

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Осадчая Ж., Лобанов К. (Москва)

ЭВОЛЮЦИЯ ЕВРОСОЮЗА

(в спорах рождается истина)

Масштабное расширение границ Европейского союза (с 15 до 25 государств-членов), принятие первой Конституции¹ знаменовали вступление ЕС в качественно новый этап своего развития. Интеграционный процесс идёт вширь и вглубь, обретая новые проявления. ЕС предстоит реализовать огромный объём работ: завершить строительство единого внутреннего рынка, Экономического и валютного союза, создать единое пространство свободы, безопасности и правосудия, проводить общую внешнюю политику и общую политику внешней безопасности и обороны, добиться органичного вхождения в Евросоюз новых государств.

Актуальной задачей становится выбор концептуальной модели интеграционного развития, в рамках которой и будет осуществляться деятельность Союза в нынешнем столетии. Это тем более актуально, поскольку подписание Конституции ЕС, ставшее итогом многолетних и мучительных компромиссов, не внесло полной ясности в эту проблему, и каждый из участников объединения теперь волен трактовать её в силу собственных предпочтений. Нынешний Евросоюз подобен локомотиву, который на всех парах мчится к узловой станции, ещё не вполне понятно, по какой из веток-векторов в дальнейшем он продолжит путь. Причина такой ситуации в том, что государства-члены не единого подхода относительно будущей формы политического устройства интегрированной Европы. Несовпадение взглядов кроется в разнонаправленности интересов основных субъектов объединения, для которых модели развития видятся через призму собственных политических целей.

Поиски политической формы западно-европейской интеграции осуществлялись ещё на ранних её этапах (тогда преимущественно для экономического содержания). Достаточно вспомнить многочисленные "доклады" и "планы" создания Европейского союза, выдвигавшиеся в 1950-80-е годы прошлого века. Однако в тот период политическая интеграция не стала, да и не могла главной целью развития ЕС. Только на рубеже XX-XXI столетий по мере формирования объективных внешних и внутренних предпосылок политический каркас Евросоюза стал обретать реальные очертания, а вопрос о выборе путей и перспектив интеграционного строительства превратился в один из узловых.

Сегодня в рамках дискуссий на эту тему внутри ЕС сталкиваются несколько тенденций. Некоторые из них традиционно соответствуют устоявшимся предпочтениям в области "евростроительства" основных "игроков", таких как Германия, Франция и Великобритания, - очевидных лидеров трёх крупнейших европейских хозяйственных и социокультурных регионов (кластеров), иногда условно называемых Северным, Южным и Атлантическим. Каждый из этих "тяжеловесов" вот уже не один год стремятся отстоять свою модель (версию) будущего Европейского союза в нелегкой конкурентной борьбе с соперниками.

Средние и малые государства-члены ЕС, не обладая таким весом, до "грандов" сообщества свои специфические проблемы и собственное будущее политической архитектуры Союза. К этой группе можно отнести и страны Центральной и Восточной Европы, Балтии и Средиземноморья, вступление которых в ЕС состоялось в мае 2004 года и которые за время десятилетнего ожидания у порога ЕС также выработали определённое мнение относительно его политического устройства.

В то же время и наднациональные органы объединения пытаются доказывать своё право на участие в общей дискуссии. И не безосновательно, ибо их компетенция и возможности существенно подкреплены в принятой Конституции.

Так или иначе, реальная политическая жизнь Европейского союза сегодня испытывает постоянное и сильное воздействие указанных тенденций, а недавнее расширение Союза и принятие Конституции придаст их столкновениям внутри ЕС неизбежный и принципиальный характер. Рассмотрим позиции основных участников европейского интеграционного объединения, чтобы попытаться понять возможный вектор его развития на ближайшую перспективу.

29 октября 2004 года в Риме главы государств и правительств, входящих в Евросоюз, подписали европейскую Конституцию. Это историческое событие происходило в зале Горациев и Куриациев - том самом, где почти 50 лет назад в 1957 году был подписан Римский договор, заложивший фундамент Евросоюза. Однако это не означает, что Конституция вступила в силу со дня её подписания: она должна быть ратифицирована в национальных парламентах (в некоторых странах на референдумах) всех 25 стран-членов ЕС.

Германский проект: курс на федерализацию Европы

Модель, отстаиваемая Германией, предусматривает дальнейшее и расширение интеграции вплоть до наделения Европейского союза всеми признаками федеративного государства. Такой линии ведущие представители национального истеблишмента придерживаются с момента объединения страны, отчётливо обозначилась роль новой Германии в новой Европе. Ещё в 1994 году парламентская верхушка ХДС/ХСС представила в бундестаг рекомендательный документ о будущем Европы под названием "Реакция на европейскую политику" ("проект Шойбле-Ламерса"), где определённо просматривалась ориентация Германии на федеративную Европу. Общая идея документа заключалась в том, что формируемый по федеративной модели валютный союз стран ЕС нуждается в адекватной ему политико-правовой форме государственного устройства. Действительно, единая валюта и единая банковская система, наряду с Европейским центральным банком центральных национальных банков - весьма убедительные аргументы в пользу европейской федерации. По мнению авторов документа, необходимо было придать всей этой конструкции соответствующее политико-институциональное обрамление в виде федеративных принципов, механизмов и структур.

Тему федеративной Европы подхватил видный представитель правящей ныне коалиции социал-демократов и "зелёных", глава германского МИДа И. Фишер в своей речи в Гумбольдтовском университете в мае 2000 года. В этом выступлении, имевшем огромный политический резонанс в Европе и ставшем на сегодняшний день официальной позицией Берлина по вопросам будущего политического устройства ЕС, основное внимание уделялось институциональной архитектуре предполагаемой федерации¹.

