



## История объединения Европы

Издатель электронной версии - Эстонская школа дипломатов (<http://www.edk.edu.ee/>) при поддержке представительства Европейской комиссии в Эстонии, министерства образования и государственной канцелярии.

Составители и редакторы:

Пааво Пальк, Вахур Маде, Эрик Симпсон, Лийс Яаансалу.

Последняя редакция: 08.09.2003 г.

\* \* \*

“Двенадцать звезд на вашей эмблеме не внушают мне трепетной мысли, что Совет Европы строит рай на земле. На земле никогда не будет рая. Эти двенадцать звезд напоминают, что мир можно изменить к лучшему, если у нас хватит смелости время от времени смотреть на звезды.”

Вацлав Гавел, президент Чехословакии. Страсбург, 10 мая 1990 года

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>4</b>
<b>ИСТОРИЯ ОБЪЕДИНЕНИЯ ЕВРОПЫ.....</b>	<b>7</b>
Концепции объединения Европы до второй мировой войны.....	8
Разделение Западной Европы и развитие сотрудничества в 1949-1972 гг.....	11
<i>Послевоенные годы</i> .....	11
<i>Создание ECSC</i> .....	15
<i>Идея европейского оборонительного объединения</i> .....	17
<i>Разногласия с англичанами</i> .....	19
<i>Учреждение ЕЕС и Евроатома</i> .....	20
<i>Усиление ЕЕС</i> .....	22
<i>Расколотаая Западная Европа</i> .....	25
Интенсификация европейского сотрудничества в 1973-2000 годах.....	27
<i>Общеевропейский акт</i> .....	30
<i>Выдвижение евроскептиков</i> .....	33
<i>Маастрихтский договор</i> .....	34
<i>Противостояние наднациональным тенденциям</i> .....	36
<i>Амстердамский договор</i> .....	38
<i>Хартия основных прав</i> .....	42
<i>Состав конвента</i> .....	44
<i>Порядок работы конвента</i> .....	44
Восточная политика Европейского Союза.....	45
<i>Падение Берлинской стены</i> .....	45
<i>Восстановление независимости балтийских стран</i> .....	47
<i>Новые договоры с ЕС</i> .....	51
<i>Эстония - экономический тигр</i> .....	53
<i>Напряженное ожидание</i> .....	55
<i>Выдвижение Эстонии</i> .....	56
<b>СТРУКТУРА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.....</b>	<b>61</b>
Институты Европейского Союза.....	62
<i>Европейская Комиссия</i> .....	62
<i>Совет ЕС</i> .....	69
<i>Европейский Совет</i> .....	72
<i>Европейский Парламент</i> .....	73
<i>Европейский суд и Аудиторский совет</i> .....	78
<i>Комитеты Европейского Союза</i> .....	80
Законодательство в Европейском Союзе.....	82
<i>Принципы принятия решений</i> .....	82
<i>Разработка законопроекта</i> .....	83
<i>Принятие решения в Совете ЕС</i> .....	85
<i>Сотрудничество с Европарламентом</i> .....	87
<i>Соло Европейской Комиссии</i> .....	90
<i>Наказание нарушителей</i> .....	92
<i>Теории интеграции</i> .....	95
Влияние национальных государств в Европейском Союзе.....	96
<i>Различия влияний правительств разных государств</i> .....	99
<i>Парламент, суд, народ</i> .....	101
<i>Европейский Союз в объединяющемся мире</i> .....	103
<i>Международные организации</i> .....	104
<i>Будет ли федеративная Европа?</i> .....	107
Бюджет Европейского Союза.....	111
<i>Доходная часть бюджета</i> .....	111
<i>Расходная часть бюджета</i> .....	112
<i>Принятие бюджета</i> .....	115
<i>Дающие и получающие</i> .....	116
Программы помощи Европейского Союза.....	119
<i>Программа Phare</i> .....	120

<i>Европейский инвестиционный банк</i> .....	121
<i>Новые формы поддержки</i> .....	122
<b>ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА</b> .....	<b>126</b>
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА, ЕДИНЬЙ РЫНОК И ШЕНГЕНСКИЙ ДОГОВОР .....	127
<i>Единый рынок</i> .....	127
<i>Единый рынок и таможенные пошлины</i> .....	129
<i>Единый рынок и Эстония</i> .....	130
<i>Торговля на едином рынке</i> .....	132
<i>Шенгенский договор</i> .....	135
<i>Рабочая сила</i> .....	136
<i>Услуги и капитал</i> .....	139
<i>Транспорт</i> .....	141
<i>Конкуренция и государственные заказы</i> .....	142
<i>Налоговая политика</i> .....	145
<i>Готов ли общий рынок?</i> .....	146
ЕДИНАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА .....	148
<i>Изменения в сельскохозяйственной политике</i> .....	150
<i>Формы поддержки</i> .....	152
<i>Попытки реформирования сельского хозяйства</i> .....	154
<i>Влияние на Эстонию</i> .....	155
<i>Рыболовство</i> .....	157
СОЦИАЛЬНАЯ И ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА .....	158
<i>Социальная хартия</i> .....	158
<i>Борьба с безработицей</i> .....	161
<i>Ключевой вопрос социальной политики</i> .....	165
<i>Зарплата в ЕС</i> .....	166
<i>Эстония в контексте социальной политики Европы</i> .....	168
<i>Экологическая политика</i> .....	169
ФИНАНСОВЫЙ СОЮЗ .....	173
<i>Создание финансового союза</i> .....	174
<i>Управление общими деньгами</i> .....	177
<i>Плюсы и минусы евро</i> .....	179
<i>Будущее евро</i> .....	181
<i>Новые члены евро-зоны</i> .....	183
<i>Эстония и евро</i> .....	184
ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА .....	186
<i>Кто определяет внешнюю политику Европейского Союза?</i> .....	186
<i>Внешиеполитический баланс - сотрудничество versus разногласия</i> .....	188
<i>Влияние Амстердамского договора</i> .....	190
<i>Перспективы государств Центральной и Восточной Европы</i> .....	193
ПЕРЕГОВОРЫ О ВСТУПЛЕНИИ ЭСТОНИИ В ЕС .....	197
<i>Европейский Союз и Россия</i> .....	199
<i>Партнерство вступления</i> .....	200
<i>Переговоры</i> .....	202
<i>Переговоры и домашняя подготовка</i> .....	203

## Введение

В заглавие этой книги значится объединение, а не интеграция Европы. По существу, эти два термина применительно к Европейскому Союзу означают одно и то же. Однако эмоционально они воспринимаются по-разному, как понятия независимость и суверенитет применительно к государству. В период восстановления самостоятельности Эстонии слово независимость использовали тогда, когда однозначно хотели сказать, что с советской оккупацией надо кончать и что в Москве Эстонию должно представлять посольство, а не избранные от Эстонии народные депутаты СССР. О суверенитете говорили тогда, когда вышеуказанное подразумевалось, но не высказывалось вслух. Теперь, когда политические конструкции, использовавшиеся для достижения независимости, стали историей, странной выглядела бы фраза, что в августе 1991 года Эстония стала вновь суверенной.

Сейчас актуальны политические конструкции, связанные с вхождением Эстонии в Европейский Союз. В течение нескольких ближайших лет для многих политиков евротемика останется “тонким” сюжетом. Поэтому они предпочитают говорить об интеграции, а не об объединении. Настоящая книга не преследует политических целей. Ее задача - дать, по возможности, четкое представление о Европейском Союзе. Именно поэтому для предельной ясности в дальнейшем больше говорится об объединении, а не об интеграции Европы.

В Эстонии почти не упоминается цель основателей Европейского Союза - создание Соединенных Штатов Европы. Вместе с тем, без преувеличения можно утверждать, что некоторые выдающиеся государственные деятели хотели бы превратить наш континент в Соединенные Штаты Европы. Более того, тотально ошибаются те, кто видит в Европейском Союзе лишь экономический или даже только таможенный союз. В становлении и развитии Европейского Союза всегда очень важную роль играли федералисты. По их мнению, укрепление позиций Европы в мире возможно лишь на основе объединения национальных государств путем создания общеевропейского демократического правительства, которое управляло бы всеми сферами жизнедеятельности континента.

Министр иностранных дел Эстонии Тоомас-Хендрик Ильвес сказал в мае 1998 года в Хельсинки: “По одному виденью, ЕС - это как бы неизбежный изъяс НАТО. Сторонники такого толкования верят, что ЕС - это упреждающее средство для предотвращения худшего варианта развития европейской истории. Люди с подобным подходом хотят, чтобы членство в ЕС оказывало бы как можно меньшее влияние на европейские народы. В действительности, это один из мягких вариантов евроскептицизма. По другому виденью, ЕС - это праматерь новой цивилизации, когда государства добровольно решили стремиться к более глубокому сотрудничеству во имя ценностей, свойственных эпохе процветания Западной Европы. Лично я принадлежу к числу последних.” Справочники подтверждают, что слово Европа - семитского происхождения и означает закат, запад. В древнегреческой мифологии Европа получила свое наименование по имени дочери правителя одного из прибрежных городов в

Малой Азии. Похищение Зевсом (обернувшись белоснежным быком) заигравшейся с подружками Европы было излюбленной темой живописцев вплоть до начала нового времени. Зевс утешил напуганную девушку, пообещав ей обессмертить имя Европа, поскольку именно так станет именоваться часть света, куда на своем запряжке он увез красавицу-царевну.

Можно по-разному интерпретировать влияния европейской интеграции на будущее государств и народов. Настоящая книга не содержит предсказаний по поводу конечного результата процесса объединения Европы - ни для Эстонии, ни для всего мира. Также здесь нет попытки спрогнозировать, насколько далеко зайдет сотрудничество между государствами Европы. Но данное издание предлагает базовую информацию и для тех, кто хочет предсказать или спрогнозировать будущее европейского континента. Книга предназначена для широкого круга читателей и в качестве учебного пособия по ЕС может представлять несомненный интерес для студентов соответствующих специальностей.

Далее рассматриваются три аспекта процесса объединения Европы: исторический, институциональный и политический.

Основательный исторический обзор необходим хотя бы для того, чтобы по достоинству оценить роль государственных деятелей различных стран в деле построения объединенной Европы.

Достаточно полная информация об институтах Европейского Союза имеется в официальных изданиях ЕС как на русском, так и на эстонском языках. В данной книге приводятся некоторые дополнительные оценки и любопытные случаи, позволяющие лучше понять подоплеку принимаемых в Брюсселе решений. Кроме того, подробно рассматривается роль международных организаций в сегодняшнем мире, а также взаимоотношения между общеевропейскими и национальными структурами.

Политика ЕС описывается под углом ее влияния на Эстонию, а также на ход и содержание переговоров о вступлении в Евросоюз новых членов.

Для лучшей передачи фона объединения Европы в книге приводятся многочисленные цитаты, в том числе и из ранее не публиковавшихся источников. Но для удобства чтения нет системы ссылок. По той же причине в книге используется минимальное, насколько это возможно, количество имен и терминов.

Выражаем благодарность за помощь и консультации при работе над рукописью Аапу Нельясу, руководителю делегации Рийгигогу при Западно-Европейском Союзе, Маре Хааб, руководителю инфосекретариата ЕС при Рийгигогу, члену Рийгигогу Кристине Оюланд, консультанту Бюро евроинтеграции Герте Антс, доценту Тийе Похл, профессору Кайдо Яаансону ряд ценных замечаний сделал журналист газеты «Сынумилехт» Алан Алакюла и другим квалифицированным специалистам, помогавшим при фактологической и стилистической правке текста. Как говорится, достоинства книги - их заслуга, а все погрешности остаются на счете автора.

\* \* \*

Эстонская школа дипломатов обеспечивает обновление приводимой информации в соответствии с развитием и изменениями, происходящими в Европейском союзе.

# История объединения Европы

## Концепции объединения европы до второй мировой войны

Разрушительные последствия второй мировой войны придали небывалый стимул дискуссиям о будущем Европы и европейской интеграции. В то время в общественном мнении стала преобладать убежденность, что в единой Европе сотрудничество и тесная координация деятельности государств смогут предотвратить в будущем войны на европейском континенте. Безусловно, 1945 год является важным исходным пунктом европейской интеграции. Однако поиски путей объединения Европы начались значительно раньше. Поэтому историю интеграции Европы необходимо рассматривать в более широком контексте. В течение столетий мыслители-интеллектуалы, да и многие политики мечтали о том, как избавить Европу от политической раздробленности и объединить ее не путем военных завоеваний, а с помощью высоких общих целей - мир, процветание и стабильность континента.

Понятие «Европа» в историческом контексте вошло в оборот сравнительно недавно, вытеснив постепенно ранее объединявшую континент христианскую концепцию, т.н. *Respublica Christiana*. Христианство имело исключительно важное значение для появления ощущения единения европейских (=христианских) народов. Внешним объединительным фактором было единое противостояние исламу. Христианству были присущи также и внутренние объединяющие элементы: роль римской церкви - ее литургия, создающая общий временной каркас; ее высшая власть - папство; ее территориальное деление - епископаты; ее духовный язык - латинский, который также стал основой для развития единого научного пространства. Все эти факторы способствовали формированию социально-культурного пространства Европы, вопреки тому, что континент был разделен более чем на пять сотен политических провинций.

В период средневековья изменения происходили медленно, но неуклонно. С одной стороны, всевластие римско-католической церкви было подорвано идеями и практикой реформации. С другой стороны, все более четко стали прорисовываться идеи просвещения, либерализма и демократии. С огромными трудностями Европа двигалась от религиозного единства к интеллектуальному единству. Одним из первых выразителей идеи единства Европы стал английский мыслитель Вильям Пенн, который еще в 1693 году требовал всеобщей толерантности и созыва европейского парламента. В 1751 году французский просветитель Вольтер описывал Европу как одну большую республику, разделенную на провинции, из которых одни - монархии, а другие - со смешанными политическими системами. Все провинции управляются на основе общих принципов общественного права и политики. Двадцать лет спустя Руссо провозгласил, что более нет ни французов, ни немцев, ни испанцев, ни англичан, а есть только европейцы.

В то же время вопрос о географических, культурных и политических границах Европы оставался открытым для дискуссий. Идея географической Европы - от Атлантического океана до Урала - всегда вынужденно противопоставлялась идее культурной Европы. Время от времени на первый план выходила



политическая составляющая единой Европы, которая по-прежнему ассоциировалась с гармонией и миром, а потому оставалась недостижимым идеалом, целью, к которой все европейцы должны были стремиться. Идея политического единства Европы развивалась как в ходе многочисленных войн между монархическими династиями Европы, так и в борьбе народно-демократических движений против самих этих монархий.

В течение более пятисот лет главной проблемой дискуссий о границах Европы была Россия. Принадлежит ли православная, самодержавная, экономически отсталая, но захватывающая все новые и новые территории Российская империя Европе или нет? Хотя Екатерина Великая еще в 1767 году с твердой убежденностью заявила, что Россия - европейское государство, но широкий консенсус по этому вопросу был достигнут только в начале 19 века после разгрома Наполеона. Русские, как и англичане, безусловно, являются европейцами. Но парадокс истории состоит в том, что веками государственные интересы обеих империй - Российской и Британской - находились вне пределов Европы.

Как это ни странно, но до сих пор нет точной и ясной дефиниции понятия «Европа». В основополагающих договорах Европейского союза указывается, что заявление о вступлении в ЕС может представить любое «европейское государство», но в то же время само понятие «Европа» нигде не определяется.

Европейская идея на время утратила значимость после революций середины 19 века, когда движущей силой национально-освободительных движений стала концепция национальных государств. Идеал политически объединенной Европы возрождается в 20 веке. С одной стороны, он отражался в националистическом, фашистском видении будущего Европы. С другой стороны, в новых идеях объединенной на федеративных основах Европы. В 1923 году концепцию общеевропейского собрания обнародовал в своей книге «Пан-Европа» австрийский граф Richard von Goudenhove-Kalergi, ставший основоположником пан-европейского движения. Идея австрийского графа о «европейских соединенных штатах» получила широкое признание накануне второй мировой войны. Дело не ограничилось лишь абстрактно-теоретическими размышлениями. Политики многих европейских стран были искренне убеждены, что в единой Европе тесное сотрудничество государств гарантирует долговременный мир и исключит разрушительные войны. Но этим мечтам не суждено было сбыться. Вторая мировая война стала самым кровопролитным побоищем в истории Европы.

Первым государственным деятелем, который сформулировал в 1929 году предложение о межгосударственных «федеративных связях», был тогдашний министр иностранных дел Франции Aristide Briand, который стремился таким образом гарантировать безопасность Франции, тесно связав Германию с европейскими структурами сотрудничества. Данное предложение с энтузиазмом поддержали малые государства Восточной Европы, которые совместно искали противоядие доминированию великих держав. Сама по себе французская инициатива была довольно утопичной в контексте того времени. Ее провал предопределили экономический кризис, подъем фашистского движения, а также сдержанное отношение Великобритании, Италии и Германии.

Во время второй мировой войны идею объединенной Европы последовательно поддерживали лидеры антифашистского движения сопротивления, которые в 1940 году обнародовали призыв к созданию федеративного союза в Европе. В 1946 году был образован Союз европейских федералистов, под эгидой которого объединились различные организации, провозгласившие своими целями укрепление братского сотрудничества военных лет и ослабление преобладавших после войны национальной гордости и шовинизма. Несмотря на повышенный энтузиазм и интенсивные усилия федералистов, среди которых особо выделялся Altiero Spinelli, федералистское движение угасло вскоре после окончания войны. Этому в немалой степени способствовали поражения Уинстона Черчилля на парламентских выборах и уход из политических элит в других государствах лидеров движения сопротивления. Столь желанная безопасность так и не пришла в Европу. Континент был разделен на противоборствующие военно-политические блоки. Немногие европейские государства сумели сохранить нейтралитет.

# Разделение Западной Европы и развитие сотрудничества в 1949-1972 гг.

## Послевоенные годы

Первым влиятельным политиком, который после второй мировой войны поднял вопрос о будущем Европы, был Уинстон Черчилль. 5 марта 1946 года в т.н. «фултоновской речи» он впервые упомянул нависший над Восточной Европой «железный занавес», а 19 сентября того же года в Цюрихе призвал к созданию Соединенных Штатов Европы. По мнению Черчилля, действовать надо было немедленно и решительно, поскольку распространение ядерного оружия не оставляло времени на раздумья и дискуссии. Прежде всего, Черчилль считал необходимым наладить партнерские связи между Францией и Германией. Концепция Черчилля базировалась на постулате о необходимости тесного сотрудничества трех мировых блоков - Британского содружества наций, «Европейского союза» и Соединенных Штатов Америки. При этом Великобритании отводилась особая роль связующего звена между блоками. Виденье Черчилля основывалось скорее на моральных принципах, чем на трезвом политико-экономическом расчете.

Действенный импульс к более тесному сотрудничеству между европейскими государствами пришел из-за Атлантического океана. Осознавая угрозы начинавшейся «холодной войны» и учитывая неспособность разоренных европейских стран в кратчайшие сроки справиться с огромными экономическими проблемами, в 1947 году США неожиданно объявили о проекте восстановления Европы, который получил наименование «плана Маршала» по имени тогдашнего государственного секретаря США. «План Маршала» предусматривал предоставление западноевропейским странам финансовой помощи, но при условии создания дееспособной организации, задачей которой станет распределение американской финансовой помощи. Сквозь экономический антураж «плана Маршала» ясно просматривалась его политическая подоплека. В первые послевоенные годы одним из главных внешнеполитических приоритетов США было стремление удержать Западную Европу вне сферы влияния Советского Союза и его восточноевропейских союзников.

Публичные выступления Черчилля взбудоражили политиков и деятелей культуры западноевропейских стран. Вопрос о будущем Европы стал главной темой обсуждения на собравшемся в Гааге 7-10 мая 1948 года Европейском конгрессе. Всего приехало почти 800 влиятельных общественно-политических деятелей Европы, которые разделились на три рабочие группы по политическим, экономическим и культурным вопросам. Например, представительную делегацию Германии лично возглавлял тогдашний глава государства Конрад Аденауэр. Делегаты конгресса решили создавать Европу, которая символизировала бы благосостояние, мир и безопасность. На конгрессе впервые был озвучен и поддержан принцип наднациональности, под которым подразумевалась необходимость добровольного отказа европейских государств от части своего суверенитета в пользу общеевропейских

институтов. Тем не менее, никаких практических шагов не последовало, поскольку доминировавшая в то время в Западной Европе Великобритания согласилась на создание лишь традиционной международной организации межправительственного сотрудничества, которая ни в коей мере не ограничивала бы суверенитет национальных государств.

В соответствии с решениями Гаагского конгресса, был учрежден Совет Европы, устав которого, подписанный в 1949 году, предусматривал создание Комитета министров и Парламентской ассамблеи. В компетенцию Парламентской ассамблеи входила в основном выработка рекомендаций для Комитета министров, который собирался два раза в год и состоял из министров иностранных дел государств-членов Совета Европы. Несмотря на отсутствие существенных полномочий, Совет Европы участвовал в организации и проведении разнообразных культурных, экономических и научных мероприятий, развивая сотрудничество с различными международными организациями. Безусловно, наибольшим достижением Совета Европы стало принятие в 1950 году Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека.

Наряду с Советом Европы в 1948 году была основана Организация по европейскому экономическому сотрудничеству (Organisation for European Economic Cooperation - ОЕЕС), которая, в соответствии с американскими требованиями, стала координировать претворение в жизнь «плана Маршала». Кроме того, по итогам Гаагского конгресса в 1949 году в столице Бельгии Брюсселе создали Европейский Колледж.

Но все эти начинания все же не решали центральный вопрос послевоенного периода - что делать с Германией?

После второй мировой войны анти-германские настроения были присущи большинству пострадавших в войне стран. Политики государств анти-фашистской коалиции говорили о необходимости искоренения прусского духа в Германии и ее превращения в сельскохозяйственную страну, состоящую из небольших административно-территориальных единиц.

После войны из западных государств наиболее враждебно к Германии относилась Франция. В течение двух последних поколений французы трижды получали очень болезненные удары от немцев. Поэтому, естественно, что Франция воспринимала Германию как главную угрозу своему благосостоянию и процветанию. С целью избежания возможных конфликтов в будущем необходимо было преодолеть противостояние между двумя крупнейшими государствами Европы - Францией и Германией. Вопросы формулировались более чем прозаически. Следует ли наказывать немцев или же для них надо найти соответствующее место в единой Европе? Как ввести Германию в послевоенную Европу?... Начались поиски ответов на эти вопросы, которые в конечном итоге и привели к созданию Европейского союза. Французы хотели придавить Германию и не видели для этого лучшей возможности, чем удержание сааре-рурского индустриального района под контролем международного оккупационного режима. Таким образом предполагалось исключить возможность возрождения сильного германского государства.

Немцы, естественно, не хотели просто так оставлять под контролем иностранцев индустриально развитый и экономически очень важный регион. Они недоумевали, почему промышленность Рура, а не Франции, Бельгии или Люксембурга должна быть общей собственностью Европы. Немецким устремлениям к реабилитации объективно способствовала советская угроза, которая принуждала демократические государства избегать конфликтов друг с другом. Желание немцев восстановить контроль над своей экономикой стало еще более обоснованным после проведения в Германии в 1949 году демократических выборов и прихода к власти возглавляемого Конрадом Аденауэром христианско-демократического правительства.

Требования нового правительства Германии постепенно находили все большее понимание со стороны англичан и американцев. Французы сообразили, что США и Великобритания не хотят ограничивать угольно-металлургическое производство в Руре, которое могло оказаться жизненно необходимым в случае начала войны с русскими. Подобный вариант не исключался. В начале 1950-х годов правительство Франции осознало опасность попасть в изоляцию и выразило готовность к пересмотру своей германской политики.

Важнейшей предпосылкой для начала сотрудничества с Германией стал уход в отставку в январе 1946 года де Голя, жесткого сторонника наказания немцев. Высмеивавший идеи объединения Европы де Голь уединился в своем провинциальном поместье. К удивлению многих современников его политическая ссылка длилась двенадцать лет. За этот период путем формирования тесного союза были сглажены францужско-немецкие противоречия. Вернувшись во власть, де Голь сумел оценить новые реалии, используя их для реализации своих идей.

В отличие от де Голя, Жан Моне, возглавлявший после войны Французский государственный плановый комитет, видел перспективу возрождения Франции лишь в широком, общеевропейском контексте. Для решения проблемы Рура и нормализации францужско-немецких отношений Моне предложил конструкцию, позже ставшей основой для построения Европейского Союза.

По мнению Жана Моне, межправительственное сотрудничество, как оно проходило в Совете Европы, вело в тупик. Он был сторонником более амбициозного подхода - ограничение государственного суверенитета, что должно было бы избавить Европу от соперничества великих держав и стать предпосылкой для прочного мира на континенте. Суть предложений Моне сводилась к восстановлению тесных связей между Францией и Германией при развитии равноправного сотрудничества между Европой и США. В концепции Моне важное значение придавалось также мерам, которые препятствовали бы ухудшению отношений между США и СССР.

По мнению политологов, Моне более других заслуживает титул "Мистер Европа" (Mr.Europe). Он начал работать 18-летним юношей, организовав в Канаде продажу коньяка под своим фамильным наименованием - Monnet. После успешной реализации коньячной продукции в Великобритании и Северной Америке 26-летнего молодого человека в 1914 году назначили торговым представителем Франции в Лондоне. Именно в этот период у него завязались сохранявшиеся десятилетиями контакты с сотрудниками The

Economist и London School of Economics. За эти годы Моне не только установил полезные связи с бизнесменами, экономистами, учеными и журналистами, но и нашел друзей среди представителей других народов и обогатил свое мировоззрение. Во время первой мировой войны, проходя службу в морской комиссии союзников, Моне подготовил план объединения флотов Франции и Англии. В межвоенный период Моне был заместителем генерального секретаря Лиги наций, а перед новой мировой войной работал председателем координационного франко-британского комитета, занимаясь военным снабжением Франции. Моне - один из авторов плана объединения Франции и Великобритании, который был составлен как раз накануне окончательного разгрома Франции летом 1940 года.

Как и де Голь, Моне был безразличен к политическим партиям. Он никогда не баллотировался на выборах и делал карьеру благодаря личным связям среди бизнесменов и дипломатов. Для многих современников он был истинным "серым кардиналом". Чтобы понять мотивы действий Моне важно знать о его симпатиях к Соединенным Штатам Америки, которые были примером для многих пропагандистов объединения Европы. Де Голь называл Моне "великим американцем". Моне всегда был в курсе событий на Wall Street и неустанно восхищался президентом Ф.Д.Рузвельтом, запустившим в 1930 годах экономическую программу (New Deal), которая предусматривала активное вмешательство государства в экономику. В 1949 году Моне зондировал возможности союза с Англией. Англичане холодно отнеслись к этой идее, после чего Моне представил министру иностранных дел Франции Роберту Шуману наброски франко-германского союза.

Металлургические заводы Франции нуждались в рурском угле. После второй мировой войны потребности в металле были очень велики, а уголь в то время оставался еще важным энергетическим сырьем. Моне считал, что развитие ключевых отраслей промышленности необходимо не только для наращивания мощи западных государств, но и для обеспечения мира. Поэтому надо создать тесные связи координационного управления европейской промышленностью. Помимо угольно-металлургического производства Франции и Германии под общим управлением должны находиться также сталелитейные предприятия Италии, Голландии, Бельгии и Люксембурга.

В начале мая 1950 года Моне передал свой план объединения угольной и металлургической промышленности министру иностранных дел Франции Роберту Шуману.

Роберт Шуман родился в Люксембурге. В годы первой мировой войны служил в кайзеровской армии. В 1918 году стал гражданином Франции. В 1919-1940 годах избирался депутатом французского парламента. Во время второй мировой войны Шуман короткое время входил в состав правительства Виши, но отказался от предложения немцев стать гауляйтером Эльзаса. За это его даже арестовывало гестапо. Но Шуману удалось бежать из Франции и укрыться в маленькой горной деревушке на севере Италии. Де Голь предложил Шуману пост министра финансов в своем правительстве, которое Шуман позже возглавлял в течение года (с осени 1947 г.). Сподвижники высоко ценили взвешенность и строгость, с которыми Шуман провел Францию через трудные времена. Ему доверяли в Европе. В то же время он уважительно относился к

национальным чувствам своих соотечественников. Шуман не был выдающимся аналитиком, но, к счастью, он умел удачно выбирать советников. Взвесив предложение Моне, 9 мая 1950 года Шуман пригласил в министерство иностранных дел журналистов для “чрезвычайно важного сообщения”.

Следуя советам Моне, Шуман предложил подчинить всю угольно-металлургическую промышленность Франции и Германии наднациональному Высшему департаменту (англ. High Authority) - организации открытой и для других государств. “Это стало бы первым шагом к Европейской Федерации, первым решающим шагом по пути построения Европы,” - заявил Шуман. Он признал, что реализация данного предложения означала бы отказ государств от некоторых суверенных прав. В мае 1950 года французское правительство одобрило как учреждение угольно-металлургического объединения, так и обнародованный Шуманом план создания Европейской Федерации. В связи с заявлением Шумана 9 мая отмечается как День Европы.

### **Создание ECSC**

С предложением французского правительства заключить угольно-металлургический мир во имя европейской солидарности и социально-экономического прогресса согласились Германия, страны Бенилюкса (Бельгия, Голландия, Люксембург) и Италия. Моне стал руководителем переговоров между шестью государствами по созданию Европейского угольного и металлургического объединения (англ. European Coal and Steel Community - ECSC). 18 апреля 1951 года в Париже правительства Франции, Германии, Италии, Голландии, Бельгии и Люксембурга подписали учредительный договор ECSC. Заключенный на 50 лет договор был ратифицирован в июне 1952 года. В преамбуле указывалось: “... стороны, решив заменить историческое соперничество основополагающими интересами объединения, создают основу для широкого и независимого объединения между народами, которые в течение длительного времени разделяли кровавые конфликты и закладывают фундамент институтов, которые смогут определить направление их общего будущего.”

Создание ECSC устранило импортно-экспортные таможенные пошлины между государствами объединения. Были определены следующие цели: обеспечение стабильного снабжения и обоснованно низких цен, гарантирование равного доступа потребителей к продукции, расширение производства, рациональное использования природных ресурсов, улучшения условий труда. Кроме того, провозглашалось намерение развивать международную торговлю и способствовать модернизации производства. Любопытно, что такие же основные цели стоят и перед сегодняшней Европой. Так, остается актуальным достижение противоположных целей: низкие цены и улучшение условий труда. Финансирование ECSC осуществлялось путем 0,29% налогообложения угольно-металлургической продукции. Руководящий орган - Высший департамент - состоял из девяти членов со сроком полномочий в шесть лет. Восемь человек были назначены по критериям компетентности правительствами государств объединения. Девятого своего коллегу восемь членов Высшего департамента избрали сами. Во имя общих интересов объединения члены Высшего департамента должны были соблюдать

абсолютную независимость от правительств своих стран. В учредительном договоре ECSC указывалось, что члены Высшего департамента не должны ни искать, ни принимать указания от своих правительств или других государственных институтов. С другой стороны, государства-члены ECSC обязались не оказывать влияния на членов Высшего департамента при исполнении ими своих служебных обязанностей.

По предложению Моне, при ECSC была создана парламентская ассамблея из 78 членов, назначавшихся парламентами государств-членов объединения. Теоретически сохранялась возможность и прямых выборов. На парламентской ассамблее обсуждались годовые отчеты Высшего департамента, которые могли быть отвергнуты 2/3 голосов. Какой-то другой властью, правом голоса при принятии бюджета или законодательных инициатив парламентская ассамблея не обладала.

По предложению Голландии и Бельгии, был создан совет министров ECSC, представлявший собой, своего рода, консультативный орган, который помогал Высшему департаменту при принятии решений. Кроме того, совет министров ECSC принимал самостоятельные решения. Например, о введении таможенных пошлин против третьих государств (данное решение принималось только единогласно). Прочие вопросы, как, например, выполнение данным государством своих обязательств решались 2/3 голосов. Часть вопросов решалась простым большинством. Совет министров без предложений Высшего департамента решал такие вопросы, как размер зарплаты членов Высшего департамента, таможенные дела, назначение на должности, внесение поправок в договоры и полномочия Высшего департамента. Все прочие вопросы совет министров рассматривал по инициативе Высшего департамента.

При ECSC существовал также суд из семи членов. Функции суда состояли в обеспечении выполнения заключенных ECSC договоров и вытекающих из них обязательств. Суд рассматривал разногласия, возникавшие между государствами-членами объединения, между государствами-членами и институтами ECSC, а также между самими институтами. Суд определял размер компенсации потерпевшей стороне, разбирая жалобы частных лиц и предприятий на институты ECSC. Суд мог аннулировать вето данного государства объединения при назначении того или иного члена Высшего департамента.

При ECSC функционировал также консультативный комитет (30-50 членов), состоявший из представителей работодателей, рабочих, потребителей, деятелей торговли. Члены консультативного комитета назначались на два года советом министров ECSC.

Значение ECSC заключалось прежде всего в том, что это была первая европейская наднациональная (англ. *supernational*) организация, непосредственно не подчинявшаяся национальным правительствам. Более того, объединение действовало независимо и оказывало влияние на национальные правительства. Объединение открыло Германии доступ в "приличное общество" европейских государств. Это стало краеугольным камнем франко-германского соглашения и создания целостной экономики Западной Европы.



Благодаря последовательности Высшего департамента деятельность ECSC характеризовалась высокой степенью эффективности. Производство металла возросло в странах шестерки за пять лет на 40%. В 1957 году была принята декларация о стандартизации условий труда. ECSC как никакая другая организация отражала видение Моне и его соратников федеральной Европы. Влияние государств-членов объединения на Высший департамент было минимальным. Более того, в своей сфере (угольное и металлургическое производство) он воздействовал на национальные правительства больше, чем позже возглавившая объединение Европы Европейская Комиссия.

Моне и его соратники надеялись, что ECSC вот-вот, что называется, выплеснется через край и приведет Европу к полному экономическому объединению, когда наднациональные институты будут созданы для управления большинством секторов экономики. Всерьез просчитывалась перспектива присоединения к ECSC всех западно-европейских государств во главе с Великобританией. В действительности, время для этого еще не пришло.

Великобритания оставалась главным производителем угля и металла в Европе. Однако, присоединение к ECSC было неприемлимым как для британских консерваторов, так и для лейбористов, одобрявших ранее учреждение НАТО и Совета Европы. Лондон не мог примириться с передачей власти материке - столетиями британцы успешно боролись именно против этого. В наднациональном ECSC Лондон видел разрешение специфических франко-германских проблем, участие в котором для англичан считалось необязательным. После того, как в 1951 году премьер-министром Великобритании вновь стал Черчилль, стремившийся к более тесным связям с ECSC, Эден, министр иностранных дел его правительства, изучал возможности объединения ECSC с Советом Европы. Результатом этого взаимного прощупывания позиций стало лишь вступление Великобритании в ECSC в качестве ассоциированного члена в 1954 году.

### **Идея европейского оборонительного объединения**

Широкая европейская общественность так и не восприняла рассуждения Моне о политическом единстве Европы. Большинство политиков шести государств-членов ECSC понимали под этим вклад в укрепление безопасности Европы. В начале 1950-х годов европейцы осознавали уязвимость своей защищенности. Корейская война сместила внимание США с Атлантики в Тихоокеанский регион. Вооруженные силы Франции и Великобритании были вовлечены в подавление национально-освободительных движений в своих колониях.

Осознав необходимость увеличения как политического, так и военного вклада самой Европы в оборону континента, премьер-министр Франции Рене Плевен предложил в октябре 1950 года план, предусматривавший создание наднациональных оборонных структур и объединенной европейской армии под управлением Европы, а не США. К реализации данного плана предполагалось привлечь все западно-европейские армии и оборонные структуры всех западно-европейских стран, в том числе и Германии.

Французы, все же опасавшиеся восстановления военной мощи Германии, пошли на серьезный компромисс, согласившись с созданием на основе плана Плевена, Европейского оборонительного объединения (англ. European Defence Community - EDC). После подписания учредительного договора EDC правительства шести государств-членов ECSC однозначно высказались за его ратификацию. После этого они начали подготовительную работу по созданию Европейского политического объединения (англ. European Political Community - EPC), поскольку, по логике для EDC необходим был контролирующий и направляющий политический каркас.

В 1952 году на расширенной ассамблее ECSC даже обсуждался проект договора о EPC. Рекомендовалось создание двухпалатного парламента, одна из палат которого избиралась бы прямым голосованием, а вторая выбиралась национальными парламентами. Повседневной работой нового объединения должен был руководить подотчетный парламенту Европейский исполнительный комитет. В рамках политического объединения предполагалось создать суд и совет министров. Конечной целью государств-членов объединения должен был стать свободный рынок товаров, капитала и рабочей силы.

После создания EPC в Европе сложилась бы более солидная институциональная база для формирования политической федерации. Но неожиданно Национальная ассамблея Франции не ратифицировала в 1954 году договор о EDC. Сказалось все еще серьезное недоверие к немцам.

Создание тесного политического объединения торпедировало не только недоверие депутатов Национальной ассамблеи Франции. Смерть Сталина уменьшила объединявший Западную Европу страх. В результате уже в ноябре 1953 года министры иностранных дел стран ECSC решили создавать для нового политического объединения значительно менее влиятельные руководящие органы. Многие политики, ценившие государственный суверенитет, с облегчением восприняли решение Национальной ассамблеи Франции. Вопрос восстановления оборонных структур Германии был решен проще: Бонн присоединился к Брюссельскому договору, который ранее формально был направлен именно против Германии. Так возник Западно-Европейский союз (англ. Western European Union - WEU). Это стало серьезным ударом для сторонников Европейской федерации, вынашивавших планы по созданию EDC и EPC. Реализация проектов федеральной Европы растягивалась на неопределенное количество лет.

В знак протеста против “неправильного” объединения Европы в ноябре 1954 года Моне ушел с поста президента Высшего департамента ECSC. В октябре 1955 года он созвал инициативный комитет по созданию Соединенных Штатов Европы, в который вошли представители политических партий и профсоюзов.

Помимо Моне, беспокойство по поводу европейской интеграции проявили также государства Бенелюкса, считавшие ECSC первым шагом в сторону европейской федерации, как это предусматривалось планом Шумана.

Министр сельского хозяйства Голландии Sicco Mansholt еще в ноябре 1950 года выдвинул план создания схожего с ECSC единого сельскохозяйственного

рынка Европы. В 1952 году и повторно в начале 1955 года министр иностранных дел Голландии Johan Willem Beyen представил шестерке план дальнейшей интеграции в нескольких областях. Идеи общего рынка, экономического объединения и наднационального управления объединенной атомной энергетикой были изложены в меморандуме государств Бенелюкса весной и летом 1955 года.

