 86, 112, 306, 310, 311, 313, 315, 316, 358, 376
Португалия 34, 39, 46, 50, 86, 112, 130, 140, 171, 185, 186, 206, 220, 222, 240, 287–289, 301, 311
Православие 307, 353, 358
Председательство 83, 93–95, 117, 255, 277, 287, 302, 308
Продвинутое сотрудничество 76–79, 84, 254, 261, 264, 268, 269, 276, 298
«Проект 92» 39, 133, 142–145, 146, 199, 239, 252
Пространство свободы, безопасности и справедливости 46, 236, 243, 244
Протестантство 13, 20
Расширение ЕС
Реализматерия 325, 328–329, 333, 338
Региональная политика и политика сплочения 39, 42, 63, 116, 220–222, 278, 286, 291, 308, 316
Регламент 51–54, 79, 153, 191, 196, 200, 368
Рекомендация 51–54, 79
Решение 51–54, 79
Римская империя 18
Римские договоры, см. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии
Римский договор, см. Договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество
Россия 7, 8, 22, 44, 176, 210, 211, 270, 297, 309, 352–376, 381
Румыния 86, 87, 112, 306, 311, 312, 313, 315
Рыболовство 185–187
Священная Римская империя 18
Североамериканская зона свободной торговли 7
Словакия 86, 112, 311, 312, 313, 315, 316
Словения 86, 112, 311, 312, 313, 315, 316
СНГ, см. Содружество Независимых Государств
Совет 35, 36, 37, 38, 39, 44, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 63, 67, 68, 69, 73, 78, 83–101, 102, 104, 105, 110–124, 136, 137, 138, 153, 158–159, 167, 169, 170, 171, 173, 178, 179, 183, 190, 191, 194, 195, 200, 209, 210, 211, 213, 217, 219, 231, 237, 238, 241, 242, 243, 244, 255, 260, 265, 268, 269, 285, 287, 304, 308, 309, 366
Совет Европы 29, 271, 285, 287, 289, 298, 361
Совет министров экономики и финансов 93, 105, 119, 163, 167
Совет по общим вопросам 93
Совет экономической взаимопомощи 38, 40, 295, 362, 375
Советский Союз 40, 210, 224, 229, 250, 255, 271, 293, 295, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 375
Совместные действия 231, 241, 247, 269
Содружество Независимых Государств 7, 43, 381
Соединенные Штаты Америки 8, 16, 27, 28, 36, 38, 44, 147, 148, 155, 160, 166, 175, 177, 181, 183, 184, 197, 201, 205, 218, 219, 229, 250, 251, 252, 253, 255, 256, 262, 270, 271, 278, 287, 301, 319, 331, 358–359, 370, 379, 380
Соединенные Штаты Европы 22, 28, 270, 334
Создание торговли 127, 343–347
Сотрудничество в области внутренних дел и юстиции 6, 45, 74, 78, 113, 118, 236–246, 248
Социальная политика 45, 77, 168, 198–203, 262, 296
Социальная хартия 144, 199, 200, 238, 275, 277, 333
Социальный протокол 77, 200