По германской версии, федеративными по своей структуре должны быть прежде всего законодательные и исполнительные органы Союза. В частности, предлагалось образовать вторую палату Европейского парламента, причём роль верхней палаты мог бы исполнять Совет министров ЕС, в который входят главы правительств и их члены, что превратило бы Европарламент в общеевропейский аналог германского бундесрата, а нижняя палата могла бы состоять из депутатов, избираемых гражданами напрямую. Высшим законодательным и представительным институтом федерации объявлялся бы Европейский парламент. Этот орган должен был бы взять на себя все полномочия в законодательной сфере, которыми сегодня обладает Совет министров ЕС.

Парламенту также предоставлялись бы верховные полномочия в деле формирования единого бюджета, как это предусмотрено в демократических национальных государствах.

Для европейской исполнительной власти Берлин обозначает две перспективы. Надо либо развивать Европейский Совет таким образом, чтобы он смог стать общеевропейским правительством, состоящим из национальных кабинетов министров, либо придать правительственные функции органу, построенному по образу и подобию нынешней Европейской комиссии. При этом вместо в ней предлагается ввести пост Президента федерации, которого избирать граждане на прямых общеевропейских выборах.

Германские инициативы в области реформирования органов власти ЕС хотя и получили отражение в тексте Конституции, но в этой части не вполне соответствуют представлениям Германии об институциональной структуре будущей федерации, однако некоторые и довольно существенные элементы такой структуры в ней имеются. Конституция вводит постоянную должность Президента ЕС (вместо председателя ранее), а также пост европейского министра иностранных дел, в обязанности которого входит координация внешнеполитических действий участников объединения. По германскому сценарию, в целом будет осуществляться прописанная в Конституции реформа Европейской комиссии. К 2014 году её состав сократится с 25 до 18 человек, которые будут отбираться исключительно по деловым качествам, а не с целью репрезентации каждой страны.

По настоянию Германии в текст основного закона была включена "Хартия об основополагающих правах Европейского союза". Этот акт был принят на саммите ЕС в Ницце (декабрь 2000 г.) и до недавнего времени носил для государств-членов рекомендательный характер. Теперь, став сердцевиной Конституции, Хартия закрепила на коммуитарном уровне права и свободы личности, основы взаимоотношений между гражданским обществом и властью, тому, как это практикуется в конституциях национальных государств.

Справедливо полагая, что не у всех партнеров по объединению идея европейской федерации вызовет одобрение, Германия предлагает следовать известной формуле "разноскоростной интеграции" В. Халыштейна. Согласно этой схеме, самые развитые державы первыми должны двигаться по пути углубления интеграции, а остальные страны, образующие "второй эшелон", подключатся к лидерам после того, как окажутся готовыми к новым интеграционным реалиям.

В самой Германии федералистские идеи в той или иной степени разделяются всеми

ведущими политическими силами. Тон задает канцлер Г. Шредер, усиленно продвигающий мысль о скорейшей ратификации Конституции Европейского союза всеми государствами-членами, не позднее, как он считает, лета 2006 года¹. По его мнению, это позволило бы уже в скором времени полномочия региональных, национальных и европейских органов власти, из принципа субсидиарности (германскими руководителями этот принцип понимается исключительно как федералистский). Г. Шредер – последовательный сторонник формирования "европейской обороны" считает также, что будущая федеративная структура Европейского союза будет не полной, с точки зрения её суверенности, в случае, если она будет лишена такого ведущего признака государственности, как собственные вооружённые силы. Разногласия в стане ЕС по вопросу об отношении к силовой акции США в Ираке в начале 2003 года ещё более убедили власти Германии во главе с её лидером активизировать свои действия.

Выступает за "федеративную Европу" и оппозиционный блок ХДС/ХСС. ХДС В. Шойбле неоднократно высказывался за скорейшее принятие евро-Конституции. "Нам необходим понятный и убедительный проект, а не семь договоров с 13 дополнениями и 25 поправками", - подчёркивал он². Вместе с тем неоконсерваторы критикуют правящую коалицию за попустительство бюрократизму в вопросах евро-строительства. По словам лидера ХСС Э.Штойбера, Христианский союз, выступая в целом за федеративное государство, не склонен стремиться к всевластью чиновников из Европейской комиссии.

Таким образом, по основным доминантам "европа-политики" в среде германской политической элиты не наблюдается принципиальных разногласий. Дискуссии между партиями ведутся не о том, подходит ли Евросоюзу федеративная модель, а о том, как избежать в этом процессе перегибов в сторону бюрократического унитаризма, ассоциируемого с над национальными структурами и механизмами.

Опасения Берлина в отношении властных амбиций Брюсселя можно понять, ведь федеративная модель Европы XXI века выстраивается именно под Германию, а не под кого бы то ни было другого. Германия создает свой собственный амбициозный над региональный проект - образование европейского супергосударства с федеративной формой политического устройства и другими политико-правовыми атрибутами: конституцией, сильным парламентом, с напрямую избираемым президентом, единым правительством, вооружёнными силами, денежной системой и т. д. Учитывая возросшую экономическую

мощь объединённой Германии, легко прогнозировать, что в такой государственно-политической конструкции роль федерального центра будет принадлежать именно ей. Обладая же полномочиями федерального центра, Германия сможет легитимно воздействовать на поведение остальных субъектов, в большей или меньшей степени управлять общеевропейской ситуацией в целом.