Рьяные сторонники объединения Европы премьер-министр Италии Alcide De Gasperi и министр иностранных дел Carlo Sforzza созвали в июне 1955 года в Мессине конференцию министров иностранных дел государств-членов ECSC, на которой началась подготовка к созданию двух новых организаций - экономического объединения и объединения по атомной энергии. Первая должна была обеспечить безтаможенный, свободный общий рынок, а вторая координировать использование атомной энергии в мирных целях. В Мессине никто не сомневался в необходимости двух новых объединений. Однако почти единогласно решили, что у руководящих органов этих организаций должно быть меньше власти, чем у Высшего департамента ECSC. По настоянию итальянцев, решили создать фонд поддержки бедных регионов. Кроме того, страны Бенелюкса и Италия, напуганные неожиданно активизировавшимся сотрудничеством между Францией и Германией, решили обратиться к Великобритании с убедительной просьбой присоединиться к новым объединениям.

Основываясь на решениях конференции в Мессине, под руководством министра иностранных дел Бельгии Paul Henri Spaak в июле-декабре 1955 года работал комитет, проводивший необходимую подготовительную работу по созданию двух новых объединений.

### **Разногласия с англичанами**

В комитете Спаака больше всего проблем вызывали разногласия между Великобританией и Францией. Лондону больше нравилась свободная торговля, чем таможенный союз. Свободная торговля предполагала устранение торговых ограничений между государствами-членами объединения и сохранение за каждым из них права самостоятельно вводить торговые ограничения с третьими странами. Порядок голосования вызвал бурные дебаты. Великобритания настаивала на принципе консенсуса. Государства ECSC желали принимать решения большинством голосов. Франция не хотела договариваться о конкретных сроках устранения торговых ограничений. Кроме того, Париж настаивал на сохранении возможности их восстановления. Одновременно французы требовали введения действенных торговых барьеров против не входящих в объединение государств. Этого не одобряли ни страны Бенелюкса, ни Германия, высказывавшиеся за свободную торговлю. Французы побаивались конкуренции на свободном рынке. В Париже считали, что проводившаяся англичанами политика дешевых продуктов была направлена на вытеснение континентальных фермеров с британского рынка. Франция также считала, что предпосылкой для таможенного союза является унификация социальной политики.

В позициях Великобритании и Франции четко просматривалось одно существенное различие. Французов воодушевляло создание экономического объединения, к которому британцы относились весьма скептически. Лондон возлагал большие надежды на взаимные торговые преференции в рамках Британского Содружества Наций. Когда к ноябрю 1955 года стало ясно, что комитет Спаака окончательно сориентировался на таможенный союз, британцы самоустранились от переговоров. Переговоры между англичанами и странами ECSC закончились безрезультатно. Но они помогли французскому правительству побороть свои сомнения по поводу создаваемого объединения. Экономическое объединение цементировало новые отношения с Германией, обеспечивало рынок сельскохозяйственной продукции, предлагало помощь заморским территориям Франции и торжественно предсказывало общий экономический подъем. Французы поняли, что преимущества экономического объединения явно превалируют над его минусами. Поэтому Париж так стремился к компромиссу с Лондоном.

### **Учреждение ЕЕС и Евroatoma**

Комитет Спаака представил свой рапорт правительствам государств-членов ECSC в апреле 1956 года. Это были наброски будущего Римского договора, учредившего экономическое объединение. Красной нитью через рапорт проходила идея свободного перемещения товаров между государствами объединения, словно между разными регионами одной страны. Министры иностранных дел государств-членов ECSC одобрили рапорт комитета Спаака на своей встрече в Венеции в мае 1956 года. Единственное внесенное дополнение касалось активизации сотрудничества с Алжиром и другими заморскими территориями и колониями Франции.

Если вспомнить современную процедуру обсуждения европейских договоров, то сразу видно, что в конце 1950-х годов никому даже и в голову не приходило организовывать какие-то референдумы по интеграции Европы. Первостепенное значение имела лоббистская деятельность. Считающаяся сегодня естественной целенаправленная работа по информированию населения, тогда вообще не проводилась.

25 марта 1957 года правительства Франции, Германии, Италии, Голландии, Бельгии и Люксембурга подписали учредительные договоры Европейского экономического сообщества (англ. European Economic Community - EEC) и Евroatoma (European Atomic Energy Community), которые летом того же года были ратифицированы парламентами соответствующих стран.

При создании экономического объединения, наряду с общими целями роста материального благосостояния, каждая из стран преследовала и свои собственные интересы. Франция стремилась воспрепятствовать возможному доминированию Германии в Европе. Для Германии наднациональное сотрудничество было средством для восстановления веры в себя и своих международных позиций. Страны Бенилюкса хотели компенсировать ограниченность своих ресурсов в становившейся все более глобальной экономической жизни. Италия видела в экономическом объединении возможность повысить свое политическое реноме.

Преамбула учредительного договора ЕЕС (или же Римского договора) не отличалась особой патетикой, но все-таки касалась темы единства Европы. Шесть правительств указывали на свою решимость “внести вклад в создание тесного союза между народами Европы.”

Главной целью ЕЕС провозглашалось улучшение условий труда и жизни. Подтверждалось, что для экономического роста, сбалансированной торговли и справедливой конкуренции необходима согласованная деятельность. Среди прочих целей значились: сокращение дисбаланса в уровнях развития различных регионов, устранение ограничений в международной торговле, солидарность с заморскими странами с целью обеспечения их развития и процветания. Шесть стран решили объединить свои ресурсы для поддержания и укрепления мира и свободы, а также призвали к объединению другие европейские народы, разделяющие вышеуказанные цели.

Цели, изложенные в преамбуле, получили расширительное толкование в первой части Римского договора и были уточнены во второй. В более широком контексте их можно найти и в третьей. В четвертой части договора обговаривались условия сотрудничества с заморскими государствами и территориями, пятая посвящена институтам сообщества. К договору прилагались также протоколы, конвенции и прочие дополнения. Например, уставы Европейского инвестиционного банка (англ. European Investment Bank - EIB) и европейского суда (англ. European Court of Justice), а также до сих пор осложняющие отношения между ЕС и Америкой квоты на ввоз бананов.

Заключительный акт включил все документы по учреждению ЕЕС, отдельно учредительный договор Евроатома и конвенцию об институтах европейских объединений. А также, множество деклараций, касавшихся вопросов, представлявших интерес для отдельных государств: об ареале французского франка, о статусах Ливии и Сомали, о гражданах Суринама и Голландских Антильских островов, по Германии и Берлинскому вопросу.

Римский договор 1957 года объединил суд и парламентскую ассамблею ECSC с создаваемыми судом и ассамблеей ЕЕС и Евроатома. Хотя ECSC, ЕЕС и Евроатом и были самостоятельными организациями, но с едиными органами руководства. Кроме того, в них входили одни и те же государства. Поэтому все эти организации часто рассматривают как единое целое, используя наименование Европейские сообщества (англ. European Communities - EC).

Римский договор был конгломератом великих идей и политических неизбежностей. Главная идея заключалась в объединении государств, в устранении границ между ними с целью создания благоприятных условий для жизни и труда людей, процветания бизнеса. Для достижения поставленной цели планировалось создать таможенный союз, развить его до общего рынка и в конце-концов достичь полного социально-экономического процветания.

Непосредственные цели таможенного союза, первые согласованные шаги в сфере сельскохозяйственной политики и отношения с заморскими странами и территориями расписали довольно досконально. Это было необходимо для германо-французского политического согласия, составлявшего фундамент сообщества. В отношении остальных действий по достижению общего рынка

договор предлагал лишь некоторые общие указания, оставляя их детальную проработку институтам сообщества.

Великобритания пыталась потопить в целом идею экономического объединения, выдвинув план создания всеохватывающей зоны свободной торговли (т.н. Grand Design plan), которая включала бы и шесть стран ECSC. Рапорт Спаака не исключал подобного варианта. Однако уязвимость позиции Лондона состояла в том, что, согласившись с таможенным союзом лишь в части промышленных товаров, англичане требовали особого режима для своих колоний.

После успешного начала деятельности ЕЕС планы создания более широкого экономического союза остались на заднем плане. В январе 1959 года страны ЕЕС впервые пошли на взаимное уменьшение таможенных пошлин и других ограничений.

В 1960 году Великобритания вместе с некоторыми другими западно-европейскими странами, оставшимися вне ЕЕС, основала Европейскую ассоциацию свободной торговли (англ. European Free Trade Association - EFTA).

Таким образом, в 1960-е годы Европа оказалась разделенной на две торговые группировки. С одной стороны, приверженцы свободной торговли, объединившиеся в EFTA: Великобритания, Швейцария, Австрия, Португалия, Дания, Швеция и Норвегия. С другой стороны, страны ЕЕС, стремившиеся к таможенному союзу и общему рынку с действенными наднациональными институтами.

Можно утверждать, что четырнадцатилетнее разделение Западной Европы обуславливалось, прежде всего, близорукостью британских политиков, не веривших в искренность планов европейских федералистов первой волны.

## **Усиление ЕЕС**

Начавшее свою деятельность 1 января 1958 года ЕЕС достигло быстрых успехов благодаря первому президенту Европейской Комиссии немцу Вальтеру Хальстейну. Любивший ясные и четкие планы Хальстейн вошел в историю Германии с одноименной доктриной, согласно которой Бонн должен отказаться от любых контактов с государствами, признавшими восточно-германское правительство. Хальстейн сформулировал данный принцип в 1955 году, будучи министром иностранных дел Германии. Этот подход оставался основой внешней политики Германии до начала 1970-х годов, когда Вилли Брандт провозгласил новую восточную политику. Будучи руководителем набиравшего силу ЕЕС, Хальстейн сконцентрировался на создании таможенного союза и выработке общей сельскохозяйственной политики (англ. Common Agricultural Policy - CAP). Благодаря его повышенной активности было запущено много других программ.

По Римскому договору, начальный период на пути к экономическому объединению должен был составить четыре года. За это время следовало обеспечить выполнение всех условий, необходимых для создания таможенного

союза. На втором этапе планировалось постепенное введение таможенного союза. Второй этап завершился 1 июля 1968 года, то есть на полтора года раньше, чем это предусматривалось Римским договором. Однако межгосударственной торговле мешали еще различные внетамозенные препятствия (таможенные формальности, различные требования к упаковке товаров, его безопасности и т.п. - англ. Non-Tariff Barriers).

Жизненно важной для ЕЕС выработке общей сельскохозяйственной политики Хальстейн в своих мемуарах подвел следующий итог: 45 встреч министров, из которых 7 - ночью, общая продолжительность дискуссий - 137 часов, плюс 214 часов дебатов в подкомитетах, 582 000 страниц документов и 3 инфаркта. Однако по первым согласованным действиям в сфере общей сельскохозяйственной политики успели договориться все-таки вовремя - к 14 января 1962 года.

Страны ЕЕС целенаправленно стремились и к устранению внетамозенных препятствий. Однако вначале это было совсем непросто. Положение существенно улучшилось лишь во второй половине 1980-х годов. Хальстейн стремился также объявить незаконной государственную помощь (как прямую поддержку, так и налоговые послабления) предприятиям. С целью защиты интересов потребителей он предлагал ввести ограничения для компаний, монополизировавших значительную часть рынка. На этом направлении были достигнуты относительные успехи. Что касается государственной поддержки, то на этом поле до сих пор евросоюзные структуры ведут бои с национальными правительствами.

Однако, большинство начинаний Хальстейна все-таки провалилось. В значительной мере это обуславливалось "падением" четвертой республики во Франции и возвращением к власти де Голя, который не считал, что конечной целью ЕЕС должна стать федеративная Европа. Де Голь старался не допустить углубления европейской интеграции и трансформации европейских сообществ в наднациональные структуры. Он воспринимал деятельность ЕЕС лишь в той мере, в какой это было полезно для Франции и особенно для ее фермеров. Де Голь был и оставался сторонником традиционных форм межгосударственного сотрудничества в Европе (l'Europe des Patries).

В 1960 году с одобрения де Голля тогдашний посол Франции в Дании Фуше представил план создания европейской конфедерации, которая рассматривалась как эффективный противовес доминированию США в западном мире и шагом в направлении устранения биполярного миропорядка в целом. План предусматривал координацию действий государств-членов конфедерации в сферах оборонной и внешней политики, культуры, образования и науки. По иронии судьбы, план отвергли по инициативе малых государств из-за их опасений по поводу вероятного доминирования Франции в Европе.

Другие государства, в том числе и Германия, противодействовали попыткам де Голя низвести значимость ЕЕС на уровень сотрудничества межправительственных организаций. В результате возник т.н. кризис пустого кресла. Де Голь полагал, что если данное государство по какому-то вопросу не согласно с другими государствами, то за правительством данного государства

должно оставаться право окончательного решения и другие государства или институты ЕЕС не могут ему ничего навязать. Он требовал пересмотра Римского договора, предусматривавшего решение многих вопросов простым или квалифицированным большинством голосов. В конце-концов дело дошло до того, что французские представители были отозваны из совета министров ЕЕС и других руководящих институтов сообщества. Французский бойкот продолжался с июля 1965 года по январь 1966 года. Кризис пустого кресла стал серьезным ударом для европейских федералистов. Лишь неутешительные для де Голя результаты выборов на родине сделали генерала более покладистым по отношению к ЕЕС и вынудили его в январе 1966 года согласиться с т.н. Люксембургским компромиссом, определившим на последующие двадцать лет принцип распределения полномочий между институтами европейского сообщества.

Содержание Люксембургского компромисса можно свести к трем пунктам:

1. При принятии решений большинством голосов по вопросам, затрагивающих жизненно важные интересы одного или нескольких партнеров, члены сообщества стремятся в разумный период времени достичь соглашения, которое могут одобрить все государства с учетом своих интересов и интересов сообщества.
2. Если один из партнеров считает, что затрагиваются его жизненно важные интересы, то дискуссию необходимо продолжать до достижения согласия.
3. Если достижение согласия невозможно, то партнеры фиксируют наличие разногласий и решают, что делать дальше после провала попыток достижения полного согласия.

Следует также добавить, что переименованное в 1962 году из ассамблеи в парламент собрание народных избранников ЕЕС так и не обрело возможности сколь-нибудь существенного контроля над финансами сообщества.

Несмотря на внутренние кризисы, к концу 1960-х годов стало ясно, что ЕЕС успешно развивается. После второй мировой войны западные государства очень быстро восстановили свое могущество. Предыдущий период великого процветания - *la Belle époque* - длился 20 лет, до начала первой мировой войны. Но после второй мировой войны пришло время еще более стремительного роста благосостояния. В 1953-1969 годах морские торговые перевозки увеличились с 93,3 млн.тонн до 211,6 млн.тонн. Если в 1901-1913 годах объем промышленного производства Западной Европы возрос на 80%, то в 1950-1962 годах он удвоился. Создание таможенного союза повлекло за собой быстрое экономическое развитие государств-членов ЕЕС. Своеобразным символом богатства стало перепроизводство зерновых, масла и вина. В 1958-1970 годах товарооборот стран ЕЕС с остальным миром утроился, а между собой вырос в шесть раз. ЕЕС явно затмило прочие западно-европейские организации (Совет Европы, WEU, EFTA и Совет северных стран).



## Расколота Западная Европа

В какой-то момент показалось, что Великобритания, Дания, Ирландия и Норвегия стараются активизироваться в рамках EFTA. Совет северных стран также планировал наращивание сотрудничества между северо-европейскими странами. Подобные намерения были зафиксированы в Хельсинских соглашениях 1962 года. Однако из попыток активизации сотрудничества в рамках EFTA и Совета северных стран ничего серьезного не вышло. Одна из причин, безусловно, заключалась в отсутствии между государствами-членами данных организаций сильной объединительной структуры. Другая причина - откладывание планов сотрудничества всякий раз, когда появлялась возможность вступления в ЕЕС.

Люксембургский компромисс сделал ЕЕС более привлекательным для Великобритании и северных стран. Франция и де Голь доказали, что интересы сообщества не становятся важнее национальных. Это особенно понравилось британцам. После провала плана Хальстейна увеличить собственные финансовые ресурсы сообщества и предоставить больше прав парламентской ассамблее при формировании бюджета сообщества, стало ясно, что крылья ЕЕС может подрезать не только совет министров сообщества, но и отдельные государства.

К началу 1960-х годов влияние американцев на европейские дела заметно уменьшилось. После чего англичане явственно стали пробовать установить более тесные связи с ЕЕС. Раскол Западной Европы обуславливался во многом позицией президента Франции. Хотя де Голь и скептически относился к наднациональным институтам, он все же считал Римский договор полезным для Франции и противился малейшим попыткам англичан размыть его.

В январе 1963 года и вновь в 1967 году де Голь накладывал вето на попытки Великобритании присоединиться к ЕЕС. В связи с первым вето де Голь дал ставшую знаменитой пресс-конференцию, на которой он вначале похвалил англичан за вклад в разгром гитлеризма. После этого он объяснил, что Великобритания чересчур тесно связана с другими англоязычными народами, посвятила себя остаткам заморской империи и братскому единению с далекими странами. В заключение своего выступления генерал сказал, что когда-нибудь, но не сейчас, Великобритания будет готова присоединиться к ЕЕС. Позже в ставшей известной журналистам частной беседе де Голь сказал, что вероятно этого не случится никогда. Сравнивая Великобританию с троянским конем, де Голь заявлял, что британцы подчинят Европу американско-английскому культурному и военному влиянию и разрушат сложившуюся с молчаливого согласия немцев политическую гегемонию Франции в ЕЕС. Де Голь осторожно улучшал отношения с Бонном, подписав всего лишь через неделю после наложения вето на британцев договор о дружбе и сотрудничестве с Германией. Надеясь отправить англичан в нокаут, де Голь пригласил в ЕЕС датчан, входивших в EFTA, но те сохранили верность управляемой Лондоном организации.

Даже, когда в 1965-1967 годах были слиты институты трех сообществ - ECSC, ЕС и Евроатома - это не увеличило их наднационального характера. Слияние советов министров трех организаций, как и объединение Высшего

департамента и комиссий ЕЕС и Евроатома в соответствии с Объединительным договором 1965 года было все же логическим шагом, так как европейские сообщества уже покрывали общие парламентская ассамблея и суд. Хотя Высший департамент давно исчез, но косвенное его влияние сохраняется по сей день. В вопросах металлургии и угля у нынешней Европейской Коммиссии Европейского Союза традиционно больше прав.

Несмотря на то, что в 1960-х годах в рамках ЕЕС не было заключено важных соглашений, усиливавших сотрудничество, а Люксембургский компромисс в какой-то мере даже ослабил сообщество, влияние последнего постоянно возрастало. Через год после создания таможенного союза во Франции и Германии произошли политические изменения, способствовавшие решению проблемы раскола Западной Европы и сглаживанию внутренних противоречий сообщества. Де Голь проиграл референдум 1969 года по расширению полномочий президента и подал в отставку. В Германии к власти пришел социал-демократ Вилли Брандт - рьяный сторонник объединения Европы.

В отличие от де Голя, критиковавшего служащих Европейской Комиссии как непатриотичных и безответственных людей, Брандт стал говорить о любезной и эффективной европейской бюрократии. Он говорил о сообществе, принадлежащем всем европейцам, а не далекой, анонимной и невыборной элите в Брюсселе. Брандт уже в 1969 году заявил, что экономические успехи европейского сообщества должны сопровождаться унификацией социальной политики в государствах-членах сообщества. Последовательное и необратимое объединение Европы, новая политическая организация в один прекрасный день должны заменить классическое национальное государство, - подчеркивал Брандт.

Когда новые, более оптимистически настроенные по отношению к объединению Европы главы государств и правительств стран-членов сообщества собрались в декабре 1969 года на свою ежегодную встречу в Гааге, они поддержали как расширение сообщества, так и углубление взаимного сотрудничества. Приглашение Великобритании вступить в наднациональное европейское сообщество стало переломным моментом в конкурентной борьбе с либеральным союзом свободной торговли ЕФТА.

## Интенсификация европейского сотрудничества в 1973-2000 годах.

1 января 1973 года полноправными членами европейского сообщества стали Великобритания, Дания и Ирландия. Это значительно повысило значимость ЕС и в дальнейшем объединение Европы неизбежно сосредоточилось именно вокруг этой организации. Без Великобритании EFTA превратилась в союз равных и погрузилась в летаргию. Расширение ЕС также негативно повлияло на WEU, который ранее был мостиком между странами сообщества и Великобританией. Парламентская ассамблея Совета Европы осталась в тени Европарламента. Совет северных стран так перестроил свою деятельность, чтобы это не мешало связям Дании с ЕС.

Хотя в странах-членах ЕС в начале 1970-х годов у власти были правительства, поддерживавшие углубление сотрудничества, они добились успеха лишь в привлечении новых членов. Связи между членами сообщества остались на прежнем уровне. Развитие ЕС задержала вспыхнувшая в 1974 году четвертая арабо-израильская война, в результате которой Европу потряс энергетический кризис. На второй день после начала войны входившие в ОПЕК арабские страны уменьшили добычу нефти с целью оказания давления на поддерживавшие Израиль западные государства. В результате мировые цены на нефть возросли в четыре раза, что повлекло за собой экономический спад, который охватил и западно-европейские страны. Удорожание нефти породило гиперинфляцию и рост безработицы, которые в свою очередь превратили институты ЕС в вялые и инертные структуры. Государства ЕС не нашли сил даже для того, чтобы защитить одного из своих членов - Голландию - от политического давления, вызванного поддержкой последней Израилем. Еще одним ударом по европейскому сообществу стал референдум 1972 года норвежцев, отвергших вступление Норвегии в ЕС.

В 1970 годах в сотрудничестве государств-членов ЕС можно выделить лишь три позитивных момента. Во-первых, встречи глав государств и правительств сообщества стали регулярными. Во-вторых, росту значимости ЕС способствовало создание Европейского фонда регионального развития (англ. European Regional Development Fund - ERDF), что предусматривалось еще Римским договором. Необходимость такого фонда стала более насущной после того, как с расширением ЕС увеличились различия между различными регионами в пределах сообщества. В-третьих, пожалуй, самым важным нововведением стали, начиная с 1979 года, прямые выборы Европарламента.

В 1970-е годы впервые после второй мировой войны численность безработных в странах ЕС превысила 10% отметку. К концу десятилетия борьба против безработицы стала одной из главных тем встреч на высшем уровне государств сообщества. Помимо обусловленных энергетическим кризисом экономических трудностей, осложнявших планирование бюджета сообщества, деятельности ЕС мешали постоянные капризы Великобритании, которая иногда открыто противодействовала согласованной политике сообщества. Великобритания считала завышенным свой финансовый взнос в бюджет сообщества. Возникший вокруг этого конфликт будоражил почти все встречи в верхах ЕС в

1979-1984 годах. Финансовые трудности в свою очередь неизбежно ставили в повестку дня вопрос об изменении единой сельскохозяйственной политики, на реализацию которой уходила львиная доля бюджета ЕЕС. Переговоры по сельскохозяйственной политике постоянно приводили их участников в состояние стресса. Ее изменение было весьма сложным занятием. Все вышеперечисленные проблемы уменьшили веру в будущее европейской федерации.

Определенное позитивное значения имело принятие в 1981 году в ЕС Греции. Вступление Греции увеличило до десяти численность членов ЕС. Привлечение Греции в сообщество никогда не рассматривалось как важная веха на пути объединения Европы. Вопреки пожеланиям Европейской Комиссии, забыв о доброжелательном отношении стран ЕС, Греция сразу после вступления стала вставлять палки в колеса планам усиления политического сотрудничества между государствами сообщества. Недоверие Афин к Турции и балканским странам затрудняли развитие внешних связей ЕС. В добавок Греция была настолько бедна, что все ее регионы стали получать помощь от европейского сообщества.

Несущественное расширения ЕС на средиземноморском направлении не могло компенсировать потерю сообществом богатых рыбных регионов на севере Европы. С небольшим перевесом жители Гренландии проголосовали в 1982 году против членства в ЕС. Вначале руководители сообщества растерялись, не зная, что делать, но потом согласилась с составленным в 1984 году планом правительства Дании, позволявшим Гренландии выйти из ЕС 1 января 1985 года.

Вместо ожидавшегося углубления сотрудничества, в середине 1980-х годов у сообщества было невпроворот работы, чтобы сохранить какую-то стабильность и пережить кризисы. “Некогда любимые темы о “Соединенных Штатах Европы” и “Европейской Федерации” бесследно исчезли из журналистики. Сейчас сердце болит о том, как предотвратить развал Европейского экономического сообщества”, - писал в 1984 году экономист Тийт Маде. В научных исследованиях и СМИ период 1974-1984 годов в истории Европейского Союза называют евросклерозом.

Несмотря на объективные и субъективные трудности в 1970 годы появились серьезные политические соглашения и успехи в решении ряда важных вопросов. Например, стали регулярными встречи глав государств и правительств сообщества, которые федеральный канцлер Германии Вили Брандт считал «решающим шагом в сторону политического объединения». Также создали Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund - ERDF), что предусматривалось еще Римским договором. Третьим и наиболее важным изменением стали прямые выборы Европарламента, начиная с 1979 года.

Министр иностранных дел Германии Ганс-Дитрих Геншер и министр иностранных дел Италии Эмилио Коломбо составили в начале 1980-х годов план, который должен был придать новый импульс процессу объединения Европы путем наращивания полномочий Европарламента и интенсификации внешнеполитического сотрудничества между государствами-членами ЕС. Но

это план тогда еще не готовое к единой политике сообщество даже не стало серьезно обсуждать.

В 1984 году, когда казалось, что дела с объединением Европы совсем плохи, произошло поворотное событие, после которого сотрудничество между государствами континента вновь быстро пошло в гору. Государства ЕС достигли соглашения по реформе единой сельскохозяйственной политики, сократив разрыв в ценах на продукты питания на мировом рынке и в странах ЕС. Позднее сельскохозяйственная политика еще несколько раз предельвалась, но реформа 1984 года заслуживает особого внимания, поскольку тогдашние споры поставили под сомнение необходимость Люксембургского компромисса. По мнению премьер-министра Великобритании Маргарет Тэтчер, программа реформирования сельскохозяйственной политики сообщества содержала множество недостатков. Поэтому, ссылаясь на Люксембургский компромисс, британский премьер наложила на нее в 1982 году вето. Этот демарш однако оказался бесполезным, поскольку главы других государств объяснили Тэтчер, что Люксембургский компромисс более не действует. Поскольку «сельскохозяйственные» споры действительно окончательно похоронили Люксембургский компромисс, то оказалось, что в борьбе с британским премьером сторонники европейской федерации нежданно одержали важную стратегическую победу. Сама Тэтчер более беспокоилась за домашние дела, чем за будущее сообщества. В конце 1984 года она достигла более важную лично для нее победу, добившись уменьшения британского взноса в бюджет ЕС. Поэтому Тэтчер довольно спокойно восприняла поражение в дебатах по сельскохозяйственной реформе. Для утешения Тэтчер государства ЕС согласились вернуть Великобритании определенную сумму из бюджета сообщества и уменьшить размер дальнейших британских взносов. Однако до сих пор этот сюжет остается горячей темой. Германия и Франция неоднократно требовали аннулирования финансовых поблажек Великобритании.

В январе 1985 года председателем Европейской Комиссии был избран Жак Делор, который, по словам одного британского дипломата, больше всего виновен в том, что сотрудничество государств ЕС углубилось и расширилось на новые сферы. «Если вам не нравится превращение Европы в супергосударство, то это Жак и есть тот плут, на которого надо излить большую часть вашего гнева,» - так характеризуют оппоненты приверженность Делора идее объединения Европы. Короткое время заседавший в Европарламенте, бывший министр финансов Франции Делор умел искусно вести переговоры с узкой группой политиков и специалистов. В то же время, он умел убедительно общаться с широкими массами. У него было много идей и, будучи хорошим организатором, многие из них он сумел претворить в жизнь. Понимая, что усиление европейского политического сотрудничества вызовет противостояние многих политиков, Делор решил сосредоточиться вначале на запуске программ общего рынка и единой валюты Европы.

## Общеввропейский акт

Государства ЕС договорились о создании общего рынка, подписав в 1986 году в Люксембурге Общеввропейский акт (англ. Single European Act - SEA), который вступил в силу 1 июля 1987 года. Тогда же была определена цель создания финансового союза. По сути, Общеввропейский акт представляет собой исправленный и дополненный вариант Римского договора 1957 года, а также последующих договоров и соглашений, составивших основу Европейского Союза. В Акте изложены точные рекомендации, как сделать из таможенного союза общий рынок (англ. single market). В Акте указывалось, что к 1 января 1993 года необходимо обеспечить свободное передвижение из одного государства сообществу в другое товаров, услуг, капиталов и людей.

Несмотря на наличие таможенного союза, между странами ЕС сохранялись внетамозенные ограничения, которые иногда препятствовали товарообмену даже больше, чем уплата импортных платежей. Поэтому предполагалось полностью ликвидировать всякие ограничения в торговле, вообще запретить государственную поддержку и налоговые послабления, а неизбежные исключения подчинить строгому контролю Европейской Комиссии. Вышеперечисленные меры положили конец экспортно-импортным затруднениям, проистекавшим из различных требований таможенной бюрократии.

Свободное передвижение людей означало, что помимо государственных чиновников все граждане государств ЕС могут работать в любом из государств сообщества и с ними нельзя обходиться хуже, чем с местными жителями в вопросах условий труда, заработной платы и компетенции. На всем пространстве ЕС признавались социальные страховки, а также дипломы и другие документы, подтверждающие соответствующую квалификацию, выданные в странах ЕС.

Свободное движение услуг дало право предпринимателям заниматься своим бизнесом или применять свои знания вне пределов страны происхождения. Как банкир, так и портной не должны более ходатайствовать о разрешении для открытия своего филиала в другом государстве.

Свободное передвижение капитала означает, что государственные границы не являются более препятствием для кредитов и инвестиций.

Свободное передвижение товаров значительно усилило экономические позиции Европы в конкуренции с США и Японией.

Общеввропейский акт дал совету министров ЕС право одобрять квалифицированным большинством (вместо прежнего единогласного голосования) меры по стандартизации правовых актов, регулирующих внутренний рынок ЕС. Параллельно Европейская Комиссия должна выискивать законы, нуждающиеся в изменениях. Для обеспечения свободного передвижения товаров Европейская Комиссия может объявить незаконными договоры между предприятиями, которые препятствуют торговле, отдавая предпочтение определенным клиентам, устанавливая несправедливые условия купли-продажи или цены.

Помимо распространения принципа голосования большинством на новые сферы и предоставления Европейской Комиссии дополнительных полномочий, Общеввропейский акт усилил наднациональные институты ЕС, расширив полномочия общеввропейских парламентариев. Европарламент получил право вето при заключении договоров об ассоциированном членстве, а также при приеме в ЕС новых членов. Полученное право вето Европарламент уже использовал, отодвигая вступления в силу договоров об ассоциированном членстве с Турцией, Израилем, Сирией и Марокко. Одобрение Европарламента стало обязательным и при решении некоторых других вопросов. Все это усилило демократически-парламентский контроль над деятельностью общеввропейских институтов и способствовало активизации и динамичности ЕС в целом. В 1987-1991 годах депутаты Европарламента внесли более 2000 предложений по поправкам к европейскому законодательству - в десятки раз больше, чем за предыдущие годы.

Общеввропейский акт впервые закрепил политическое сотрудничество между государствами ЕС в качестве важной сферы деятельности сообщества. Хотя при этом и был сохранен традиционный межправительственный характер политического сотрудничества, которое реализуется, прежде всего, во внешней политике. На государства сообщества теперь налагается обязанность не вредить внешним отношениям ЕС.

В Общеввропейском акте затрагиваются и другие важные моменты (экологическая политика, научные исследования, технологическое развитие). Несмотря на особую заботу Брюсселя о науке, в первой половине 1990-х годов в странах ЕС на научные исследования выделялось всего 2% валового внутреннего продукта, в то время, как в США соответствующий показатель составляет 3%, а в Японии - 2,6%. В сфере защиты окружающей среды заслуживает внимания принятое с подачи Дании нововведение, согласно которому экологические требования данного государства могут быть жестче аналогичных общих требований ЕС. Это в незначительной степени уменьшило конкурентоспособность южных государств ЕС, но наглядно продемонстрировало приоритетность вопросов защиты окружающей среды.

Общеввропейский акт "уравнивал в правах" экономические и социальные вопросы, призвав развивать диалог между работодателями и работниками. Необходимо отметить, что к концу 1980-х годов социальные вопросы стали ареной борьбы между еврофедералистами и евроскептиками.

Рупор евроскептиков - Тэтчер выступала за жесткую бюджетную и либеральную экономическую политику. В декабре 1989 года главы государств и правительств ЕС одобрили Европейскую социальную хартию, которая противоречила взглядам британского премьер-министра. Недовольство "железной леди" не развеяло даже то, что социальная хартия лишь перечислила двенадцать принципов, не изменив по сути ничего на внутреннем рынке ЕС. Тэтчер обозвала идеи социальной хартии марксистскими, утверждая, что хартия направляет ЕС "в сторону евросоциализма". Она предостерегла против централизаторских веяний в ЕС, которые угрожают предпринимательству Европы и увеличивают его расходы.

Переговоры о вступлении в ЕС Португалии и Испании проходили трудно, хотя и завершились в 1986 году на волне интеграционного воодушевления. Если на предыдущих этапах расширения к ЕС присоединялись государства, скептически относившиеся к усилению наднациональных тенденций в деятельности ЕС, то Испания и Португалия явно поддерживали создание европейского супергосударства. Увеличение состава ЕС до двенадцати членов явно прибавило оптимизма руководителям ЕС. Пространство европейского сообщества покрыло территорию континента с населением почти в 50 миллионов человек, что вызвало короткий период т.н. "евроэйфории".

В целом, Общеввропейский акт придал процессу объединения Европы новое дыхание и породил новые идеи по углублению общеввропейского сотрудничества.



## Выдвижение евроскептиков

Рост значимости наднациональных институтов Европы и перспективы дальнейшего расширения ЕС не на шутку встревожили евроскептиков. Появились первые массовые движения против объединения Европы. Лучшее выражение евроскептиков на уровне идей выразила Тэтчер в период своего премьерства в 1979-1990 годах. “Одно лишь ее имя заставляет позеленеть от злости всякого настоящего евроэнтузиаста”, - заметил как-то один из соратников премьер-министра Великобритании.

В сентябре 1988 года, выступая в Европейском Колледже в древнем торговом городе Брюгге, Тэтчер предостерегала от “европейского конгломерата”. “С многовековой историей и с разными культурами государства Европы очень отличны от миниатюрных республик, которые объединились в Соединенные Штаты Америки,” - заявила Тэтчер. Бизнес и товарооборот между странами Европы не нуждаются в доскональном регламентировании, но европейские народы должны иметь возможность свободно торговать между собой и развивать свои экономические связи с другими государствами мира, - подчеркнула британский премьер. Тэтчер, как и ее послевонных предшественников на Даунинг Стрит, полностью удовлетворяло трансатлантическое сотрудничество в рамках НАТО. Она призвала увеличить оборонные расходы, но не видела никакого смысла в создании сугубо европейской оборонной организации.

Осенью 1990 года правительство Великобритании возглавил Джон Мэйджер, значительно менее колоритный последователь Тэтчер, который в общих чертах сохранил преемственность тэтчеровской евро-политики. Если Тэтчер не согласилась уравнивать права беременных женщин в странах ЕС, то Мэйджер не соглашался с минимальным уровнем заработной платы, мерами по защите молодых рабочих, унифицированными требованиями трудовых договоров и прочими подобными наднациональными установлениями. Лондон сумел выторговать для себя исключения при вступлении в ЕС, но так и не смог резко затормозить интеграционные процессы в Европе. За это еврофедералисты должны быть благодарны Делору, который решительно выступил против евроскептиков. Выступая в Европейском Колледже в Брюгге тринадцать месяцев спустя после Тэтчер, Делор публично подтвердил свою приверженность европейскому политическому союзу (англ. European Political Union - EPU), хотя британский премьер-министр именно эти планы подвергла наиболее жесткой критике.

В октябре 1990 года ЕС несколько расширился за счет Восточной Германии, население которой после крушения коммунизма страстно желало воссоединиться со своими соотечественниками на западе. В отличие от президента США Джорджа Буша, Тэтчер и французский президент Франсуа Миттеран не особенно воодушевлялись воссоединением Германии. Прежде всего, французы все еще побаивались “Великой Германии”, да и англичане хотели бы держать под присмотром вдруг ставшую более мощной Германию. “Поскольку мы движемся быстрыми темпами вперед в построении европейского сообщества, то германский вопрос потеряет свою актуальность в политике,” - заявил, стараясь развеять страхи своих соотечественников, премьер-министр Франции Мишель Рокар в интервью журналу “Тайм” в апреле

1990 года. Несколькими днями спустя Миттеран предложил государствам ЕС начать переговоры о создании политического союза.

Усиление ЕС и его расширение в 1980-х годах не оставили равнодушными другие государства Европы. Страны EFTA опасались, что их предприниматели могут оказаться в условиях неблагоприятной конкуренции. Поэтому они ускоренно привели свои производственные и торговые стандарты в соответствие с нормами ЕС, чтобы не потерять европейского рынка. Страны EFTA надеялись соединиться с общеевропейским рынком, избегая неудобных политических вопросов о государственном суверенитете и внешнеполитическом нейтралитете. По итогам соответствующих переговоров был создан европейский экономический регион (англ. European Economic Area - EEA), объединивший все страны ЕС и всех членов EFTA, кроме Швейцарии. Правительство Швейцарии подписало договор о европейском экономическом регионе, который швейцарцы отвергли народным голосованием в декабре 1992 года.

Подписанный в Порто (Португалия) в мае 1992 года договор о европейском экономическом регионе расширил на Лихтенштейн, Исландию, Финляндию, Швецию, Австрию и Норвегию принцип свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и людей, но оставил их вне процесса формирования таможенной политики и принятия других важных решений. Были установлены общие для стран ЕС и EFTA правила государственной поддержки. Вместе с тем, за государствами EFTA было сохранено право вводить собственные таможенные пошлины против третьих стран. Что касается свободного передвижения товаров, то в товарообороте со странами EFTA были сделаны исключения для сельскохозяйственной и рыбной продукции. Из пранировавшегося вначале правительствами стран ЕС и EFTA создания общего суда ничего не вышло. По просьбе Европейской Комиссии ситуацию изучал Европейский суд, пришедший к выводу, что создание общего с EFTA суда уменьшило бы автономность правовой системы ЕС и уже подписанные договоры пришлось бы срочно переделывать.