Статистическое бюро Европейских сообществ 97, 263
 Субсидиарности принцип 42, 66–67, 80, 106, 207, 260, 264, 267, 275, 276, 291
 Суд ЕС 53–79, 82, 92, 97–101, 112, 114, 124, 132, 133, 136, 142, 174, 175, 189, 190, 191, 197, 218, 219, 226, 238, 268, 284, 287, 334
 Суд первой инстанции 40, 80, 98–101, 112, 124, 189, 238
 Счетная палата 37, 68, 81, 91, 101, 112, 124, 269
 СЭВ, см. Совет экономической взаимопомощи
 Таможенные тарифы 127, 129, 169, 171
 Таможенный союз 33, 35, 45, 46, 118, 127, 128, 130, 145, 169, 236, 263, 264, 313, 328, 342, 348, 371
 ТАРГЕТ 152
 ТАСИС 40, 364
 Транспортная политика 42, 130, 146, 168, 192–197, 222
 Трансевропейские сети 42, 106, 114, 197
 Турция 46, 140, 141, 205, 286, 287, 303, 312, 313, 314, 315, 316
 «Уругвайский раунд» 170, 174, 183
 Федерализм 32, 256, 319–321, 322, 323, 334, 341, 351
 Федерация 264, 272, 275
 ФЕОГА, см. Европейский фонд поддержки и гарантий сельского хозяйства
 Финансовый инструмент ориентации рыбной промышленности 187, 221
 Финляндия 43, 46, 50, 86, 93, 102, 112, 171, 196, 221, 240, 245, 292–297, 299, 302, 305, 358, 372
 Фонд сплочения 103, 221, 289, 291
 Франко-германское сотрудничество
 Франция 20, 22, 26, 28, 30, 50, 83, 86, 90, 93, 98, 102, 112, 171, 182, 209, 221, 223, 224, 239, 249–255, 257, 263, 271, 281, 282, 301
 Функционализм 321–323
 Хартия фундаментальных прав ЕС 56, 247
 Христианство 11, 20, 314, 353, 357
 ЦВЕ, см. Центральная и Восточная Европа
 Центральная и Восточная Европа 7, 13, 17, 40, 43, 46, 184, 206, 210, 211, 212, 258, 260, 286, 293, 305–316, 372, 376, 381
 «Четыре свободы» 33, 34, 39, 42, 65, 66, 125–146, 239
 Чехия 112, 311, 312, 313, 315, 316
 Швейцария 34, 43, 164, 205, 294, 301
 Швеция 34, 43, 46, 86, 93, 102, 112, 151, 162, 163, 164, 166, 186, 221, 240, 292–294, 299–300, 301, 302, 305
 Шенгенская зона 77, 240, 280
 Шенгенские соглашения 43, 239, 240, 241, 268
 ЭВС, см. Экономический и валютный союз
 Экономическая политика 42, 111, 158–159, 167, 168, 222, 333
 Экономический и валютный союз 6, 36, 37, 40, 42, 43, 46, 83, 84, 102, 104–105, 111, 112, 124, 137, 147–167, 168, 169, 199, 200, 202, 222, 228, 236, 253, 258, 259, 265, 268, 270, 275, 276, 278, 279, 282, 286, 289, 293, 297, 299, 300, 328, 333, 342, 370, 373
 Экономический и социальный комитет 39, 82, 102–103, 110, 112, 124, 199, 214–215
 ЭКОСОК, см. Экономический и социальный комитет
 ЭКОФИИ, см. Совет министров экономики и финансов
 Эку 148, 151, 153, 181, 275
 Эстония 86, 112, 311, 312, 313, 315, 316, 372
 Югославия 44, 231, 255, 280, 283, 286
 Япония 8, 160, 175, 201, 205, 206

Acquis communautaire 41, 43, 76, 125, 145, 264, 268, 272, 279, 292, 300, 307, 311, 313, 315, 370, 379
 ALTENER 210
 BIOTECH 205
 BRITE/EURAM 205
 CARNOT 210
 CERN 206
 COMENIUS 212
 COMETT 212
 COST 206
 DIANE 206
 EPOCH 217
 ERASMUS 211
 ESA 206
 ESPRIT 205
 EUR 152
 EUREKA 205
 GRUNDTVIG 212
 IFOR 283
 ISPA 311
 JET 206
 KALEIDOSCOPE 213
 KFOR 280
 LEONARDO DA VINCI 212
 LIFE 217
 LINGUA 212
 MEDIA 213
 MINERVA 212
 PHARE 40, 212, 310
 RACE 205
 RAPHAEL 213
 SAPARD 311
 SAVE 210
 Schengen acquis 240, 241
 SFOR 283
 SOCRATES 212
 SPRINT 205
 STEP 217
 SYNERGY 210
 TELEMATICS 205
 TEMPUS 212
 THERMIE 210
 TREVI 239
 YOUTH FOR EUROPE 212