Усиленно прорабатывая версию "федеративной Европы", Германия стремится обойти ставшие узкими для неё границы Национального суверенитета и экстраполировать своё лидерство на всю общеевропейскую политическую систему. Видя в приверженности ряда западноевропейских стран национальным ценностям препятствие для реализации своего плана устройства Европы, Германия будет настойчиво обыгрывать тезисы о кризисе национальной государственности, объявлять суверенитет государства-нации пережитком, лишённым смысла в современных условиях, а также последовательно отстаивать принцип "разноскоростной интеграции", используя его как инструмент для нейтрализации возможных конкурентов.

Дуалистический подход Франции: между федерацией и союзом национальных государств

Проект кардинальной трансформации политической архитектуры Европы, предложенный Германией, не мог не найти отклика среди других ведущих держав Европейского союза. Руководство Франции, в частности, заявило об альтернативном подходе, хотя он и не выглядит таким однозначным, как германская позиция: в отношении перспектив и конечных целей интеграции официальный Париж занял двойственную позицию.

С одной стороны, часть действующих и бывших руководителей страны (Л. Жоспен, Ф.Сегэн, Ж. П. Шевенман), защищая известную доктрину "Европы отечеств" Ш. де Голля, выражает желание продолжать интеграционные процессы в рамках союза национальных государств. Сторонники этой линии постоянно подчеркивают разницу, которая существует между классической и союзом национальных государств. По высказыванию Л. Жоспена, нал форма государственности отражает тенденцию к примату отношений над национально-государственной и социокультурной идентичностью народов Европы, в то время как свободный союз государств стоит на страже такой идентичности и символизирует "...незыблемость демократических основ всей европейской конструкции"¹. Позиция главы Национального собрания Франции Ф. Сегэна сводится также к неприятию федеративной модели по типу Соединённых Штатов Европы, которая, по его

мнению, находится в полном противоречии с пробуждением национального самосознания народов Европы².

В то же время другая часть истеблишмента Франции (Д. де Вильпен, Ж.-П. в большей или меньшей степени поддерживает федералистские устремления Германии. Открытым сторонником европейской федерации считается политик Д. де Вильпен, глава французского МИД. Он неоднократно высказывался в поддержку своего германского коллеги И. Фишера и разделяет идею "разноскоростной интеграции".

Что же касается главы государства Ж.Ширака, то свою позицию относительно перспектив и направлений европейского развития до последнего времени он высказывал в весьма осторожных выражениях, хотя и придерживался традиционной для Франции точки зрения о преобладающей роли стран-участниц ЕС в разработке единой интеграционной стратегии. Вместе с тем, по мере приближения даты расширения ЕС и связанной с этим необходимостью скорейшего реформирования системы управления Союзом Ж. Ширак всё более определённо стал склоняться к принятию Конституции ЕС, закладывающей основы политического устройства Союза и в определённой мере обозначающей пределы полномочий и предметов ведения наднациональных органов объединения, национальных государств, регионов и коммун³. Именно таким образом Пятой республики выразил солидарность с этатистскими проектами Германии.

Неоднозначную позицию французского президента по вопросам первостепенного значения можно трактовать как естественную осторожность главы го-которому постоянно приходится балансировать между различными силами в сложных условиях полупрезидентской формы правления. Однако, как мыслится, дуализм взглядов Ж. Ширака, как и в целом политической элиты Франции, имеет более сложную природу и объясняется противоречивостью современных франко-германских отношений.

Общеизвестно, что сотрудничество Франции и Германии было краеугольным камнем западноевропейской интеграции начиная с 50-х годов, и эта ситуация сохраняется и поныне. Ни одно французское или немецкое правительство не ставило под сомнение строительство Европы и наличие "особых связей" двух стран в альянсе. В 90-е годы, однако, отношения между Францией и Германией стали постепенно охладевать. Партнёры по оси перестали понимать друг друга по ряду принципиальных вопросов "евростроительства" - будь то дискуссия о путях и конечных целях интеграции или проблемы осуществления институциональной реформы.

Перемена ситуации связывается с началом борьбы между двумя странами за лидерство в Европейском союзе. На протяжении долгого времени интеграционные процессы в Западной Европе осуществлялись при безусловном Франции. Примечательно, что все основные договоры, подписанные западноевропейскими странами в 90-е годы, включая Шенгенское соглашение и Маастрихтский договор, единую программу действий в области сельскохозяйственной политики, соглашение о создании Европейского центрального банка и т.д., были подготовлены французскими специалистами, что на протяжении всего этого времени во главе исполнительных органов Европейского союза находились сначала француз Ж. Делор, затем люксембуржец Ж. Сантер, а попытка президента Ж. Ширака назначить Ж. К. Трише председателем Европейского банка, натолкнувшаяся на единодушный протест, завершилась, тем не менее, сложным компромиссным решением о разделении предусмотренного Маастрихтским договором четырёхлетнего срока пребывания на этом посту ним и голландцем Р. Дуйзенбергом. По мнению английского Л. Зидентопа, ускорение европейской политической интеграции являлось ответом французов на объединение Германии⁴.

В то же время другим следствием германского воссоединения стала постепенная утеря Францией лидерства в Евросоюзе. Восточная соседка Франции стала самой населённой страной ЕС, опережая ближайших преследователей на 20 миллионов человек. Географически Германия постепенно оказывается в центре расширяющегося на восток ЕС, экономически страна даёт треть ВВП всей "зоны евро" и обеспечивает около половины ресурсов, поступающих в бюджет Союза. В этих условиях рост влияния Германии объективно сопровождался снижением политического веса Франции в их двустороннем союзе, который теперь правильно было бы называть не франко-германским, а германо-французским.