### **Маастрихтский договор**

В начале 1990-х годов на процесс объединения Европы оказали влияние события всемирно-исторического значения: куршение Берлинской стены, воссоединение Германии, развал Советского Союза, прекращение противоборства между социализмом и капитализмом. Падение “железного занавеса”, разделявшего Восточную и Западную Европу вызвало гигантскую волну оптимизма, захватившую всех европейских политиков. Австрия и Швеция ходатайствовали о принятии в члены ЕС еще до того, как договор о европейском экономическом регионе был окончательно готов. Во время его подписания их примеру последовали Швейцария и несколькими месяцами позже Финляндия и Норвегия.

Однако, лидеры ЕС накануне нового расширения решили углубить сотрудничество внутри ЕС. Для этого дважды созывались правительственные конференции двенадцати государств-членов ЕС. На первой из них обсуждалось создание экономического и финансового союза, который

считался логическим продолжением окончательно сформировавшегося к 1992 году общего рынка. На второй конференции обсуждались политические реформы, которые способствовали бы объединению Европы. Работа межправительственных конференций завершилась совместным заседанием в Маастрихте в декабре 1991 года. Благодаря заключенным на совместном заседании соглашениям приграничный голландский город, расположенный на берегах реки Маас, о котором до этого мало кто слышал, стал известен всему миру.

Два месяца ушло на уточнение юридических нюансов, после чего в февраля 1992 года двенадцать государств ЕС подписали Маастрихтский договор, отразивший тогдашние оптимистичные настроения. Европейское сообщество было преобразовано в Европейский Союз (англ. European Union). Было решено интенсифицировать сотрудничество во многих областях, расширив его на новые сферы и усилив роль наднациональных институтов. После Маастрихтского договора стали говорить о “столбах”, на которых зиждется ЕС и которые соединяют “крышу” и “фундамент”. “Крыша” - это общие цели ЕС, а фундамент - условия развитие ЕС, в том числе и принятие новых членов.

Первый “столб” - наиболее важные сферы общеевропейского сотрудничества, в том числе условия, необходимые для функционирования общего рынка и финансово-экономического союза (англ. Economic and Monetary Union). Первый “столб” полностью наднационален. Это означает, что государства ЕС передали институтам ЕС право принимать решения, являющиеся обязательными для выполнения всеми членами ЕС или после соответствующих внутригосударственных процедур или независимо от них.

Маастрихтский договор добавил первому “столбу” некоторые новые сферы сотрудничества, главным образом, касающиеся борьбы с безработицей и в целом за социальную безопасность. Кроме этого, было запланировано усиление сотрудничества в таких сферах, как пограничная инфраструктура, транспорт, энергетика, телекоммуникации, экология, промышленная политика, защита потребителей, образование и профессиональное обучение, здравоохранение, совместная деятельность по оказанию различных форм помощи. Маастрихтский договор подчеркнул особую значимость сотрудничества в вопросах защиты окружающей среды, распространив на данную сферу принцип принятия решений квалифицированным (2/3) большинством голосов.

Второй “столб” - это внешняя и оборонная политика. Важнейшим достижением Маастрихтского договора стало расширение сферы политического сотрудничества. Тем самым, было положено начало выработке основ единой внешней политике и политики безопасности (англ. Common Foreign and Security Policy) государств ЕС.

Третий “столб” - сотрудничество в юридическо-правовых вопросах и обеспечение внутренней безопасности стран ЕС (весь комплекс вопросов по предоставлению убежища, пограничный контроль, иммиграционная политика, борьба с международной преступностью).

В отличие от первого “столба”, для второго и третьего “столбов” характерны межправительственные формы взаимодействия государств ЕС. Что касается выработки единой внешней политики и политики безопасности, то государства-члены ЕС сотрудничают с институтами ЕС лишь по ограниченному кругу вопросов. Маастрихтский договор предусматривает возможность переадресировки решения некоторых юридических и внутренних вопросов от национальных правительств к наднациональным институтам ЕС. Однако до сих пор этого не делалось. Лидеры ЕС понимали, что свободное передвижение людей создаст дополнительные благоприятные возможности для правонарушителей, для борьбы с которыми был создан Европол. Вначале Европол, штаб-квартира которого находится в Гааге, занимается лишь обменом информации и пока остерегается подменять органы правопорядка государств ЕС.

Маастрихтский договор ввел гражданство ЕС. Это означает, что гражданин любого из государств ЕС одновременно является и гражданином Европейского Союза. Поэтому он может свободно передвигаться по всей территории ЕС и жить в любой из стран Евросоюза. Также у него есть право выбирать и баллотироваться в муниципальные органы власти по месту своего жительства, несмотря на то, есть ли у него гражданство данного государства или нет.

Маастрихтский договор существенно расширил права Европарламенту, который теперь может участвовать в принятии законодательства ЕС, утверждать состав Европейской Комиссии, формулировать позицию по важнейшим международным договорам. В Маастрихте Европарламент получил и другие полномочия, которые ранее безрезультатно требовал годами. Например, право требовать от Европейской Комиссии выработки новых законодательных актов, а также создавать европарламентские комиссии для расследования случаев нарушения правовых актов ЕС и злоупотреблений полномочиями. При Европарламенте учредили институт омбудсмена, которому любой человек может представить жалобы на действия всех институтов и служб Евросоюза, за исключением Европейского суда. Вероятно, это было вообще самое существенное институциональное нововведение в структуре ЕС, вытекающее из Маастрихтского договора.

### **Противостояние наднациональным тенденциям**

Несмотря на оптимизм начала 1990-х годов, который в том числе обусловил ренесанс WEU и активизацию суда по правам человека Совета Европы, государственные деятели Европы не забыли и предостережение Тэтчер о “европейском конгломерате”. На встрече в Маастрихте Джон Мэйджор ликовал перед журналистами по поводу выторгованных исключений, предоставивших Великобритании возможность не участвовать в переходе на использование единой валюты и в социальном сотрудничестве. Политики некоторых других государств, в принципе поддерживая идеи европейской федерации, понимали, что их избиратели не смиряются так просто с усилением наднациональных тенденций в развитии ЕС. Поэтому в Маастрихтский договор был вписан субсидиарный принцип, что еще раз подтвердило склонность ЕС, впрочем как и других международных организаций к неопределенным формулировкам.

Субсидиарность означает, что на каждом уровне власти и полномочий должны рассматриваться вопросы, наиболее оптимальное решение которых возможно именно на данном уровне. Так, по принципу subsidiarity институты ЕС должны заниматься только проблемами, к разрешению которых Евросоюз готов лучше, чем органы и структуры власти государств-членов ЕС. Примечательно, что в Маастрихтском договоре к соответствующему пункту добавлена приписка, что такой подход не должен никак препятствовать интенсификации сотрудничества между государствами Европы. Сторонники Соединенных Штатов Европы и евроскептики до сего дня спорят, что же это в конце концов означает.

Маастрихтский договор стал кульминацией евроэйфории второй половины 1980-х годов. К Соединенным Штатам Европы приблизились так близко, как этого не могла вообразить большая часть граждан государств ЕС. В Великобритании вспыхнула яростная межпартийная полемика по поводу договора. Английский суд всерьез взвешивал, не объявить ли Маастрихтский договор противоречащим законодательству Великобритании. Та же участь была уготована Маастрихтскому договору и в Германии. Хотя, согласно данным социологических опросов, большинство немцев в начале 1990-х годов были убеждены в невозможности возврата к популярной в 19-м века идее национального государства.

В трех странах Маастрихтский договор стал предметом общенациональных референдумов. Ирландцы с большим перевесом одобрили договор. Но датчане на референдуме 2 июня 1992 года с перевесом всего в 0,7% голосов высказались против. Поскольку итоги датского референдума сделали невозможным вступление Маастрихтского договора в силу, то главы государств и правительств Европы в декабре 1992 года собрались в Эдинбурге, чтобы договориться о дальнейших действиях. В тот период в ЕС председательствовала Великобритания, которая обычно сама требовала для себя наибольших исключений. При благожелательном попустительстве британцев остальные государства ЕС, вопреки первоначальной жесткой позиции, вынуждены были согласиться с необходимостью уступок датчанам.

Эдинбургский компромисс придал Дании “особый статус” по четырем позициям:

1. Дания не участвует в третьем этапе формирования европейского экономического и финансового союза, предусматривающего проведение единой экономической и финансовой политики.
2. Дания не участвует в расширении оборонного сотрудничества.
3. Гражданство ЕС не заменяет национальное гражданство Дании.
4. Дания не участвует в соответствующей совместной деятельности ЕС, в случае ее наднационального характера.

В будущем Дания позже может отказаться от некоторых или же от всех сразу оговоренных для нее особых условий. В 1993 году 56,7% датчан одобрили Эдинбургскую версию. Маастрихтский договор вступил в силу 1 ноября 1993 года. После этого Европейское сообщество официально получило новое наименование Европейский Союз.

В 1992-1994 годах еврооптимисты получили несколько ударов (помимо итогов референдумов в Швейцарии и Дании), затормозивших объединение Европы. Под ударом валютных спекулянтов оказалась Европейская финансовая система (англ. European Monetary System) и норвежцы вновь отказались присоединиться к Европейскому Союзу. Британский премьер Мэйджер наложил вето на избрание председателем Европейской Комиссии премьер-министра Бельгии Jean-Luc Dehaene, известного сторонника объединения Европы. После напряженных обсуждений преемником Делора был избран бывший премьер-министра Люксембурга Жак Сантер, не отличавшийся ярко выраженной политической целеустремленностью. В Германии вопреки ожиданиям возникли серьезные трудности с обустройством восточных земель. Проблемы восточных германских земель не раз становились яблоком раздора при выработке тех или иных решений ЕС. Прекращение государственной поддержки предприятиям, как того требовал Брюссель, привело к галопирующему росту безработицы в Восточной Германии. В какой-то мере вышеперечисленные удары все-же были смягчены общим усилением ЕС. В начале 1995 года в Евросоюз вступили богатые, индустриально развитые Финляндия, Австрия и Швеция.

После того, как состав ЕС увеличился до пятнадцати членов, значимость других европейских международных организаций растаяла как снег под лучами весеннего солнца. Дальнейшее существование Совета Европы зависит в значительной мере от доброго отношения ЕС, а EFTA почти что в прошлом. Интересно, что свое влияние на политику государств континента смогла сохранить Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (англ. Organization for Security and Cooperation - OSCE). Это обуславливается, прежде всего, неспособностью государств ЕС решать "горячие проблемы", а также военной слабостью европейских стран, которые в кризисных ситуациях вынуждены обращаться за поддержкой к США и учитывать позицию России. Так, главные средства решения югославской проблемы находятся в руках американцев, поскольку только США располагают достаточной военной силой, способной принудить сербов выполнять условия мирных соглашений. Похожая ситуация и на Ближнем Востоке. Евросоюз оказал наибольшую финансовую поддержку процессу ближневосточного мирного урегулирования. Тем не менее, в ближневосточных делах у ЕС весьма скудный авторитет. После войны в зоне Персидского залива Европейский Союз ослабили еще и политические разногласия. Когда в 1998 году, выполняя соглашения по военному контролю, авиация США и Великобритании нанесли удары по объектам в Ираке, то высокопоставленные представители Франции публично заявили, что для призвания Саддама Хуссейна к порядку есть лучшие возможности, чем использование вооруженной силы.

### **Амстердамский договор**

Полученные Евросоюзом после Маастрихта удары затормозили, но не остановили объединение Европы. Еще в Маастрихте страны ЕС договорились о созыве межправительственной конференции для внесения в договор возможных изменений или уточнений. Прежде всего, имелись в виду процедуры принятия решений в ЕС, а также вопросы оборонной политики и политики безопасности. Действие договора о WEU заканчивалось в 1998 году и

поэтому надо было решить, что делать с этой организацией. В начале 1990-х годов вырелась потребность расширения ЕС на страны Центральной и Восточной Европы. Это обуславливалось необходимостью сбалансированного развития континента и предотвращения возникновения вместо “железного занавеса” новой “стены”, на этот раз имущественного неравенства. Было ясно, что одной из предпосылок нового расширения должно было стать изменение институционального каркаса ЕС, который первоначально предусматривался для шести государств, а сейчас должен был вместить до 30 стран. Институциональная реформа ЕС должна гарантировать эффективность и демократичность Евросоюза и после расширения на восток. Межправительственная конференция начала свою работу осенью 1996 года в Турине. На конференции договорились еще по одному принципиальному дополнению в Римский договор.

На очередной встрече ЕС в верхах в июне 1997 года в Амстердаме был подписан договор, большая часть которого была посвящена проблематике защиты окружающей среды, социальной безопасности и равенству полов.

Первая часть Амстердамского договора содержала поправки к Римскому договору и к закону о выборах Европарламента. Кроме того, зафиксированные в Маастрихте цели ЕС - борьбы с высоким уровнем безработицы, большая открытость при принятии решений и экономное индустриальное развитие. В договоре указывалось, что государства, претендующие на членство в ЕС, обязаны уважать принципы Европейского Союза. Совет министров ЕС наделялся чрезвычайным правом вводить санкции против государств-членов ЕС, не соблюдающих права человека.

Во второй части Амстердамского договора наводился порядок в системе многочисленных договоров и соглашений, составляющих основу функционирования Евросоюза. Повторяющиеся параграфы, приложения и протоколы аннулировались, а статьи договоров получили новые номера. В третьей части содержались общие и заключительные положения (процедура вступления и т.п.). Одним из наиболее важных нововведений в Амстердамском договоре стало понятие тесного сотрудничества (*closer cooperation*). На основе соответствующих положений договора отдельные государства-члены ЕС в некоторых областях могут переходить к более интенсивному сотрудничеству между собой в рамках единого институционального каркаса Европейского союза. На практике это означает, что эти «продвинутые» государства не обязаны больше ожидать «отстающие» страны. В будущем формы и уровни интеграции между различными государствами-членами ЕС могут существенно различаться.

Для предотвращения возможных негативных последствий более тесного сотрудничества между «избранными» государствами, оно должно отвечать определенным требованиям: охватывать сферы, которые не входят в компетенцию исключительно ЕС; способствовать достижению целей союза; соответствовать принципам основополагающих договоров ЕС; использоваться только в качестве последнего средства; охватывать большинство государств-членов ЕС.

Речь действительно идет о совершенно новом подходе, поскольку в начальные годы становления европейского сообщества строго соблюдался принцип единства и неделимости интеграционных процессов: для всех государств действовали одни и те же права и обязанности. По мере увеличения численности государств-членов ЕС и появления новых сфер сотрудничества соблюдение этого принципа становилось все более проблематичным. От идеи неделимости интеграции отступили по трем основным причинам:

В ходе третьей фазы создания финансового союза стало ясно, что не во всех государствах-членах ЕС созданы предпосылки, необходимые для принятия общих денег (разница возможностей).

Между малыми и большими государствами-членами ЕС проявились разногласия по некоторым важным вопросам, касающимся темпов и форм дальнейшей интеграции (разница интересов).

Распространилось опасение, что расширение ЕС на восток принесет с собой долгосрочное замораживание процесса интеграции и в целом «разжижение» идеи интеграции.

Положения Амстердамского договора о тесном сотрудничестве до сих пор в ЕС не применялось.

Последней из стран ЕС Амстердамский договор ратифицировала в марте 1999 года Франция. Договор вступил в силу 1 мая 1999 года.

Через месяц после заключения Амстердамского договора, 16 июля 1997 года, Европейская Комиссия обнародовала обзор «Агенда 2000: в направлении более сильного и расширенного Европейского Союза». Этот плод двухгодичного интеллектуального труда служащих Комиссии содержит рекомендации по расширению ЕС, его обновления и финансирования в 2000-2006 годах. Реализация рекомендаций Европейской Комиссии зависит прежде всего от решений саммитов Евросоюза, а также от позиции Совета министров ЕС. В вопросах расширения ЕС важную роль играет Европарламент.

Рекомендации Европейской Комиссии о начале переговоров по расширению ЕС были одобрены на саммите Евросоюза в декабре 1997 года в Люксембурге. Исходя из пожеланий «Агенды 2000», программу формирования нового бюджета ЕС утвердили в Берлине в марте 1999 года. Окончательное решение вопросов финансирования и расширения ЕС, обозначенных в «Агенда 2000», отнесено на следующее десятилетие.

Резюмируя можно сказать, что Амстердамский договор и «Агенда 2000» оставили в подвешенном состоянии многие проблемы, по которым лидеры Европы спорят уже десятилетиями. Общее направление в сторону интенсификации сотрудничества и формирования Соединенных Штатов Европы все же очень заметно. Европейский Союз начинался с угольно-металлургического объединения в 1951 году. Шесть лет спустя создали еще два объединения по экономическому и атомо-энергетическому сотрудничеству. Общеввропейский акт положил начало общему рынку, на котором товары, люди, капиталы и услуги могут передвигаться, не взирая на государственные



границы. Маастрихтский договор придал мощный импульс созданию европейской федерации на основе наднациональных организаций. Амстердамский договор очередная веха на пути тесного сочленения государств Европы.

Саммит ЕС в Нице в 2000 году продолжил работу с тех позиций, на которых в Амстердаме остановились на полпути. Прежде всего, обсудили институциональные реформы и расширение ЕС в восточном направлении. Предшествовавшая встрече в верхах межправительственная конференция началась под председательством Португалии в феврале 2000 года и завершилась в период председательствования в ЕС Франции осенью 2000 года. Саммит в Нице не был основательно подготовлен и носил более политический характер. На встрече в верхах солировали, главным образом, три крупнейших государства Евросоюза - Германии, Франции и Великобритании. Франции изо всех сил старалась сохранить и далее в евроструктурах паритетную позицию с Германией. Париж всячески стремился к тому, чтобы новые изменения в основных договорах ЕС принимались под французскую диктовку. Поэтому французы согласились практически со всеми требованиями Берлина. По настоянию Германии и с одобрения Франции в Ниццы значительно возросло влияние крупных государств на процесс принятия решений в ЕС.

Провозгласив готовность принять в Евросоюз в 2005 году новых членов из числа государств Восточной и Центральной Европы, саммит ЕС одновременно наметил новую встречу в верхах на 2004 год. Предполагается, что следующий евросоюзный саммит уточнит границы полномочий между членами и институтами ЕС, а также реформирует всю систему евросоюзных договоров, составляющих сейчас основу деятельности ЕС.

В результате соглашений, заключенных в Нице, появился очередной базовый договор ЕС, который подписали 26 февраля 2001 года и который государства-члены ЕС ратифицировали до конца 2002 года. Ратификацию договора, заключенного в Нице, можно рассматривать как предпосылку для расширения Европейского союза на восток. В преамбуле ясно говорится, что целью договора является подготовка институтов Европейского союза к предстоящему расширению. Эти цели конкретизированы в двух приложениях к договору: в «Протоколе расширения», в котором рассматриваются вопросы реформирования институтов ЕС, и в «Декларации расширения», в которой определяется распределение голосов и мест в Совете ЕС, Европарламенте, экономическом и социальном комитете, а также в региональных комитетах в случае увеличения членов ЕС до 27 государств.

Договор в Нице как хвалили, так и критиковали. Позитивный фактор - открытие пути к расширению Европейского союза. Среди негативных последствий чаще всего упоминается то обстоятельство, что в результате система распределения голосов в институтах ЕС стала более сложной. Не удалось достичь консенсуса по вопросу о численности и составе Европейской комиссии после расширения. Окончательное решение данного вопроса отложено на неопределенное будущее. Кроме того, некоторые государства-члены ЕС, особенно малые, обиделись на то, как председательствующий руководил работой конференции в Нице, активно стараясь повлиять на ее результаты в пользу крупных государств.

Саммит в Ницце продемонстрировал, что государства, которые отдают предпочтение интересам союза перед национальными, остаются в меньшинстве. Большинство государств стараются использовать членство в ЕС для защиты своих национальных интересов. Поэтому после встречи на высшем уровне в Ницце распространилось понимание, что существующие процедуры внесения изменений в договоры ЕС пережили свое время и в будущем их необходимо пересмотреть.

### **Хартия основных прав**

Наряду с вопросами реформы ЕС, саммит в Ницце приобрел историческое значение в сфере защиты прав человека. В Ницце была принята политическая декларация - Хартия основных прав. Предварительно хартию разработал специально для этого созданный конвент, куда вошли представители правительств и парламентов государств-членов ЕС, а также Европарламента и Европейской комиссии. Хартия состоит из преамбулы и семи частей, которые охватывают гражданские, политические, социальные и экономические права, а также права граждан Европейского союза.

Сама по себе хартия не формулирует новые права, а лишь кодифицирует имеющиеся в ЕС основные права и свободы. Можно сказать, что хартия представляет собой осовремененный вариант Европейской конвенции о правах и свободах человека. Если в будущем государства-члены ЕС решат придать хартии юридически обязывающий характер, то это, в соответствии со статьей 51 (2) хартии, не даст Европейскому союзу новых полномочий и не наложит на государства-члены ЕС новых обязанностей. Положения хартии адресованы институтам ЕС и государствам-членам союза лишь в той степени, насколько они применяют правовые акты Европейского союза.

Зачем нужна хартия? Решение о принятии хартии необходимо рассматривать, прежде всего, с точки зрения ее политического аспекта. В начальные годы формирования европейского сообщества в контексте доминировавшей тогда либеральной экономической политики правам человека не уделялось столь пристального внимания. С годами влияние ЕС постепенно расширялось на области, которые выходили за рамки экономического сотрудничества. Целью разработки хартии было стремление подчеркнуть основные права граждан Европы в политическом и экономическом измерении Европейского союза. К настоящему времени в своем развитии ЕС достиг такой стадии, когда возникла необходимость в принятии основополагающего документа, который сделал бы более понятными для граждан ЕС их основные права. Принятие хартии и превращение ее в будущем в юридически обязывающий документ четко демонстрирует гражданам ЕС, что Европейский союз создан на принципах правового государства и уважения основных свобод и прав человека и что вопрос повышения уровня благосостояния граждан занимает в союзе важное место.

Кроме того, принятие хартии можно рассматривать как первый шаг в направлении выработки конституции Европы, поскольку каталог прав человека составляет важную часть конституции любого национального государства. Независимо от того, какую форму в будущем примет Европейский союз,

получится ли из него конфедерация, федерация или что-то другое, невозможно игнорировать тематику прав человека в конституционном акте ЕС.

Наряду с фактом принятия хартии необходимо особо отметить и методы ее разработки. Для выработки проекта хартии впервые в истории ЕС было создано специальное собрание - конвент. По сравнению с межправительственными конференциями работа конвента характеризовалась большей демократичностью и открытостью. Свои мнения могли высказать как представители третьего сектора, так и государств-кандидатов.

## **Дебаты о будущем Европейского союза**

Договор, заключенный в Ницце можно считать достижением федералистов, поскольку встреча на высшем уровне в Ницце в качестве одного из дополнений к договору приняла декларацию о будущем Европейского союза, открывшей путь к принятию конституции ЕС. В декларации акцентированы четыре вопроса, на которых должна сосредоточиться запланированная на 2004 год межправительственная конференция: разделение полномочий между Европейским союзом и государствами-членами ЕС; роль национальных парламентов в процессе принятия решений в ЕС; возможности упрощения основополагающих договоров ЕС; юридический статус хартии основных прав.

Согласно декларации, целью обсуждения не должно стать лишь определение направлений дальнейшего институционального развития ЕС. Дискуссия должна вестись в более широком контексте: в каких направлениях надо реформировать ЕС, чтобы он наилучшим образом отвечал ожиданиям граждан Европы и наиболее доходчиво демонстрировал свои цели как Европе, так и всему миру.

С момента зарождения ЕС в академических кругах обсуждались различные теории, касавшиеся сущности ЕС. Суть этих обсуждений заключается во всеобъемлющем осмыслении происшедшего и происходящего, а также в определении наиболее эффективных направлений развития ЕС в будущем. Каждое расширение союза вызывает живой обмен мнениями о необходимости углубления интеграции. И по поводу предстоящего расширения на восток в ЕС спорят годами. Обмен мнениями вышел на политический уровень 12 мая 2000 года. Тогда министр иностранных дел Германии Йошка Фишер выступил на коллоквиуме в Берлинском университете имени Гумбольта «Quo vadis, Euroopa?» с речью «От сообщества государств к федерализму - идеи об окончательной цели европейской интеграции», в которой он предложил свое виденье дальнейшего институционального построения ЕС.

Во второй половине 2001 года, в качестве председательствующего в ЕС, Бельгия представила саммиту ЕС, проходившему 14-15 декабря 2001 года в Лейкене декларацию о будущем Европы, в которой содержались выводы прошедших до этого дискуссий. Данная декларация состоит из трех частей: в первой резюмируются достижения и промахи ЕС, во второй выделяются конкретные вопросы, на которые в ходе дебатов надо найти ответы, в третьей определяются состав конвента будущего Европы и принципы его работы.

В декларации подтверждается главное достижения, предложенное Европейским союзом своим народам в течение полстолетия существования, - мир и рост материального благосостояния. К настоящему моменту союз достиг поворотного пункта в своей истории - впереди объединение Европы, которое должно устранить искусственное разделение континента, возникшее после второй мировой войны. Также перед союзом стоят две ключевые задачи:

1. Союз надо приблизить к насущным потребностям его гражданам. Люди поддерживают цели ЕС, но часто им трудно разглядеть связь между повседневной деятельностью и долгосрочными целями ЕС. С одной стороны, союз надо сделать более открытым и понятным. С другой, необходимо обеспечить гражданам чувство защищенности. Они должны ощущать, что ЕС занимается решением важных для них проблем: борьба с международной преступностью, нелегальной миграцией, безработицей и бедностью, загрязнением окружающей среды.

2. Какой должна быть роль ЕС в современном мире, в эпоху глобализации? Должна ли объединенная Европа играть руководящую роль в мире, выполняя функции стабилизации системы международных отношений? Каков должен быть вклад ЕС в борьбу с насилием и международным терроризмом?

### **Состав конвента**

Президентом конвента назначили бывшего президента Франции Валерии Жискар Дэстена, а вице-президентами - бывшего премьер-министра Бельгии Jean-Luc Dehaene и бывшего президента Италии Giulian Amato. В состав конвента входят пятнадцать представителей правительств государств-членов ЕС; тридцать представителей национальных парламентов - по два от каждого государства-члена ЕС; два представителя Европейской комиссии; шестнадцать представителей Европарламента. Членов конвента могут замещать только их замещающие члены. В качестве наблюдателей в работе конвента участвуют представители ряда комитетов Европейской комиссии и европейский омбудсмен, а также представители государств-кандидатов на вступление в ЕС по тому же принципу: один от правительства, два - от парламента.

### **Порядок работы конвента**

Торжественное первое заседание конвента состоялось 28 февраля 2002 года в Брюсселе. На основе публичных дебатов президент конвента готовил материалы заседания. В работе конвента выделялись три фазы: изложение различных идей, их анализ, выработка предложений по изменениям основополагающих договоров ЕС. По итогам работы конвент сформулировал позиции по ключевым для Европейского союза темам. Результаты работы были представлены саммиту ЕС в июне 2003 года.

# Восточная политика Европейского Союза

## Падение Берлинской стены

К осени 1988 года стало ясно, что Советский Союз не поддерживает больше с помощью военной силы коммунистические правительства в Восточной Европе. Первой на путь демократических преобразований встала Польша. Затем разрушили символ раздела на Запад и Восток - Берлинскую стену. Советский лидер Михаил Горбачев выразил готовность на двухуровневое сближение с европейским сообществом, что подразумевало заключение рамочного политического договора и торговых соглашений отдельно с каждой из стран европейского сообщества. Первыми из восточно-европейских государств договоры о торговле и сотрудничестве с европейским сообществом подписали Венгрия (сентябрь 1988 г.) и Чехословакия (декабрь 1988 г.). У Польши и Советского Союза аналогичные договоры появились годом позже. В июле 1989 года в Париже семь индустриально развитых стран решили оказать финансовую и экономическую помощь Польше и Венгрии, дальше других социалистических стран продвинувшихся в сторону рыночной экономики. Поступление и распределение помощи из 24-х индустриально развитых стран координировала Европейская Комиссия. Данная программа помощи получила наименование Phare (англ. Poland and Hungary Aid for restructuring of the Economy). В мае 1990 года программу Phare расширили на все государства Восточной и Центральной Европы. Уже в 1989 году были сокращены ограничения, установленные на экспорт в Восточную Европу высоких технологий. Для финансирования переходных экономик в бывших соцстранах учредили Европейский банк реконструкции и развития (англ. European Bank for Reconstruction and Development - EBRD). К весне 1991 года европейское сообщество заключило договоры о торговле и сотрудничестве с Болгарией и Румынией.

Таким образом, большинство государств Восточной Европы в развитии отношений с европейским сообществом продвинулись значительно дальше, чем все еще остававшиеся оккупированными балтийские страны. Даже информация о развитии отношений между европейским сообществом и Восточной Европой поступала в Эстонию с запозданием.

Эстония, Латвия и Литва до осени 1991 года боролись за то, чтобы государства и межгосударственные союзы признали их партнерами. Поэтому даже знаки простого внимания со стороны любой из международных организаций являлись важными достижениями. В январе 1989 года Европарламент принял резолюцию по ситуации в Балтии. Принимая во внимание собранные в поддержку независимости балтийских государств четыре миллиона подписей и декларацию о независимости, принятую в Эстонии 16 ноября 1988 года, Европарламент обратился к руководству СССР с просьбой учитывать массовое волеизъявление к расширению государственной независимости балтийских стран. Кроме того, депутаты Европарламента выразили поддержку приданию эстонскому, латышскому и литовскому языкам статуса государственных языков.

Демократические выборы в верховные советы весной 1990 года и нарастание в Балтии противостояния Москве способствовали активизации контактов европейских организаций с Балтией. Ситуация в балтийских странах стала темой обсуждений на европейских межправительственных встречах. 21 апреля 1990 года на своей встрече в Дублине министры иностранных дел государств европейского сообщества выразили серьезную обеспокоенность в связи с экономическими санкциями, введенными Москвой против Литвы, но не смогли договориться о возможных контрмерах со стороны европейского сообщества.

Отношение и внимание европейского сообщества к Балтии вплоть до восстановления их независимости в значительной мере зависели от шагов Москвы. После каждой демонстрации силы центральными властями Советского Союза возрастала поддержка балтийских государств со стороны европейского сообщества. После каждой акции насилия Москвы увеличивалась численность сочувствующих Эстонии, Латвии и Литве как в Европарламенте, так и в совете министров европейского сообщества.

Во время январских событий 1991 года, когда советские бронетранспортеры убили возле вильнюсской телебашни четырнадцать человек, министры иностранных дел государств европейского сообщества неоднократно обращались к Москве с просьбами найти мирное решение для законных устремлений балтийских стран и угрожали прервать сотрудничество с Советским Союзом в случае продолжения насилия. При поддержке Европарламента было приостановлено оказание СССР технической помощи в размере 60 миллионов долларов и предоставление кредитных гарантий, объем которых доходил до 700 миллионов долларов. Однако эти меры были введены только на один месяц. По рекомендации Европейской Комиссии, европейское сообщество продолжило оказывать Советскому Союзу медицинскую и продовольственную помощь.

Следует отметить, что Совет Европы посчитал заявления, сделанные в январе 1991 года Европарламентом и министрами иностранных дел европейского сообщества в поддержку Балтии, непропорционально резкими. В конце января 1991 года от имени Парламентской Ассамблеи Совета Европы представитель Турции критиковал европейское сообщество за двуличность. Он напомнил, что когда в январе 1990 года в ходе применения Москвой военной силы в Азербайджане погибло 150 человек, то реакция европейских государств была минимальной, а Европарламент и Парламентская Ассамблея Совета Европы вообще не отреагировали на кровавые события в Баку.

Несмотря на снисходительное отношение к возглавляемому Горбачевым Советскому Союзу, Совет Европы был единственной общеевропейской межгосударственной организацией, которая пригласила участвовать в работе одного из своих органов в качестве равноправных партнеров представителей балтийских стран еще до восстановления их независимости. В марте 1991 года представители органов местного самоуправления Эстонии, Латвии и Литвы участвовали в работе постоянной конференции органов муниципальной власти Европы. В марте 1991 года после прошедших в балтийских странах референдумов в поддержку независимости Парламентская Ассамблея Совета Европы обсуждала вопрос о предоставлении Эстонии, Латвии и Литве статусов особых гостей, но все же решила не делать этого.

## Восстановление независимости балтийских стран

Когда в августе 1991 года в Москве провалилась попытка консерваторов-коммунистов прорваться к власти, первыми независимость балтийских стран признали Исландия и Российская Федерация. Государства европейского сообщества единогласно решили признать независимость балтийских стран 26 августа, не дожидаясь прояснения позиции Советского Союза. До совместного решения европейского сообщества дипломатические отношения с Эстонией, Латвией и Литвой успела установить лишь Дания, которую позже за это соло в Брюсселе даже покритиковали. После решения европейского сообщества поступившее 6 сентября признание независимости балтийских стран со стороны Советского Союза уже не было столь важным. В Европе возникла даже конкуренция по быстрому установлению дипломатических отношений с Эстонией, Латвией и Литвой. Министр иностранных дел Норвегии заметил по этому поводу, что на встречу с министрами иностранных дел балтийских стран выстроилась «длинная очередь».

Несмотря на волну дипломатического признания балтийских стран, экономические круги Европы критически оценивали способность новых государств к независимому существованию. Представители Европейской Комиссии говорили о необходимости оказания Эстонии, Латвии и Литве помощи в размере нескольких миллиардов экю. Кстати, эти деньги до сих пор так и не получены. Действительно, вначале отношения европейского сообщества с балтийскими странами крутились вокруг оказания срочной и продовольственной помощи. По решению общеевропейского саммита, в первой половине 1992 года в Эстонию было направлено 6 000 тонн муки из Франции, 10 000 тонн ржи из Дании и 25 000 тонн перловки из Германии. Эстония также получила еще 2 000 тонн зерновых и 60 000 тонн муки из центральных фондов европейского сообщества. Всего из Западной Европы в Эстонию поступило срочной помощи на сумму примерно в 30 миллиардов экю, что было на 15 миллионов меньше, чем планировалось.

В конце 1991 года Эстонию включили в программу Phare. После чего со второй половине 1992 года помощь Западной Европы сфокусировалась на программах консультирования и обучения, а позже на проведении инфраструктурных преобразований.

В начале 1992 года начались переговоры о заключении договора об экономическом сотрудничестве между Эстонией и европейским сообществом. В ходе переговоров выявились острые разногласия по сельскохозяйственным вопросам. По эстонским СМИ прошла серия материалов о желании Европейской Комиссии согласовать условия приватизации сельскохозяйственных предприятий Эстонии. Несмотря на выявившиеся проблемы, договор о торговле и сотрудничестве между европейским сообществом и балтийскими государствами был подписан 17 мая 1992 года. Договор, обеспечивший беспоплатный доступ на европейский рынок промышленной продукции и полуфабрикатов из Балтии вступил в силу с Латвией и Литвой в феврале 1993 года, а с Эстонией месяц спустя. Европарламент отложил ратификацию договора с Эстонией на месяц, так как был обеспокоен положением русского меньшинства.

Заключение договора о торговле и сотрудничестве не означало, что балтийские государства в своих связях с Европой догнали другие восточно-европейские страны. Еще в июле 1991 года страны ЕС решили заключить с Польшей, Венгрией, Чехией, Словакией, Румынией и Болгарией более всеохватывающие договоры об ассоциированном членстве, которые были подписаны в 1993 году и вступили в силу с Польшей и Венгрией в начале 1994 года, а с остальными государствами - в 1995 году. По своему содержанию договор с балтийскими государствами был даже более “тощим”, чем заключенный в 1990 году аналогичный договор с Советским Союзом.

В отличие от восточно-европейских государств, до 1994 года Эстония не достигла такой стадии развития, на которой первостепенными вопросами ее внешней политики стали бы внешнеэкономические связи и присоединение к ЕС. Первой международной политической организацией, членом которой Эстония стала 10 сентября 1991 года была ОБСЕ. Неделю спустя, 17 сентября, Эстония вступила в Организацию Объединенных Наций (англ. United Nations Organization). В следующем, 1992 году, по словам министра иностранных дел Тривими Веллисте, важнейшей целью эстонской внешней политики было вступление в Совет Европы. Перспективы вступления в Европейский Союз тогда еще оставались на заднем плане. Состав членов ОБСЕ и ООН был и остается довольно разношерстным. Принятие в Совет Европы означало бы для Эстонии вступление в круг европейских государств, руководствующихся в своей деятельности развитыми общественно-политическими и социально-экономическими нормами. По образному выражению некоторых эстонских политиков, принятие в Совета Европы 14 мая 1993 года означало присвоение Эстонии “знака качества”.

Отношения между европейским сообществом и Эстонией в первые годы эстонской независимости осложняло взаимное недоверие. Часть эстонских политиков не хотела обменять совсем недавно дорогой ценой завоеванную независимость на Соединенные Штаты Европы.

После падения Берлинской стены высокопоставленные представители европейского сообщества много и подробно говорили о необходимости поддержки восточно-европейских стран. Однако, в действительности европейские государства не были готовы к масштабным акциям на этом направлении. Некоторые журналисты сравнивали предназначенную для Восточной Европы программу Phare с планом Маршала. Но на практике программа Phare не могла компенсировать убытки, которые восточно-европейские страны несли из-за неравноценного товарообмена с Западной Европой. В начале 1990-х годов западно-европейские страны переживали экономический спад, для преодоления негативных последствий которого они активно использовали возможность резко увеличить свой товарный экспорт в бывшие коммунистические страны.

Значительное позитивное сальдо в товарообороте с Восточной Европой помогло западно-европейским странам предотвратить нарастание кризисных тенденций в своей экономике. Европейское сообщество почти не реагировало на предостережения о возможной возрастающей экономической миграции из бывших социалистических стран. С целью предотвращения вероятного наплыва “кочевников” из Восточной Европы наиболее дальновидные



европейские политики рекомендовали открыть рынок европейского сообщества для восточно-европейских товаров. “Мы должны принять или их (восточно-европейские) товары, или их людей,” - сказал министр иностранных дел Великобритании Дуглас Херд, выступая в ноябре 1993 года в университете Болоньи. Заявления англичан, предпочитавших расширению ЕС на восток развитие сотрудничества с восточно-европейскими государствами, не имели последствий. Восточно-европейцам оставалось лишь надеяться на выправление положения после принятия восточно-европейских стран в члены европейского сообщества. Страны европейского сообщества экспортировали в Восточную Европу значительно больше товаров, чем импортировали оттуда. Тем не менее, западно-европейские государства старательно защищали свои рынки сельскохозяйственной и текстильной продукции и жестко реагировали на любые попытки восточно-европейских государств добиться равноправной торговли. Например, осенью 1997 года Чехия ввела таможенные пошлины на ввоз яблок из стран европейского сообщества, реакция которого была мгновенной. Для усмирения Чехии западно-европейские страны установили дополнительно таможенные пошлины более, чем на десять наименований товаров чешской сельскохозяйственной и промышленной продукции. Правительство Чехии быстро сообразило, что в такой конкуренции ему не выстоять и отменило свои пошлины. А европейское сообщество тянуло еще несколько месяцев с отменой таможенных санкций против Чехии.