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АСЕАН	— Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
ВКЕС	— Военный комитет Европейского Союза
ВТО	— Всемирная торговая организация
ВШЕС	— Военный штаб Европейского Союза
ГАТС	— Генеральное соглашение по торговле услугами
ГАТТ	— Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ЕАСТ	— Европейская ассоциация свободной торговли
ЕВР	— Единый внутренний рынок
Евратом	— Европейское сообщество по атомной энергии
Европол	— Европейское полицейское ведомство
Евростат	— Статистическое бюро Европейских сообществ
ЕВРОЮСТ	— Европейское ведомство сотрудничества судебных органов
ЕВС	— Европейская валютная система
ЕЕА	— Единый европейский акт
ЕИБ	— Европейский инвестиционный банк
ЕОУС	— Европейское объединение угля и стали
ЕП	— Европейский парламент
ЕПБО	— Европейская политика безопасности и обороны
ЕПС	— Европейское политическое сотрудничество
ЕС	— Европейское сообщество
ЕС	— Европейский Союз
ЕСФ	— Европейский социальный фонд
ЕСЦБ	— Европейская система центральных банков
ЕФРР	— Европейский фонд регионального развития
ЕЦБ	— Европейский центральный банк
ЕЭП	— Европейское экономическое пространство
ЕЭС	— Европейское экономическое сообщество
ЗЕС	— Западноевропейский союз
КОРЕПЕР	— Комитет постоянных представителей государств — членов ЕС
МОК	— Механизм обменных курсов Европейской валютной системы
НАТО	— Организация Североатлантического договора
НАФТА	— Североамериканская зона свободной торговли
ОБСЕ	— Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВПБ	— общая внешняя политика и политика безопасности

ОЕЭС	— Организация европейского экономического сотрудничества
ООН	— Организация Объединенных Наций
ОПЕК	— Организация стран — экспортеров нефти
ОСХП	— общая сельскохозяйственная политика
ОТП	— общая торговая политика
ОЭСР	— Организация экономического сотрудничества и развития
ПАСОК	— Всегреческое социалистическое движение
СБСЕ	— Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СНГ	— Содружество Независимых Государств
СПС	— Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (между ЕС и РФ)
СЭВ	— Совет экономической взаимопомощи
ТАРГЕТ	— европейская платежная система
ТАСИС	— Программа технического содействия новым независимым государствам и Монголии
ФЕОГА	— Европейский фонд поддержки и гарантий сельского хозяйства
ЦВЕ	— Центральная и Восточная Европа
ЭВС	— Экономический и валютный союз
ЭКОСОК	— Экономический и социальный комитет
ЭКОФИН	— Совет министров экономики и финансов
ALTENER	— Программа разработки возобновляемых источников энергии
BIOTECH	— Научные исследования и технологические разработки в области биотехнологии
BRITE/EURAM	— Фундаментальные научные исследования в области промышленных технологий для Европы
CARNOT	— Программа разработки экологически приемлемых технологий использования твердых видов топлива
CERN	— Европейский центр ядерных исследований
COMENIUS	— Подпрограмма в рамках программы SOCRATES (средние школы)
COMETT	— Подпрограмма в рамках программы SOCRATES (технологическое образование и обучение)
COST	— Европейское сотрудничество в области научных и технических исследований
DIANE	— сеть прямого доступа к информации для Европы
EPOCH	— Программа исследований в области охраны окружающей среды
ERASMUS	— Подпрограмма в рамках программы SOCRATES (высшая школа)
ESA	— Европейское космическое агентство
ESPRIT	— Европейская стратегическая программа научных исследований в области информационных технологий
EUR	— международный валютный код евро
EUREKA	— Европейское агентство по сотрудничеству в области научных исследований
GRUNDTVIG	— Программа образования для взрослых