Отсюда очевидно, что подход к политическому устройству Европы XXI века, демонстрируемый Францией, а также определённая сдержанность и даже оппозиция многих французских политиков в ответ на федералистские устремления Германии являются своего рода реакцией Франции на изменение её статуса в германо-французском тандеме. Именно опасение потерять "своё лицо" не только в этом альянсе, но и в расширяющемся Союзе в целом, по всей видимости, и дальше будет побуждать Францию относиться критически к тем наднациональным идеям и федералистским схемам, исходящим от Германии, в которых она будет усматривать угрозу возрождения имперской политики этого государства в Европе, что неприемлемо для

национального самосознания европейцев. Отсюда также желание Франции заручиться поддержкой других стран ЕС и новых государств-членов.

Тем не менее, Франция активно продолжает сотрудничать с Германией по широкому кругу вопросов "евро строительства". Среди них особо выделяется сфера военно-политической интеграции государств-членов ЕС. Обе страны выступают здесь в роли локомотива, движущей силы этого сложного процесса. И Франция, и Германия солидарны в решимости наделить Европейский союз собственными военно-политическими инструментами реализации интересов как внутри коммунитарного пространства, так и за его пределами. Лидеры двух стран глубоко убеждены в том, что без соответствующих военных структур единая внешняя политика и политика безопасности ЕС будет усечённой, а сам Европейский союз так и не станет влиятельной политической силой на мировой арене. Как уже отмечалось выше, эта точка зрения особенно отчётливо прозвучала на состоявшемся в разгар иракского кризиса саммите ЕС в Брюсселе (март 2003 г.). Германо-французский тандем занял антивоенную позицию, Соединённые Штаты Америки за силовой вариант решения иракской мь. В результате Ж. Ширак и Г. Шредер выступили с совместной о стремлении активизировать усилия по завершению процесса военной, планирующей, транспортной, коммуникативной и иной туры европейских сил быстрого реагирования. Этот прообраз будущей европейской армии существует уже три года и используется ЕС в качестве альтернативной НАТО силы при проведении ограниченных военно-полицейских и операций за пределами Евросоюза (Босния и Герцеговина, Македония, Косово). По мнению Германии и Франции, силы быстрого реагирования в случае их успешной институционализации могли бы не только усилить строящуюся политическую систему ЕС государственного типа, но и служить гарантией безопасности Союза, стремящегося эмансипироваться от внешнеполитического курса США и подконтрольной им НАТО.

Военно-политическая сфера не единственная, где оба государства и их лидеры стремятся поддерживать или восстановить единый подход. В июне 2004 во время работы исторического саммита ЕС в Брюсселе Ж. Ширак и Г. Шредер определили круг приоритетов их совместной политики, которые лидеры двух стран намерены лоббировать в органах ЕС. Таких приоритетов скорейшая ратификация Конституции и реформа институтов Союза по схеме, в ней закреплённой; дальнейшее расширение ЕС и переговоры со странами-абитуриентами; единая сельскохозяйственная политика и обеспечение продовольст-

венной безопасности; отношения с США, Россией и политика на Балканах и Ближнем Востоке².

Таким образом, стоит отметить, что в ближайшем будущем ожидать "расстыковки" Франции и Германии не приходится. Несмотря на известное несовпадение позиций двух государств относительно определения формы будущего государственного устройства Европейского союза в XXI веке, стратегическое партнёрство между ними будет продолжено. Ведь для Франции тандем с Германией является своего рода гарантией собственной безопасности. Поэтому объективно заинтересована участвовать вместе с Германией (по возможности на паритетных началах) в общих интеграционных проектах, так этот процесс обеспечивает больший контроль над последней и передаёт тральным структурам часть её суверенитета. Германия же всегда была объективно заинтересована в континентальных союзниках, с помощью которых можно было бы заручиться поддержкой своей интеграционной модели и нейтрализовать "европессимистов", прежде всего Великобританию.

Взгляд из Лондона концепция "гибкой Европы" или "Европы по выбору"

Позицию Великобритании и солидарных с ней скандинавских государств-ЕС (Дании, Швеции, Финляндии) отражает третья версия эволюции интеграционного сообщества в наступившем столетии. Она отличается от германского и французского подходов и строится на их отрицании.

Своё негативное отношение к парадигме "федеративной Европы" официальный Лондон объясняет тем, что подобная модель в принципе антидемократична и в итоге приведёт к формированию высокоцентрализованной сверхструктуры со столицей в Берлине или Брюсселе.

Не принимают "евроскептики" и модели ЕС как союза национальных государств, на чём настаивает Франция. Подобная конструкция также предполагает делегирование определённой доли суверенитета государства-нации на уровень, примат международного права над национальным при умалении контрольных и ограничительных функций правительств, экстерриториальность и транспарентность внутренней политики национальных администраций.

В ответ на наднациональные проекты континентальных держав Великобритания выдвигает собственную парадигму политического устройства новой Европы. В наиболее концентрированном виде её изложил глава правительства Т. Блэр, выступая в ноябре 2000 года в Варшаве. Он отмечал, что новая Европа является Европой свободных, независимых, суверенных стран, которые делают выбор в пользу объединения суверенитетов для

обеспечения своих интересов и общих целей. Такая Европа может, располагая экономической и силой, обладать супермощью, стать сверхсилой, но не сверхгосударством¹.

Иными словами, Европейский союз не должен быть наднациональным объединением, все решения в рамках альянса могут приниматься только избранными администрациями. Общим институтам, прежде всего Европейской комиссии и Европарламенту должна отводиться подчинённая роль.