На саммите ЕС в Копенгагене в июне 1993 года были сформулированы критерии отбора государств-кандидатов на членство в Евросоюзе. На копенгагенской встрече в верхах было еще раз подтверждено, что восточно-европейские государства, заключившие договоры об ассоциированном членстве, при желании могут вступить в ЕС. Для этого они должны соответствовать трем критериям:

1. Институциональная стабильность, функционирование правового государства и уважение прав меньшинств.
2. Функционирующая финансовая система и наличие рыночной экономики, которая бы обуславливала способность государств-кандидатов успешно вписаться в условия рыночной конкуренции на внутреннем рынке ЕС.
3. Государства-кандидаты должны быть способны взять на себя обязательства, вытекающие из членства в ЕС, а также разделять политические и экономические цели ЕС.

На встрече в Копенгагене отмечалось, что расширение ЕС не должно ослабить способность Евросоюза к более тесной внутренней интеграции.

Позже по копенгагенским критериям Европейская Комиссия оценивала степень готовности восточно-европейских государств к членству в ЕС. Казалось, все предельно ясно. Однако, в последующие годы процесс расширения ЕС на восток породил много проблем и неясных вопросов. После того, как единая европейская валютно-финансовая система ощутила первые потрясения в западно-европейских столицах начали говорить о “многослойном” ЕС. При этом, подразумевалось, что эту “многослойность” надо учитывать при расширении Евросоюза на восток.

По сравнению с другими странами Восточной Европы балтийские государства неожиданно оказались в несколько исключительном положении в связи с намерением Швеции и Финляндии стать полноправными членами Европейского Союза. Дело в том, что членам ЕС не полагаются “самостоятельные” внешнеторговые договоры. А Финляндия и Швеция непременно хотели сохранить договоры о свободной торговле с балтийскими странами. Поэтому в начале 1994 года Европейская Комиссия сделала Эстонии, Латвии и Литве предложение о заключении с Европейским Союзом договоров о свободной торговле. У других восточно-европейских стран в то время таких договоров с ЕС не было.

Желание финнов и шведов сохранить свободную торговлю с балтийскими странами заставило Брюссель пошевелиться. Преимущество договоров о свободной торговле в том, что государства-члены ЕС не должны их ратифицировать. Для их вступления в силу достаточно одобрения Европейской Комиссии, обладающей в вопросах внешней торговли особыми полномочиями. Заключенные с государствами-кандидатами договоры об ассоциированном членстве в ЕС, напротив, требуют ратификации парламентами государств-членов Евросоюза. Представлялось маловероятным, что договоры об ассоциированном членстве с балтийскими государствами удастся ратифицировать к 1 января 1995 года. Именно к этому сроку вступающие в ЕС Финляндия и Швеция должны были аннулировать все свои ранее заключенные внешнеторговые договоры.

В Эстонии все же преобладали чересчур радужные настроения по поводу политически малозначимого договора о свободной торговле. Например, для квот на импорт в Европу свинины запросили 3 000 тонн, что превышало квоты, обещанные ЕС Польше, которая в двадцать раз больше Эстонии. И для молочной продукции запрашивали нереалистичные квоты.

Сверхоптимистичные надежды на свободную торговлю с ЕС обуславливались экономическими успехами Эстонии и международным признанием ее прогресса в других сферах. Под давлением США, Евросоюза и северных стран в августе 1994 года Россия вывела свои войска из Эстонии, что еще больше укрепило независимость эстонского государства. В мае 1994 года Эстония стала ассоциированным партнером WEU, что рассматривалось в Таллинне как важная веха на пути страны в Евросоюз. Еще более заметными были достижения Эстонии в реформировании экономики, создававшими для евроинтеграции благоприятные предпосылки. В середине 1991 года Эдгар Сависаар поставил перед своим правительством задачу достичь в течение пяти-семи лет “нормальной рыночной структуры” с паритетным соотношением в экономике Эстонии восточного и западного рынков. К 1994 году эта цель была превзойдена. “Не является невозможным представить Эстонию членом ЕС уже к концу нынешнего столетия,” - сказал министр иностранных дел Юри Луйк, выступая 17 февраля 1994 года в Рийгигогу.

## Новые договоры с ЕС

Возрастающая вера в свой успех и ускорение процесса расширения ЕС прибавили Эстонии целеустремленности и уверенности. Договор о свободной торговле с Европейским Союзом был подписан 18 июля 1994 года, несмотря на выявившиеся в ходе его подготовки разногласия. 7 декабря 1994 года Рийгикогу ратифицировал договор о свободной торговле, который вступил в силу с 1 января 1995 года. Эстония стала единственной восточно-европейской страной, не попросившей у ЕС переходного периода для вступления договора в силу. В этом не было необходимости, поскольку уже были проведены рыночные реформы, создавшие условия для свободной торговли. Надеясь извлечь как экономическую, так и внешнеполитическую выгоду из либеральной торговой политики, Таллинн не считал нужным вводить ни таможенные пошлины, ни меры по защите внутреннего рынка от импортных товаров. Заключая договоры об ассоциированном членстве с ЕС, Латвия и Литва оговорили необходимость переходных периодов, соответственно, в четыре и пять лет, до распространения принципов свободной торговли на промышленную продукцию. В отличие от Эстонии, Латвия и Литва также ввели некоторые ограничения на ввоз сельскохозяйственной и рыбной продукции. Это было в некотором смысле ответными мерами на действия ЕС, защищающего евросоюзный рынок как всевозможными ограничениями, так и таможенными пошлинами.

В 1995 году сотрудничество между ЕС и Эстонией развивалось ускоренными темпами, что обуславливалось возрастанием интереса Брюсселя к региону Балтийского моря после вступления в Евросоюз Финляндии и Швеции. Европейская Комиссия активно контактировала с Советом стран Балтийского моря, объединяющего девять прибалтийских стран, Исландию и Норвегию, с момента его учреждения в марте 1992 года. Но лишь с лета 1995 года Европейский Союз выработал свою балтийскую стратегию. Появилась надежда, что проекты регионального сотрудничества получат поддержку, в том числе и финансовую, из Брюсселя. Уже с 1992 года Эстония имела своего представителя в ранге посла при европейском сообществе. Однако Европейская Комиссия контактировала с Таллином через свое представительство в Стокгольме. В конце 1995 года представительство Европейской Комиссии было открыто в Таллинне.

Ставший весной 1995 года премьер-министром, Тийт Вяхи учредил в правительстве пост евроминистра и подписал 27 ноября того же года заявление Эстонии о желании вступить в ЕС. Кроме этого, правительство Вяхи установило новый порядок координации деятельности по подготовке Эстонии к вступлению в ЕС. Так, в январе 1996 года были созданы ряд структур (межминистерская комиссия по интеграции, бюро евроинтеграции и т.п.), призванные координировать усилия различных министерств и ведомств на евроинтеграционном направлении. Центральное место во внутригосударственной подготовительной работе к объединению с ЕС принадлежит действующему при Госканцелярии Бюро по евроинтеграции. Бюро составляет правительственную программу действий по подготовке к вступлению в ЕС и следит за тем, чтобы представляемые на рассмотрение в Рийгикогу законопроекты соответствовали нормам, требованиям и политике Европейского Союза. Для распространения информации о ЕС и организации

обучения по евросоюзной тематике из Бюро по евроинтеграции в конце 1998 года отпочковался Инфосекретариат Европейского Союза при Госканцелярии.

Еще до вступления в силу договора о свободной торговле Эстония начала с Европейским Союзом переговоры о заключении договора об ассоциированном членстве в ЕС, который был подписан 12 июня 1995 года. Договор об ассоциированном членстве включил большую часть положений из договора о свободной торговле. По обоим договорам, на пути экспорта эстонской промышленной продукции в Европу не должно быть ни таможенных, ни других подобных ограничений. Однако, экспорту эстонских товаров в страны ЕС до сих пор препятствуют всевозможные внетамженные барьеры. Их устранение зависит от последовательного совершенствования эстонского законодательства и дальнейших переговоров с Европейским Союзом.

Договор об ассоциированном членстве регулирует двусторонние отношения между Эстонией и Евросоюзом до полноправного членства Эстонии в ЕС. В договоре четко сформулирована цель Эстонии - вступление в Евросоюз. Подчеркивается уважение демократических принципов, необходимость соблюдения прав человека и меньшинств. В договоре есть соответствующая оговорка в отношении соблюдения прав человека, позволяющая приостановить действие договора без предварительных консультаций. Также в договоре содержится обязательство Эстонии привести свое внутреннее законодательство в соответствие с юридически-правовыми нормами и требованиями Европейского Союза.

По сравнению с договором о свободной торговле, в договор об ассоциированном членстве добавлены положения о политическом, экологическом и культурном сотрудничестве, а также о совместной борьбе с преступностью. Зафиксированная в договоре возможность проведения политических консультаций может показаться малозначительным стандартным словосочетанием. Однако не стоит недооценивать значения политических консультаций между Эстонией и Евросоюзом.

Особое значение при подготовке страны-кандидата к вступлению в ЕС отводится унификации внутреннего законодательства с юридически-правовыми нормами Евросоюза. Свообразным ориентиром для государств-кандидатов в этом деле стала т.н. предобъединительная стратегия, одобренная Европейским Союзом в Эссене в декабре 1994 года. На основе этой стратегии в начале 1995 года Европейская Комиссия составила т.н. Белую книгу, посвященную подготовке государств-кандидатов к интеграции в общеевропейские структуры ЕС. В последние десятилетия в ЕС каждые два года составляются всевозможные Белые книги (англ. White Paper) по самой разнообразной тематике. Предназначенный для восточно-европейских государств анализ трактовал основные правовые акты ЕС через экономическую призму, разъяснял порядок их применения и содержал рекомендации по приоритетности принятия тех или иных законов. В стиле свойственном проектам ЕС последних лет в Белой книге подчеркивалось, что унификация внутреннего и евросоюзного законодательств не является самоцелью, а должна служить интересам большинства населения восточно-европейских стран. "Единый рынок... является важнейшим средством сбалансированного и постоянного экономического роста, достижения высокой

занятости и социальных стандартов, улучшения условий и качества жизни...” - указывается в Белой книге.

Рийгикогу единогласно ратифицировал договор об ассоциированном членстве в ЕС 1 августа 1995 года на специально созванном для этого чрезвычайном заседании. Европарламент ратифицировал договор 15 ноября 1995 года. Парламентарии некоторых стран (во главе с Францией) считают договоры об ассоциированном членстве второ- или даже третьестепенными вопросами. Поэтому период ратификации договора об ассоциированном членстве Эстонии в ЕС растянулся почти на три года. Договор вступил в силу только 1 февраля 1998 года. Несмотря на это, к балтийским государствам относились все-таки уже как к ассоциированным партнерам, привлекая к участию в аналитических политических диалогах по вопросам развития и расширения ЕС еще до ратификации договора об ассоциированном членстве.

В декабре 1995 года саммит ЕС в Мадриде принял решение о том, что переговоры о расширении Евросоюза с государствами-кандидатами начнутся через шесть месяцев после межправительственной конференции по теме институционального реформирования ЕС, то есть на переломе 1997/98 годов. К началу 1997 года должно было стать более-менее ясно, как будут вестись переговоры и какие из государств-кандидатов будут приглашены к участию в них.

### **Эстония - экономический тигр**

Для выяснения готовности государств-кандидатов к вступлению в ЕС Европейская Комиссия разослала весной 1996 года многостраничные опросники с просьбой разъяснить политическое, экономическое и экологическое положение в государствах-кандидатах. 26 июля 1996 года Эстония и еще девять восточно-европейских стран представили Европейской Комиссии заполненные опросники. На основе опросников Европейская Комиссия начала составлять свое мнение или же *avis* по готовности каждого из государств-кандидатов к членству в ЕС.

Скандинавские государства опасались, что при оценке государств-кандидатов Европейская Комиссия не будет исходить из вышеупомянутого опросника и результатов других независимых исследований. Скандинавы не исключали вероятность того, что геополитические проблемы, обусловленные близостью России, могут стать причиной более критичного отношения Европейской Комиссии к Эстонии, Латвии и Литве, чем к другим государствам-кандидатам из Восточной Европы. Поэтому уже на саммите в Мадриде представители Швеции, Финляндии и Дании подчеркивали необходимость непредвзятой оценки состояния государств-кандидатов. В Эстонии разделяли беспокойство скандинавов, поэтому т.н. объективность критериев стала в этот период девизом эстонской внешней политики. При каждом удобном случае эстонские политики и дипломаты подчеркивали, что Европейская Комиссия должна учитывать показатели реального развития государств-кандидатов, а не внешнеполитические предпочтения влиятельных государств-членов ЕС или же геополитические расчеты. “Экономически Эстония может принадлежать к числу первых новых членов Евросоюза, но по геополитическим причинам нас

могут оставить за дверями Брюсселя, вне пределов первого круга,” - говорил президент Леннарт Мери.

До 1998 года вера в экономические успехи Эстонии оставалась непоколебимой. Эстонские политики подчеркивали, что бюджетная политика Эстонии даже более успешна, чем в некоторых государствах-членах ЕС. “Эстония могла бы быть в первой волне государств, объединяющихся с ЕС. Если ориентироваться на критерии Мадридского саммита, то по некоторым показателям - таким, как дефицит бюджета и величина внешнего долга, Эстония уже сейчас соответствует предъявленным требованиям. По показателям инфляции мы находимся довольно далеко от этих критериев,” - говорил министр финансов Март Опманн. Для повышения эффективности разъяснительной работы по реальному положению дел Эстония увеличила количество своих посольств в государствах Европейского Союза с восьми до четырнадцати, открыв дипломатические представительства во всех странах ЕС, кроме Люксембурга.

Опасаясь все же превалирования геополитических расчетов, Эстония вместе с северо-европейскими странами, а также Латвией и Литвой в начале 1996 года потребовала, чтобы переговоры о расширении ЕС начались бы со всеми государствами-кандидатами одновременно, а очередность вступления государств-кандидатов в ЕС выяснялась бы уже в ходе переговоров. Однако, в конце июня 1997 года Эстония впервые отказалась от требования начала одновременных переговоров со всеми государствами-кандидатами. К слову сказать, в международной журналистике эти переговоры успели охарактеризовать словом “регата”. Премьер-министр Эстонии, выступая на саммите ЕС в Амстердаме, сказал: “У нас есть основания полагать, что мнение Европейской Комиссии в отношении Эстонии положительно. Дипломаты Европейского Союза на это намекали. Нет причины бесконечно придерживаться позиции, что переговоры надо начинать со всем государствами-кандидатами одновременно, особенно если наиболее влиятельные государства Европы против такого подхода.”

В июне 1996 года правительство Эстонии подготовило первую программу действий по объединению с ЕС. Эта программа была ответом на упоминавшуюся выше Белую книгу. Программа предусматривала принятие в Рийгикогу в течение года 406 евросоюзных правовых актов. Хотя всего в ЕС более 20 000 актов, наиболее важных среди них - только 200. Именно эти правовые акты государства-кандидаты должны ввести в свои законодательства накануне присоединения к ЕС. Надо сказать, что план принятия за год 406 евросоюзных правовых актов был чересчур амбициозным. Правительство не смогло претворить в жизнь даже пятой части из намеченного. “Необходимо отметить, что в Эстонии трудный момент состоит не столько в том, чтобы гармонизировать имеющиеся законодательные акты, сколько в том, чтобы принять до сих пор отсутствующие законодательные акты, которые бы отвечали всем предъявляемым условиям,” - объяснил ситуацию министр финансов Опманн. Другими словами, в отличие от восточно-европейских государств, в Эстонии надо было не столько изменять законы, сколько принимать новые. Технически это требовало больше времени, но политически было более выгодно и удобно.

Постепенно деятельность по вступлению в Европейский Союз стала главной целью внутренней и внешней политики Эстонии. Одним из естественных следствий этого стала более четкая самоорганизация эстонских евроскептиков. В декабре 1994 года Партия будущего Эстонии сообщила о планах своего противодействия объединению Эстонии с ЕС. Помимо Партии будущего против Евросоюза выступили также Объединение правопреемных собственников, просуществовавшие короткое время Южно-эстонская партия граждан и Партия прогресса, а также учрежденная в конце 1998 года Христианско-народная партия Эстонии. В 2000 году о своем противостоянии полному членству Эстонии в ЕС сообщила представленная в Рийгикогу Демократическая партия труда Эстонии, по мнению которой для Эстонии достаточно статуса ассоциированного члена ЕС.

Влияние евроспектиков на евроинтеграционные действия правительства почти не ощущалось. Эстонские евроскептики так и не смогли объединиться и самоорганизоваться в серьезное политическое движение. Преобладающее большинство представленных в Рийгикогу политических партий поддерживает вступление Эстонии в ЕС. Именно поэтому евроскептицизм не оказал существенного воздействия на деятельность кабинета министров. Правительство и Рийгикогу придерживаются позиции, что объединение с ЕС является единственно возможным внешнеполитическим направлением Эстонии. Альтернативой Евросоюзу является сближение с собранным вокруг России Содружеством независимых государств (СНГ) или нахождение вне обоих союзов. Первого граждане Эстонии явно не желают, а второе в силу ограниченности ресурсов страны трудно претворимо.

### **Напряженное ожидание**

Весной-летом 1997 года взаимоотношения между Эстонией и Европейским Союзом складывались нервно и противоречиво. Стало ясно, что Евросоюз не начнет переговоры об объединении со всеми государствами-кандидатами сразу. Среди кандидатов будет проведен какой-то предварительный отбор. В феврале 1997 года в Париже президент Франции Жак Ширак сказал президенту Леннарту Мери, что в первый круг переговоров попадают Эстония, Польша, Венгрия, Чехия, Словакия и может быть еще некоторые государства. Полной уверенности в этом однако не было. Журналист Райво Пальмару, ставший позже советником премьер-министра Марта Сийманна, написал в мае 1997 года, что канцлер Германии Гельмут Коль назвал наиболее вероятных новых членов ЕС - Польша, Чехия, Венгрия. Вопрос оставался открытым. Не внес ясности и визит в Таллинн в апреле 1997 года Ханс ван ден Брука, члена Европейской Комиссии, отвечающего за связи с восточно-европейскими странами. Брук похвалил Эстонию за успешное реформирование экономики, назвав это наибольшим плюсом в сравнении с другими государствами-кандидатами. Однако, в качестве серьезной проблемы он отметил слабость государственной системы управления Эстонии и медленные темпы гармонизации эстонского законодательства с евросоюзным. После визита Брука газета "Ээсти Пяэвалехт" писала, что из-за плохой работы служб правопорядка Эстония находится лишь в третьей группе государств-кандидатов на членство в ЕС. "Службы внутригосударственной безопасности Эстонии - полиция и таможня - подверглись жесткой критике со стороны ЕС. А

здесь и действительно нечем особенно похвастаться, поскольку по количеству убийств мы занимаем четвертое место среди цивилизованных государств,” - заявила член комиссии Рийгикогу по международным делам Кристийна Оюланд в конце мая 1997 года.

Через несколько дней после критики со страниц “Ээсти Пяэвалехт” Сийманн уволил министра внутренних дел Рийво Синиярва и упразднил пост евроминистра, заявив, что самолично будет руководить подготовкой Эстонии к вступлению в ЕС.

Напряжение вокруг начала переговоров о расширении ЕС достигло апогея в июне-июле 1997 года. “Мы всегда учитывали возможность, что Эстония не попадет в первый круг переговоров по расширению ЕС,” - сказал министр иностранных дел Тоомас-Хендрик Ильвес в июне в Рийгикогу. По предложению председателя Умеренных Андреса Таранда, Рийгикогу собрался на чрезвычайное летнее заседание с целью ускорить гармонизацию эстонских законов с законодательством ЕС. Такие же действия предпринял и парламент Словении. Литовский премьер-министр Гедиминас Вагнориус, предпринимавший последние потуги по выведению Литвы в первый круг евросоюзных переговоров, высчитал, что решения Амстердамского саммита ЕС позволяют принять в Евросоюз лишь пять новых членов до того, как увеличится численность членов Европейской Комиссии. В интервью агентству новостей BNS Вагнориус предложил добиваться введения в состав Европейской Комиссии ротируемого члена от балтийских государств. Это позволило бы ввести в первый круг переговоров с ЕС больше кандидатов, в том числе и Литву.

### **Выдвижение Эстонии**

Когда 16 июля 1997 года Европейская Комиссия объявила в Страсбурге перед Европарламентом о своем желании начать переговоры о вступлении в ЕС с Эстонией, Польшей, Венгрией, Чехией, Словенией и Кипром, то в Латвии и Литве это вызвало чувства зависти и недовольства.

Отношения между Эстонией, Латвией и Литвой и в предыдущие годы были довольно напряжены из-за стремления Эстонии опередить своих южных соседей на евросоюзной дистанции. Противоречия сгладились только после увещаний представителей Европейской Комиссии на совместной встрече стран EFTA и балтийских государств в Копенгагене в апреле 1993 года. Представители Европейской Комиссии сказали тогда, что прежде, чем вступать в ЕС политики балтийских государств должны решить проблемы региональной интеграции. Как нашкодившим школьникам Эстонии, Латвии и Литве порекомендовали прежде всего доказать свою готовность к сотрудничеству на более низком уровне. “Балтийские государства не могут идти в Европу через три разные двери, чтобы потом начать там между собой интегрироваться,” - заметил после этого президент Мери.

Однако, более быстрое развитие Эстонии не позволило скрыть разногласия между балтийскими государствами. Когда Эстония, в отличие от Латвии и Литвы, заключила с ЕС договор о свободной торговле без переходного



периода и после этого единственная из государств-кандидатов и договор об ассоциированном членстве также без переходного периода, то это вызвало в Вильнюсе и Риге реакцию, похожую на запальчивость. Эстонские политики терпеливо подчеркивали на встречах с зарубежными представителями, что с государствами-кандидатами нельзя обращаться как с блоками. “Если государство выполняет связанные с присоединением к ЕС условия, то с этим государством надо независимо от соседей начинать переговоры, избегая блокового расширения,” - сказал президент Леннарт Мери в марте 1996 года в Германии.

После обнародования рекомендации Европейской Комиссии особенно литовским политикам было тяжело понять, что привлечение Эстонии, первой из бывших советских республик, в первый круг переговоров по расширению ЕС на восток является бесценным прецедентом. И это в конечном итоге полезно и Литве. Чувствовалось, что литовцы согласны остаться вне первого круга, только бы Эстония не поднялась выше их. Возникший в трехсторонних межбалтийских отношениях кризис смягчили заявления президентов Латвии и Литвы, сгладившие неуравновешенность глав своих правительств.

Скрупулезно следуя копенгагенским критериям, Европейская Комиссия обосновала рекомендацию начать переговоры с Эстонией следующим образом:

- 1) В Эстонии стабильные государственные институты, обеспечиваются соблюдение прав человека и защита меньшинств.
- 2) Эстонию можно считать государством с действующей рыночной экономикой, которая за средний промежуток времени (пять лет) смогла приспособиться к условиям конкуренции на евросоюзном рынке.
- 3) При интенсификации усилий за небольшой промежуток времени Эстония способна окончательно гармонизировать внутреннее законодательство с правовыми актами ЕС - *acquis communautaire*.

Саммит ЕС, проходивший в Люксембурге в декабре 1997 года, одобрил рекомендации Европейской Комиссии и пригласил Эстонию к участию в переговорах об объединении с ЕС, начало которых было запланировано на 31 марта 1998 года. По словам премьер-министра Сийманна, важность данного решения заключалась в моральной победе Эстонии. “Отдельное мнение Эстонии, как маленького государства, много не значит, но будучи в Европейском Союзе, у нас появится возможность превратить свою позицию в позицию всей Европы. Объединение Эстонии с Европейским Союзом несет в себе и сильный психологический эффект: после этого с нами станут обращаться как с полноправным и равноценным партнером и эта реальность проникнет в сознание многих европейцев. Эстония окончательно освободится от “бывших” стереотипов и нашу независимость уже никак нельзя будет рассматривать как какое-то условное или неустойчивое явление,” - сказал Сийманн.

В начале 1998 года для ведения переговоров о вступлении в ЕС правительство Эстонии сформировало 31 рабочую группу и основную делегацию из 47 членов, которую возглавил министр иностранных дел Тоомас-Хендрик Ильвес, а его заместителем стал вице-канцлер министерства иностранных дел Алар Стрейманн. В качестве цели эстонское правительство установило дату вступления Эстонии в ЕС - 2003 год.

После начала переговоров первоначальный оптимизм несколько поубавился. Европейская Комиссия не начала сразу переговоры по существу, то есть по подготовке договора о вступлении в ЕС Эстонии и других государств-кандидатов первого круга. Брюссель начал с т.н. периода наблюдения (англ. screening), в ходе которого еврочиновники изучали эстонское законодательство и его соответствие правовым актам ЕС. В декабре 1998 года появились первые рапорты Европейской Комиссии о ходе переговоров с государствами-кандидатами. Оценки Комиссия были довольно сдержанными. Содержание рапорта повторяло по сути позицию, излагавшуюся Европейской Комиссией ранее.

Год спустя, в ноябре 1999 года, в рапорте Европейской Комиссии существенно усилилась критическая тональность. Эстонию покритиковали по поводу выработки соответствующего евро нормам законодательства. Критике подверглись и госструктуры Эстонии за низкую административную способность (англ. administrative capacity). Другими словами, Европейская Комиссия пришла к выводу, что в Эстонии не могут достаточно эффективно применять законы, принятые по евро союзным стандартам.

Критиковали не только Эстонию. И другим государствам-кандидатам Европейская Комиссия выставила аналогичные претензии. Скорее всего, это был тактический шаг чиновников Комиссии, направленный на ускорение внутригосударственной подготовки к вступлению в ЕС. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что одновременно с обнародованием рапорта в переговорах между Эстонией и ЕС закончился т.н. период наблюдения и начались переговоры по существу. Да и процесс расширения ЕС на восток продолжался. На саммите ЕС в Хельсинки в декабре 1999 года к участию в переговорах о вступлении в ЕС были приглашены еще шесть государств - Латвия, Литва, Словакия, Румыния, Болгария и Мальта.

Начиная с февраля 2000 года в период председательствования в ЕС Португалии, когда активно дебатировалась проблематика институционального реформирования Евросоюза, в обсуждениях перспектив вступления Эстонии в ЕС стали преобладать пессимистические нотки. Пессимизм произрастал в основном из трех аспектов:

- Широко распространилось мнение, что в конце 2000 года на саммите ЕС под председательством Франции не будет достигнуто единство по вопросу об институциональной реформе Евросоюза и как следствие этого принятие новых членов в ЕС отодвинется на неопределенное время. Подобные опасения усилили как нежелание Европейской Комиссии назвать четкие сроки приема новых членов в ЕС, так и прошедший в ноябре 2000 года референдум в Дании, в ходе которого датчане отвергли присоединение своей страны к европейскому финансовому союзу.
- Также широко распространилось мнение, что расширение ЕС на восток зависит, главным образом, от достижения политического соглашения между ведущими государствами Евросоюза, а не от индивидуальных успехов Эстонии. Так, например, поговаривали, что ни одного нового члена не примут в ЕС раньше, чем к членству будет готова Польша или что Эстония должна дожидаться Латвию и Литву, так как для ведущих государств ЕС

предпочтительнее присоединение балтийских государств к ЕС единой группой.

- Скептическое отношение общественного мнения Эстонии к Европейскому Союзу. Согласно данным социологических опросов, проведенных как в 1999 году, так и в 2000 году, менее 40% населения высказывалось за вступление Эстонии в ЕС. Опасения, что Эстония не сможет выполнить все предъявляемые ЕС требования распространялись во всех слоях эстонского общества, что, вероятно, обуславливалось и негативными последствиями экономического спада 1998 года.

Беспокойных нот в оценки эстонских политиков и журналистов добавило и то, что перед саммитом ЕС в Ницце некоторые крупные государства Евросоюза, особенно Германия, достаточно твердо потребовали, чтобы малые государства отказались от своего права иметь в Европейской Комиссии постоянного одного члена. Эстония же последовательно настаивала на введении в будущем в состав Европейской Комиссии своего представителя. Хотя бы для достижения т.н. эффекта присутствия, когда в Брюсселе среди еврочиновников высокого ранга постоянно бы находился эстонский представитель.

Пессимизм охватил как журналистов, так и членов правительства, по оценкам которых в период председательствования Португалии темп европереговоров был очень низким. В течение 2000 года ситуация с переговорами все же выправилась. Накануне саммита ЕС в Ницце Эстония и Европейская Комиссия договорились по 16 пунктам (из 31-го) договора о присоединении к Европейскому Союзу.

Проходившая 7-11 декабря 2000 года в Ницце встреча в верхах ЕС внесла ясность в перспективы расширения ЕС, но и поставила новые вопросы. Важным было решение о количестве мест, которые после вступления в ЕС получит Эстония в структурах Евросоюза. У Эстонии будет возможность направить в Европейскую Комиссию своего представителя, в совете министров ЕС Эстония получит четыре голоса, а в Европарламенте шесть депутатских мест. Несколько прояснился и график расширения ЕС. Евросоюз ждет новых членов из Центральной и Восточной Европы к 2005 году. Это, естественно, при условии, что переговоры о присоединении закончатся, а договор о вступлении будет подписан и ратифицирован как государствами-кандидатами, государствами-членами ЕС, так и Европарламентом.

Комментируя итоги саммита в Ницце, министр иностранных дел Тоомас-Хендрик Ильвес предположил, что Эстония может вступить в ЕС даже раньше предусмотренного в графике ЕС срока. Ильвес назвал вполне реальной перспективу присоединения Эстонии к ЕС в начале 2003 года. Это означало бы участие эстонских избирателей в запланированных на 2004 год выборах Европарламента, а также участие эстонских представителей в межправительственной конференции ЕС по изменению основного договора Европейского Союза. Накануне восточного расширения ЕС полномочия между институтами ЕС и государствами-членами ЕС надо разделить более детально, чем это смог сделать евросоюзный саммит в Ницце.

Главный вопрос, оставшийся открытым и после Ниццы заключается в том, в какой же все-таки Евросоюз Эстония вступит. Встреча в верхах в Ницце в

значительной мере добавила власти крупным государствам ЕС. В принципе, Германия, объединившись с еще двумя крупными государствами, сможет заблокировать любое решение. Кроме того, очень важная для Эстонии проблематика безопасности для Европейского Союза все еще остается неразвитой темой.

# Структура Европейского Союза

## Институты Европейского Союза

В начале двадцатого века за титул крупнейшего и влиятельнейшего города мира боролись Париж и Лондон. Одно уже это давнее соперничество не позволяет им претендовать на статус столицы объединяющейся Европы. Сегодня в качестве европейской столицы рекламируют себя Брюссель, Люксембург и Страсбург.

В Брюсселе находится штаб-квартира наделенного исполнительной властью Совета ЕС, состоящего из представителей Европейской Комиссии и правительств государств-членов ЕС. В бельгийской столице также собирается на кратковременные заседания Европейский парламент. В Люксембурге находятся Европейский суд, Аудиторский совет ЕС, Европейский инвестиционный банк и секретариат Европарламента. В Страсбурге проходят пленарные заседания Европарламента. Кроме того, там находится штаб-квартира Совета Европы, в который входят сейчас 41 государство.

Из каждых десяти сотрудников общеевропейских организаций девять работают в Брюсселе, Люксембурге или Страсбурге. Во Франкфурте (Германия) находится Центральный банк Европы, а в некоторых других городах (Турин, Дублин, Лондон, Салоники, Копенгаген, Бильбао, Мюнхен, Лиссабон, Гаага) малозначимые учреждения ЕС. Но вышеперечисленные города ни в коей мере не могут претендовать на имидж европейской столицы.

Основой успеха европейской интеграции всегда были и остаются эффективные и автономные наднациональные институты. Неправильно предполагать, что если, например, Европарламент получит исчерпывающие законодательные полномочия, то он сразу превратится в аналог национального парламента. Большинство важнейших функций в ЕС распределены между различными институтами. Очень близки принципы функционирования Совета ЕС и Европейской комиссии, а в законодательном процессе в равной мере участвуют и Совет ЕС и Европарламент. Принимаемые в ЕС решения проходят три «фильтра»: Европейская комиссия представляет интересы ЕС в целом, Совет ЕС отражает национальные интересы, а Европарламент представляет граждан ЕС. Сбой в работе одного из этих «фильтров» нарушает всю институциональную конструкцию ЕС.

### Европейская Комиссия

Находящаяся в Брюсселе Европейская Комиссия (англ. European Commission) вовлечена в процесс принятия решений на всех уровнях и во всех сферах деятельности ЕС. Поэтому Комиссии отводится центральное место в структуре ЕС по сравнению с другими евросоюзными институтами. Именно по поводу деятельности сотрудников Комиссии возникают всевозможные анекдотические прибаутки о вмешательстве Брюсселя во все сферы жизнедеятельности, начиная от определения минимальных размеров бананов и заканчивая установлением гигиенических требований к двустворчатым моллюскам и морским улиткам.

В структуре ЕС Европейской Комиссии отведены функции, аналогичные тем, которые в национальном государстве выполняет правительство. Комиссия совместно с правительствами государств-членов ЕС осуществляет общее управление Евросоюзом, разрабатывает проекты евросоюзных документов и следит за их исполнением, формулирует требования, необходимые для достижения договорных целей ЕС и контролирует исполнение правовых актов Евросоюза.

Необходимо отметить двусмысленность положения Европейской Комиссии. С одной стороны, только Комиссия наделена правом инициирования принятия правовых актов и обладает возможностью заключать политические договоры с зарубежными государствами. Поэтому ее часто называют мотором сотрудничества Европейского Союза. С другой стороны, члены Комиссии - чиновники, обязанные проводить определенную политику. Члены Комиссии старательно обходят вопрос, являются ли они, прежде всего, служащими, руководствующимися интересами всех государств-членов ЕС или же Комиссия ориентирована на собственные политические цели. Ясно одно, что Комиссия всегда противится ограничению своих полномочий, всячески стремясь расширить их.

В настоящее время в состав Европейской Комиссии входят 20 членов. У четырех крупных государств - Германии, Франции, Великобритании, Италии и Испании - в Комиссии по два места, у остальных государств-членов ЕС - по одному. На евросоюзном саммите в Ницце главы государств и правительств договорились об изменении с 2005 года данной системы. У вышеперечисленных крупных государств останется лишь по одному месту в Комиссии, которая пополнится новыми членами от стран Центральной и Восточной Европы, которые к тому времени будут приняты в ЕС. Также в Ницце решили, что численный состав Комиссии может возрасти максимально до 26 членов. Практически это означает то, что после присоединения к ЕС всех нынешних 12 государств-кандидатов общая численность государств-членов ЕС увеличится до двадцати семи. После чего будет вновь пересмотрен численный состав Комиссии и окончательно установлена предельная граница численности ее членов, которых может быть и меньше, чем 26 человек. При таком раскладе вступит в силу принцип ротации членов Комиссии. И ни у одного из государств-членов ЕС более не будет своего постоянного представителя в Комиссии. Конкретный механизм предполагаемой ротации пока еще не выработан. Сейчас трудно предположить, как ротация членов Комиссии повлияет на возможности малых государств участвовать в выработке законодательства Европейского Союза.

Часто к составу Комиссии причисляют 17 200 временных служащих и переводчиков, обслуживающих членов Комиссии. Это не совсем верно. Точное количество работников Европейской Комиссии определить трудно. Значительная часть служащих, консультантов и переводчиков оформляется на работу вне штатного состава на договорной основе. Поэтому формальный аппарат служащих Комиссии может быть меньше действительного. Кроме того, в порядке обмена опытом в Комиссии работают (как правило, в течение не более трех лет) служащие из государств-членов ЕС. Зарплаты этим "национальным кадрам" платят их правительства, а прочие расходы покрываются за счет Комиссии. Кроме этого, надо учитывать многочисленных

практикантов, попадающих в Комиссию, обычно, на срок до пяти месяцев. Являются ли практиканты работниками Комиссии? Если к вышеперечисленным категориям работников приплюсовать еще и научных сотрудников, то численность служащих Комиссии перевалит за 20 000 человек. Из всех институтов ЕС больше всего человек работает в Европейской Комиссии. Расходы на служащих Комиссии составляют чуть более 3% бюджета ЕС (в 2000 году - 3,1 миллиарда евро или же 48,5 миллиарда крон). Вышеприведенные цифры не свидетельствуют о раздутости штатов сотрудников Комиссии. Учитывая ее разнообразные задачи и функции, скорее наоборот. В Комиссии работает примерно столько же человек, как в министерстве финансов Великобритании или министерстве культуры Франции, но меньше, чем в мэриях Амстердама, Вены или Мадрида.

До сих пор президента Комиссии назначают государства-члены ЕС, которые должны это делать только на основе консенсуса. Договоренности на саммите в Ницце внесли в порядок избрания главы Комиссии серьезные изменения. В будущем президента и членов Комиссии станет избирать Совет министров ЕС квалифицированным большинством голосов. Это даст крупным государствам дополнительные возможности блокирования кандидатур, предлагаемых малыми государствами, а также увеличит роль президента Европейской Комиссии при замещении вакантных мест членов Комиссии.

Амстердамский саммит ЕС наделил президента Комиссии правом вето в отношении кандидатов в члены Комиссии, предлагаемых государствами-членами ЕС. Договоренности в Ницце еще более расширили его полномочия. В будущем у президента Комиссии появится право увольнять членов Комиссии. Нынешняя практика предусматривает, что назначение членов Комиссии происходит согласно рекомендациям государств-членов ЕС. Сейчас члены Комиссии уходят в отставку или по собственному желанию, или коллегиально, то есть весь состав Комиссии целиком.

Президент Европейской Комиссии по собственному усмотрению осуществляет руководство одной из сфер деятельности ЕС, а оставшиеся "портфели" распределяет между членами Комиссии. Состав Комиссии в целом должен одобрить Европарламент, утвердив вначале президента Комиссии, затем персональным голосованием других членов Комиссии. Как и Европарламент Европейская Комиссия избирается на пять лет. Европарламент может выразить составу Комиссии вотум недоверия и принудить ее членов раньше срока уйти в отставку. При этом необходимо помнить, что депутаты Европарламента выражают недоверие всему составу Комиссии, а не отдельно ее президенту или членам.