IFOR	— международные вооруженные силы
ISPA	— Инструмент структурной политики в процессе подготовки к присоединению
JET	— Совместная европейская программа TOPUS
KALEIDOSCOPE	— Программа поощрения музыкального образования
KFOR	— международные вооруженные силы в Косово
LEONARDO DA VINCI	— Программа повышения квалификации
LIFE	— Фонд для поощрения инвестиций в улучшение окружающей среды
LINGUA	— Подпрограмма программы ERASMUS
MEDIA	— Программа поддержки европейских аудиовизуальных произведений
MINERVA	— Программа обучения на расстоянии
PHARE	— первоначально Программа оказания помощи Польше и Венгрии в реконструкции экономики, позднее Программа оказания финансовой помощи и технического содействия странам ЦВЕ
RACE	— Научные исследования и разработки в области передовых коммуникационных технологий в Европе
RAPHAEL	— Программа сохранения европейского культурного наследия
SAPARD	— Программа оказания содействия в развитии сельского хозяйства и обустройства сельской местности в странах ЦВЕ
SAVE	— Программа повышения эффективности потребления энергии
SFOR	— международные вооруженные силы стабилизации
SOCRATES	— Программа ЕС в области образования
SPRINT	— Стратегическая программа передачи нововведений и технологий
STEP	— Программа исследований в области охраны окружающей среды
SYNERGY	— международное сотрудничество в области энергетики
TELEMATICS	— Программа финансирования развития трансевропейских структур обмена электронной информацией
TEMPUS	— Программа трансевропейского сотрудничества в сфере высшего образования
THERMIE	— Программа разработки энергетических технологий
TREVI	— Межправительственная группа по борьбе с терроризмом, радикализмом и насилием

БИБЛИОГРАФИЯ

Официальные документы (в переводе на русский язык)

Документы, учреждающие Европейские сообщества. Документы Европейского Союза. — Т. I. — М., 1994.

Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. Документы Европейского Союза. — Т. II. — М., 1994.

Документы, касающиеся взаимоотношений между Европейским Союзом и Россией. Документы Европейского Союза. — Т. III. — М., 1994.

Амстердамский договор. Документы Европейского Союза. — Т. V. — М., 1999.

Договор о Европейском Союзе. Консолидированная версия. Документы Европейского Союза. — Т. VI. — М., 2001.

Литература на русском языке

Адарчев О.В. Западноевропейский союз в системе европейской безопасности. — М., 1998.

Антюшина Н.М. Северная Европа: дивергенция или конвергенция? // Доклады Института Европы РАН. — М., 2001. — № 75.

Арах М. Европейский Союз: видение политического объединения / Пер. со словенского. — М., 1998.

Борко Ю.А. Отношения России с Европейским Союзом и их перспективы // Доклады Института Европы РАН. — М., 2001. — № 73.

Бургонов О.В. Международная интеграция — тенденция XXI века. — СПб., 1999.

Буторина О.В. Экономический и валютный союз ЕС в мире. Теория и практика // Доклады Института Европы РАН. — М., 2001. — № 85.

Вяткин К.С. Бремя итогов — время перемен: восточные горизонты европейской политики Германии // Доклады Института Европы РАН. — М., 1999. — № 53.

Глоссарий по европейской интеграции. Терминология договоров и соглашений Европейского Союза на англ., рус., фр., нем. и нидерл. языках / Редкол.: Борко Ю.А. (отв. ред.) и др. Авторы-сост.: Горский В.А. и др. — М., 1998.

Давыдов Ю.П. США — Западная Европа в меняющемся мире // АН СССР, Институт США и Канады. — М., 1991.

Данилов Д.А., Мошес А.Л. Структуризация пространства безопасности на западе и востоке Европы // Доклады Института Европы РАН. — М., 2000. — № 70.

Европа вчера, сегодня, завтра / Под ред. Шмелева Н.П. — М., 2002. Европейская интеграция, большая гуманистическая Европа и культура / Под ред. Глухарева Л.И. — М., 1998.

Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Борко Ю.А. и Буториной О.В. — М., 2001.

Европейский Союз на рубеже веков / ИНИОН РАН. Редкол.: Пархалина Т.Г. (гл. ред.) и др. — М., 2000.

Журкин В.В., Максимычев И.Ф., Машлыкин В.Г., Шишков Ю.В. Европа в многополярном мире / Под ред. Шмелева Н.П. // Доклады Института Европы РАН. — М., 2000. — № 66.

Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых Государств // Институт Европы РАН. Редкол.: Борко Ю.А. (отв. ред.) и др. — М., 1998.