Развивая далее свой проект, Т. Блэр предложил концепцию так называемой "минимальной" или "гибкой интеграции". Последняя должна строиться вокруг обязательного цоколя политик, каким, по мнению британской стороны, является единый внутренний рынок и общая сельскохозяйственная политика, и оставлять на усмотрение самих государств-членов право участвовать по их желанию в других направлениях общей политики. Так может быть создана "Европа по выбору", опасаясь глобального характера интеграции, её конечной политической цели и взаимозависимости политик в различных сферах.

В противовес традиционной германо-французской политической формуле, охватывающей рамками ЕС общую внешнюю политику и политику безопасности, Великобритания стремится переориентировать Евросоюз, например, в область экономической реформы, направленной на модернизацию экономических систем и борьбу с безработицей за счёт создания новых рабочих мест. При этом Великобритания постоянно предостерегает от чрезмерного вмешательства в экономику и попыток заменить рынок централизованным регулированием, опасается рецидивов внедрения в торговые отношения или навязывания строгих правил в социально-экономической области. Лондон не видит себя также в формате "шенгенского сообщества" и "зоны евро".

Особая тема для разговора - позиция Лондона в вопросах военно-политической интеграции государств-членов ЕС. Безотносительно к тому, ли у власти лейбористы или неоконсерваторы, британское правительство последовательно выступает против каких-либо попыток автономии Европейского союза от НАТО и США в военной сфере. По мнению большинства британских политиков, атлантические связи являются краеугольным камнем безопасности Старого Света, а НАТО выступает универсальной и самодостаточной организацией, способной самостоятельно без дополнительных или альтернативных структур выполнять оборонительную функцию всей находящейся в зоне её ответственности территории. Такая точка зрения всецело отвечает общей позиции Великобритании в ЕС, отрицающей делегирование суверенитета национального государства в военной области

коммунитарным органам, а также покоится на признании "особых" отношений между Лондоном и Вашингтоном. Устойчивость этого союза ещё раз была убедительно подтверждена во время кризиса вокруг Ирака, когда Великобритания однозначно выступила на стороне США и приняла участие в военной операции в зоне Персидского залива.

Примечательно также, что общая позиция Великобритании по вопросам перспективного развития ЕС предусматривает практически безостановочное территориальное расширение Союза на восток и юг континента. Лондон всегда высказывался за скорейшее принятие в состав Евросоюза восточноевропейских государств с тем, чтобы новые члены ЕС могли уже в 2004 году принять участие в очередных выборах в Европейский парламент. Эта настойчивость британской стороны объясняется следующим образом: официальный Лондон стремится ограничить наднациональные тенденции Германии и Франции, а чрезмерные бюрократические амбиции Брюсселя за счёт переключи Союза на сохранение управляемости его институтов в связи с новым расширением. В этих же целях правительство лейбористов принимает активное участие в дискуссии относительно институциональной реформы ЕС. Суть такой реформы Лондон традиционно видит в ещё большем усилении структур и механизмов межгосударственного сотрудничества, а не наднациональных институтов.

Отсюда, например, предложение Т. Блэра создать вторую (верхнюю) палату Европейского парламента. Однако в отличие от германского проекта, эта палата должна состоять из представителей национальных парламентам и отстаивать интересы государств, входящих в состав Союза¹. В этом же ключе действовала британская делегация и на брюссельском саммите, где принималась Конституция ЕС. По упорному настоянию Т. Блэра в тексте основного закона особо оговаривался круг вопросов, по которым в Совете не допускается голосование на основе принципа квалифицированного большинства, то есть остаётся неизменным право государств на суверенный контроль. К этим важнейшим сферам относятся: оборонные вопросы, внешняя политика, налоговое законодательство, регулирование социальных и трудовых отношений.

В целом же, анализируя британский подход к интеграции, можно отметить, что он является отражением той устойчивой тенденции в европейском строительстве, которая на протяжении довольно длительного времени активно противодействует нарастающей транснационализации экономического и политического устройства Европейского союза. Очевидно, что Великобритания с её абсолютизированным представлением о суверенитете и интересах государства-нации,

будет последовательным проводником данной линии в ЕС, а её позиция в отношении перспектив и направлений общеевропейского развития станет определённым препятствием на пути различного рода наднациональных проектов и схем. Нельзя также забывать постоянную открытую или латентную борьбу за лидерство между основными державами. Уже сегодня Лондон испытывает синдром древнего страха в связи с растущими геополитическими претензиями Германии. Они явно не совпадают с мечтой У. Черчилля превратить гиганта в "картофельное поле" Европы и более соответствуют смыслу риторического вопроса М. Тэтчер: "Германия - часть Европы или Европа - часть Германии?". Поэтому Великобритания будет стремиться в рамках институционального механизма ЕС блокировать все радикальные инициативы, которые могли бы поставить под сомнение её статус как великой европейской державы и способствовать усилению ее основного континентального конкурента. Сторонником Великобритании в её взглядах на будущее Европы выступает скандинавских стран. Политическая элита и большинство населения этих государств демонстрируют традиционную приверженность национально-государственным институтам и механизмам и довольно пессимистично относятся к федералистским проектам.