### *Президенты Европейской Комиссии*

Вальтер Хальстейн (Германия) 1958-1967  
Яан Рей (Бельгия) 1967-1970  
Сикко Маншольт (Италия) 1972-1973  
Франсуа-Ксавьер Ортоли (Франция) 1973-1977  
Рой Йенкинс (Великобритания) 1977-1981  
Гастон Торн (Люксембург) 1981-1985  
Жак Делор (Франция) 1985-1995  
Жак Сантер (Люксембург) 1995-1999  
Романо Проди (Италия) 1999-(2005)

При принятии решений члены Комиссии должны соблюдать полную независимость от своих правительств, руководствоваться только общими интересами ЕС и не искать указаний с родины. С другой стороны, в евросоюзных договорах зафиксирован отказ властей государств-членов ЕС от попыток воздействия на Европейскую Комиссию. Члены Комиссии дают клятву независимости и только Европарламент обладает правом контролировать их деятельность. В целом в деятельности Комиссии национальные интересы государств-членов ЕС проявляются значительно в меньшей степени, чем в Европарламенте и Совете ЕС.

В первые десятилетия существования Европейского Союза члены Комиссии, как правило, были или высокопоставленными госслужащими, или признанными экспертами в той или иной области. По традиции последних лет, большинство членов Комиссии являются или бывшими министрами, или влиятельными парламентариями.

Раньше для деятеля, ушедшего на работу в Европейскую Комиссию не было возврата в национальную политику своего государства. В 1990-х годах положение изменилось. Например, французские социалисты рассматривали кандидатуру Жака Делора как одного из вероятных претендентов на пост президента Франции. Итальянские политики пригласили члена Европейской Комиссии Эмму Бонино баллотироваться в президенты на выборах, прошедших в Италии в мае 1999 года.

Каждый член Комиссии отвечает за определенную сферу деятельности. Однако все решения Комиссия принимает коллегиально по принципу коллективной ответственности. Именно исходя из данного принципа, в марте 1999 года был отозван весь состав возглавлявшейся Жаком Сантером Комиссия, когда двое из ее членов были обвинены в управленческих ошибках. Как правило, все решения в Комиссии принимаются консенсусом. Если это невозможно, то решение можно принять и простым большинством в одиннадцать голосов. Если кто-то из членов Комиссии не может участвовать в голосовании, то служащий его канцелярии может участвовать и выступать на заседании Комиссии, но не имеет права голосовать.

У каждого члена Комиссии есть своя канцелярия (кабинет), где обычно работают шесть-восемь человек. Сотрудников своей канцелярии выбирает сам

член Комиссии. Как правило, из среды своих соотечественников член Комиссии назначает начальника канцелярии, одного или двух политических помощников, пару экспертов, нескольких служащих, знающих бюрократическую “кухню,” и пресс-представителя. По утвердившейся в Брюсселе традиции, канцелярии именуется не по их специализации, а по имени курирующего члена Комиссии. Нынешний президент Европейской Комиссии бывший премьер-министр Италии Романо Проди обещал повлиять на членов Комиссии с тем, чтобы они не составляли свои кабинеты только из соотечественников, а придали им более наднациональный характер. Подавая личный пример, в мае 1999 года Романо Проди назначил главой своего кабинета ирландца Дэвида О`Салливана.

Каждый член Комиссии курирует один или несколько генеральных директоратов Европейской Комиссии, которые можно сравнить с министерствами в национальных государствах. В конце 1999 года после структурной реорганизации Комиссии все гендиректораты распределены между тремя сферами: политика, внешние отношения и внутреннее обслуживание. Кроме того, была устранена использовавшаяся ранее нумерация гендиректоратов.

Сейчас в Европейской Комиссии двадцать три генеральных директората, каждый из которых возглавляет генеральный директор. У каждого из гендиректоров четко очерченная сфера ответственности и личные советники. Гендиректораты в свою очередь делятся на директораты.

### *Генеральные директораты Европейской Комиссии*

Развитие сотрудничества  
Бюджет  
Энергетика и транспорт  
Предпринимательство  
Финансовый контроль  
Образование и культура  
Инфообщество  
Юстиция и внутренние дела  
Рыболовство  
Торговля  
Окружающая среда  
Конкуренция  
Расширение ЕС  
Экономика и финансы  
Налоги и таможня  
Персонал и администрирование  
Сельское хозяйство  
Региональная политика  
Внутренний рынок  
Здравоохранение и защита потребителей  
Научные исследования  
Занятость и социальные вопросы  
Внешние связи

Помимо гендиректоратов в подчинении Европейской Комиссии находятся еще тринадцать учреждений. Юридическая служба Комиссии консультирует сотрудников Комиссии и в случае необходимости подготавливает для них юридическую экспертизу по оценке действий того или иного государства-члена ЕС. Юридическая служба подотчетна только Комиссии как целостной структуре. Поскольку в ЕС одиннадцать официальных языков, то, естественно, что одним из важнейших учреждений является центр переводов. Кроме этого, Европейской Комиссии подчиняются еще несколько более мелких структурных единиц за пределами Бельгии. Например, статистический центр Евростат и Служба официальных изданий ЕС в Люксембурге.

У Европейской Комиссии свой генеральный секретариат, который не стоит путать с генеральным секретариатом Совета ЕС. Функцией генсекретариата является координирование деятельности учреждений Комиссии, подготовка официальных документов и заседаний Комиссии. Генсекретариат Комиссии выполняет также задачи, которые не соответствуют профилю ни одного из гендиректоратов. В подчинении генсекретариата, например, Европол и разрешение вопросов, связанных с subsidiarностью. У Европейской Комиссии есть представительства в государствах-членах ЕС и в более, чем ста государствах, находящихся вне зоны Евросоюза.

У Европейской комиссии три основные функции: разрабатывать политику сообщества; следить за выполнением основополагающих договоров ЕС; организовывать внешние связи ЕС и представлять союз на международной арене. Кроме того, у комиссии есть право высказывать мнения и пожелания по вопросам, вытекающим из учредительных договоров ЕС.

Совет ЕС не может принимать правовые решения без соответствующих предложений Европейской комиссии. Для уравнивания обширных полномочий комиссии Европарламенту предоставлено право просить комиссию разработать те правовые акты, принятие которых Европарламент считает необходимым. Комиссия также готовит проект бюджета ЕС. Для подготовки законопроектов при комиссии создаются различные рабочие группы из специалистов из разных стран-членов ЕС. В течение лет при комиссии сформировалась сеть лоббистских групп, через которые представители различных групп интересов стараются проинформировать служащих комиссии о своих мнениях. Комиссия инициирует правовые акты на своих закрытых заседаниях.

Европейская комиссия также следит за тем, как государства-члены ЕС выполняют положения договоров и директив ЕС. Комиссия представляет ЕС в международных организациях и ведет от имени Европейского союза переговоры при заключении международных соглашений.

Функцией сотрудников кабинета является помощь члену Комиссии при решении стоящих перед ним задач путем переговоров и сотрудничества со служащими гендиректоратов и других институтов ЕС. Если Комиссия намеревается инициировать принятие правового акта или сформулировать позицию по конкретному политическому вопросу, то сотрудники кабинета предварительно обсуждают проект документа со служащими гендиректората, в ведении которого находится данный вопрос. После этого проект документа

передается на рассмотрение главы кабинета, подготавливающего заседание Комиссии. Если проект вызывает возражения, то консультации продолжаются или же проект направляется обратно на доработку в рабочую группу гендиректората, ответственного за данную тематику. Количество всевозможных рабочих групп в Европейской Комиссии приближается к тысяе.

Следующим за переговорами этапом являются еженедельные совещания главы кабинета с участием сотрудников кабинета и представителей соответствующих гендиректоратов.

Само по себе делопроизводство в Комиссии имеет большее значение, чем, например, в министерствах национальных государств, поскольку внутри гендиректоратов и между ними меньше координирующих инстанций, чем это принято в Европе на национально-государственном уровне.

Постоянные сотрудники Европейской Комиссии разделены на четыре большие категории, отражающих своеобразный "табель о рангах". А-категорию составляют 4000 руководящих сотрудников и ведущих экспертов. В рангом ниже В-категории 3500 сотрудников. Вспомогательный административно-канцелярский персонал (примерно 5300 человек) составляют С-катеорию. Водители, уборщицы и технический персонал (всего менее 1000 человек) составляют D-катеорию. Переводчики выделены в отдельную LA-катеорию.

Служащие Комиссии могут делать карьеру, переходя в более высокие категории. Существенный простор для роста есть и внутри каждой категории. Например, служащие А-катеории подразделяются на восемь групп: гендиректоры - группа А1, руководители директоратов и ведущие советники - группа А2 и т.д. Продвижение по службе зависит от выслуги лет и личных способностей. Судьба высших чиновников Комиссии во многом зависит также от политического расклада и от квот на заполнение служебных вакансий, распределяемых среди государств-членов ЕС. В 1990-е годы система квот стала вводиться и для чиновников более низкого ранга. Необходимо отметить, что личные советники гендиректоров и сотрудники канцелярий членов Комиссии не подпадают под вышеобрисованный "табель о рангах".

Среди чиновников Европейской Комиссии ощущается жесткая конкуренция. Даже по сравнению с сотрудниками министерств богатых европейских государств чиновники Комиссии очень хорошо зарабатывают. Например, в 1999 году годовая зарплата члена Комиссии составляла 187 500 евро (2,95 млн.крон). В Комиссии зарплаты все-же ниже, чем в некоторых других общеевропейских учреждениях или в международных организациях, как, например, в ООН. В то же время, работа в Комиссии открывает интересные перспективы. Поэтому численность кандидатов в еврочиновники многократно превышает количество рабочих мест в Комиссии. В зависимости от определенного рабочего места кандидат должен соответствовать определенным требованиям возраста, квалификации и гражданства. Процедура приема на работу в Комиссию длительна и сложна. При равноценности прочих показателей предпочтение отдается сильным руководителям, умеющим писать хорошие эссе. Все кандидаты проходят тест на общее развитие, по итогам которого 90% из них отсеиваются. Оставшиеся кандидаты несколько дней сдают письменные экзамены, большинство из

которых в форме эссе. Естественно, все сдают языковые экзамены. Заключительный этап приема на работу - собеседование на французском и английском языках.

При заполнении служебных вакансий Комиссия старается соблюдать квоты, выделяемые государствам-членам ЕС. Размер квот зависит от численности населения данного государства. Естественно, что скрупулезное соблюдение квот невозможно. Так, в D-категории преобладают жители Бельгии. При сохранении нынешних принципов приема на работу, Эстония после вступления в ЕС должна получить право направлять на работу в Европейскую Комиссию примерно сорок человек. В том числе и одного представителя в состав категорий A1-A2, общая численность служащих которых составляет примерно двести человек. Кроме того, институтам Европейского Союза потребуется примерно двести переводчиков, владеющих эстонским языком.

## Совет ЕС

В структуре институтов ЕС решающее преимущество в прямом смысле слова принадлежит Совету (англ. Council of the European Union). В конечном итоге именно Совет одобряет или нет представленный Комиссией правовой акт. Совет - это высший законодательный орган ЕС, поэтому его полномочия можно сравнить с функциями парламента в национальном государстве. В бюджете Европейского Союза 2000 года расходы Совета составили сумму в 348 миллионов евро (5,4 миллиарда крон), то есть 0,4% расходной части бюджета ЕС.

Совет состоит из представителей государств-членов ЕС в ранге министров, которые имеют право формулировать позицию от имени своих правительств. То, какие именно министры собираются на заседание Совета зависит от включенных в повестку дня вопросов. Обще- и внешнеполитические вопросы, важнейшие для внутреннего развития ЕС проблемы обсуждают министры иностранных дел. Совет все же целостное учреждение и теоретически любые министры могут одобрять любые директивы. На практике подобное происходит лишь в тех случаях, когда обсуждение данного вопроса в низших инстанциях ЕС не вызвало разногласий и поэтому участвующие в заседании Совета министры не должны углубляться в суть дела. Нередко компетентность все-таки чрезвычайно важна и в этих случаях действительно существенно, какие именно министры обсуждают данный вопрос. Например, в 1993 году была принята директива ЕС, регулирующая шум экскаваторов. Наверняка решение было бы иным, если бы данный вопрос вместо министров по вопросам окружающей среды обсуждали министры промышленности. Какие министры и какой именно вопрос обсуждают решает государство, председательствующее в данный период. В порядке ротации каждое из государств-членов ЕС председательствует в Совете по шесть месяцев.

### *Председательствующие в Совете:*

- 2001 Швеция  
Бельгия
- 2002 Испания  
Дания
- 2003 Греция  
Италия
- 2004 Ирландия  
Голландия

В Совете непосредственно представлены интересы государств-членов ЕС, которые на заседаниях Совета преобладают над общими интересами Евросоюза. Министры сидят за табличками с наименованиями своих государств, выступают на родных языках и отстаивают позиции своих правительств. Но из-за принципа голосования большинством нередко позиции отдельных государств нивелируются при выработке целостной позиции Совета. В дискуссиях с Европарламентом Совет также превращается в целостный монолит, отстаивающий свое влияние. И это несмотря на то, что некоторым государствам иногда было бы выгодно на короткое время солидаризироваться с позицией Европарламента.

В вопросах межправительственного сотрудничества Европейская Комиссия может вносить предложения, как и государства-члены ЕС. Члены Комиссии участвуют в заседаниях Совета, что способствует поиску компромиссов.

Представители Комиссии и председательствующей страны всегда сидят в Совете на разных концах стола. У делегации каждого государства за главным столом три места, которые занимают министр, его заместитель или посол, а также руководящий высокопоставленный чиновник. Кроме того, у каждой делегации по три места за соседним столом. Иногда при обсуждении очень чувствительных тем проводятся заседания с участием только министров и их помощников.

Штаб-квартира Совета находится в Брюсселе и большинство его заседаний также проводятся в бельгийской столице, за исключением июня и октября, когда заседания проходят в Люксембурге. Точная дата и продолжительность (обычно, два дня) заседаний Совета определяется председательствующим государством. Однако, когда встречаются министры сельского хозяйства, то заседания Совета растягиваются на недели. На брюссельском жаргоне заседания министров сельского хозяйства называют “марафонскими советами” или “остановлением часов”. Последнее означает то, что если, например, первого июня может возникнуть правовой вакуум без соответствующего решения Совета, то его заседание может длиться до шести часов утра первого июня. В конце-концов министры устают спорить и правовой акт принимается к началу рабочего дня, что по сути равноценно принятию решения до полуночи, когда часы оповещают о начале нового дня.

Большинство министров государств-членов ЕС собираются на заседания Совета четыре раза в год. Министры иностранных дел, сельского хозяйства, экономики и финансов встречаются в среднем трижды в год.

Помимо официальных заседаний Совета проводятся и неофициальные. Неофициальные заседания вызывают меньшее напряжение, поэтому обычно именно на таких Советах достигаются принципиальные договоренности. При всем при том, что неофициальный Совет не может принимать законодательные решения. Неофициальные заседания Совета концентрируются на двух-трех конкретных вопросах. Участникам предлагается неожиданная программа, включающая как осмотр исторических достопримечательностей, так и, например, лодочные прогулки. Министры и высокопоставленные госчиновники в непринужденной атмосфере устанавливают и развивают личные контакты, которые позже помогают лучше понимать друг друга. На неофициальные заседания Совета часто приглашаются супруги министров.

Совету, в целом, и председательствующему государству, в частности, помогает секретариат, функции которого традиционны - консультации и подготовка документов. Кроме того, служащие секретариата обеспечивают перевод документов, протоколирование заседаний и организуют общее управление штаб-квартирой Совета. В секретариате работает примерно 2500 человек, включая переводчиков. Каждой сферой, будь то внутренний рынок или социальные вопросы, занимаются по три-четыре служащих. Внешне скромные и сдержанные служащие секретариата при подготовке встреч министров играют весьма важную роль. При секретариате также есть правовая служба, обслуживающая юридические потребности Совета.

Решения Амстердамского саммита ЕС превратили генерального секретаря Совета в высшего представителя Европейского Союза по вопросам единой внешней политики и политики безопасности. Административные обязанности общего руководства секретариатом перешли к заместителю генерального секретаря. Осенью 1999 года генеральным секретарем стал бывший генсек НАТО Ксавьер Солана, которому помогает созданное в рамках секретариата бюро политического планирования. Генеральный секретарь отвечает за формулирование, подготовку и исполнение внешнеполитических решений. В идеале, имеющиеся у генерального секретаря полномочия в вопросах внешней политики и политики безопасности должны быть достаточными для того, чтобы придать дополнительный импульс внешнеполитическому сотрудничеству государств-членов ЕС. В то же время роль генерального секретаря не может быть настолько существенной, чтобы это стало тревожить Европейскую Комиссию и председательствующее в Совете ЕС государство и породило неразбериху во взаимоотношениях между евросоюзными институтами.

В значительной мере Совет зависит от постоянных представительств государств-членов ЕС в Брюсселе. Постоянные представители формируют т.н. Coreper (сокращ. от фр. *Comite des representants permanants* - Комитет постоянных представителей). Во встречах рабочих групп Coreper постоянно участвуют дипломаты представительств государств-членов ЕС. Все правовые акты по пути в Совет должны пройти через Coreper. Есть две его разновидности. Coreper I объединяет заместителей послов государств-членов

ЕС, которые обсуждают технические аспекты организации внутреннего рынка, проблемы здравоохранения, окружающей среды и другие вопросы. Coreper II объединяет послов, возглавляющих постоянные представительства государств-членов ЕС в Брюсселе. Послы обсуждают общие, внешнеполитические, экономические и финансовые вопросы.

Обычно, Coreper I собирается по средам и пятницам, а Coreper II - по четвергам. Хотя в зависимости от практической целесообразности дни недели могут меняться. Обычно, заседания Coreper проходят в Брюсселе. Если Совет заседает в Люксембурге, то туда же временно перебирается и Coreper. Работа Coreper не столь открыта, поэтому привлекает меньшее внимание журналистов. Однако дефицит внимания прессы не умаляет его значения. Проблемы, решение которых найдено в Coreper основательно не обсуждаются в Совете. Заключаемые компромиссы, как правило, основываются на предложенных в Coreper возможностях.

Проекты решений различных вопросов для Coreper готовятся в примерно 250 рабочих группах. Некоторые из этих рабочих групп встречаются по несколько раз в неделю, а некоторые так редко, что мало кто знает об их существовании. Рабочие группы состоят из дипломатов государств-членов ЕС, представителей секретариата Совета, Европейской Комиссии и председательствующего государства. Иногда приглашаются высокопоставленные служащие из различных министерств государств-членов ЕС. Обсуждения в рабочих группах всегда конфиденциальны.

## **Европейский Совет**

Главы государств и правительств стран ЕС встречались с целью планирования общей политики еще до заключения Римского договора. Однако, только с 1974 года подобные встречи стали регулярными. С принятием Общеευропейского акта в 1987 году встречи в верхах стали новым институтом ЕС - Европейским Советом (англ. European Council). Европейский Совет состоит из руководителей государств-членов ЕС и президента Европейской Комиссии. В заседаниях Европейского Совета участвуют также министры иностранных дел государств-членов ЕС и в зависимости от обсуждаемых тем члены Европейской Комиссии. Иногда на саммиты ЕС приглашаются председатель Европарламента или руководители государств, подписавших с Евросоюзом договоры об ассоциированном членстве. Европейский Совет собирается два раза в год с целью принятия важных политических решений и определения общей программы дальнейших действий. Каждая евросоюзная встреча в верхах придает мощный импульс развитию ЕС. Обычно на саммитах обсуждаются вопросы внешней политики, вносятся изменения в основополагающие договоры ЕС и разрешаются отдельные особенно сложные проблемы. Европейский Совет принимает решения только единогласно.

До сих пор встречи в верхах являются важными вехами в истории европейской интеграции. Накануне расширения ЕС на восток стали распространяться мнения о необходимости изменения значимости и порядка сборов Европейского Совета. На саммите в Ницце было решено, что начиная с 2002 года половина заседаний Европейского Совета будет проходить в Брюсселе. После



увеличения состава ЕС до восемнадцати членов встречи в верхах полностью переместятся в Брюссель. Таким образом произойдет отказ от одного из прежних принципов, согласно которому организация саммита давала государствам-членам ЕС возможность подчеркнуть свою индивидуальность. Особенно для малых государств встречи в верхах были прекрасной возможностью напомнить крупным государствам Европы о своем существовании и, если уместно подобное сравнение, прорекламирровать себя на общеевропейской арене.

Против нынешнего порядка работы Европейского Совета выступает также и Европейская Комиссия, которая стремится поставить под свой контроль процесс подготовки саммитов. Посетивший Стокгольм в январе 2001 года президент Европейской Комиссии Романо Проди заявил, что встречи в верхах являются слишком дорогим и неэффективным “политическим туризмом”. Вероятно, за подобными заявлениями скрывается тенденция, по которой после перевода заседаний Европейского Совета в Брюссель постепенно исчезнет статус председательствующего государства, который сейчас по принципу ротации переходит от одного государства ЕС к другому.

## **Европейский Парламент**

В Европейском парламенте 626 членов, которые с 1979 года избираются прямым голосованием граждан ЕС. До этого депутаты Европарламента выбиралась парламентами национальных государств. Численность депутатского представительства национальных государств определяется путем переговоров. Каждое государство само определяет порядок выборов в Европарламент каждые пять лет. Так, в Великобритании до 1999 года действовала мажоритарная система, по которой в Европарламент попадал кандидат, набравший в данном избирательном округе наибольшее количество голосов. На выборах, прошедших в июне 1999 года, все государства-члены ЕС распределили места в Европарламенте между общеевропейскими партийными списками пропорционально численности отданных за них голосов.

Амстердамский саммит ЕС определил предельную границу в будущем численности состава Европарламента в 711 членов, независимо от того, сколько новых государств будет принято в Евросоюз. По договоренностям на встрече в верхах в Ницце численность европарламентариев увеличится до 732 членов. Одновременно был изменен порядок распределения депутатских мест между государствами-членами ЕС. Нынешние депутатские квоты, соответственно, в 99 и 6 депутатов сохранили только Германия и Люксембург. Другие государства на предстоящих в 2004 году выборах в Европарламент смогут направить в Страсбург меньше депутатов, чем до сих пор. Депутатские места в Европарламенте выделели также для государств-кандидатов, будущих членов ЕС.

*Распределение депутатских мест в Европарламенте до и после саммита в Ницце.*

Государство	Численность нас.(млн.)	Депутатские места в Европарламенте в 1999г	Депутатские места в Европарламенте в 2004г
Германия	82,31	99	99
Великобритания	59,62	87	72
Франция	58,74	87	72
Италия	57,68	87	72
Испания	39,44	64	50
Польша	38,65	0	50
Румыния	22,45	0	33
Голландия	15,86	31	25
Греция	10,54	25	22
Чехия	10,27	0	20
Бельгия	10,23	25	22
Венгрия	10,04	0	20
Португалия	9,99	25	22
Швеция	8,86	22	18
Болгария	8,19	0	17
Австрия	8,09	21	17
Словакия	5,39	0	13
Дания	5,33	16	13
Финляндия	5,17	16	13
Ирландия	3,77	15	12
Литва	3,69	0	12
Латвия	2,42	0	8
Словения	1,98	0	7
Эстония	1,43	0	6
Кипр	0,75	0	6
Люксембург	0,43	6	6
Мальта	0,38	0	5

Задача Европарламента - оказание содействия Совету ЕС при принятии правовых актов. Выражая свое мнение, Европарламент может вмешаться в составление любого законодательного акта. Но все-таки последнее слово в большинстве случаев остается за Советом, который решает, в какой степени целесообразно учитывать позицию Европарламента.

Главные задачи Европарламента: рассматривать предложения Европейской комиссии и советовать при принятии правовых актов Советом ЕС; контролировать деятельность Европейского союза путем утверждения состава Европейской комиссии (у него также есть право выносить вотум недоверия составу комиссии) и через письменные и устные запросы в Европейскую комиссию и Совет ЕС; делить с Советом ЕС бюджетные полномочия. Европарламент утверждает ежегодный бюджет и контролирует его исполнение.

Европарламент назначает омбудсмена, который уполномочен принимать жалобы граждан ЕС на действия институтов и учреждений ЕС. Первым омбудсменом в 1995 году стал представитель Финляндии Jakob Söderman. Европарламент может образовывать временные комиссии по изучению или расследованию наиболее важных вопросов.

Как правило, Европарламент может оказать влияние на формирование евросоюзного законодательства, приняв соответствующее решение лишь абсолютным (2/3) большинством голосов. Только абсолютным большинством голосов Европарламент может или отклонить законопроект, или внести в него изменения. Только при таком раскладе Совет и Комиссия оказываются связанными решениями Европарламента. Маастрихтский договор наделил Европарламент правом требовать от Комиссии начала законодательного производства с целью принятия определенного правового акта. Но самостоятельно Европарламент не может разрабатывать законопроекты Евросоюза. В отдельных случаях Европарламент своим решением может исключить законопроект из производства.

После первых прямых выборов заметно возросли амбиции Европарламента. Европарламентарии все чаще стали говорить о том, что они представляют 370-миллионное население стран ЕС. Подобной массовой опорой не обладает ни один из институтов ЕС. Сейчас начали проявляться серьезные разногласия между Европарламентом, с одной стороны, и Советом с Комиссией, с другой, по поводу перераспределения властных полномочий.

Европарламент регулярно требует расширения диапазона сфер, где бы его решения носили не только характер рекомендательных пожеланий. Европарламент стремится к тому, чтобы большинство решений ЕС вступали в силу только при условии их поддержки абсолютным большинством европарламентариев. До сих пор Европарламент может одобрить или вынести вотум недоверия только всему составу Европейской Комиссии (in corpore). В будущем европарламентарии хотят получить право принимать решения по каждому члену Комиссии персонально. Также Европарламент хочет получить право совместного (с другими институтами ЕС) обсуждения источников финансовых поступлений в бюджет Евросоюза. Кроме того, европарламентарии требуют права контроля за расходованием денег, выделяемых в рамках программ поддержки сельхозпроизводителей стран ЕС. В настоящее время Европарламент может одобрить или отвергнуть бюджет ЕС в целом и внести некоторые изменения в его структуру. Но по наибольшей статье расходов - на сельское хозяйство - позиция Европарламента не имеет существенного значения.

Европарламент участвует в выработке и проведении текущей политики ЕС. Депутаты Европарламента ежегодно представляют в Совет ЕС и Европейскую Комиссию примерно 400 запросов по самым разнообразным вопросам. Кроме того, европарламентарии постоянно голосуют по различным программам Комиссии. Европарламент рассматривает обращения, представленные от имени частных лиц или общественных организаций. На основе полученного по Маастрихтскому договору права европарламентарии могут создавать всевозможные комиссии по расследованию предполагаемых злоупотреблений

в структурах ЕС. И наконец, Европарламент назначает омбудсмена, который изучает жалобы на деятельность евросоюзных институтов.

Мнение Европейского парламента по находящимся в разработке ЕС законопроектам формируется на основе рапорта одного из членов Европарламента, которого называют рапортером. Рапорт одобряет (и если необходимо, исправляет) соответствующая комиссия Европарламента. После этого рапорт выносится на обсуждение пленарного заседания Европарламента. Между политическими фракциями Европарламента происходит довольно жесткая конкуренция за места рапортеров по конкретным решениям или законопроектам. Окончательное содержание рапорта во многом зависит от личных предпочтений автора рапорта. Рапортер пользуется услугами разнообразных экспертов, которые, обычно, пишут для него проект рапорта.

Все депутаты Европарламента распределены по комиссиям. Каждый парламентарий входит в одну или две комиссии. Обычно, комиссии собираются каждые три недели (за исключением отпуска в августе). На заседаниях комиссий могут присутствовать представители Совета ЕС, государств-членов ЕС, Европейской Комиссии и других комиссий Европарламента. Но правом голоса обладают только члены данной парламентской комиссии.

В апреле 1999 года Европарламент сократил количество комиссий. Теперь в Европарламенте семнадцать постоянных комиссий, то есть на три меньше, чем раньше.

#### *Постоянные комиссии Европейского парламента:*

Внешние связи, безопасность и оборона  
Безопасность и разоружение  
Права человека  
Сельское хозяйство и развитие сельских регионов  
Бюджет  
Экономика, финансы, промышленность  
Исследования, развитие технологий и энергетики  
Социальные вопросы и рынок рабочей силы  
Региональная политика, транспорт и туризм  
Окружающая среда, здравоохранение и защита потребителей  
Культура, молодежь, образование и средства массовой информации  
Развитие и сотрудничество  
Гражданские свободы и внутренние дела  
Бюджетный контроль  
Институциональные вопросы, процедуры, полномочия, иммунитет  
Рыболовство  
Права женщин  
Петиции

Европейский парламент состоит из объединившихся на евросоюзном уровне политических фракций и работает на основе, скорее, политических, чем национальных расчетов. Места депутатов Европарламента распределены по политическим фракциям, а не по национально-государственной принадлежности. Крупные фракции - Европейская народная партия/Европейские демократы (главным образом, христианские демократы) и Европейская социал-демократическая партия - хорошо организованы и дисциплинированы. Другие фракции созданы, скорее, для обретения большего влияния при распределении служебных мест. Но часто и в этих фракциях перед голосованием проводится опрос членов, как голосовать - "за", "против" или воздержаться.

*Фракции Европарламента и их численность после выборов 1999 года.*

Фракция	Англоязычное сокращение	Численность членов (сентябрь 1999 г.)
Европейская народная партия/ Европейские демократы	EPP-ED	233
Европейская партия социалистов	PES	180
Европейская либеральная, демократическая и реформистская партия	ELDR	50
Зеленые/ Европейский свободный альянс	Greens/EFA	48
Европейские объединенные левые/ Зеленые левые северных стран	EUL/NGL	42
Союз за европейские национальные государства	UEN	30
Демократическая и множественная Европа	EDD	16
Независимые депутаты/ Техническая фракция	TDI	27

Пленарные заседания Европарламента проходят, главным образом, в Страсбурге. Но большинство сотрудников секретариата Европарламента работает в Люксембурге, а рабочие группы депутатов Европарламента - в Брюсселе. Поэтому 10% своего бюджета Европарламент расходует на передвижение людей и бумаг между тремя городами. Европарламент хочет перебраться в Брюссель. Но Совет ЕС решительно противится этому. Против переезда Европарламента из Страсбурга Франция, да и правительства других государств-членов ЕС заинтересованы в том, чтобы у европарламентариев было бы меньше времени и возможностей для слежения за деятельностью Совета ЕС и Европейской Комиссии.

В секретариате Европарламента 3500 сотрудников. В добавок у каждого депутата, как минимум, один персональный советник. Политическим фракциям помогают 600 человек. В бюджете ЕС 2000 года расходы Европарламента составили более 1% (965 миллионов евро или 16 миллиардов крон).

Депутаты Европарламента получают такую же зарплату, как и их коллеги на родине. Наименьшая месячная зарплата у испанцев (2500 евро или 35 000 крон), наибольшая у итальянцев (9500 евро или 148 000 крон). В апреле 1999 года Совет ЕС решил установить единую для всех европарламентариев зарплату в 5677 евро (90 000 крон) в месяц. С введением одинаковой зарплаты должно закончиться мотовство депутатов с транспортными расходами, которые выплачивали на основе предполагаемой стоимости билетов, действительная цена которых была намного меньше. По данным журналистики, например, представители Финляндии в Европарламенте в качестве компенсации за транспортные расходы и суточных ежемесячно получали в добавок к своей депутатской зарплате еще 60 000 финских марок (156 000 крон). В мае 1999 года депутаты Европарламента отвергли предложенную Советом ЕС реформу зарплаты, которая, кроме всего прочего, уменьшила бы и действующие для них налоговые льготы.

### **Европейский суд и Аудиторский совет**

Европейский суд (англ. European Court of Justice) - высший правовой орган ЕС, решения которого являются обязательными как для государств-членов ЕС, предприятий, фирм, так и частных лиц. Пятнадцать судей назначаются правительствами государств-членов ЕС на шестилетний период. Судей можно и выбирать. Кандидаты в судьи должны быть независимыми, у них не должно быть никаких политических обязательств, должностей или работы в правительствах государств-членов ЕС. Запрещена также профессиональная деятельность. Члены суда должны соответствовать высшим судебным должностям в своих странах или же они должны иметь известность и авторитет компетентных юристов. На практике судьями чаще становятся профессора, высшие чиновники или члены верховных судов своих стран. Судьям помогают девять юристов суда. Судьям помогают восемь судебных юристов (Advocate-General), от которых требуется такая же компетентность, как и от судей. К рассмотрению в суде каждого дела привлекается и судебный юрист, который вносит предложения по решению дела. Предложения судебного юриста не являются обязывающим для суда, но в большинстве случаев судьи принимают решение на основе позиции, подготовленной их помощниками. Суд может проводить заседания в полном составе и тремя или пятью членами. Суд принимает решение простым большинством голосов присутствующих на заседании членов суда. В широком контексте Европейский суд занимается двумя комплексами вопросов. Во-первых, теми, с которыми к нему обращаются для получения разъяснений евросоюзного законодательства суды государств-членов ЕС. Во-вторых, жалобами, представленными в Европейский суд институтами ЕС. При этом, обычно, истцом выступает Европейская Комиссия, а ответчиком - одно или несколько государств-членов ЕС. Европейский суд решает, придерживается ли данное государство законодательных норм ЕС и

может наложить штраф на государства, нарушающие евросоюзное законодательство.

Европейский суд в виде исключения также принимал решения, облегчающие движение товаров на внутреннем рынке ЕС и способствующие интенсификации сотрудничества между государствами-членами ЕС.

Одним из интереснейших примеров непреклонности Европейского суда в ликвидации препятствий для свободной торговли является немецкий *Reinheitsgebot* (требование чистоты). Этот один из древнейших законов Германии, происходящий из 1516 года, предусматривал содержание в пиве только воды, солода и хмеля. Поскольку использование каких-либо химических консервантов недопускалось, то за исключением Guinness импорт пива в Германию был практически невозможен.

В 1987 году Европейский суд согласился с позицией Европейской Комиссии, что *Reinheitsgebot* является внетамозным торговым ограничением и принудил Германию отказаться от него. Аргументация правительства Германии, что мол среднестатистический баварец пьет в год 235 литров пива и поэтому нуждается в свободном от химических добавок товаре, не были сочтены убедительными. Суд решил, что баварец сам знает, какое пиво он хочет пить и у него должна быть возможность выбора. В несколько похожей ситуации в июне 1999 года Европейский суд решил по-другому и признал обоснованным беспокойство властей Финляндии по поводу здоровья и общественного спокойствия финского населения. Именно таким образом финские власти оправдывали жесткие ограничения на ввоз алкоголя из Эстонии и России. Принципиальное различие между этими двумя эпизодами заключается в том, что в первом случае речь шла о свободном движении товаров между странами ЕС, а во втором - о ввозе товара из стран, не являющихся членами ЕС.

Заседания Европейского суда проводятся или в полном составе, или же с участием трех-пяти судей. При принятии решений судьи, как правило, руководствуются рекомендациями работающих при суде юристов. Решения принимаются простым большинством голосов участвующих в заседании судей.

В 2000 году на финансирование деятельности Европейского суда ушло 131,3 миллионов евро (2,1 миллиарда крон), что составило 0,1% от расходной части бюджета Европейского Союза.

Раньше часто проходили годы прежде, чем иск попадал в Европейский суд. Поэтому в 1989 году был создан Суд первой инстанции (англ. Court of First Instance), который рассматривает иски частных лиц и предприятий, а также спорные ситуации, связанные с обеспечением свободной конкуренции, если данные дела не требуют толкования законов. Оба суда обслуживают всего 950 сотрудников.

**Аудиторский совет** (англ. Court of Auditors) изучает ситуации возможных злоупотреблений, связанных с доходами и расходами ЕС, а также рациональность тех или иных финансовых затрат. Ежегодно Аудиторский совет представляет Европарламенту и Совету ЕС доклад, содержащий оценку

расходования средств евросоюзного бюджета, а также готовит экспертные доклады по финансовым ходатайствам институтов ЕС и специальные рапорты по различным темам. Аудиторский совет по собственной инициативе в любой момент может представить собственное мнение по различным финансовым операциям евросоюзных институтов. Все получатели денег из бюджета ЕС обязаны представлять соответствующие отчеты в Аудиторский совет. Это касается как институтов ЕС, государств-членов ЕС, органов самоуправления, так и получателей финансовой помощи в третьих странах. Именно критические рапорты Аудиторского совета доказали, что ежегодно из бюджета ЕС уходит несколько миллиардов евро на проплату всевозможных мошеннических схем, преобладающая часть которых связана с проектами финансовой поддержки сельского хозяйства.

В Аудиторском совете 15 членов, по одному от каждого из государств-членов ЕС. Состав Аудиторского совета утверждается Советом ЕС после консультации с Европарламентом. При этом решение депутатов Европарламента по данному вопросу должно быть единогласным. Председателя Аудиторского совета выбирают его члены из своих рядов сроком на три года. В Аудиторском совете работает 550 служащих.

## **Комитеты Европейского Союза**

В структуре Европейского Союза есть два комитета, к мнениям которых не особенно прислушиваются, поскольку у Европейской Комиссии, Европарламента и Совета ЕС и без того достаточно механизмов для согласования позиций. **Социально-экономический комитет** (англ. Economic and Social Committee) был создан на основе Римского договора с целью обеспечения представительства интересов различных социально-экономических групп. Сейчас в комитете 222 члена, которых Совет ЕС назначает каждые четыре года. На саммите в Ницце решили увеличить состав комитета к 2005 году до 344 членов, выделив в нем места и для государств-кандидатов в члены ЕС. Эстония, предположительно, получит семь мест. Члены комитета представляют три большие группы: работодателей, работников и другие группы интересов (фермеры, ремесленники, потребители, ученые, кооператоры, семьи, экологические движения). Комитет собирается в Брюсселе. При принятии важных решений с ним консультируются. Но комитет может и по собственной инициативе высказаться по тому или иному вопросу. В социально-экономическом комитете по аналогии с Европарламентом существует система комиссий и рапортеров. Ежегодно комитет формулирует примерно 170 мнений.

В марте 1994 года состоялось первое заседание **Регионального комитета** (англ. Committee of the Regions), в котором сейчас также 222 члена, плюс столько же замещающих членов. Все вместе они представляют местные и региональные интересы. И в этом комитете к 2005 году численность членов увеличится также до 344, в том числе и для Эстонии предусмотрено семь мест. Состав комитета чрезвычайно разнообразный, что обусловливается административно-территориальными различиями в странах-членах ЕС. “Весовые категории” представителей регионов очень разные, начиная от министров федеральных земель Германии и заканчивая старейшинами



волостей из Финляндии. Комитет собирается в Брюсселе и с ним надо консультироваться, когда при принятии тех или иных решений затрагиваются региональные интересы. Особенно это касается вопросов образования, молодежи, культуры, здравоохранения, связи, энергетики и т.п. Региональный комитет в год проводит пять пленарных заседаний. Кроме того, при комитете работают восемь комиссий и четыре подкомиссии. Специальная комиссия комитета готовит мнения по институциональной реформе ЕС.

У обоих комитетов общий секретариат, в котором работает 750 человек.

Институтами ЕС также являются **Европейский инвестиционный банк** в Люксембурге и **Европейский центральный банк** во Франкфурте.