Кавешников Н.Ю. Институциональная реформа ЕС и Ниццкий договор: ответы или вопросы? // Доклады Института Европы РАН. — М., 2002. — № 87.

Канинская Г.Н., Наумова Н.Н. История западноевропейской интеграции. Учебное пособие. — Ярославль, 1998.

Красиков А.А. Религиозный фактор в европейской и российской политике (исторический аспект) // Доклады Института Европы РАН. — М., 2000. — № 62.

Кунаков В.В. Турция и ЕС: проблемы экономической интеграции. — М., 1999.

Курочкин Д.Н. Евро: новая валюта для старого света. — Минск, 2000. Лукин В.П., Уткин А.И. Россия и Запад: общность или отчуждение? — М., 1995.

Максимычев И.Ф. «Восточная политика» единой Германии. Итоги первого десятилетия // Доклады Института Европы РАН. — М., 2001. — № 76.

Максимычев И.Ф. Континент на перепутье. Новая Россия и новая Германия в новой Европе (внешнеполитические аспекты) // Доклады Института Европы РАН. — М., 1999. — № 52.

Парфенова Л.Б. Сельское хозяйство Польши в процессе интеграции с Европейским Союзом и перспективы развития польско-российских экономических отношений. — Ярославль, 1998.

Россия и Германия в Европе / Сост. Орлов Б., Тиммерманн Х. — М., 1998. Россия, Средиземноморье, Южная Европа // Институт Европы РАН. Совет средиземноморских и черноморских проблем / Отв. ред. Ковальский Н.А. — М., 1995.

Рубинский Ю.И. Европа XXI века: государство, политические системы, гражданское общество // Доклады Института Европы РАН. — М., 2000. — № 67.

Рубинский Ю.И. Европейская цивилизация между двумя тысячелетиями // Доклады Института Европы РАН. — М., 1999. — № 58.

Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского Союза. — М., 1998.

Стрежнева М.В. Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов. — М., 1999.

Топорнин Б.Н. Европейское право. Учебник // Институт государства и права РАН. — М., 1998.

Тренин Д.В. Балтийский шанс: страны Балтии, Россия и Запад в складывающейся Большой Европе. — М., 1997.

Федоров В.П. Россия в ансамбле Европы // Доклады Института Европы РАН. — М., 2002. — № 86.

Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества. — М.— Будапешт, 1998.

Циренчиков В.С. Научно-техническая интеграция Западной Европы // Институт Европы РАН. — М., 1992.

Шемятенков В.Г. Евро: две стороны одной монеты. — М., 1998.

Шмелев Н.П., Водопьянова Е.В., Кандель П.Е., Кудров В.М. Постсоветские государства в Европе XXI века // Доклады Института Европы РАН. — М., 1999. — № 57.

Шэт Л. 1992: мечта о Европе. — М., 1993.

Шенин Р.К. Западноевропейская интеграция. Учебное пособие. — М., 1998.

Экономические и социальные процессы в странах Европы // Доклады Института Европы РАН / Под ред. Шснаева В.Н. — М., 1999. — № 56.

Эмерсон Майкл. Слоны и Медведь. Европейский Союз, Россия и их ближайшее зарубежье. — Брюссель — М., 2002.

Литература на иностранных языках

Altiero Spinelli and federalism in Europe and in the world / Ed. by Levi L. — Milano, 1990.

Approaching the Northern dimension of the CFSP: Challenges and opportunities for the EU in the emerging European security order / Jopp M., Warjovaara R. (eds.). — Helsinki, Bonn, 1998.

Armstrong Kenneth and Butner Simon. The Governance of the Single European Market. — Manchester, 1998.

Balassa B. The Theory of Economic Integration. — L., 1961.

Between the Past and the Future: Russia in the Transatlantic Context (Zhurkin, V.V. (project Leader) — Translated from the Russian original by George Gause / Institutes of the Russian Academy of Sciences. — M., 2001.

Bini Olivi. L'Europe difficile. — P., 2001.

Bozo Frédéric. Two Strategies for Europe: De Gaulle, the United States, and the Atlantic Alliance. — N.Y., 2001.