Практическим воплощением этой линии стали результаты очередных общенациональных референдумов в Дании (сентябрь 2000 г.) и Швеции (сентябрь 2003 г.). Большинство датчан (53%) и шведов (56%) отказались от вхождения их стран в "зону евро". Разумеется, этот отказ мотивировался не только желанием граждан сохранить национальные валюты, а также покоящиеся на них государственные системы социального обеспечения - лучшие в Европе. Скандинавы отчётливо осознают, что после перехода на единую валюту всё равно рано или поздно придётся пойти на политическую интеграцию, на приведение к ней структуре национальных бюджетов и гармонизацию налогового законодательства. Валютная интеграция предполагает интеграцию политическую и военную, а именно такой сценарий население Дании и Швеции не приемлет.

Диапазон оценок будущей европейской политической конструкции элитами и населением государств-членов будет неполным, если не обозначить подходы по данной проблеме остальных государств-членов Европейского союза.

Средние и малые страны ЕС: борьба за укрепление своего статуса

В условиях соперничества между ведущими державами за лидерство в Евросоюзе перед средними и малыми государствами-членами

возникает выбора линии поведения: либо быть расколотыми на лагерь и войти в того или иного "гранда", либо формировать собственную позицию относительно перспектив Европейского союза и последовательно отстаивать в рамках складывающейся политической системы свои специфические интересы. Ситуация здесь выглядит далеко неоднозначной.

С одной стороны, существует ряд объективных и субъективных причин, затрудняющих возможность данной группе стран говорить "одним голосом". Даже для неискушенного в политике наблюдателя очевидно, что средние и малые страны ЕС обладают различными производственно-экономическими, социально-демократическими, территориальными и иными возможностями развития, а имеют не совпадающие политические и военно-политические ориентации. В эту группу входят, например, Италия и Испания, претендующие на вхождение в лигу "грандов" ЕС в силу размеров своих территорий, населения и экономического потенциала. Но рядом с ними есть и Греция с Ирландией, отличающиеся в этом отношении скромными показателями. Государства-члены Евросоюза также делятся по уровню развития хозяйственных систем и качеству жизни граждан на благополучные страны Севера ЕС (Бенилюкс, Австрия) и менее процветающие страны Юга (Греция, Португалия). Отдельной когортой располагаются 10 стран-новобранцев, средний размер ВВП которых со-46% от уровня ЕС - 15. С точки зрения военно-стратегических приоритетов Европейского союза, в ряде средних и малых стран также не наблюдается единства. Если Италия и Испания, а также большинство новичков во главе с Польшей твердо придерживаются атлантических связей с США и ориентированы на НАТО, то страны Бенилюкса, например, выступают скорее за "еврооборону".

Ещё более разноплановой выглядит позиция средних и малых стран в отношении формируемой ныне политико-правовой конструкции Союза, страны Севера ЕС (Бенилюкс) более склонны, например, поддержать создание европейской федерации. Их аргументы сводятся к следующему: во-первых, федерализм представляет собой политическую систему, позволяющую сочетать преимущества малых и больших государств, не ассимилируя при этом национальную идентичность населяющих их народов; во-вторых, единое таможенное и валютное пространство в единых границах увеличивает ёмкость внутреннего рынка и делает эти страны ещё богаче; в-третьих, федеративная Европа имеет больше возможностей экономически конкурировать с США и новыми развивающимися странами Азии; в-четвёртых, федеративная форма обеспечивает контроль над

объединённой Германией и передает центральному органам часть её суверенитета; в-пятых, федеративный вектор интеграции риск возникновения новых военных конфликтов, которых малые и страны Западной Европы опасаются больше всего. Государства Бенилюкса охотно приняли идеи "разноскоростной интеграции", открывающей возможности для опережающего развития и роста.

Группа стран европейского Юга высказывается осторожнее. Португальский госсекретарь по европейским делам Ф. С. да Кошта отмечает, что его страна "не видит себя в федеративном модуле". Осторожничают также Испания и Их позицию нетрудно понять. В отличие от развитых стран Севера, стремящихся вперёд, эти государства относятся к менее благополучной "периферии" ЕС и поэтому у них больше шансов оказаться не в "ядре", а в хвосте интеграционных процессов. С подобной участью, разумеется, никто мириться не собирается. Бонну и Парижу служит позиция официального Мадрида, им в ходе июньского саммита ЕС в Брюсселе, о недопустимости разно-скоростного движения и разделения в итоге населения европейских стран на первого и второго сорта¹.

Неопределённой остаётся точка зрения Италии. Экономика этой страны сегодня находится в состоянии непредсказуемости из-за постоянных сложностей с государственным бюджетом и инфляцией. Поэтому премьер-министр С. Берлускони заявляет, что предложенная Германией схема потенциально взрывоопасна для процесса интеграции. Однако в Италии раздаются и другие голоса. Многие представители частного бизнеса уверены, что "разноскоростная Европа" - это не конец света, и такое положение только подтолкнет Италию к поискам равновесия своего экономического положения, что поможет стране занять достойное место в будущей федерации.

Отсутствие единой позиции по целому ряду вопросов принципиального значения тем не менее не мешает блоку средних и малых стран ЕС формулировать и отстаивать свои общие интересы, которые, безусловно, имеются. Среди государств-членов средние и малые страны составляют большинство, а с принятием новичков из Центральной и Восточной Европы эта пропорция ещё более в пользу государств данной весовой категории. Учитывая это обстоятельство, они стремятся использовать в своих целях развернувшуюся дискуссию вокруг реформы институтов Союза. В ходе работы Межправительственной конференции по принятию проекта Конституции в Риме коалиция средних и малых стран в составе Испании, Польши, Бенилюкса, Австрии, Финляндии, Литвы, Чехии, Венгрии, Словении и Мальты