В целом на финансирование деятельности институтов ЕС уходит пять процентов бюджета ЕС, то есть пять миллиардов евро (более 80 миллиардов крон) в год. Примерно треть из этих расходов идет на оплату переводов. Огромный объем переводческой работы обуславливается тем, что в ЕС одиннадцать официальных языков.

На официальных встречах обычно обеспечивается перевод на большинство языков ЕС. Однако, как показывает практика на заседаниях Европейской Комиссии можно обходиться преимущественно шестью языками. На заседаниях Совета ЕС активнее используются родные языки.

В повседневной работе Европейской Комиссии превалирует французский язык. Однако двадцатилетнее пребывание в ЕС Великобритании и Ирландии, а также присоединение к Евросоюзу северных стран ослабили позиции французского языка. В Coreper и в рабочих группах Совета ЕС также активно используется французский язык. В Европарламенте заметнее роль английского языка.

Согласно одобренному Европарламентом рапорту, все документы ЕС можно переводить на все "евросоюзные" языки. Но после принятия в ЕС новых членов из Центральной и Восточной Европы количество рабочих языков, скорее всего, будет ограничено. Уже сейчас в Европейской Комиссии и Совете ЕС часто используется порядок, при котором выступающие могут говорить на родных языках, но перевод их выступлений осуществляется только на два-три языка. В будущем такой метод работы получит еще большее распространение.

# Законодательство в Европейском Союзе

Основу законодательства Европейского Союза составляют учредительные договоры, на которые опираются принимаемые институтами Евросоюза правовые акты. Обязательными правовыми актами являются постановления, директивы и решения. Рекомендации и мнения имеют характер пожеланий.

Постановления становятся неотъемлемой частью внутреннего законодательства государств-членов ЕС. При этом неважно, предусмотрен ли в данном государстве какой-либо механизм, связанный с вступлением в силу постановлений ЕС.

Директивы также являются обязательными правовыми актами для государств-членов ЕС. При этом каждое государство может само решать, каким образом (закон, правительственное постановление и т.п.) обеспечить выполнение евросоюзных директив.

Решения являются обязательными для частных лиц, предприятий, фирм, евросоюзных институтов или государств-членов, в зависимости от того, кому именно предназначено данное решение. Решения опираются чаще всего на соответствующие постановления.

В рекомендациях формулируются подходы и методы ЕС, которые считаются наиболее оптимальными для достижения стоящих перед Евросоюзом целей. Мнения отражают взгляды ЕС по конкретным вопросам, но не обязательно рекомендует какие-то действия. Несмотря на необязательный характер мнений и рекомендаций, они все-же налагают на государства-члены ЕС определенные моральные обязательства.

Правом инициирования принятия правовых актов в Европейском Союзе обладает только Европейская Комиссия. Законотворческий процесс начинается, обычно, с ходатайства о решении какого-либо вопроса на евросоюзном уровне. Вопреки анекдотам о брюссельской бюрократии, выдумывающей идеальную форму дубовых желудей, при разработке правовых актов Европейская Комиссия учитывает общественное мнение. Чаще всего составление законопроекта начинается с запросов (ходатайств) государств-членов ЕС, различных общественных групп, исследовательских учреждений и т.д. Например, т.н. "китовая директива" ЕС была принята благодаря деятельности экологического движения Greenpeace. Данный вопрос обсуждался в 1979 году в Европарламенте, позже затрагивался на встречах государств-членов ЕС. Оказавшаяся под мощным давлением экологистов Комиссия вышла с предложением запретить импорт китовой шкуры, которое было одобрено Советом ЕС в 1981 году.

## Принципы принятия решений

При принятии решений в ЕС необходимо выполнить следующие условия:

Компетентность. Прежде всего, выясняется, входит ли в компетенцию ЕС принятие данного решения. Любое решение ЕС должно базироваться на конкретном правовом основании, то есть на конкретных статьях в одном из основополагающих договоров ЕС.

Дискретность, то есть выяснение, имеет ли данный институт ЕС право принимать то или иное решение.

Субсидарность и пропорциональность. Субсидарность означает, что ЕС может принимать решения в сферах, не входящих в его компетенцию, только в том случае, если другим способом государства-члены ЕС не могут достичь поставленных целей. Пропорциональность означает, что все решения ЕС должны строго соответствовать декларированным целям ЕС.

Процесс принятия решений в ЕС, как правило, проходит три этапа:

а) разработка законопроекта; б) обсуждение в комитетах ЕС и Европарламенте; в) принятие решения в Совете ЕС. В некоторых случаях используется упрощенный вариант, т.е. делегирование права принятия решения Европейской комиссии.

### **Разработка законопроекта**

О начале разработки правового акта свидетельствует включение данной темы в рабочий план Европейской Комиссии. При этом назначается ответственный за подготовку законопроекта гендиректорат, сотрудники которого привлекают к составлению законопроекта представителей государств-членов ЕС, формируя рабочую группу. Всего подобных рабочих групп насчитывается около тысячи.

После завершения работы над законопроектом в рабочей группе, данный гендиректорат направляет его для ознакомления в другие гендиректораты и в канцелярии членов Комиссии. Там законопроект может подвергнуться существенной переработке. После этого законопроект попадает на заседание глав канцелярий членов Комиссии. Если в низших инстанциях законопроект не вызвал серьезных разногласий, то главы канцелярий без особых проблем одобряют его.

Следующая инстанция - заседание Комиссии, члены которой в принципе могут принять решение по законопроекту простым большинством голосов, но всегда стараются достичь консенсуса. После официального одобрения Комиссией текст законопроекта публикуется в официальном издании Европейского Союза - Official Journal of the European Communities (сокр.ОJ), чтобы все желающие смогли с ним ознакомиться.

Сам законопроект в это время поступает в секретариат Совета ЕС и в Европарламент. Сотрудники секретариата концентрируются на написании предисловия. Это очень важная работа. Если в будущем по некоторым параграфам возникнут разночтения, то при их толковании Европейский суд будет ориентироваться на политические тезисы, изложенные в предисловии. Из секретариата законопроект переходит в рабочую группу Совета ЕС, где представители государств-членов ЕС определяют его соответствие позициям

своих правительств. Далее законопроект направляется в Coreper, где ему окончательно придается приемлимый для всех государств-членов ЕС облик. В конце-концов лишь по самым спорным вопросам решения принимаются на заседаниях Совета ЕС.

Перед поступлением в Совет законопроект еще прорабатывают юристы и филологи с тем, чтобы подготавливаемый правовой акт был филологически и юридически одинаково истолкован в каждом из государств-членов ЕС. Филологам и юристам часто помогают сотрудники соответствующих министерств государств-членов ЕС.

Если на каком-то этапе в законопроект будут внесены изменения, которые не понравятся членам Комиссии, то последняя всегда может изъять законопроект из производства до его передачи для окончательного одобрения в Совет ЕС. Поскольку только Европейская Комиссия может представлять законопроекты в Совет ЕС, то на практике это означает, что у Комиссии по существу есть право вето в отношении изменений законопроекта. Иногда на разработку законопроекта уходят месяцы и тогда время от времени Совет ЕС требует от Coreper отчет о продвижении дела. Те или иные законопроекты в повестку дня заседаний Совета ЕС включает председательствующее государство.

## Принятие решения в Совете ЕС

Совет ЕС занимает официальную позицию по данному законопроекту только после получения мнения Европарламента. Хотя в действительности Совет может и не дожидаться мнения европарламентариев. Кроме того, Совет должен выслушать мнения Социально-экономического и Регионального комитетов.

Совет принимает правовые акты или единогласно, или квалифицированным большинством голосов. Причем, единогласие означает то, что ни одно из государств-членов ЕС не выступает против принятия данного законопроекта. Неучастие в голосовании приравнивается к позиции “за”. При голосовании квалифицированным большинством у министра каждого государства-члена ЕС фиксированное количество голосов: у министра крупного государства - больше, у представителя малого государства - меньше. Сейчас квалифицированное большинство составляет 62 голоса из 87 (70%). Для блокирования решения достаточно 26 голосов. С 1994 года введено новое правило, согласно которому государство, выступающее против данного законопроекта, может требовать отсрочки принятия решения, если против подано 23-25 голосов. Отсрочка необходима для поиска компромисса.

В европейском сообществе не придерживаются принципа, согласно которому у всех государств, независимо от величины их территории и численности населения, должно быть равное количество голосов. У крупных государств в институтах ЕС больше голосов, чем у малых стран. У последних все же относительно больше голосов, чем предполагает численность их населения.

Саммит в Ницце внес в систему голосования в Совете ЕС важные изменения, которые должны вступить в силу в 2005 году. Параллельно с принятием в ЕС новых государств общее количество голосов в Совете увеличится с нынешних 87 до 345. Начиная с 1 января 2005 года и до того времени, как все государства-кандидаты вступят в ЕС, будет изменяться процент голосов, определяющий квалифицированное большинство, постепенно увеличиваясь до 73,4%. Когда все двенадцать государств-кандидатов вступят в ЕС для блокирования решения в Совете ЕС необходимо будет собрать 91 голос.

Помимо изменения количества голосов в Совете ЕС, с 2005 года государство, выступающее против данного решения, сможет (после голосования) потребовать проконтролировать, составляет ли численность населения государств, проголосовавших за решение, по меньшей мере 62% от всего населения стран ЕС. Если это условие не будет выполняться, то решение не вступит в силу. На практике это будет означать то, что три крупные государства ЕС смогут заблокировать любое неприемлимое для них решение.

По решениям саммита в Ницце, все нынешние члены Евросоюза получат дополнительные голоса в Совете ЕС. Также было определено количество голосов для государств, которые будут приняты в ЕС в будущем.

*Распределение голосов в Совете до и после решений саммита в Ницце:*

Государство	Население (млн.)	Количество голосов в Совете сейчас	Количество голосов в будущем
Германия	82,31	10	29
Великобритания	59,62	10	29
Франция	58,74	10	29
Италия	57,68	10	29
Испания	39,44	8	27
Польша	38,65	0	27
Румыния	22,45	0	14
Голландия	15,86	5	13
Греция	10,54	5	12
Чехия	10,27	0	12
Бельгия	10,23	5	12
Венгрия	10,04	0	12
Португалия	9,99	5	12
Швеция	8,86	4	10
Болгария	8,19	0	10
Австрия	8,09	4	10
Словакия	5,39	0	7
Дания	5,33	3	7
Финляндия	5,17	3	7
Ирландия	3,77	3	7
Литва	3,69	0	7
Латвия	2,42	0	4
Словения	1,98	0	4
Эстония	1,43	0	4
Кипр	0,75	0	4
Люксембург	0,43	2	4
Мальта	0,38	0	3

Как правило, единогласное голосование всегда требуется для решений в рамках единой внешней политики и политики безопасности, а также по правовым и внутренним делам. На саммите в Ницце решили, что в будущем, когда разграничение компетенций по юридическим и внутренним вопросам между евросоюзными институтами и государствами-членами ЕС будет завершено, то и в этих сферах перейдут к голосованию большинством голосов. По настоянию Германии, до 2004 года этот принцип не будет применяться в вопросах иммиграции и предоставления убежища. Кроме того, по требованию Швеции, вне голосования большинством останется семейное право.

В вопросах регулирования внутреннего рынка в большинстве случаев возможно принять правовой акт, когда его поддерживает квалифицированное большинство Совета ЕС.

Простым большинством голосов Совет ЕС может решать только процедурные вопросы. При голосовании простым большинством неучастие в голосовании означает позицию “против”.

Как правило, в Совете ЕС стараются достичь единой позиции по законопроекту. Если это не удастся, то законопроект отправляется на доработку в рабочую группу и после внесения поправок через Согрег опять возвращается в Совет ЕС. Механизм голосования по законопроекту “включается” лишь тогда, когда становится очевидным нежелание какого-то государства-члена ЕС достичь согласия с другими государствами. Обычно, это делается в том случае, если обсуждаемый вопрос не столь важен, чтобы мог стать причиной массового народного недовольства в данном государстве. Необходимо отметить, что основополагающие договоры ЕС не требуют единогласного голосования при принятии правовых актов.

Нередко после принятия правовых актов возникает необходимость в т.н. прикладных директивах, принятие которых Совет ЕС делегировал Европейской комиссии. Комиссии в этом деле помогают специальные подготовительные комитеты, состоящие из представителей определенных министерств из всех государств-членов ЕС. Решения комитетов имеют для комиссии рекомендательный характер. Если большинство членов подготовительного комитета выступает против запланированного решения Европейской комиссии, то данный вопрос поступает на рассмотрение Совета ЕС.

Применение всех принятых в ЕС правовых актов является задачей исключительно государств-членов ЕС.

В добрые старые времена процесс формирования евросоюзного законодательства происходил значительно проще. Совет ЕС досконально мог и не рассматривать составленный Комиссией законопроект, что фактически и означало одобрительное решение Совета по принятию данного законопроекта.

С 1987 года, когда Общеввропейский акт расширил полномочия Европарламента, законотворчество в Европейском Союзе стало чересчур сложным и громоздким. Сейчас Совет может поставить точку в усилиях своих рабочих групп и Комиссии лишь в тех случаях, когда при принятии правовых актов используется т.н. консультативное производство.

### **Сотрудничество с Европарламентом**

Консультативное производство означает, что в Европарламенте законопроект проходит лишь через одно чтение. С Европарламентом “консультируются”. Европарламентарии могут высказать свое мнение, после чего Совет ЕС решает, принимать или нет данный законопроект. Консультативное производство применяется в вопросах единой политики в сферах сельского хозяйства и рыболовства, регулирования рынка, крупномасштабных финансовых проектов, а также при назначения на должности высокопоставленных еврочиновников.

Большинство правовых актов проходят в Европарламенте через два чтения. Это т.н. сотруди́ческое производство. Служащие Комиссии или даже сами члены Комиссии приходят в Европарламент для разъяснений и обоснований необходимости одобрения законопроектов. Гости из Комиссии часто участвуют и в дебатах европарламентариев и стараются с помощью своих комментариев или же лоббистской деятельности повлиять на позицию Европарламента и нейтрализовать возможные предложения по поправкам к законопроекту.

Совет ЕС направляет законопроект в Европарламент на второе чтение, если в первом чтении в законопроект были внесены поправки, не все из которых были приняты Советом. Европарламентарии могут воочию убедиться, насколько Совет посчитался с их мнением и в зависимости от этого корректировать свои дальнейшие действия. Для второго чтения Европарламенту отводится три месяца. Решения Европарламента становятся обязательными для Совета ЕС только в случае его принятия абсолютным большинством голосов.

Если во втором чтении законопроект “застряет” в Европарламенте, то Совет ЕС может принять его квалифицированным большинством голосов. Если Европарламент абсолютным большинством голосов отвергает законопроект, то Совет может его одобрить только единогласно.

В процессе сотруди́ческого производства Европарламент может выдвигать предложения по изменению законопроекта только в том случае, если за данное предложение высказалось абсолютное большинство европарламентариев. Предложения Европарламента по поправкам, прежде всего, изучаются в Комиссии, которая формулирует по ним свою позицию. На этом этапе Совет ЕС и Европейская Комиссия не могут более вносить в законопроект изменения, но могут не принимать законопроект в целом. Если Совет не желает еще раз рассматривать законопроект с внесенными в него поправками Европарламента, то мнение Комиссии по поправкам европарламентариев становится решающим. Совет ЕС может одобрить (квалифицированным большинством) и отвергнуть (единогласно) предложения Европарламента по поправкам, с которыми Комиссия согласилась. Поправки, сделанные Комиссией, Совет может одобрить или отвергнуть только единогласно. На практике это означает, что одно государство может торпедировать многомесячные усилия огромного количества людей в разных евросоюзных институтах.

Сотруди́ческое производство применяется в сферах транспорта, окружающей среды, защиты труда, сотрудничества с развивающимися странами и профессионального образования.

В Маастрихтском договоре впервые был сформулирован принцип совместного решения, предусматривающий третье чтение законопроекта в Европарламенте. Совет не может проигнорировать мнение Европарламента даже в случае, когда всем членам Совета не нравится позиция Европарламента. Если Совет направляет законопроект на второе чтение в Европарламент и последний в течение трех месяцев не одобряет его и не вносит в него изменений, то Совет может принять законопроект, не дожидаясь мнения Европарламента. Если же Европарламент абсолютным большинством голосов отвергает законопроект, то это решение окончательно. Если



Европарламент желает внести в законопроект поправки, то Совет может одобрить их квалифицированным большинством при согласии Комиссии. Если Комиссия не согласна, то в этом случае для одобрения законопроекта в Совете необходимо единогласное голосование.

Если предложения Европарламента одобряются частично, то для дальнейшего рассмотрения законопроекта созывается согласительный комитет в составе тридцати членов как из Европарламента, так и из Совета. Совет могут представлять министры, но чаще делают это пятнадцать послов. Европарламент представляют пятнадцать депутатов. С обеих сторон выбираются сопредседатели. Если согласительный комитет не вырабатывает компромиссного варианта по данному законопроекту, то Совет может одобрить законопроект квалифицированным большинством с предложенной Европарламентом поправкой или же без нее. Если после этого Европарламент не сможет абсолютным большинством отвергнуть законопроект, то это означает его принятие. Если Европарламент квалифицированным большинством голосов отвергает законопроект, то это означает его непринятие. Если согласительный комитет нашел компромисс, то Совет и Европарламент должны его оба одобрить в течение шести недель. При этом Европарламент должен одобрить компромиссный вариант абсолютным большинством голосов. Не так просто собрать 626 депутатов Европарламента вместе. Например, на декабрьских заседаниях Европарламент вообще никогда не собирает кворума.

Принцип совместного решения используется в вопросах общего рынка, социальной политики, социально-экономического контекста, а также в новых сферах деятельности, зафиксированных в Маастрихтском договоре (пограничные инфраструктуры, транспорт, энергетика, телекоммуникации и окружающая среда, защита потребителей, образование, культура и здравоохранение).

Резюмируя, можно сказать, что роль Европарламента в евросоюзном законодательстве, прежде всего, блокирующая. Совет и Комиссия всегда могут принять правовой акт, если рассмотрение в Европарламенте безрезультатно затягивается. Исключения составляют заключение некоторых международных договоров, принятие в ЕС новых членов, изменение порядка выборов Европарламента, организация свободного передвижения людей и формирование бюджета. Для принятия решений по вышеперечисленным вопросам обязательно необходимо одобрение Европарламента.

Использование консультативного, сотрудничества или процедуры совместного решения зависит от того, в какой сфере деятельности ЕС принимается правовой акт. Сфера же определяется, исходя из положений договора о ЕС, на который ссылаются при составлении законопроекта. Например, правовой акт по выхлопным газам автомобилей касается, прежде всего, унификации законодательств государств-членов ЕС, а не вопросов окружающей среды. Поэтому при принятии соответствующего правового акта надо применять принцип совместного решения, а не сотрудничество.

Европейская Комиссия, иницируя разработку правового акта всегда старается ссылаться на параграф Римского договора, позволяющий принятие решения квалифицированным большинством. В этом случае поиск компромисса между государствами-членами ЕС легче и больше вероятность того, что представленные Комиссией законопроекты подвергнутся меньшей переработке.

Классическим примером спора между институтами Европейского Союза по поводу сферы применения правового акта является введение запрета на рекламу табачных изделий. Некоторые государства-члены ЕС полагали, что поскольку целью запрещения табачной рекламы является уменьшение случаев заболевания раком, то речь идет о вопросе сферы здравоохранения, где правовые акты надо принимать единогласно. Возобладало все-же мнение Комиссии, согласно которому речь шла об унификации законов внутреннего рынка, где при принятии правового акта достаточно квалифицированного большинства. По разъяснению Комиссии, различные правила табачной рекламы могут расбалансировать общий рынок государств-членов ЕС, поскольку содержащая рекламу табака продукция СМИ беспрепятственно распространяется через государственные границы.

Остается добавить, что Европейский суд рассматривал множество исков по поводу рекламы табачной продукции.

### **Соло Европейской Комиссии**

Европарламент и Совет делегируют свои законодательные полномочия Комиссии в вопросах, которые кажутся им слишком детальными и мелкими для них. Это делается и тогда, когда необходимо срочное принятие правовых актов. Поэтому нередко правовые акты вместо Совета ЕС принимает Европейская Комиссия. В европейских столицах различают, например, постановления Совета и постановления Комиссии.

Исключительно в ведении Комиссии находятся вопросы торговли ЕС с третьими странами, а также проблемы европейской угольно-металлургической промышленности. Для вступления в силу подготовленных Комиссией законопроектов в других сферах необходимо их одобрение государствами-членами ЕС или же делегирование национальными государствами полномочий Комиссии для принятия конкретных правовых актов. Для упорядочения внешнеторговых связей ЕС и для регулирования европейского рынка угля и стали государства-члены ЕС делегировали Комиссии право принятия решений уже по Римскому договору. В этих сферах государства-члены ЕС могут лишь советовать Комиссии. Например, когда после аварии на Чернобыльской АЭС Комиссия ввела ограничения на импорт продукции из Советского Союза, чтобы избежать ввоза радиоактивно-зараженных товаров, то для этого Комиссия не должна была ни у кого испрашивать полномочий. Так же по собственной инициативе Комиссия заключила договоры о свободной торговле с Эстонией, Латвией и Литвой.

Наряду с принятием новых правовых актов, ЕС должен постоянно дополнять прежние, а также следить за их выполнением. Это функции Комиссии, которая

при этом не остается в одиночестве. При ее содействии формируются комитеты с представительством всех государств-членов ЕС, которыми руководят представители Комиссии. Государства-члены ЕС обычно направляют в эти комитеты служащих центрального или региональных правительств, а также сотрудников государственных научно-исследовательских учреждений. Комитеты работают, опираясь на соответствующие постановления или директивы Совета ЕС. Подобная система получила наименование комитологии. Есть два типа комитетов: одни - советуют, другие - разрабатывают методы по реализации евросоюзного законодательства.

Комиссия самостоятельно решает, насколько целесообразно учитывать мнения комитетов. У членов комитетов нет права идти в обход Комиссии и представлять свои предложения непосредственно Совету ЕС.

Проекты решений комитетов второго типа (“методологических”) готовятся в Комиссии. Если абсолютное большинство членов комитета против проекта Комиссии, то вопрос обсуждается в Совете ЕС. Совет может внести в проект исправления квалифицированным большинством голосов. Если в Совете не удастся собрать квалифицированное большинство, то проходит предложение Комиссии.

В случае противостояния комитета и Комиссии, решение принимается в Совете. Хотя Комиссия и комитеты очень редко нуждаются в посредничестве Совета, Комиссия против “методологических” комитетов, где государствам-членам ЕС достаточно достигнуть простого большинства, чтобы отвергнуть предложения Комиссии.

Интересным примером противостояния Комиссии и “методологического” комитета является эпизод июля 1999 года. После двадцатилетних споров государства-члены ЕС почти достигли соглашения в том, что такое шоколад. Франция отказалась от требования использовать при производстве шоколада исключительно какао-масла. Государства-члены ЕС были готовы одобрить компромисс, по которому шоколад должен содержать по меньшей мере 95% какао-масел и до 5% прочих растительных жиров. Шоколад с немного меньшим содержанием какао-масел называли молочным шоколадом, а значительно меньше содержащий какао-масел шоколад - семейным молочным шоколадом. С “шоколадной директивой” готова была согласиться и Бельгия, последний борец за 100%-ную чистоту шоколада. Используя меньшее количество какао-масел производители в Великобритании и Ирландии уже радовались, что смогут вскоре продавать в континентальной Европе свою продукцию под наименованием шоколада. Но Комиссия затребовала проект “шоколадной директивы” на доработку, поскольку ей не нравились новые дефиниции шоколада. Соглашение по составу шоколада все же удалось оформить в Совете ЕС через две недели. Кроме того, “шоколадная директива” также нуждалась в одобрении Европарламентом.

## **Наказание нарушителей**

На сегодняшний день в Европейском Союзе более 20 000 обязательных для государств-членов ЕС правовых актов. Одной из задач Европейской Комиссии является принятие мер против частных лиц, предприятий, фирм и даже государств-членов ЕС, нарушающих евросоюзное законодательство, называемое *acquis communautaire*.

В большинстве случаев после принятия очередного правового акта государства-члены ЕС не должны более ничего делать кроме, как следить за исполнением данного правового акта в своих странах. Какого-то дублирования в национальном законодательстве не требуется. Это, скорее, даже нежелательно. Государства-члены ЕС должны просто аннулировать свои законы, перекрывающие или противоречащие правовым актам ЕС.

В большинстве случаев евросоюзные правовые акты вступают в силу в государствах-членах ЕС в течение двух лет. За этот срок государства-члены ЕС

должны внести в национальные законодательства поправки, дополнения и изменения, обеспечивающие реализацию данного правового акта.

Часть евросоюзных директив налагают на государства-члены ЕС права и обязанности несмотря на то, предпринято или нет что-либо в национальном законодательстве для их применения. Граждане ЕС могут пользоваться данными им правами и даже требовать от властей национального государства компенсации в случае игнорирования директив ЕС. Соответствующий прецедент был создан в 1991 году, когда Европейский суд рассматривал иск итальянского инженера Андреа Франковичи. Суд постановил, что, поскольку соответствующая директива ЕС четко предусматривает, что обоснованные требования работника нужно удовлетворить независимо от платежеспособности работодателя, то Франковичи (как и другим истцам) необходимо выплатить компенсацию несмотря на то, что законы Италии не предусматривают подобного в случае неплатежеспособности работодателя. Поскольку итальянское государство не выполняло соответствующую директиву ЕС, то Европейский суд обязал итальянское правительство не только выплатить компенсацию Франковичи, но наложил на итальянское правительство штраф, который был выплачен в кассу ЕС.

Обычно через два года после принятия правового акта государства-члены ЕС обязаны проинформировать Комиссию об изменениях в своих законодательствах, обеспечивающих выполнения данного правового акта. Если это вовремя не делается, то у данного государства могут возникнуть проблемы. Даже несколько дней могут оказаться очень важными. Например, однажды Великобритания опоздала всего на двенадцать дней с принятием одного правового акта. Множество судебных процессов, связанных с этим опозданием длились годами.

Комиссия может начать против нарушающего евросоюзные директивы государства-члена ЕС процедуру призвания к порядку, а при необходимости и обратиться в суд. Не без оснований Комиссию иногда называют стражем законодательства Европейского Союза. Комиссия должна быть непредвзятой, следя за корректным выполнением договоров и правовых актов ЕС.

Европейской Комиссии не приходится много трудиться в поиск нарушений евросоюзного законодательства. Ежегодно в Комиссию поступает огромное количество обоснованных и необоснованных жалоб по поводу предполагаемых нарушений евросоюзного законодательства. Гражданин любого из государств-членов ЕС, а также общественные группы могут пожаловаться Комиссии на свое правительство. До сих пор Комиссия отвечала на все жалобы. Большая часть жалоб поступает из Европарламента.

После поступления в Комиссию информации о нарушении или неисполнении правовых актов ЕС в данном государстве, то ответственный за данную сферу директорат Комиссии начинает дознание по поводу предполагаемого нарушения. Вначале руководству данного государства направляется неофициальное письмо, наличие которого не предусматривается договорами ЕС. Цель письма - избежать необоснованного официального делопроизводства по поводу нарушений.

Если Комиссии станет ясно, что правовые акты ЕС действительно нарушаются, то один из членов Комиссии направляет руководству данного государства официальную докладную записку, содержание которой предварительно одобряется в соответствующем директорате и правовой службе Комиссии. Следующий шаг Комиссии - докладная записка с обоснованным мнением, то есть с доказательствами нарушения данным государством правового акта ЕС. В обоснованном мнении излагаются аргументы, которые Комиссия собирается представить Европейскому суду. У "проштрафившегося" государства есть два месяца на то, чтобы принять в расчет аргументацию Комиссии. Но даже и после этого Комиссия может требовать наказания для государства-нарушителя. На данном этапе служащие Комиссии не могут более без специального разрешения Комиссии обсуждать дело с представителями соответствующего государства. Но неофициально подобные обсуждения все-же допускаются. Последний шаг Комиссии передача дела для рассмотрения в Европейский суд, который может оштрафовать данное государство. Неофициально Комиссия старается, чтобы срок после первого неофициального письма о нарушении, направленного данному государству, и до поступления дела в Европейский суд не превышал восемнадцати месяцев.

Если Европейский суд принимает карающее данное государство решение, а Комиссия находит, что государство не выполняет судебное решение, то запускается такой же механизм, как и в случае предполагаемого нарушения правового акта. Различие в том, что Комиссия сразу определяет размер штрафа, который Европейский суд может наложить на государство-нарушителя. Предприятиям и фирмам, нарушающим евросоюзные директивы о конкуренции, Комиссия сама определяет размер штрафа.

Комиссия страстно следит за выполнением евросоюзного законодательства, что совсем недавно получило новое подтверждение. После ухода в отставку в марте 1999 года руководимая Жаком Сантером Комиссия обещала, что до назначения новых членов Комиссии будет выполнять лишь текущие технические обязанности и воздержится от политических инициатив. Однако, Комиссии не удалось воздержаться от политического судебного процесса. В конце апреля 1999 года Комиссия ходатайствовала перед Европейским судом о наложении на Францию штрафа за запрет ночной работы для женщин. По мнению Комиссии, французские законы, запрещающие женщинам работать по ночам на заводах и в артелях, противоречат положениям директивы ЕС о равных правах мужчин и женщин. Комиссия настаивала, чтобы правительство Франции заплатило за каждый день существования закона о запрете женского ночного труда штраф в размере 271 000 евро (4,25 миллиона крон).

## Теории интеграции

Наряду с политиками проблематикой европейской интеграции досконально занимаются в академических кругах, что способствует лучшему пониманию происходящих в ЕС процессов. Исторически сложились два подхода к интеграционным процессам - функционализм (и неофункционализм), с одной стороны, и методы межправительственного сотрудничества, с другой.

### Функционализм

Расцвет данной теории приходится на 1950 годы, когда считалось, что для успешной интеграции необходимо сконцентрироваться на решении практических экономических задач. Логика функционализма исходила из того, что предотвращение войны возможно не только с помощью военного сдерживания одних государств другими, но и благодаря тесному взаимовыгодному экономическому сотрудничеству между ними.

### Неофункционализм

Появившийся позже неофункционализм также придает большое значение экономическому сотрудничеству. Но не сосредотачивается на узких технических вопросах экономики, выделяя т.н. эффект передачи (spill-over effect). Практика доказывает, что от экономического сотрудничества интеграция неизбежно распространяется на другие сферы жизнедеятельности государств. Другими словами, экономическая интеграция неизбежно приводит к политической. Одна форма интеграции логично порождает другую, более развитую. По логике неофункционализма, интеграционные процессы должны достичь кульминации в федеративном союзе.

### Методы межправительственного сотрудничества

В 1970 годы европейская интеграция переживала период кризиса, под влиянием которого активизировались сторонники теории межправительственного сотрудничества (intergovernmentalism), которые полагают, что главной движущей силой и главными субъектами европейской интеграции должны быть институты национальных государств, а сама интеграция должна строго защищать национальные интересы входящих в ЕС государств. В целом сторонники данной теории позитивно относятся к ЕС.

### Концепция системы многоярусного управления

Обычно споры между сторонниками неофункционализма и межправительственного сотрудничества описывают как дискуссию между федералистами и конфедералистами. С конца 1980 годов ЕС все чаще воспринимается как система многоярусного управления (multilevel governance). В отличие от более ранних теорий, изучавших динамику интеграции, данная концепция делает упор на политической сущности ЕС и методах управления им, на анализе факторов, влияющих на политические и законодательные процессы в ЕС.

## Влияние национальных государств в Европейском Союзе

Институты Европейского Союза борются за разграничение полномочий не только между собой, но и с правительствами и парламентами национальных государств. Некоторые европейские политические силы стремятся к возрастанию значимости наднациональных решений. Другие хотят максимально сохранить независимость национальных государств.

До сих пор влияние ЕС на законодательство национальных государств и, следовательно, на обустройство жизни в странах-членах ЕС год от года потихоньку возрастало. Вначале это обуславливалось постепенным претворением в жизнь Римского договора, затем мощный импульс наднациональным тенденциям придал принятый в 1986 году Общеввропейский акт. Так, уже в 1991 году большая часть французского законодательства формировалась не в Париже в Национальной ассамблее Франции, а в институтах ЕС в Брюсселе. Французский парламент принял в 1991 году 1417 законов. За то же время Совет ЕС и Европейская Комиссия одобрили 1564 директивы и постановления. Более того, в действительности полностью независимыми являются лишь 20-25% законодательных текстов национальных парламентов государств-членов ЕС, поскольку при их составлении в большинстве случаев необходимо учитывать правовые нормы ЕС. Маастрихтский и Амстердамский договоры расширили сферы, в которых значимость наднациональных решений превалирует над внутренними законодательствами.

В определенных сферах (сельское хозяйство, рыболовство, транспорт и торговля) политика государств-членов ЕС в решающей степени формируется в Брюсселе и в этих случаях говорится о единой политике (англ. common policy). В перечисленных сферах национальные государства не могут принимать правовые акты без учета позиции институтов ЕС. В планах ЕС также выработка единой внешней политики и политики безопасности. Хотя на этом направлении процесс зашел не слишком далеко. При этом необходимо отметить, что в сферах внешней политики и политики безопасности нет намерений отказать государствам-членам ЕС в праве инициирования решений, передав их полностью в ведение Европейской Комиссии.

В вопросах социальной политики, окружающей среды и помощи развивающимся странам и дальше институты ЕС, как и отдельные государства-члены ЕС будут действовать совместно с целью выработки согласованной политики.

В сферах образования, обучения, защиты потребителей и здравоохранения у Евросоюза нет единой политики. Брюссель лишь вносит вклад в формирование соответствующей политики в государствах-членах ЕС. В этих сферах большая часть вопросов регулируется национальными правовыми актами.

Теоретически Европейский Союз не может вмешиваться в сферы, которые не являются для него открытыми по договорам ЕС. Государства-члены ЕС должны



уполномочить Брюссель на выработку совместных евросоюзных решений в данных конкретных сферах. Но в Римском договоре есть два пункта, позволяющие обходить это требования и применять евросоюзные правовые акты почти во всех сферах жизнедеятельности государств-членов ЕС.

Статья 94 Римского договора требует от государств-членов ЕС унификации правовых и административных актов, регулирующих функционирование внутренних рынков евросоюзных стран. Большая часть правовых актов ЕС по защите потребителей и по окружающей среде была принята со ссылкой на отмеченную статью, поскольку разные нормы по окружающей среде и разные правила по защите потребителей препятствуют равноправной конкуренции.

Если на статью 94 сложно сослаться, то для обоснования принятия новых правовых актов ЕС используется статья 308 Римского договора, которая гласит, что если для обеспечения функционирования общего рынка или для достижения каких-либо иных целей сообщества необходимы конкретные меры, а настоящий договор не предвидит для этого необходимых полномочий, то на основании предложения Комиссии и после консультации с Европейским парламентом Совет ЕС может применить необходимые меры. Как известно, одной из главных целей ЕС является улучшение жизни граждан ЕС и для ее достижения правомерны любые меры в любой сфере.

Рост влияние Европейского Союза обуславливается и разрастанием количества сфер, с которыми занимаются институты Евросоюза. Чем больше вопросов решается в рамках ЕС, тем меньше времени и у Европарламента, и у государств-членов ЕС, да и у Совета ЕС детально углубляются в каждый вопрос. Процесс принятия решения ускоряется благодаря сложной системе голосования в разных инстанциях ЕС, а также еще более запутанным процедурам согласования позиций между различными институтами ЕС при принятии правовых актов. У правительств национальных государств остается просто мало времени для того, чтобы основательно разобраться в законотворческой деятельности евросоюзной бюрократии. Все это существенно сужает возможности лоббистской работы и делает маловероятным внесение существенных изменений в предложения Европейской Комиссии.

Парадоксально, но разрастание евробюрократии не означает автоматического уменьшения влияния национальных государств.

Чем дальше идет процесс европейской интеграции, тем яснее становится всем руководителям и гражданам государств-членов ЕС, что к происходящему в Европейском Союзе надо относиться очень серьезно, так как евросоюзные решения оказывают огромное влияние на государства-члены ЕС. Сейчас уже накопилось много случаев (в том числе и в рамках судебных разбирательств), подтверждающих верховенство евросоюзного законодательства над внутригосударственным. Это окончательно убедило граждан государств-членов ЕС в серьезности импульсов, исходящих из Брюсселя.

Осознание значимости Брюсселя отражается не только в том, что занимающиеся проблемами Европейского Союза университетские кафедры с 1970-х годов появляются как грибы после дождя. Евросоюзная тематика

постепенно становится существенным фактором внутренней политики государств-членов ЕС. Национальные парламенты и партии начали интенсивно интересоваться деятельностью институтов Европейского Союза и в каждом государстве выработана своя система, позволяющая политикам и общественным группам следить за происходящим в Брюсселе.

Несколько десятилетий назад принятие в Брюсселе некоторых директив и постановлений могло стать неожиданностью для предпринимателей. Сейчас как предприниматели, так и общественные группы загодя узнают о подготавливаемых в недрах ЕС правовых актах и стараются через выбранных от своих стран депутатов Европарламента, а также через национальные правительства повлиять на их содержание. Лучшая информированность создала условия для увеличения национального вклада в формирование евросоюзного законодательства. В каждом государстве-члене ЕС консультированием предпринимателей, желающих повлиять на евросоюзные институты, занимаются десятки фирм.

На национальном уровне наибольшее влияние на евросоюзные институты, естественно, оказывает правительство. Правительство каждого государства-члена ЕС представлено в Совете ЕС, где принимаются решения по самым важным правовым актам и политическим вопросам.

В большинстве случаев Европейская Комиссия не поддается влиянию из национальных столиц и отстаивает интересы Евросоюза в целом. Но вполне естественно, что члены Комиссии могут начать интересоваться идеями и предложениями руководства своего государства, хотя бы потому, что читают газеты своей страны. Представители национального правительства могут всегда позвонить своему соотечественнику в Комиссии. Хотя государства-члены ЕС в договорах ЕС обещали воздерживаться от влияния на членов Комиссии, но в истории Евросоюза были два случая мести национальных правительств своим соотечественникам, ставшими чересчур независимыми.

Президент Франции Шарль де Голль заблокировал работу и принудил уйти в отставку долговременного соратника Монне французского инженера Этьенна Хирша, бывшего членом Высшего департамента ESCS, а в 1959-1962 годах - президентом Евроатома. Премьер-министр Великобритании Маргарет Тэтчер не назначила вновь членом Европейской Комиссии лорда Артура Кокфилда, который получил известность как один из авторов Белой Книге, содержащей рекомендации по реализации планов создания общего рынка. Известным случаем влияния на президента Комиссии является вето де Голля на кандидатуру Вальтера Хальстейна при повторных выборах президента Комиссии в 1967 году.