Brown R.A. The Origins of Modern Europe. — L., 1972.

Bye M. Unions douanières et données nationales // Economie appliquée. — 1950. — Vol. 4.

Cecchini P. The European challenge: 1992, The Benefits of a Single Market. — Aldershot, 1988.

Coffey Peter. The Euro. An Essential Guide. — L., N.Y., 2001.

Cooper A. and Massel B.F. A New Look at Customs Union Theory // Economic Journal. — 1965, — Vol. 75.

Danilov D., De Spiegeleire S. From decoupling to recoupling: A new security relationship between Russia and Western Europe? — P., 1998.

Democratic Spain: Reshaping external relations in a changing world / Ed. by Gillespie R. et al. — L., N.Y., 1995.

Deutch K.W. The Analysis of International Relations. — Englewood Cliffs, 1968.

Dony Marianne. Droit de la Communauté et de l'Union Européenne. — Bruxelles, 2001.

- EU enlargement, Yugoslavia and the Balkans. — Belgrade, 1997.
- European Commission. General Report on the Activities of the European Union, 2001. — Brussels, Luxembourg, 2002.
- European economic integration / Ed. by McDonald F., Dearden S. — Harlow (UK), 1999.
- European political cultures: conflict or convergence? / Ed. by Eatwell R. — L., N.Y., 1997.
- European Union law / Ed. by MacLean R.M. — Horsmonden (UK), 1995.
- Farrell Mary, Fella Stefano, Newman Michael. European Integration in the 21st Century: Unity in Diversity? — L., 2002.
- Featherstone Kevin, Kazamias George. Europeanization and the Southern Periphery. — L., 2001.
- Ghesquiere H. Impact of European Union association agreements on Mediterranean countries. (IMF working paper). — Wash., 1998.
- Giordano F., Persaud Sh. The political economy of monetary union: Towards the euro. L., N.Y., 1998.
- Grabbe H., Hughes K. Enlarging the EU eastwards / Royal Institute of international affairs. — L., 1998.
- Guyomarch A., Machin H., Richie E. France in the European Union. — N.Y., 1998.
- Haas Ernst. Turbulent Fields and the Study of Regional Integration // International Organization. — 1976. — N. 30 (2).
- Heater D. The Idea of European Unity. — L., 1992.
- Hix S., Lord Chr. Political parties in the European Union. — Houndmills (UK), 1997.
- Hoffman Stanley. The European Sisyphus: Essays on Europe. — Boulder (Colorado), 1995.
- Ingebritsen Chr. The Nordic states and European unity. — L., 1998.
- Keatinge P. European security: Ireland's choices. — Dublin, 1996.
- Le nouveau modele européen. Vol. 1. Institutions et gouvernance. Vol. 2 // Les politiques internes et externes / Ed. par Paul Magnette et Eric Remacle. — Bruxelles, 2000.
- Lindberg Leon. The Political Dynamics of European Economic Integration. — Stanford, 1963.
- Marks G., Nielsen F., Ray L. and Salk J. Competences, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union // Governance in the European Union. — L., 1996.
- Masson Paul. Globalization: Facts and Figures / International Monetary Fund, IMF Policy Discussion Paper. — Wash., 2001.
- Mathijssen P.S.R.F. A Guide to the European Union. Seventh Edition. — L., 1999.
- McGiffen Steven P. The European Union: a critical guide. — L., 2001.
- Milward Alan S. The European Rescue of the Nation-State. — L., 2000.
- Moravcsik Andrew. Liberalism and International Relations Theory / Harvard University Center for International Affairs. — Paper N 92-6.
- Niblett Robin, Wallace William. Rethinking European Order: West European Responses, 1989-97. — Houndmills, Basingstoke (UK), 2001.
- Nickoll William and Salmon Trevor C. Understanding the European Union. — Harlow (UK), 2001.
- Peterson John. Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis // Journal of European Public Policy. — 1995. — N 2 (1).
- Peterson John. Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim // West European Politics. — 1995. — N 18 (2).