выступила за более справедливое распределение голосов в реформируемых органах Евросоюза, "Возмутители спокойствия" настаивали на такой схеме, в которой "тяжеловесы" – Германия, Франция, Великобритания - не смогли бы проводить нужные им решения в Совете министров ЕС без альянса со своими младшими партнёрами. В своих интересах небольшие государства решили использовать предложенный принцип так называемого "двойного большинства", предполагающий, что для решения вопроса квалифицированным большинством в органах ЕС требуется соблюсти определённую пропорцию между числом голосующих стран и количеством народонаселения в них. Например, проект Конвента предусматривал, что решение в Совете будет считаться принятым, если за него проголосует 50% стран-членов с населением не менее 60% от общесоюзного², пропорция была скорее на руку крупным странам и, прежде всего, Гер-с её 82-миллионным населением. Поэтому средние и малые страны, от которых выступили Испания и Польша, заблокировали процесс согласования Конституции и по сути провалили работу Межправительственной конференции в конце 2003 года.

После полугодичных дебатов и торгов друг с другом проблема с голосованием в Совете министров была решена следующим образом: принцип "двойного большинства", закреплённый в Конституции ЕС, теперь рассчитывается исходя из пропорции 55% государств-членов (т.е. 15 стран), представляющих не менее 65% населения¹. Крупные страны, которых больше устраивали цифры Конвента, вынуждены были пойти на уступку, но не дальше порога, за которым процесс принятия решений может быть парализован. Специально для Испании и Польши, смирившимся в итоге с потерей формального равенства с крупными согласно "формуле Ниццы" (Германия, Франция, Великобритания и - 29 голосов в Совете, а Испания и Польша - 27), была предложена поправка к Конституции, которая даёт теоретическую возможность временно заблокировать решение ЕС, если против него выскажутся, по крайней мере, четыре страны-члены Союза².

В основном в пользу небольших стран и также не без труда решился вопрос о составе Европейской комиссии и Европейского парламента. Конвент, разработавший проект Конституции, по настоятельному требованию Финляндии и Австрии, включил в текст основного закона положение Договора Ниццы о формировании этого органа по формуле "одно государство - один член Комиссии". И хотя данное положение сохранится лишь до 2014 года, после чего состав Европейской комиссии будет насчитывать не 25, а 18 человек, отбираемых не

по национальному, а по профессиональному критерию, средние и малые страны получили довольно продолжительный промежуток времени для политического манёвра. Особенно в выигрыше оказались недавно вступившие в ЕС страны, которым на первых порах крайне важно иметь в исполнительном органе Союза "своего" комиссара для лоббирования национальных интересов. По требованию небольших государств было также увеличено их минимальное представительство в Европейском парламенте. Теперь Эстония и Мальта, имеющие шесть депутатов, обладают даже большим пропорциональным представительством в этом органе, чем крупные и многонаселённые государства ЕС.

В целом же можно отметить, что "сражение" за институты ЕС средними и малыми странами выиграно, хотя и не без издержек. Конечно же, нужно понимать, что споры по институциональным вопросам это всего лишь часть той большой работы, которую они постоянно ведут по защите своих интересов в едином Союзе. А ещё есть множество экономических, финансовых, правовых, социальных, региональных, культурных и иных вопросов. Однако именно в сфере управления и власти, там, где любое умаление корпоративных начал чувствуется особенно остро, небольшие страны ЕС пытаются выступать более или менее согласованно. В данном случае возникла ситуация, когда целый ряд государств довольно определённо высказал свою позицию относительно будущего политического устройства Европейского союза в XXI веке. Эти страны и их гражданские общества скорее устроит такая политическая конструкция, в рамках которой группа средних и малых государств ЕС сможет отстаивать свою идентичность и будет иметь возможность представлять собственные специфические интересы, не подчиняясь диктату крупных держав. Не акцентируя сегодня внимания на болевой проблеме выбора конкретной политико-правовой формы будущего Европейского союза, средние и малые участники этого последовательно проводят линию на сохранение и укрепление базовых принципов интеграционного строительства, таких, как демократизм, равенство, право на свою позицию, плюрализм мнений и т. д. Такая система дает небольшим государствам-членам больше простора для политического маневрирования, а вступление в ЕС новых членом значительно расширяет эту возможность.

Версия Брюсселя: и бюрократизация системы власти

На протяжении 90-х годов минувшего столетия и в начале нынешнего наблюдается процесс укрепления позиций наднациональных органов Европейского союза, прежде всего, Европейского парламента и Европейской комиссии. Существенно расширилось правовое про-

странство деятельности этих структур. Сердцевину его составляет исключительная компетенция институтов ЕС, то есть часть национальных суверенитетов государств-членов в сфере управления и власти, делегированная, согласно Договорам, на наднациональный уровень.

Востребованность наднациональных институтов на всех уровнях власти в ЕС объективно превращает их в полноправных участников политической жизни. Главы Парламента и Комиссии, аппарат этих органов активно в дискуссии относительно будущего устройства расширенного Европейского союза. В этом споре "евробюрократы" настойчиво выступали за принятие Основного закона ЕС, в котором они надеялись закрепить статус всей системы наднациональных органов и их компетенцию на уровне конституционного законодательства. В декабре 2002 года бывший председатель Европейской комиссии Р. Проди неожиданно для всех представил альтернативный проект этого документа. На первый взгляд, вариант Комиссии мало чем отличался от базового проекта, подготовленного Конвентом, а также германо-французских. Однако более подробный анализ альтернативного варианта Комиссии I, что пути достижения этой цели у исполнительного органа Союза свои.

альтернативного варианта Комиссии I, что пути достижения этой цели у исполнительного органа Союза свои.