Член Комиссии всегда должен помнить, что противостояние со своим правительством может поставить крест на его карьере в Комиссии. Лорд Кокфилд в своих воспоминаниях писал, как члены Комиссии из южных государств ЕС требовали за поддержку проекта общего рынка учета интересов их государств при распределении финансовой помощи из различных структурных фондов.

Все правительства государств-членов ЕС очень тщательно следят за назначениями членов Комиссии и стараются повлиять на президента Комиссии с тем, чтобы тот назначил их соотечественников ответственными за наиболее важные сферы деятельности Комиссии.

Лучше знающие брюссельскую “кухню” сотрудники постоянных представительств государств-членов ЕС развивают более широкую сеть контактов и устанавливают в Комиссии хорошие отношения не только среди своих соотечественников. У представителей национальных правительств есть несколько возможностей оказать давление на членов Комиссии. Официально они могут это делать на встречах и в рабочих группах Совета ЕС, а также через комитеты и даже через оценки экспертных групп. Неофициальные возможности влияния начинаются с телефонного звонка министра члену Комиссии и заканчиваются дружеским обедом в непринужденной обстановке посла (или дипломата постоянного представительства) и служащего Комиссии.

Европейская Комиссия не всегда пресекает попытки влияния национальных правительств. Члены Комиссии идут на контакт, если считают, что тесное общение с представителями того или иного государства будет содействовать одобрению законопроекта Комиссии, представленного в Совет ЕС. Амбиции национальных правительств начинают вносить сбои в деятельность Европейского Союза, если представители данного государства получают слишком много высокопоставленных должностей в структурах ЕС или же если те или иные чересчур патриотичные еврочиновники в определенных сферах достигают необоснованно большого влияния.

### **Различия влияний правительств разных государств**

Влияние правительства зависит от масштабности данного государства и от его значимости в конкретном вопросе. Важно также желание правительства играть активную роль. Например, Германия до 1960 года вела себя в Европейском Союзе как легковес. Не избавившиеся от чувства вины за вторую мировую войну немцы не стремились особенно высовываться со своими мнениями.

У малых государств, учитывая численность их населения, в ЕС относительно сильное влияния. У пятимиллионной Финляндии в Совете ЕС, принимающем решения квалифицированным большинством, три голоса. А у Германии, чье население в шестнадцать раз больше, лишь десять голосов. В Совете министров ЕС у Германии в пять раз больше голосов, чем у Люксембурга. Но по численности населения Германия в двести раз больше Люксембурга. Однако на практике большой вклад в бюджет ЕС дает Германии все-же больше возможностей продвигать свою позицию. Исходя из официального распределения голосов в Совете ЕС, не всегда можно правильно определить соотношение сил.

Возможности правительств зависят также от процедуры принятия решений. В случае, когда требуется единогласное голосование любое из правительств может до бесконечности затягивать решение данного вопроса. Хотя при этом и рискует вызвать к себе недоброжелательное отношение, навредив тем самым своим долгосрочным интересам.

Проблема вето в сегодняшнем ЕС уже не столь злободневна, как это было при заключении “Люксембургского компромисса” четверть века назад. Если какое-то государство считает готовящееся решение неприемлемым, то ему предлагается возможность остаться в стороне. Возможность исключений (англ. *derogation, optout*) впервые была зафиксирована в Амстердамском договоре. Это сделало Европейский Союз в целом значительно более гибким и податливым. Сейчас просматривается проблема возможного превращения ЕС в многослойную структуру. Часть государств-членов ЕС просто может отказаться от участия в планах интенсификации сотрудничества, поддерживаемых большинством. Так, Великобритания вместе с разными союзниками осталась вне как проекта общих денег, так и Шенгенского соглашения, устранившего пограничный контроль между государствами-членами ЕС.

В Совете ЕС реже других против позиции большинства выступает Люксембург. Произошедший за последние десятилетия резкий рост уровня жизни в стране сделал из люксембуржцев активных сторонников ЕС. Сейчас в Люксембурге критика Евросоюза сравнима со святотатством. Чаще других против позиции большинства выступает Германия, у которой из-за Восточной Германии много проблем с соблюдением евросоюзных требований в сферах конкуренции и государственной поддержки.

В Европейском Союзе большое значение имеет компетентность участвующих в переговорах представителей национальных правительств. Безусловно, институты ЕС именно то место, где содержание аргументов действительно много значит. Тему переговоров нужно знать досконально. Надо знать, насколько сильно можно давить на оппонентов и с кем создавать коалицию, чтобы избежать изоляции. У разных государств по разным вопросам разные союзники и противники. Поэтому и имеет чрезвычайно важное значение способность национального правительства создавать временные и долгосрочные коалиции. В ЕС коалиции создаются не только между правительствами. Иногда правительства некоторых государств видят, что им ближе позиция Комиссии, а не правительств других государств. Построение Евросоюза - нежное искусство, поскольку из-за сложности законодательного процесса очень трудно заключать сделки по принципу “рука руку моет”.

Способности участвующих в переговорах людей зависят не столько от страны происхождения, сколько от их личных качеств. Пространство для маневра у работающих в Брюсселе чиновников разное. Это зависит от направленности политики их стран. Бельгия, Италия, Люксембург и Голландия дают своим представителям в *Coreper* большую свободу действий. Представители этих стран часто свободны в переговорном процессе не только на министерском уровне, но и в рабочих группах. Гибкость можно использовать в национальных интересах, но эта же гибкость может стать причиной серьезной проблемы в случае ошибки. Франция, Греция, Ирландия и Великобритания, как правило, соглашаются на политические решения на уровне не ниже министерского. Менее высокопоставленные представители этих стран ограничиваются обсуждением технических вопросов. На министерском уровне полномочия в большинстве случаев одинаковы у всех представителей, но их информированность может быть очень разной.

Способность национального правительства влиять на принимаемые в Совете ЕС решения определяется также уровнем координации евросоюзной политики в данном государстве. Например, представители различных министерств Великобритании, как правило, едут в Брюссель с единой позицией. Действующий при британском премьер-министре евросекретариат хорошо справляется с работой по необходимым согласованиям. А вот позиция Германии может быть представлена совершенно по-разному в разных институтах ЕС. Особенно часто с разными мнениями выступают министерства финансов и сельского хозяйства Германии. Кроме того, правительства федеральных земель Германии часто вносят неожиданные повороты в политику центрального правительства. Так, например, с давлением федеральных земель часто связывают несогласие канцлера Германии Гельмута Коля с принципом решения вопросов расширения ЕС квалифицированным большинством. Будучи экономически самым мощным государством Европы, Германия все-же настолько сильна, что слабость домашней работы существенно не вредит ей в ЕС.

Считается, что правительство данного государства сможет оказать наибольшее влияние на дела Европейского Союза, председательствуя в Совете ЕС. В действительности, чаще всего председательствующее государство получает, скорее, психологическое преимущество. Председательство в ЕС позволяет каждому из государств-членов ЕС время от времени почувствовать, что оно управляет очень большим и важным объединением. Председательствующее государство должно посвятить себя поиску компромиссов и достижению совместных целей, поэтому и не может концентрироваться на интересных для него отдельных вопросах.

В период председательствования в ЕС как раз и определяются способности евросоюзных государств. Неспособность внести свой вклад в реализацию крупных совместных проектов считается провалом. Для малых государств обязанности председательствующего государства значительно более обременительны. Но одновременно это великолепная возможность убедить членов ЕС в своей способности быть равноценным партнером крупных государств. Таким образом набираются плюсовые очки, которые неизбежно пригодятся в будущем. Показательно, что Финляндия выделила из своего государственного бюджета 1999 года на расходы в период председательствования в ЕС (с 1 июня по 31 декабря 1999 года) 200 миллионов финских марок (530 миллионов крон). Финны провели две встречи в верхах, 14 заседаний Совета ЕС и примерно 60 прочих официальных встреч.

### **Парламент, суд, народ**

У парламентов национальных государств значительно меньше возможностей для контроля над делами Европейского Союза, чем у правительств. Косвенно парламент должен, конечно, постоянно контролировать деятельность правительства, но это несравнимо с прямым влиянием. Все правительства консультируются с парламентами по принципиальным вопросам таким, как заключение договоров ЕС и формирование бюджета. Но в некоторых случаях правительство может быть и незаинтересованным в позиции парламента. Часто правительства обосновывают игнорирование национальных

парламентов тем, что евросоюзное законодательство настолько специфично, что обычный гражданин в нем просто не разберется.

Во всех парламентах государств-членов ЕС есть еврокомиссии, но методы их работы очень различны. Из еврокомиссий национальных парламентов самая влиятельная в Дании. Датские министры каждую неделю отчитываются перед депутатами за деятельность Брюсселя. Также парламентские еврокомиссии активны в Финляндии, Швеции, Бельгии, Германии и Греции. В трех последних из вышеназванных государствах национальные парламенты создают еврокомиссии вместе со своими депутатами Европарламента.

Амстердамский договор впервые предоставил национальным парламентам возможность влиять на деятельность институтов ЕС. В приложенном к Амстердамскому договору обязательном для всех государств-членов ЕС протоколе указано, что все документы Европейской Комиссии, для принятия которых необходимо согласие других институтов ЕС, должны “сразу и быстро” предоставляться национальным парламентам. Протокол предусматривает, что проекты Комиссии не направляются в Совет ЕС в течение шести недель после их готовности. Таким образом национальным парламентам дается время для анализа документов Комиссии и консультаций со своими правительствами.

Национальные суды государств-членов ЕС редко пытались влиять на европейское законодательство. Однако в истории ЕС есть два интересных исключения. В декабре 1986 года ирландский суд принял решение требовать от правительства Ирландии одобрения Общеευропейского акта на общенациональном референдуме. Маастрихтский договор долго волынили в германском суде, из-за чего Германия последней из государств-членов ЕС ратифицировала Маастрихтский договор.

В ходе референдумов по Маастрихтскому договору, проведенных в странах-членах ЕС, было выявлено явное недоверие населения многих стран к Европейскому Союзу. В результате институты ЕС стали более чувствительны к общественному мнению. Народ может прямо повлиять на институты ЕС только на референдумах. Однако евробюрократы постоянно следят за настроениями европейских народов. Да и руководители государств-членов ЕС не хотели бы каким-то поспешным решением вызвать недовольство большинства населения своей страны и настроить его против ЕС.

Резюмируя, можно сказать, что возможности каждого из государств-членов ЕС достаточно действенны, чтобы гарантировать учет в деятельности ЕС жизненно важных для них аспектов. Полная победа или тотальное поражение правительства какого бы то ни было государства ЕС в рамках евросоюзных переговоров невероятны. Какими бы искусными не были бы политики и дипломаты данного государства, маловероятно, что они достигнут всех своих целей. И даже совсем безмозглым политикам всегда достанется какой-то “утешительный приз”, поскольку у населения ни одного из государств-членов ЕС не должно формироваться негативное отношение к Евросоюзу.

## Европейский Союз в объединяющемся мире

По определению большинства современных справочников, Европа является полуостровной западной частью Евразийского материка. Площадь Европы - 10 миллионов квадратных километров, население 700 миллионов человек. Но географы разделили Евразию по Уральскому хребту лишь два столетия назад.

В античное время Европой называли лишь материковые участки Греции и Тракии. В средние века границей с Азией был Дон, чуть позже кратчайший путь между Азовским и Белым морями. Но и в наше время границы Европы трактуются по-разному. Например, в период между двумя мировыми войнами паневропейское движение видело в Европе пространство с площадью в пять миллионов квадратных километров, куда не входили ни Англия, ни Россия. По сей день дискутируется вопрос, насколько правомерно считать Россию частью Европы. Если рассматривать Россию, как целостное единое государство, то перемещение политической границы Европы от Урала на пару тысяч километров на запад неизбежно. Некоторые европейские политики сказали же, что река Нарва станет восточной границей ЕС, объединяющего западные страны, поскольку Россия по своим естественным параметрам (размер и культура) не принадлежит Европе.

Еще несколько десятилетий назад условные границы Европы проходили даже на тысячи километров западнее от России. После второй мировой войны Западную и Восточную Европу разделял “железный занавес”. Поэтому иногда понятие Европа использовали только в отношении демократических западных стран континента с рыночной экономикой.

Международные организации, способствующие объединению Европы, также по-разному представляют поле своей деятельности.

Действующие в Европе межправительственные организации очень различны. Швейцария, Лихтенштейн, Исландия и Норвегия, именуемые себя “малой Европой” входят в Европейскую ассоциацию свободной торговли. На другой стороне шкалы находятся объединяющая 55 государств Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также Европейский банк реконструкции и развития, членами которого являются 57 стран. Помимо собственно европейских государств в деятельности этих организаций участвуют страны СНГ и Северной Америки. В Совет Европы входят сейчас 39 традиционных государств Европы и Россия. Но Совет Европы постепенно охватывает и Кавказ, приняв в свои члены весной 1999 года Грузию.

Многие люди все-же ассоциируют Европу не столько с вышеуказанными организациями или Евровидением, сколько с Европейским Союзом в составе 15-ти государств. Членство, например, Турции в Совете Европы или в ОБСЕ не является непререкаемым критерием ее принадлежности к европейским странам. Принадлежность к Европе определяет отношение страны с ЕС. Именно по причине неуклонного расширения Евросоюза сейчас уже никак нельзя принимать всерьез расхожие в свое время броские высказывания, типа “Европа заканчивается на Пиренеях” или “Скандинавия - европейская, но не в Европе”. Но из-за нахождения вне ЕС в нынешние десятилетия вне понятия Европы часто остаются Швейцария или Норвегия, не говоря уж о странах

Восточной Европе. В большинстве аэропортов Западной Европы понятия ЕС и Европа синонимичны. Если эстонец едет в Хельсинки, расположенный всего в 60 километрах от Таллинна, или на 350 километров дальше на запад в Стокгольм, то при прохождении пограничного контроля житель Эстонии должен выбрать проход для “не-европейцев”.

Европа и Евросоюз становятся синонимами не только из-за границ или общего экономического пространства, но также и по причине углубления евросоюзного сотрудничества во всех сферах. Финские журналисты заметили недавно одно весьма красноречивое обстоятельство. Их французские коллеги из Le Monde написали, что среди европейских государств больше всего женщин в парламентах Швеции и Финляндии. В действительности рекорд по привлечению женщин в политику удерживает Норвегия, но французы упустили это из виду, вероятно, потому, что Норвегия не входит в ЕС.

Россию столетиями считали полу-европейской страной и поэтому она остается вне планов расширения ЕС. Сегодня, когда сотрудничество в Европе расширяется и углубляется по всем направлениям и другие не входящие в ЕС государства могут начать причислять к полу-европейским.

## **Международные организации**

Вопрос объединения Европы и интеграционный процесс в ЕС полезно рассматривать в широком контексте. Для этого целесообразен краткий обзор значения и места в мире международных организаций (МО).

МО - это объединение государств или союз межгосударственных объединений (может включать и членов-частных лиц), которые учреждаются для достижения общих целей в сферах политики, экономики, науки, техники, культуры, социальных дел и т.д. Есть и более сложные дефиниции, которые рассматривают МО как процесс. МО - это институциональный каркас, который придает стабильность, действенность и связанность отношениям, которые в противном случае были бы случайными, нестабильными и мимолетными. Помимо МО в межгосударственных отношениях аналогичные функции выполняют также международное право и дипломатия.

МО можно классифицировать, исходя из состава их членства, целей, характера деятельности и структуры.

По одному из наиболее важных критериев - составу членов - различают межправительственные организации (англ.inter-governmental organization - IGO) и неправительственные организации (non-governmental organization - NGO). По определению социально-экономического совета ООН, NGO является любая организация, которая не создана на основе межправительственного договора (резолюция 288, 27.02.1950). IGO создаются правительствами государств и представители правительств играют в этих организациях важнейшую роль. В этом смысле Евросоюз схож с Советом северных стран, Европейской ассоциацией свободной торговли и Советом Европы. Все эти организации созданы правительствами, но в их структурах есть также неправительственные парламентские представительства, а также социально-экономические



организационные структуры, представляющие экспертные группы и интересы широких общественных слоев.

Второй важнейший показатель значимости МО - их масштабность. Почти все государства Европы входят в ООН и в ее специализированные организации. С другой стороны, например, Балтийский совет или таможенный союз Бенелюкс - в каждой из этих организаций лишь по три члена. Есть организации, покрывающие весь континент, как Экономическая комиссия ООН по Европе или организации, охватывающие большую часть континента и некоторых членов извне. Пятнадцатичленный Евросоюз по своей масштабности находится где-то в центре. И расширение ЕС на восток кардинальным образом не изменит ситуацию.

По характеру деятельности различают универсальные и специализированные МО. Цели деятельности МО могут быть очень общими или специфическими. Бывает так, что в процессе деятельности и развития МО видоизменяют свои первоначальные цели. Подобное случилось с ЕС, который начинался с создания общего рынка, затем расширил поле своей деятельности на политическую и социальную сферы, а сейчас все больше и больше занимается внутри- и внешнеполитическими вопросами. От других МО ЕС отличается разносторонностью своей деятельности. После того, как в начале 1999 года Евросоюз решил существенно усилить свое влияние на формирование оборонной политики евросоюзных государств в Европе более не осталось серьезных сфер, которыми бы не занимался Брюссель. Даже спорт все больше попадает в орбиту интересов ЕС. Приверженность чрезвычайно объемному кругу проблем отличает ЕС от других МО.

Для понимания целей и характера деятельности МО необходимо изучить их учредительные договоры и другие документы. В то же время, надо учитывать, что договоры содержат лишь явные цели и в них отражается существующая на данный момент действительность. Этот тезис наглядно иллюстрирует Договор об экономическом, социальном и культурном сотрудничестве, а также коллективной обороне, который заключили весной 1948 года в Брюсселе правительства Великобритании, Франции, Голландии, Люксембурга и Бельгии. В этом договоре, предвестнике Западно-европейского союза, отмечалось, что причиной объединения является готовность принять адекватные меры, если Германия возобновит свою агрессивную политику. В действительности, за формулировками договора скрывались планы объединения с целью обороны против возможной агрессии со стороны Советского Союза. Когда в 1954 году к договору присоединились Италия и Германия, то соответствующий параграф перефразировали таким образом, что государства, подписавшие договор, объединились для укрепления единства и стимулирования интеграции Европы.

Эффективность МО можно оценить по тому, как для снижения напряженности разрешаются проблемы между ее членами, стимулируется межгосударственное сотрудничество и улучшается конкурентоспособность ее членов по отношению к государствам, не входящим в данную организацию.

Задачей ЕС является достижение всех трех вышеперечисленных целей. О первых двух есть упоминание в заключенном в 1951 году в Париже учредительном договоре Европейского объединения угля и стали. Позже цели

ЕС были сформулированы только как способствование сотрудничеству между государствами-членами и уже не говорилось более о необходимости избегать конфликтов между ними. Хотя подспудно это по-прежнему остается одной из задач Евросоюза.

В договорах ЕС нет даже намека на какое бы то ни было противостояние третьим странам. Но безусловной целью таможенного союза является, прежде всего, создание благоприятных возможностей для государств-членов ЕС в торговой конкуренции с третьими странами. Именно благодаря ЕС западно-европейские государства смогли успешно экономически соперничать с Соединенными Штатами Америки и Японией. В 1997 году доля стран ЕС в мировом валовом продукте составила 19,8%, США - 20,4%, Азии - 26,5%, Латинской Америки - 8,8%, Восточной Европы - 4,8% и других стран - 12%.

Западно-европейские политологи выделяет высоко политизированные МО, которые непосредственно влияют на суверенитет и безопасность государств-членов, и мало политизированные МО, которые занимаются большим количеством повседневных вопросов как в сферах экономики, социальных дел, культуры, техники и т.п. С данной точки зрения, у ЕС довольно много общего с НАТО, так как обе организации занимаются как ясно политизированными, так и достаточно повседневными проблемами.

У МО могут быть многочисленный технический и служебный аппарат, устав, подразделения, материальное оснащение, техника, эмблемы, бюрократия, административная иерархия и т.п. Однако все подобные атрибуты могут и отсутствовать, как, например, у действующих в рамках НАТО нескольких партнерских советов, что отнюдь не умаляет их значимости.

Технический и служебный аппарат ЕС сильнее, чем у большинства МО. Введение в оборот общих денег - евро - существенно дополнили символику ЕС, у которого и без того уже есть флаг и гимн. Впечатляющая символика Евросоюза развита лучше, чем в любой другой МО.

Опыт прошедшего столетия показал, что со временем структуры МО заметно усложняются.

В учрежденной в 1815 году Центральной навигационной комиссии по Рейну было по одному представителю от каждого из государств-членов.

После второй мировой войны стало обычным, что в межправительственных МО есть совет министров из представителей государств-членов и секретариат. В 1948 году при создании Совета Европы в дополнение к совету министров учредили совершенно новый институт - представительное собрание парламентариев. Аналогичный институт был создан при учреждении в 1953 году Совета северных стран, который восемнадцать лет (до 1971 года) функционировал без совета министров.

Европе сейчас явно присущи институционально структурированные МО. Например, парламентские ассамблеи есть почти у всех европейских организаций. Евросоюз - единственная организация, где члены парламентской ассамблеи - Европарламента - выбираются прямым голосованием граждан ЕС,

а не назначаются парламентами государств-членов. Практически у всех МО есть секретариаты. У ЕС несколько секретариатов, но один очень сильный - Европейская Комиссия.

Раньше не было столь важным распределение властных полномочий между структурными подразделениями МО и государствами-членами, которые не видели особой необходимости вмешиваться в делопроизводство секретариатов или бюро. Например, деятельность Единого почтового союза или Международного телеграфного союза носила исключительно рутинный, технический характер, а политические решения принимались на случайных встречах представителей государств-членов. Секретариаты были малочисленными и нередко состояли из представителей одного государства. Например, в почтовом и телеграфном союзах - из швейцарцев.

В период между двумя мировыми войнами, например, институты Лиги наций обрели невиданную самостоятельность. Ее секретариат подчинялся организации, а не национальным государствам. Еще более существенные изменения произошли в 1945 году при создании ООН. Статья 99 Хартии ООН наделила генерального секретаря ООН не только административными и управленческими, но и политическими функциями. Критерием независимости МО можно считать наличие специального органа, принимающего самостоятельные, а не под диктовку государств-членов решения. От большинства межправительственных МО Евросоюз как раз и отличается тем, что его институты могут принимать самостоятельные решения, которые нередко не вызывают особого энтузиазма у государств-членов.

Показателем самостоятельности МО является и сам механизм принятия решений. Например, в Совете северных стран все решения принимаются единогласным голосованием. Более того, в голосовании по данному вопросу участвуют только государства, которых это непосредственно касается. В ОБСЕ и Ассоциации свободной торговли государства, против которых выдвинуты обвинения, лишаются права вето. Во всех остальных случаях также требуется единогласное голосование. Напротив, в Евросоюзе более половины от всех решений принимается большинством голосов.

Решения большинства МО имеют рекомендательный характер или же становятся обязательными только после их одобрения или ратификации государствами-членами данной организации. Очевидные исключения - постановления и директивы ЕС, поскольку они вступают в силу независимо от решений, принимаемых на национальном уровне. Наряду с правовыми актами ЕС еще только резолюции Совета Безопасности ООН, а также санитарно-гигиенические предписания Всемирной организации здравоохранения не нуждаются в одобрении на национальном уровне.

### **Будет ли федеративная Европа?**

Сейчас в мире более 2500 международных организаций. В двадцатом веке МО обрели ярко выраженный глобальный характер. Считается, что расцвет национальных государств пришелся на 1648-1920 годы. Несмотря на усиление национальных государств в современном мире, совершенно очевидно, что в

будущем МО получат приоритет, поскольку наращивание их влияния происходит с опережающим ускорением.

По сравнению с другими МО, Евросоюзу не присуще ничего особенно исключительного. Обязательность решений МО для национальных государств явление редкое, но не уникальное. То же самое можно сказать и по поводу сильного секретариата и развитой символики. Особенностью Евросоюза является то, что теоретически данная организация в процессе своего развития может “поглотить” своих членов - национальные государства. Хотя подобный сценарий возможен при совпадении нескольких факторов. Помимо эффективного механизма принятия решений и наличия присущей государству атрибутики (деньги, гражданство, флаг, гимн), спецификой ЕС является неуклонное расширение его деятельности на сферы, которыми до сих пор занимались почти исключительно государства.

В умах многих европейцев подспудно тлеет вопрос, насколько Евросоюз может еще усилиться, чтобы из международной организации превратиться в конфедеративное или федеративное государство? После того, как в зону компетентности ЕС попали вопросы обороны, уже сейчас Евросоюз соответствует всем критериям предыдущих конфедераций. А в некоторых вопросах ЕС даже перерос конфедеративные рамки.

Руководители ЕС пока старательно обходят вопрос самоопределения. При подготовке Маастрихтского договора председательствовавшая в то время в ЕС Голландия предлагала переименовать европейское сообщество в Европейскую Федерацию. Но в конце-концов остановились на более неопределенном наименовании - Европейский Союз. Сейчас по отношению к ЕС даже термин конфедерация не употребляется.

Исключительно быстрое развитие ЕС в сторону федеративного государства и рост его влияния не дают стопроцентных оснований для убежденности в исчезновении национальных государств в их нынешнем виде. До сих пор нарастание влияния ЕС не было прямолинейным, когда за “а” автоматически следовало “б”. В деятельности Евросоюза могут быть и откаты. Достаточно вспомнить анти-евросоюзные акции де Голля.

Последние десятилетия характеризуются не только усилением исключительно ЕС. К процветанию рвутся и региональные МО. Например, в регионе Балтийского моря они появляются как грибы после дождя. Так, Эстония участвует в трехстороннем балтийском сотрудничестве (Эстония, Латвия, Литва), в сотрудничестве между балтийскими и северными странами, а также является членом Совета Балтийского моря. Литва, участвующая в разновекторном балтийском сотрудничестве, также является членом Центрально-европейской инициативы и установила особые отношения тесного сотрудничества с Польшей.

Регионализацию можно рассматривать как процесс раздробления евроцентризма некоторыми государствами, стремящимися к “двухслойному” Евросоюзу. Данный процесс можно рассматривать и как консолидацию национальных государств, что объективно сдерживает углубление общеевропейского сотрудничества.

До сих пор ЕС развивался вопреки прогнозам политологов. В конце 1950 годов большинство из них было убеждено, что неизбежное объединение Европы пройдет в ускоренном темпе. Но Франция вскоре нанесла сокрушительный удар по этим прогнозам и предсказывавшие спонтанное объединение Европы ученые на десятилетия утратили свой авторитет. В середине 1980 годов ведущие исследователи процесса европейской интеграции предрекали европейскому сообществу нарастающие кризисы, в результате которых возможности выработки единой политики свелись бы к минимуму. Однако ошибочность подобных предсказаний стала ясной уже через несколько лет.

Лучше всего ограничиться очевидной истиной: в 1990-х годах были сделаны важные шаги по пути ускоренного объединения Европы. Однако, пусть каждый сам решает, когда, как быстро и в какой форме завершится объединение Европы.

### *Сокращения*

Benelux -	Benelux Economic Union (Общая экономическая территория Бельгии, Нидерландов и Люксембурга)
BN -	Baltic Council (Балтийский Совет)
CAP -	Common Agricultural Policy (Единая сельскохозяйственная политика)
CFSP -	Common Foreign and Security Policy (Единая внешняя политика и политика безопасности)
CSCE -	Conference on Security and Cooperation in Europe (Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе)
EAGGF -	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Европейский фонд сельскохозяйственного развития и гарантий)
EBRD -	European Bank for Reconstruction and Development (Европейский банк реконструкции и развития)
EC -	European Community (Европейское Сообщество)
ECB -	European Central Bank (Европейский центральный банк)
ECU -	European Currency Unit (Евро)
EDC -	European Defence Community (Европейское оборонное сообщество)
EDF -	European Development Fund (Европейский фонд развития)
EEC -	European Economic Community (Европейское экономическое сообщество)
EFTA -	European Free Trade Association (Европейская ассоциация свободной торговли)
EIB -	European Investment Bank (Европейский инвестиционный банк)
EU -	European Union (Европейский Союз)
EMS -	European Monetary System (Европейская валютная система)
EMU -	European Monetary Union (Европейский финансовый союз)
EMU -	Economic and Monetary Union (Экономический и валютный союз)
EN -	Council of Europe (Совет Европы)
EPC -	European Political Community (Европейское политическое сообщество)

ERDF -	European Regional Development Fund (Европейский фонд регионального развития)
ERM -	Exchange Rate Mechanism (Европейский обменный механизм)
ESCB -	European System of Central Banks (Европейская система центральных банков)
ESF -	European Social Fund (Европейский социальный фонд)
ECSC -	European Coal and Steel Community (Европейское объединение угля и стали)
ETUC -	European Trade Union Confederation (Европейская конфедерация профсоюзов)
Euratom -	European Atomic Energy Community (Европейское агенство по атомной энергии)
EC -	European Community (Европейское Сообщество)
FIFG -	Financial Instrument for Fisheries Guidance
IGO -	Intergovernmental Organization (Межправительственные организации)
ILO -	International Labour Organization (Международная организация труда)
IMF -	International Monetary Fund (Международный валютный фонд)
ISPA -	Instrument for Structural Policies for Pre-accession
ITU -	International Telegraph Union (Международный телеграфный союз)
NATO -	North Atlantic Treaty Organization (Организация северо-атлантического договора)
NGO -	Non-Governmental Organization (Неправительственные организации)
OECD -	Organization for Economic Cooperation and Development (Организация по экономическому сотрудничеству и развитию)
OSCE -	Organization for Security and Cooperation in Europe (Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе)
Phare -	Poland-Hungary: Aid for Restructuring of the Economy
NC -	Nordic Council (Северный Совет)
SAPARD -	Special Assistance Programme for Agriculture and Rural Development
UNICE -	Union of Industrial and Employer` Confederations of Europe
UPU -	Union Postale Universelle
WEU -	Western European Union (Западно-европейский союз)
WHO -	World Health Organization (Всемирная организация здравоохранения)
WTO -	World Trade Organization (Всемирная торговая организация)

## Бюджет Европейского Союза

Бюджет Европейского Союза очень отличается как от бюджетов традиционных международных организаций, так и от государственных бюджетов. В ЕС нет фиксированных сумм членских взносов. Кроме того, в отличие от прочих международных организаций, на управленческие расходы и нужды персонала расходуется меньшая часть евросоюзных денег. В отличие от государственных бюджетов, бюджет Евросоюза всегда должен быть сбалансирован. В евросоюзном бюджете невозможно изымание финансовых средств из частного сектора для решения социальных или масштабных экономических проблем. Объем бюджета Евросоюза составляет всего до 1,27% от суммарного валового продукта всех государств-членов ЕС. В национальных государствах этот показатель обычно колеблется в пределах 20-45%.

До первой волны расширения в 1973 году не было особых причин обращать пристальное внимание на бюджет ЕС. Тогда в игре были сравнительно небольшие деньги (менее шести миллиардов евро), а размеры членских взносов шести евросоюзных государств были зафиксированы в Римском договоре. В 1970-х годах ситуация изменилась. Во-первых, четко были определены источники доходов Европейского Союза. Во-вторых, в ЕС были приняты более бедные страны - сначала Ирландия, затем Греция, Испания и Португалия. В результате бюджет ЕС превратился в своеобразный канал, по которому деньги от одних государств-членов ЕС направлялись к другим. В связи с возрастанием финансовой поддержки сельского хозяйства бюджет ЕС разбух и в 1980-х годах возникла проблема с его наполнением.

### Доходная часть бюджета

К концу 1980-х годов сложились три главных источника доходов ЕС: традиционные собственные средства, поступления от налога с оборота и взносы государств-членов, пропорциональные объемам внутренних валовых продуктов (ВВП). При введении такой системы была решена проблема наполнения бюджета Евросоюза.

К традиционным собственным средствам относятся таможенные сборы, а также небольшие налоги с сахаро-глюкозосодержащей продукции, взимаемые для поддержания сахарной политики ЕС. В марте 1999 года саммит ЕС в Берлине решил, что из этих отчислений государства-члены ЕС смогут оставлять себе до 2001 года - 10%, а в последующем - 25%. Государства-члены ЕС должны отчислять в евросоюзный бюджет определенный процент от внутригосударственных налогов с оборота: до 2001 года - 1%, в 2002-2003 годах - 0,75%, а начиная с 2004 года - 0,5%. Кроме того, ежегодно государства-члены ЕС платят в евросоюзную кассу пропорционально равные суммы, соответствующие определенному проценту от объемов их ВВП. Суммы, поступающие из последнего источника доходов, должны покрывать все расходы ЕС, на которые не хватает средств из двух первых источников. Небольшую часть доходов ЕС составляют штрафы и доходы с интресов.

### Доходная часть бюджета ЕС

	1999 года		2000 года	
	Млрд.евро	%	Млрд.евро	%
Взносы государств-членов	39,3	45,9	43,0	48,2
Налог с оборота	30,4	35,5	32,6	36,4
Таможенные сборы	11,9	13,9	11,1	12,4
Сахарный и пр.налоги	1,9	2,2	2,0	2,2
Прочие поступления	2,1	2,5	0,7	0,8
Всего	85,6	100	89,4	100

Поскольку таможенная политика ЕС благоприятствует внутриевросоюзному товарообмену и ограничивает ввоз сельскохозяйственной продукции, то доля традиционных собственных средств в бюджете Евросоюза постоянно уменьшается. Если в 1980-х годах традиционные собственные средства составляли 50% бюджета ЕС, то в 1999 году - только 16%. Увеличилась доля взносов государств-членов ЕС. Данная тенденция сохранится и в ближайшем будущем. В 2004 году две трети бюджета ЕС должны составлять взносы государств-членов. Доля налога с оборота должна уменьшится более, чем в два раза.

### Расходная часть бюджета

В течение последних двадцати лет при составлении бюджета ЕС одна из важнейших целей состояла в сокращении расходов на поддержку сельского хозяйства. В результате доля средств, выделяемых на поддержку сельскохозяйственного производства, сократилась в бюджете ЕС с 72% - в 1980 году до 43% - в 1999 году. Однако параллельно возросли суммы, выделяемые на поддержку сельских районов через различные структурные фонды.

### Доля сумм, выделенных из бюджета ЕС для CAP и структурных фондов

	1980 г.	1990 г.	2000 г.
CAP	72%	58%	44%
Структурные фонды	8%	17%	35%

Второй по величине из статей расходов бюджета ЕС являются структурные фонды. Оказываемая через структурные фонды поддержка не зависит от объемов производства, поэтому создает меньше проблем для внешнеэкономических связей государств Евросоюза. В увеличении доли



структурных фондов в бюджете ЕС заинтересованы Испания, Португалия, Ирландия и Греция. Для этих стран характерны небольшие, экономически слабые фермерские хозяйства, которые не получают ощутимой выгоды от прямой поддержки сельского хозяйства.

Доля структурных фондов в бюджете ЕС увеличилась с 8% в 1980 году до 41% в 1999 году. В 2000-2006 годах пропорции расходной части бюджета ЕС существенно не изменятся. Доля структурных фондов по отношению к расходам на поддержку сельского хозяйства сохранится на том же уровне.

Структурные фонды - это:

а) Европейский фонд регионального развития (European Regional Development Fund, ERDF), поддерживающий экономическую деятельность и инфраструктурное развитие;

б) Европейский социальный фонд (European Social Fund, ESF), поддерживающий проекты, связанные с трудовой занятостью и социальной инфраструктурой;

в) Европейский фонд сельскохозяйственного развития и страхования (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF);

г) Фонд развития рыболовства (Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG). Специально для поддержки наиболее бедных государств-членов ЕС предназначен Фонд объединенности (Cohesion Fund), через который финансируются, прежде всего, проекты по развитию транспортной инфраструктуры и по защите окружающей среды в четырех наиболее бедных странах Евросоюза. В 1995-1999 годах более половины средств фонда получила Испания, а остальные - Греция, Ирландия и Португалия.

До сих пор через структурные фонды поддержка распределялась между семью целевыми направлениями (objective areas), количество которых, начиная с 2000 года, должна уменьшиться до трех. До 1999 года целевые направления покрывали 51% территории ЕС. К 2006 году этот показатель должен составить 35-40%. Таким образом предполагается избежать распыления помощи и существенно повлиять на преобразования в наименее развитых регионах.

Целевое направление 1 - это оставленные территории и слабо заселенные районы Финляндии и Швеции. Оставленными считаются территории, на которых ВВП на одного жителя на 75% меньше, чем в среднем по ЕС. Семьдесят процентов средств структурных фондов расходуется на целевое направление 1.

Целевое направление 2 покрывает районы, нуждающиеся в основательном экономическом и социальном реструктурировании. Отличительными признаками этих районов являются спад промышленного или сельскохозяйственного производства, проблемы в сфере обслуживания и рыболовстве. Серьезность положения в районе и необходимость поддержки оцениваются, исходя из уровня безработицы. На целевое направление 2 расходуется 11,5% средств структурных фондов.

В рамках целевого направления 3 поддерживаются проекты, связанные с образованием, обучением и трудовой занятостью людей. На это уходит 12% средств структурных фондов. Каждому государству-члену ЕС выделяется

определенная сумма, размер которой зависит от ситуации на рынке занятости, социальной напряженности, а также от серьезности проблем, связанных с образованием, обучением и т.п. вопросами.

Из структурных фондов ЕС финансируется до 75% от общей суммы проектов направления 1 (как исключение, для Испании, Греции и Португалии до 85%) и до 50% от общей суммы проектов направлений 2 и 3.

*Суммы из структурных фондов (млрд.евро) в бюджете ЕС 2000 года*

Фонд регионального развития	15,8
Социальный фонд	9,2
Фонд объединенности	2,7
Фонд сельскохозяйственного развития и гарантий	2,6
Фонд финансовой поддержки рыболовства	0,6

В перспективе доля национальных государств в финансировании целевых проектов должна увеличиваться, а объем финансирования этих проектов в рамках евросоюзных программ сокращаться.

На программы ЕС, которых всего три, расходуется 5% средств структурных фондов. По меньшей мере, половина из этих средств идет на программу ЕС INTERREG, цель которой - развитие приграничных регионов, наднационального и межрегионального сотрудничества. Предпочтение отдается совместным проектам государств-кандидатов на членство в Евросоюзе. Программа ЕС EQUAL предназначена для развития наднационального сотрудничества в борьбе против различных форм дискриминации и неравноправия. Программа RURAL сориентирована на развитие сельскохозяйственных регионов.

Один процент средств структурных фондов идет на проекты, связанные с научными исследованиями.

Ходатайства о получении денег из структурных фондов представляют правительства. Решения по одобрению проектов принимает Европейская Комиссия. Полпроцента средств структурных фондов выделяется на подготовку и оценку проектов.