- Pinder John. European Communities: The Building of a Union. — Oxford, 1991.
- Poland and the European Union: Between Association and Membership / Muller-Graff P.-Chr., Stepniak A. (eds.). — Baden-Baden, 1997.
- Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. — Princeton, 1957.
- Pridham Geoffrey, Agh Attila. Prospects for democratic consolidation in East-Central Europe. — Manchester, 2001.
- Quermonne Jean-Louis. Le système politique de l'Union Européenne. 4-eme ed. — P., 2001.
- Questions européennes. Conseil d'Analyse Economique. — P., 2002.
- Reforming the European Union: From Maastricht to Amsterdam / Ed. by Lynch Ph. et al. — Harlow (UK), 2000.
- Remsperger Hermann. Euro Markets in a Global Context. Speech at the Gulf Euro Summit. — Dubai, Oct. 8, 2000 (Internet).
- Rodriguez-Pose Andrés. The European Union: Economy, Society and Policy. — Oxford, 2002.
- Rosamond Ben. Theories of European Integration. — L., 2000.
- Rose R. What is Europe? A Dynamic Perspective. — N.Y., 1996.
- Rousselot-Pailley Gérard. Guide de l'Union Européenne, 2001-2002. — Bruxelles, 2001.
- Sbragia Alberta. Thinking about the European Future: the Uses of Comparison in Europolitics. — Wash., D.C., 1992.
- Schout Adriaan. Organisational Analysis of a Europeanisation Process: A Dutch Experience. — Maastricht, 2001.
- Sciarini P., Hug S., Dupont C. Example, exception or both? Swiss national identity in perspective. — Florence, 1997.
- Simon D. Le système juridique communautaire. — P., 1997.
- Smith A. Russia and the world economy: problems of integration. — L., N.Y., 1993.
- Steiner Josephine and Woods Lorna. Textbook on EC Law. Seventh Edition. — L., 2000.
- Stone Sweet A. and Sandholtz W. European Integration and Supranational Governance // Journal of European Public Policy. — 1997. — N 4 (3).
- The European Union beyond Amsterdam: new concepts of European integration / Ed. by Westlake M. — L., N.Y., 1998.
- The EU Enlargement and Mediterranean Policies. A Comparative Analysis / Ed. by Marc Maresceau and Erwan Lannon. — Houndmills, Basingstoke (UK), 2001.
- Understanding European Union Institutions / Ed. by Alex Warleigh. — L., N.Y., 2002.
- Vibert Frank. Europe simple, Europe strong: the future of European Governance. — Cambr., 2001.
- Viner J. The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace. — N.Y., 1950. — N 3.
- Wallace Helen. Interlocking Dimensions of European Integration. Houndmills, Basingstoke (UK), 2001.
- Wallace W. Introduction: The Dynamics of European Integration. In the Dynamics of European Integration. — L., 1990.
- Weiler Joseph H.H. The Constitution of Europe. — Cambr., 1999.
- Western European government and politics / Ed. by M. Curitis et al. — N.Y., 1997.

Учебное пособие

Владимир Георгиевич Шемятенков

ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Редактор Н.П. Огаркова

Оформление художника В.С. Голубева

Художественный редактор И.А. Горбунова

Технический редактор Г.В. Лазарева

Корректор К.С. Чигринова

Компьютерная верстка Е.А. Надиной

Подписано в печать 20.01.03.

Формат 60х90^{1/16}. Бумага офсетная.

Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.

Усл.печ.л. 25,00. Уч.-изд.л. 27,65.

Изд. № 2-э/2002. Тираж 3000 экз.

Цена договорная. Заказ № 2627.

Издательство «Международные отношения»

107078, Москва, Садовая-Спасская, 20

Тел. отдела реализации: 975-30-09

сайт: www.inter-rel.ru

Отпечатано с оригинал-макета

издательства «Международные отношения»

в ФГУП ордена «Знак Почета»

Смоленской областной типографии им. В.И. Смирнова

214000, Смоленск, проспект Ю. Гагарина, 2

Тел.: 3-01-60, 3-14-17, 3-46-20

ISBN 5-7133-1161-9



9 785713 311612