Например, Р. Проди не соглашался с идеей Конвента об избрании председателя Европейского Совета со сроком полномочий на несколько лет. Его более устраивала схема, согласно которой в Совете в порядке очерёдности по полгода председательствовали бы главы государств и правительств стран ЕС. По мнению Р. Проди, с введением поста президента Европейского союза если и можно согласиться, то только при условии совмещения его статуса с нынешним статусом председателя Европейской комиссии. При этом должен принципиальным образом измениться порядок избрания президента. Автор проекта предлагал два возможных варианта: либо глава Союза избирается на прямых всеобщих выборах всем населением государств-членов либо избирается Европейским парламентом большинством в две трети голосов, а затем утверждается Европейским Советом. В любом случае новый порядок избрания усиливает легитимность Комиссии и её председателя, прямо или косвенно получающего полномочия непосредственно от населения. Это в свою очередь неизбежно ставит вопрос о политической и юридической ответственности Комиссии не перед другими органами ЕС, например, Советом, а перед электоратом, выборщиками, что, безуслов-

но, сразу же повысит авторитет исполнительного органа Союза до желаемых высот.

Линия на укрепление политических позиций Комиссии находит свое продолжение в идее делегирования полномочий Секретаря Союза (в новой версии - министра иностранных дел ЕС) одному из членов Европейской комиссии в ранге заместителя её председателя. Сегодня функции МИД ЕС исполняют два I. В конституционном варианте Р. Проди эти оба поста не просто объединены в один, но и оказываются "вмонтированными" в систему исполнительной власти Союза по государственному образцу.

Таким образом, вырисовываются основные очертания политической модели расширенного Евросоюза, которую отстаивает брюссельская "еврократия". По замыслу руководителей ведущих европейских институтов, система власти и управления Европейского союза должна быть аналогичной системам, традиционно используемым в рамках государства-нации. При этом в вопросах выбора формы правления акцент переносится с парламентской на президентско-республиканскую систему организации власти, что вызвано стремлением сконцентрировать полномочия президентской и исполнительной ветвей власти в рамках единого органа – Европейской комиссии. Проблема определения формы национально-территориального устройства будущего супергосударственного образования решается в пользу федерации, так как эта конструкция позволяет наиболее демократично сочетать интересы и потребности всех субъектов интеграционного процесса. Вместе с тем стоит отметить, что федеративный выбор: вызван не только желанием "евробюрократии" органично вписаться в многоуровневую систему распределения власти Евросоюза, но и возможностью занять главенствующие позиции во всей этой схеме. Именно наднациональные структуры Союза, наделённые соответствующей компетенцией и правами в Конституции ЕС, могли бы выполнять роль федерального центра permanently развивающегося вширь и вглубь Европейского союза.

В этой связи не случайным представляются разгоревшиеся споры относительно кандидатуры на пост нового председателя Европейской комиссии. Каждая из субгруппировок стран в Союзе хотела бы видеть в этой фигуре проводника собственной политики. Дебаты вокруг председательского места в Европейской комиссии убедительно свидетельствуют о том, что процесс этатизации наднациональной институциональной структуры Союза будет долговременным и не линейным. Его динамика будет регулироваться не столько субъективными, волевыми факторами, сколько определяться объективными потребностями интеграции, реальной

готовностью к таким шагам государств-членов ЕС и их гражданских обществ.

Суммируя сказанное, можно прийти к следующим выводам. Во-первых, интеграционный процесс вглубь будет продолжаться. Продолжится и процесс расширения Евросоюза. Уже намечено в ближайшие годы включить в его состав три страны - Румынию, Болгарию, Хорватию. Началось обсуждение возможности вступления в ЕС весьма проблемной с точки зрения "европейскости" Турции, а также Украины. Во-вторых, наиболее вероятным сценарием развития политической ситуации в ЕС в обозримом будущем станет продолжение процесса конструирования федеративного каркаса для европейского интеграционного сообщества. Уже сегодня мы можем наблюдать некоторые признаки такой государственно-политической модели, у которой присутствуют федеративная по сути валютно-финансовая система, институциональные, правовые и военно-политические механизмы.

Наконец, обозначились лидеры этого процесса, среди которых выделяется Германия - самое мощное государство на континенте. Безусловно, ситуация будет развиваться не без кризисов и проблем, вероятно не все государства захотят полностью участвовать в создании политической архитектуры новой Европы, и в самое ближайшее время мы станем свидетелями двух или трёхскоростной интеграции. Однако объективность самого процесса федерализации ЕС не вызывает сомнения и дополнительно подтверждается проведением самых беспрецедентных за всю историю сообщества системных правовых и институциональных реформ. На наш взгляд, происходит переход от Европы в составе государств к образованию, более напоминающему государство Европа.

Литература:

1. The Guardian, October 7 2003.
2. International Herald Tribune, June 22 2004.
3. Европа, апрель, 2004, № 4. С. 7.
4. The Guardian, October 7 2003.
- 1 Европа, июль-август, № 8. С. 5.
- 2 The Europe Union Constitution, 22 2004., 2004.
5. См.: *Геннадий Петров*, Испытание Ираком. // Европа, май, 2003, № 5, с. 13-15.
6. International Herald Tribune, June 22 2004.
- 1 International Herald Tribune, May 14 2002.
- 2 International Herald Tribune, January 27 2000.
- 3 *Александр Минеев*. Переосмысление амбиций. // Европа, май, 2004, № 5, с. 9-10.
- 4 См.: *Siedementop L.* Democracy in Europe. London, 2000, p. 115.
7. Die Welt, Juli 26 2004.
8. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Februar 11 2003.