Примерно шесть процентов средств бюджета ЕС, то есть более 200 миллионов евро в год, выделяется на внутригосударственное развитие сфер образования, обучения и молодежной политики. А также на развитие общеевропейских инфраструктур (транспорт, энергетика, телекоммуникации, окружающая среда) и финансирование деятельности совместного исследовательского центра (Joint Research Centre), которому подчиняются находящиеся в разных странах девять институтов по изучению атомной энергетики. Небольшие суммы выделяются на аудио-визуальные и медиа-проекты, на развитие культуры, информации, связи, движения потребителей и т.п. Значительная часть денег, выделяемых на

внутригосударственные проекты, идет на поддержку научных исследований и развитие инновационного сотрудничества.

#### *Расходы бюджета ЕС в 2000 году*

	Млрд.евро	Процент
Поддержка сельского хозяйства	41,5	44,5
Структурные фонды	32,8	35,2
Внутригосударственные проекты	5,9	6,3
Внешнеполитическая деятельность	8,1	8,7
Управленческие расходы	4,7	5,0
Резерв	0,3	0,3
Всего	93,3	100

В рамках внешнеполитических мероприятий в 1999 году из бюджета ЕС было выделено 800 млн.евро на оказание гуманитарной и продовольственной помощи и более 900 млн.евро - на сотрудничество с развивающимися странами Азии, Латинской Америки и Южной Африки. На совместную деятельность с государствами Средиземноморья и Ближнего Востока было выделено более одного миллиарда евро, а со странами Центральной и Восточной Европы, СНГ и Монголии - 2,1 млрд.евро.

#### **Принятие бюджета**

Европейская Комиссия представляет Совету ЕС бюджет следующего года к 15 июня текущего года. Проконсультировавшись с Комиссией, Совет может внести в него изменения и представить окончательный вариант бюджета Европарламенту. Все, связанные с бюджетом решения, Совет принимает квалифицированным большинством.

При принятии бюджета важно разделение расходов на обязательные и необязательные (compulsory and non-compulsory). Необязательные расходы - это структурные фонды, внешнеполитические мероприятия и часть внутригосударственных проектов. Обязательные расходы вытекают из договоров ЕС, в том числе поддержка сельского хозяйства, управленческие расходы и часть внутригосударственных проектов.

В первом чтении Европарламент может уменьшить статьи обязательных расходов и, если Совет не отвергнет поправки Европарламента, то они вступают в силу. Депутаты Европарламента могут внести предложения по увеличению обязательных расходов. Для вступления в силу эти предложения должны быть одобрены Советом. Европарламент может уже в первом чтении отвергнуть бюджет в целом по "важным причинам". Все решения, связанные с бюджетом, принимаются абсолютным большинством участвующих в заседании европарламентариев. Все внесенные Европарламентом поправки, касающиеся

необязательных расходов бюджета, остаются в силе, если Совет не изменит их квалифицированным большинством. Совет всегда вносит коррективы в пожелания Европарламента и представляет бюджет на второе чтение к 22 ноября текущего года.

Во втором чтении минимум три пятых депутатов Европарламента, если они составляют абсолютное большинство из участвующих в заседании, могут вновь внести в бюджет отвергнутые Советом поправки, касающиеся необязательных расходов. В этом случае решение Европарламента окончательно и депутатов ограничивают лишь лимиты, существующие для определенных статей расходов. Обязательные расходы депутаты изменить не могут, но могут отвергнуть бюджет целиком. Подобное в истории ЕС случилось трижды. В случае непринятия бюджета расходы ЕС покрываются ежемесячно на основе бюджета предыдущего года до тех пор, пока Совет и Европарламент не договорятся по бюджету.

Ежегодно в ЕС одобряется два бюджета. Один отражает обязательства (appropriation of commitments), которые переходят и на следующий год. Данные расходы в некоторые годы могут превышать доходы и наоборот. Второй бюджет отражает осуществляемые платежи (appropriation of payments), которые всегда совпадают с доходами.

Ни один из вышеупомянутых бюджетов не является абсолютно точным. Во-первых, использование значительных сумм денег зависит от представляемых проектов, качество и объем финансирования которых проясняется в течение бюджетного года. Во-вторых, использование денег, выделяемых на поддержку сельского хозяйства, связано с погодными условиями и колебанием цен на продукты питания на мировом рынке, что невозможно спрогнозировать в начале года. Раньше неиспользованные деньги возвращались государствам-членам ЕС. Со второй половины 1990-х годов остатки переводятся в резервный фонд ЕС, из которого финансируются расходы, связанные с расширением ЕС.

### **Дающие и получающие**

В связи с предстоящим вступлением в ЕС восточно-европейских государств бюджету уделяется все более пристальное внимание, поскольку впервые за многие годы могут возникнуть трудности с его исполнением. Максимальный объем евросоюзного бюджета может составлять 1,27% от суммарного ВВП всех государств-членов ЕС. В 1990 годах объем бюджета не превышал 1,1% от вышеотмеченного показателя. В предверии расширения ЕС данный показатель должен возрасти до 1,13%. Но эти расчеты основываются на предположении, что общий экономический рост государств-членов ЕС составит 2% ежегодно. Если по каким-то причинам темпы экономического роста будут меньше, то с наполнением бюджета ЕС появятся трудности.

В течение десятилетий взносы Германии и Голландии значительно превышают суммы, получаемые ими из бюджета ЕС. Эти страны не желают еще более увеличивать свои взносы по причине расширения ЕС. С другой стороны, наиболее бедные государства ЕС - Испания, Португалия, Греция - против уменьшения финансовой поддержки со стороны Евросоюза. По данным

Европейской Комиссии, в 1994-1999 годах финансовая поддержка ЕС в среднем составила: Португалии - 3,98% от ВВП, Греции - 3,67%, Ирландии - 2,82%, Испании - 1,74%.

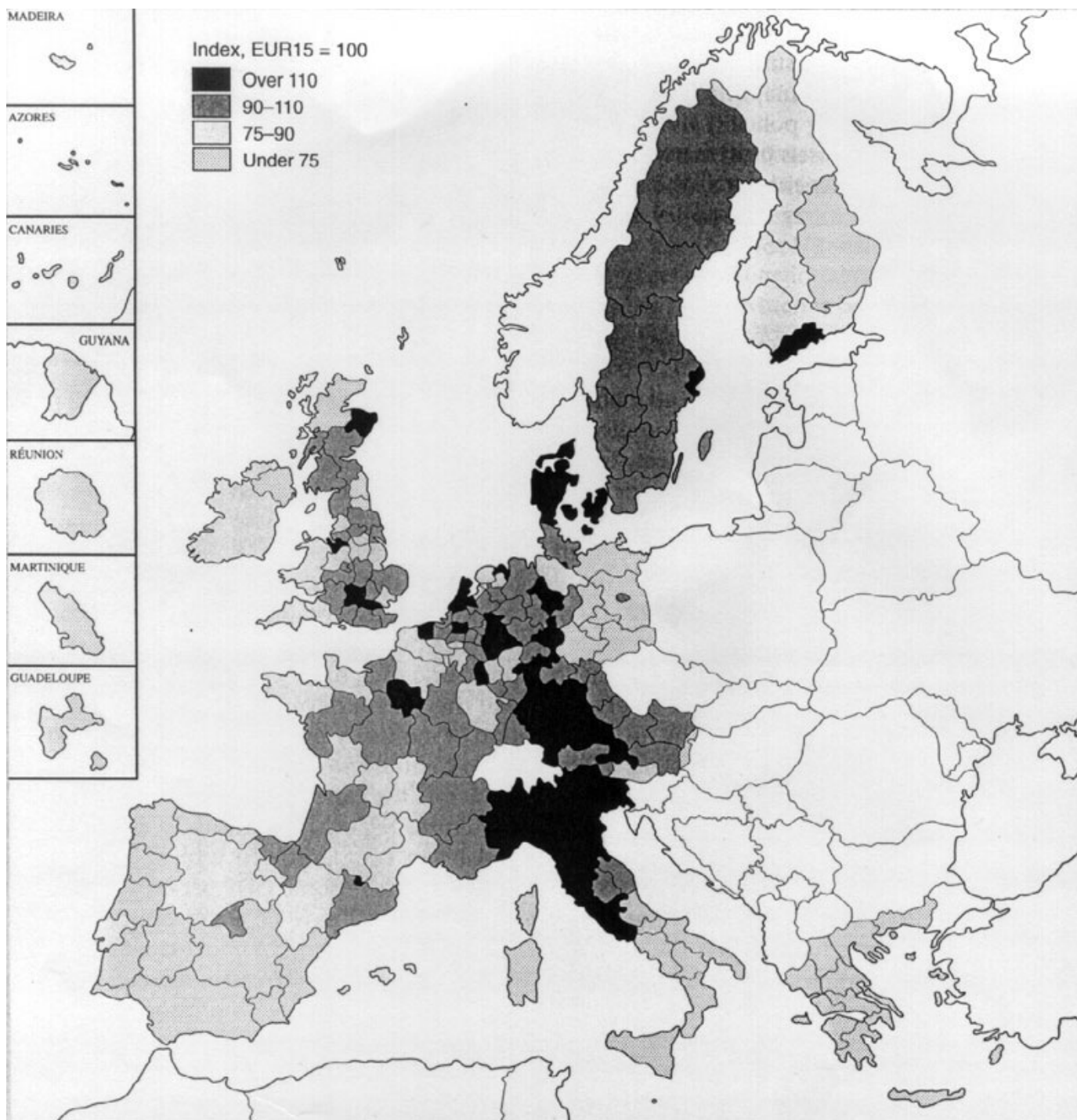
Предполагается, что из-за расширения Евросоюза на восток для нынешних членов ЕС останется меньше денег. Однако сейчас очень трудно сказать, какие государства выиграют, а какие проиграют. Ясно, что изменение пропорций между доходами и расходами бюджета ЕС негативно скажется на Ирландии и Дании.

Взносы в бюджет ЕС 1999 года (млрд.евро)		Соотношение выплат из бюджета ЕС в 1997 году (млрд.евро)	
Германия	22,0	Германия	-10,9
Франция	14,4	Голландия	-2,3
Великобритания	11,2	Великобритания	-1,8
Италия	10,8	Швеция	-1,1
Испания	5,8	Франция	-0,8
Голландия	5,1	Австрия	-0,7
Бельгия	3,2	Италия	-0,1
Швеция	2,4	Дания	0,1
Австрия	2,2	Финляндия	0,1
Дания	1,7	Люксембург	0,7
Греция	1,2	Бельгия	1,1
Финляндия	1,1	Ирландия	2,7
Португалия	1,1	Португалия	2,7
Ирландия	0,8	Греция	4,4
Люксембург	0,2	Испания	5,0
Всего	83,4		

Необходимо помнить, что бюджет не отражает полностью финансовую деятельность ЕС. Существует отдельный бюджет на нужды угольно-металлургической промышленности. Самостоятельный бюджет также у Европейского фонда развития (EDF), из средств которого оказывается помощь бывшим колониям государств-членов ЕС.

Важной статьёй расходов являются кредиты ЕС. Ежегодно Европейский инвестиционный банк и другие институты ЕС на международном финансовом рынке предоставляют кредиты на сумму, которая сравнима с примерно третью бюджета Европейского Союза.

*ВВП на душу населения на основе паритета покупательной способности  
(среднее по ЕС=100)*



## Программы помощи Европейского Союза

Перераспределение денег между различными регионами Евросоюза обусловливается разрывом в их социально-экономическом развитии. Для примера можно сравнить Андалузию в Испании и Верхнюю Баварию в Германии. В Андалузии безработные составляют 30% от населения провинции, в Верхней Баварии - 4%. Большинство молодых баварцев после окончания гимназий продолжают учебу. В Андалузии это доступно только 30% выпускников гимназий. Будущее баварцев стабильно, в то время, как андалузцев - неустойчиво.

Все признают несправедливость подобного положения. Поддержка слаборазвитых регионов обусловливается не только необходимостью выполнять патетические декларации по устранению социальной несправедливости, но и вполне прозаическими расчетами. Поддержка бедных укрепляет общую стабильность, в которой всегда заинтересованы солидные предпринимательские круги. В долгосрочной перспективе разрыв в доходах населения различных регионов ЕС может обернуться серьезными неприятностями и для развитых регионов. В интересах производителей продавать как можно больше своей продукции, что невозможно сделать в бедных районах. Существенная разница в заработной плате приводит к ограничению рынка сбыта.

Общая валюта ЕС - евро - станет успешно функционировать только в том случае, если во всех странах Евросоюза будут созданы одинаковые условия для экономической деятельности. Экономическая слабость некоторых государств может ослабить и евро, снизив его конкурентоспособность. Интенсификация сотрудничества между государствами ЕС требует выравнивания уровней экономического развития.

Любопытно отметить, что в 1986-1995 годах средний доход на одного жителя в наиболее бедных странах ЕС - Греции, Ирландии, Португалии и Испании - увеличился с 66% до 74%, то есть достиг среднего показателя по Евросоюзу. В 1995 году ВВП самого богатого государства ЕС - Люксембурга - составил 165% от среднего по ЕС. Данный показатель в Греции составил 63%.

Однако за тот же период, с 1986 по 1995 годы, не удалось ликвидировать разрыв в экономическом развитии между различными регионами ЕС. Самым богатым регионом в Евросоюзе является Гамбург в Германии, где валовый продукт на одного жителя составляет 195% от средне-евросоюзного. Данный показатель в самых бедных регионах Евросоюза - португальских провинциях Алентейос и Мадейра - составляет, соответственно, 50 и 52 процента.

Евросоюз оказывает помощь государствам-кандидатам на членство в ЕС, исходя не только из гуманитарных соображений. Здесь играет большую роль и чистая прагматика, стремление к стабильности и безопасности Европы. Принятие в ЕС стран Центральной и Восточной Европы полностью откроет их рынки для западно-европейских производителей. После падения Берлинской стены западно-европейский экспорт в Восточную Европу рос значительно

опережающими темпами, чем импорт оттуда. По оценкам экономистов, десятипроцентное увеличение западно-европейского экспорта в Восточную Европу привело к росту ВВП в странах Западной Европы на 0,1-0,5%.

## Программа Phare

Разрыв в развитии между различными регионами стран Евросоюза ликвидируется перераспределением финансовой поддержки через структурные фонды. Помощь государствам-кандидатам оказывается в рамках программы Phare. Учрежденная в 1989 году программа помощи Польше и Венгрии быстро распространилась и на другие государства Восточной Европы. Эстония включена в нее с 1992 года. Помимо государств, заключивших с ЕС договоры об ассоциированном членстве, в программе Phare участвуют также Албания, Хорватия, Босния-Герцеговина и Македония.

Различаются два этапа реализации программы. В 1990-1994 годах восточно-европейским странам помогали преодолеть переходный период к демократии и рыночной экономике, а также распределяли между ними гуманитарную помощь. После 1994 года Phare постепенно сконцентрировалась на поддержке проводимой в государствах-кандидатах подготовке к членству в Евросоюзе.

Phare подразделяется на несколько под- (или микро-) программ, которые в целом сориентированы на две сферы. На укрепление институтов в государствах-кандидатах выделяется 30% средств и 70% - на инфраструктурные проекты. В рамках укрепления институтов, прежде всего, поддерживаются унификация законодательств, защита потребителей, региональная политика и проекты, сориентированные на объединение с ЕС. Кроме того, с 1999 года Эстония участвует в различных программах государств-членов ЕС - Sokrates, Молодые европейцы, Leonardo da Vinci, Raphael, Открытое здравоохранение, Стратегия внутреннего рынка, Развитие мелкого и среднего предпринимательства (small and medium-sized enterprises, SME) и др.

Участие ассоциированных стран в вышеперечисленных программах финансируют также и третьи государства. Программы государств-членов ЕС не покрывают одинаково все ассоциированные страны, поскольку их интересы и возможности различны. Например, в программах по борьбе с наркотиками, за равноправие мужчин и женщин и многих других Эстония не участвует, хотя в будущем намерена это делать. Наиболее активно Эстония участвует в программе Sokrates, в рамках которой осуществляется обмен студентами и преподавателями, а также межкультурное сотрудничество в сфере образования.

В финансовом отношении среди всех программ ЕС Эстония получает наибольшую поддержку в рамках программы Leonardo da Vinci, которая сориентирована на развитие профессионального обучения в Европе. В Эстонии, например, в рамках данной программы организуется профессиональное обучение заключенных тюрем. В женских тюрьмах заключенные обучаются шитью, садоводству, кулинарии; в мужских - сварочным, плотницким и строительным работам.



Программа Raphael сориентирована на защиту культурного наследия.

Программа Phare и программы государств ЕС частично перекрываются. Например, Эстония участвует в программе Credo, являющейся подпрограммой программы INTERREG, сориентированной на развитие приграничных районов. В то же время в рамках Phare финансируются три проекта по развитию эстонских районов, приграничных с Россией и Латвией.

В 1990-х годах объем программы Phare ежегодно составлял преимущественно один миллиард евро, но к 1998 году постепенно увеличивался. В 2000-2006 годах на программу должно выделяться 1,5 миллиарда евро в год. К концу 1998 года в Эстонию через Phare поступило 148,6 миллиона евро (2,3 миллиарда крон). Более половины от всей зарубежной помощи, поступившей в Эстонию в 1990-х годах, пришлось на программу Phare. Кроме того, существенная поддержка поступает от государств-членов ЕС на основе двусторонних соглашений.

Большая часть денег Phare была распределена в соответствии с ходатайствами правительственных учреждений, но примерно 5% получили нехододные общественные объединения.

Выделение денег в рамках Phare связано с тем, как правительство Эстонии выполняет обязательства, вытекающие из договора об ассоциированном членстве в ЕС. По требованию ЕС, в 1998 году при министерстве финансов Эстонии был учрежден государственный фонд с целью благоприятствования инвестициям и институциональным преобразованиям. Фонд возглавляет канцлер министерства финансов.

Большая часть инвестиционных средств Phare идет на модернизацию систем водоочистки. Так, на деньги Phare были построены или реконструированы водоочистительные сооружения в Курессааре, Пярну, Вальга, Йыхви, Йыгева и на Вормси. Кроме того, запланированы реконструкции Таллиннского аэропорта и железной дороги Таллинн-Нарва, а также создание промышленного парка в Тапа на территории бывшей военно-воздушной базы. Раньше проекты для финансирования в рамках Phare отбирали в Брюсселе. Теперь большая часть проектов выбирается путем согласований между Европейской Комиссией и министерством финансов Эстонии. Осенью 1997 года было открыто бюро Phare в Эстонии, которое в том числе организует конкурсы по отбору проектов.

### **Европейский инвестиционный банк**

К концу 1990-х годов Европейский инвестиционный банк (European Investment Bank, EIB) предоставил Эстонии кредитов на сумму в 80 миллионов евро (1,2 миллиарда крон). Расположенный в Люксембурге банк ежегодно выдает кредиты в среднем на сумму 26 миллиардов евро, большая часть из которых предназначена для инфраструктурных проектов в государствах-членах ЕС. При этом, предпочтение отдается более бедным регионам. Из предоставленных Эстонии кредитов 313 миллионов крон было израсходовано на модернизацию систем слежения за полетами и 250 миллионов крон - на обновление железной дороги Таллинн-Нарва. Оставшаяся сумма была распределена между более

мелкими проектами. В 1999 году Эстония получила кредит на сумму в 27 миллионов евро (420 миллионов крон) на ремонт шоссе и улучшение ситуации с охраной окружающей среды. Кредиты EIB можно использовать для содействия процессу объединения с ЕС во всех сферах, которые отвечают соответствующим финансовым требованиям банка.

Евросоюз частично финансирует также Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD). В отличие от кредитов EIB кредиты EBRD не обуславливаются целями содействия объединению с Евросоюзом.

### **Новые формы поддержки**

Наряду с программой Phare с 2000 года Евросоюз поддерживает государства-кандидаты еще в рамках двух проектов. На практике это означает двукратное увеличение финансовой помощи. В рамках системы ЕС по поддержке сельскохозяйственного производства будущим членам Евросоюза ежегодно выделяется 0,5 миллиарда евро через программу поддержки сельскохозяйственного производства и сельских районов (Special Assistance Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD). В рамках системы структурных фондов ЕС государства-кандидаты могут ходатайствовать о получении каждый год еще одного миллиарда евро для финансирования структурной политики по присоединению к ЕС (Instrument for Structural Policies for Pre-accession, ISPA). По рекомендациям ЕС, средства ISPA должны использоваться для т.н. макроинфраструктурных проектов, прежде всего, в сфере защиты окружающей среды и развития транспорта. От ISPA Эстония может получить до 30 миллионов евро в год. При этом, самофинансирование проектов с эстонской стороны минимально должно составлять 15%. Общая стоимость проекта должна составлять минимум 5 миллионов евро. В сфере окружающей среды поддерживаются, прежде всего, проекты, связанные с очисткой вод и воздуха, повышением качества питьевой воды до евросоюзных норм.

При распределении средств SAPARD учитываются доля сельских жителей в численности населения страны и размер площадей сельскохозяйственных угодий. В рамках данной программы Эстония ежегодно может получить 25 миллионов евро. Использование средств SAPARD оговаривается рядом условий, которые определяют процент евросоюзного финансирования в том или ином проекте. Помощь экспертов может финансироваться на 100%.

#### *ISPA проекты в 2001 году*

Реконструкция 120 км шоссе Via Baltica  
Строительство объездной дороги в Пярну  
Строительство водоочистных сооружений в Нарве  
Строительство водоочистных сооружений в Вильянди  
Тартуский коллектор  
Подъездная дорога к новому таллиннскому мусоросборнику

### *Финансовая помощь Евросоюза Эстонии в 2001 году*

Phare	- примерно 375 млн.крон
ISPA	- 440 млн.крон (ежегодно до 2006 года)
SAPARD	- 190 млн.крон (ежегодно до 2006 года)

После вступления в ЕС в Эстонию более не будут поступать финансовые средства, распределяемые через программы ISPA, SAPARD и Phare, которые предназначены для государств, стремящихся в Евросоюз. Поскольку в 2000-2006 годах суммы поддержки через ISPA, SAPARD, Phare останутся неизменными, то это будет означать существенное увеличение в этот период помощи государствам, остающихся вне ЕС.

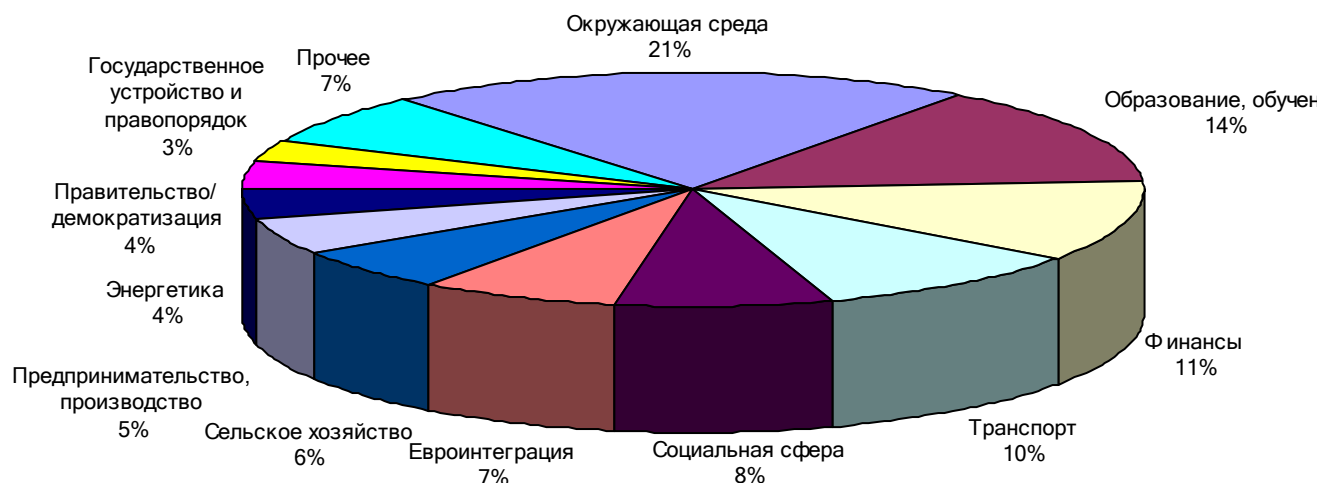
Но все же государства, вступившие в Евросоюз, получают доступ к значительно большим суммам по сравнению с теми, которыми оперируют Phare, SAPARD, ISPA.

Согласно данным некоторых исследований, после вступления в ЕС Эстония сможет претендовать на получение ежегодно из структурных фондов Евросоюза суммы эквивалентной 15,3% ВВП страны, то есть более десяти миллиардов крон. Согласно тем же расчетам, из стран Центральной и Восточной Европы меньше всего из структурных фондов ЕС получит Словения (6,7% от ее ВВП).

### *Проекты Phare в Эстонии в 2000 году*

- Социальная интеграция и обучение эстонскому языку национальных меньшинств (министерство образования).
- Создание системы финансового контроля (министерство финансов).
- Проект отслеживания рыночной ситуации (министерство экономики).
- Введение инфотехнологической системы таможенных тарифов (министерство финансов).
- Поддержка сбалансированного развития услуг рынка занятости (министерство социальных дел).
- Поддержка программы борьбы против наркотиков (министерство социальных дел).
- Улучшение системы подготовки полицейских (министерство внутренних дел).
- Проект по предупреждению уголовных преступлений (министерство юстиции).
- Развитие системы поддержки сельского хозяйства (министерство сельского хозяйства).
- Реконструкция водоочистных сооружений в малых городах (министерство окружающей среды).
- Проект развития экономических и человеческих ресурсов Южной Эстонии (министерства экономики и образования).
- Проект развития экономических и человеческих ресурсов Восточной Эстонии (министерства экономики и образования).

## Помощь ЕС Эстонии в 1992-1999 годах по секторам



В Евросоюзе сообщили, что новым членам из структурных фондов ЕС будет выделяться поддержка, не превышающая 4% от их ВВП. Установление данной границы Брюссель объясняет тем, что в проектах, на реализацию которых выделяются деньги из структурных фондов, 25% должно составлять самофинансирование, что, учитывая экономический потенциал государств-кандидатов, будет им не под силу. Думается, что все же главной причиной предполагаемого введения 4-процентной границы является ограниченность бюджетных средств ЕС. Введение 4-процентной границы будет означать, что более богатые из восточно-европейских государств после вступления в Евросоюз станут получать больше помощи в пересчете на душу населения.

Согласно бюджетной программе ЕС на период 2000-2006 годов, первым шести кандидатам на членство в ЕС (Польша, Чехия, Венгрия, Словения, Кипр, Эстония) Евросоюз сможет выделить деньги из своих структурных фондов (в объеме, не превышающем 4% от их ВВП), начиная только с 2006 года. Состав ЕС может расширится и до 2006 года. В целом, бюджетная программа ЕС предусматривает поддержку новых членов в 2000-2006 года в размере 45,4 миллиарда евро. Но вышеупомянутое 4-процентное ограничение не позволит из этой суммы выплачивать прямые поддержки сельскому хозяйству. По расчетам министерства финансов Финляндии, если до 2006 года экономический рост в Эстонии в среднем будет составлять ежегодно 4% и если наряду с шестью вышеперечисленными кандидатами в ЕС не примут новых членов, то в 2006 году из структурных фондов Евросоюза Эстония получит 0,22 миллиарда евро (3,4 миллиарда крон). По расчетам того же министерства финансов Финляндии, при тех же условиях в 2006 году Польша получит 7,6 миллиарда евро, Венгрия - 2,2 млрд. евро, Чехия - 2,7 млрд. евро, Словения - 1,1

млрд.евро, Кипр - 0,4 млрд.евро. Согласно упоминавшейся выше бюджетной программе ЕС, Эстония для прямой поддержки сельского хозяйства сможет получить сумму, не превышающую 700 миллионов крон. Для большинства государств-кандидатов вообще более вероятно, что деньги на прямую поддержку сельского хозяйства будут взяты из структурных фондов.

В июле 1999 года вице-канцлер министерства иностранных дел Эстонии Алар Стрейманн сообщил журналистам, что после вступления в ЕС Эстония должна будет платить в бюджет Евросоюза примерно 1,1 миллиарда крон ежегодно. Следовательно, поддержка, которая будет поступать в Эстонию из структурных фондов ЕС и в виде прямой поддержки сельского хозяйства, будет примерно на 3,1 миллиарда крон больше, чем выплаты Эстонии в бюджет ЕС. Эти цифры более-менее совпадают с намерениями ЕС выплачивать новым членам из своего бюджета в пересчете на душу населения на 150 евро (2300 крон) больше, чем новые члены будут платить в бюджет Евросоюза.

Точное распределение денег зависит в конечном итоге от результатов переговоров по объединению. Поэтому сейчас очень трудно прогнозировать точные размеры сумм.

# Политика Европейского Союза

## Экономическая политика, единый рынок и Шенгенский договор

Экономические интересы и свободная торговля являются тем фундаментом, на котором строится всестороннее сотрудничество государств-членов ЕС. Единый рынок (single market), на котором происходит свободное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы в общих чертах был готов лишь к началу 1990-х годов.

Вначале европейские политики полагали, что для экономического развития достаточно таможенного союза, который был сформирован к 1 июля 1968 года. Между государствами европейского сообщества были устранены сдерживавшие товарооборот таможенные пошлины, а также унифицированы таможенные правила в отношении третьих стран. Однако вскоре государственные лидеры Европы убедились в чрезмерной раздробленности европейского рынка, который поэтому не мог успешно конкурировать с США и Японией. Внетамозенные барьеры все еще серьезно затрудняли свободное движение товаров между европейскими странами.

### Единый рынок

В 1985 году Европейская Комиссия составила Белую книгу, в которой предусматривалось устранение всех торговых ограничений и создание единого европейского рынка. Под руководством вице-президента Комиссии лорда Артура Кокфилда были сформулированы принципы единого рынка. Для этого пришлось досконально проработать примерно 300 предложений по данному вопросу. Руководители государств-членов ЕС одобрили большинство идей Белой книги, приняв Ощеевропейский акт в 1986 году. Вступивший в силу в 1987 году Акт предусматривал создание единого рынка к декабрю 1992 года.

Экономическое пространство, охватываемое единым рынком, стали называть внутренним рынком (internal market), отказавшись от использовавшегося до этого наименования общий рынок (common market).

В отличие от таможенного союза единый рынок означает не только свободное движение товаров, но охватывает также необходимые для производства товаров условия - капиталы и рабочую силу, к которым добавляются прочие услуги (банковский сектор, транспорт, страхование и т.п.). Любой гражданин ЕС может основать свое дело в любой точке Евросоюза без всяких ограничений. В конечном итоге государства ЕС также договорились об одинаковых условиях конкуренции во всех странах Евросоюза.

В 1987-1988 годах по заказу Европейской Комиссии консультанты примерно сорока различных учреждений с помощью статистических данных изучали всевозможные воздействия единого рынка. Доклад консультантов был опубликован в 1988 году под наименованием The Costs of Non-Europe.

Исследованиями руководил итальянец Пауло Чечини, пришедший к выводу, что без единого рынка государства ЕС теряли бы ежегодно 200 миллиардов евро. Предприниматели и потребители должны выигрывать от ликвидации расходов, связанных с внетаможенными барьерами (задержки на границе, технические требования и т.п.), устранение которых ведет к снижению цен на товары. Во-вторых, повышается качество продукции и растут доходы. Лишившись защиты таможенных пошлин, в условиях обострения конкуренции предприниматели вынужденно становятся более инициативными. Благодаря единому рынку должно появиться 1,8 миллиона новых рабочих мест. Кроме товаров должны подешеветь и услуги. В денежном выражении ожидаемая экономия составит 4-5% от суммарного валового продукта стран ЕС.

В действительности очень трудно оценить влияние единого рынка, на начальном этапе функционирования которого в странах ЕС количество рабочих мест сократилось на полмиллиона. Успех единого рынка во многом зависит от того, как будут использованы в дальнейшем рабочая сила и прочие экономические ресурсы, высвобождающиеся в результате устранения прежних расходов.

Согласно научным теориям, экономическая интеграция полезна как предпринимателям, так и в целом государствам. Социологические исследования, проведенные Евробарометром во второй половине 1990-х годов подтвердили, что создание единого рынка было правильным шагом. Почти все предприниматели и две трети населения стран Евросоюза подтвердили, что благодаря единому рынку возросли их доходы. С точки зрения денежной прибыли проект единого рынка является одним из самых удачных начинаний в рамках ЕС.

В действительности очень трудно оценить влияние общего рынка на экономику. Например, нельзя точно сказать, сколько новых рабочих мест было создано благодаря свободному перемещению инвестиций на общем рынке. Вначале усиление конкуренции в странах-членах ЕС вообще уменьшило количество рабочих мест на полмиллиона. Результативность общего рынка зависит от того, как смогут вновь задействовать в производстве освободившиеся в результате повышения производительности рабочую силу и ресурсы.

В целом создание общего рынка получило позитивную оценку общественного мнения. Проведенные во второй половине 1990 годов общеевропейские социологические исследования подтвердили, что почти все предприниматели и две трети жителей стран ЕС позитивно оценивали общий рынок, ссылаясь на рост своих доходов. Из «больших проектов» ЕС создание общего рынка получило наибольшее одобрение со стороны населения ЕС.

Единый рынок Европейского Союза зиждется на двух столпах экономической политики: а) единая таможенная система в отношении третьих стран; б) устранение любых ограничений во внутреннем товарообороте ЕС. Внешние таможенные пошлины влекут определенные неудобства, поскольку ведут к удорожанию зарубежных товаров. Но эти неудобства с лихвой компенсируются интенсификацией товарооборота внутри Евросоюза. Европейское экономическое пространство постоянно усиливается, что приводит к росту благосостояния населения Европы.



## Единый рынок и таможенные пошлины

На первый взгляд, внешнеторговая политика Евросоюза может показаться чрезмерно протекционистской. Но в действительности уровень ее ограничений не очень отличается от аналогичных мер, предпринимаемых в США или Японии. В 1980-х и 1990-х годах мировой товарооборот рос в два быстрее, чем производство. И Евросоюз не отстал от этого процесса. Более того, в 1986-1992 годах импорт ЕС увеличивался быстрее, чем в целом в мире.

Вначале внешние таможенные пошлины ЕС были выше среднего уровня таможенных пошлин государств-учредителей Евросоюза. Позже таможенные пошлины постепенно уменьшались. В конце-концов, например, Испания и Греция при вступлении в ЕС вынуждены были смириться с тем, что их таможенные пошлины существенно уменьшились по отношению к США и Японии. Во второй половине 1990-х годов товары третьих стран, поступавшие на европейский рынок, облагались в среднем 3,5%-ми таможенными сборами.

Таможенные пошлины вводятся, как правило, для того, чтобы упредить рост безработицы или создать благоприятные условия для развития определенных отраслей промышленности. Таможенные пошлины могут иметь и стратегическое значение как меры по сохранению важного производства, которое в условиях мировой конкуренции работает в убыток. В ЕС наличие таможенных пошлин обуславливается всеми вышеперечисленными факторами. В то же время европейские политики соглашались с господствующим среди экономистов мнением, что таможенные пошлины способствуют росту благосостояния, а также укрепляют желание путем достижения взаимоприемлимых соглашений уменьшить торговые ограничения в мировой торговле.

Евросоюзные таможенные пошлины очень различаются в зависимости от той или иной сферы производства. Протекционистское клеймо закрепилось за Евросоюзом в основном из-за высоких таможенных пошлин на импорт сельскохозяйственной продукции, которые в среднем достигают 25-ти процентов. Кроме того, существуют всевозможные ограничения на ввоз в ЕС определенных видов сельскохозяйственной продукции. Всего Евросоюз взимает таможенные сборы с примерно 14 тысяч наименований товаров.

Еще один внешнеторговый принцип ЕС, вызывающий международное недовольство, состоит в выборочном отношении к внешнеторговым партнерам, которым предоставляются разные возможности проникновения на европейский рынок. У Евросоюза самые разнообразные торговые договоры со странами Европы, Африки, Латинской Америки и Азии. Наибольшее недовольство вызывает торговля бананами. Евросоюз закупает дорогие бананы в основном в странах - бывших колониях Франции и Великобритании. В то же время для значительно более дешевых бананов из стран Латинской Америки установлены как таможенные, так и прочие ограничения.

Некоторые государства раздражает то, как Евросоюз активно “наказывает” страны, которые предположительно используют демпинг или нечестные методы конкуренции.

Естественный повышенный интерес к внешнеторговой политике ЕС объясняется тем фактом, что в Евросоюзе проживает 370 миллионов платежеспособных потребителей. По своей вместимости европейский рынок один из крупнейших в мире. Любопытно, что третьи страны воспринимают процесс принятия в ЕС новых членов как расширение европейской торгово-протекционистской зоны.

Евросоюз, как правило, не регулирует экспорт. Важным исключением является вывоз сельскохозяйственной продукции, продажа которой в третьи страны осуществляется с помощью существенной финансовой поддержки. Сельхозпроизводители в других странах считают подобную внешнеторговую практику грубым нарушением правил честной конкуренции. Кроме того, государства-члены ЕС из собственных средств выплачивают финансовые поддержки для экспорта продукции металлургической, авиационной и оборонной промышленности. Европейская Комиссия несколько раз пыталась убедить евросоюзные государства отказаться от этого.

Некоторые страны мира устанавливают экспортные ограничения на вывоз сырья, стараясь таким образом стимулировать развитие своей перерабатывающей промышленности. В ЕС экспортные ограничения существуют только на продукцию оборонной промышленности.

Европейский Союз является крупнейшим в мире экспортером товаров.

#### *Доля в мировом экспорте 1998 года*

ЕС (в третьи страны)	20,3%
США	17,0%
Япония	9,7%
Прочие страны	53,0%

Государства ЕС больше торгуют друг с другом, чем с третьими странами. По данным WTO, в 1997 году импорт государств-членов ЕС из других стран Евросоюза составил 62%. В том же году импорт в евросоюзные страны из-за пределов ЕС составил 38%. Экспорт государств ЕС в другие страны Евросоюза в 1997 году составил 61%, а экспорт из третьих стран - 39%.

#### **Единый рынок и Эстония**

Адаптация к внешнеторговым принципам ЕС приведет к большим изменениям во внешнеторговой политике Эстонии, характеризующейся чрезвычайным либерализмом. С присоединением к ЕС на промышленность и потребителей

Эстонии наибольшее влияние могут оказать ограничения, связанные с импортом из третьих стран сельхозпродукции, металла и угля. Переориентация импорта металлов и угля с России на Европу приведет к существенному повышению цен на эту продукцию. В ходе переговоров с ЕС должен проясниться вопрос, как и каким образом скажутся на Эстонии всевозможные ограничения ЕС на ввоз японских автомобилей. Рост цен на товары, связанный с ужесточением таможенной политики, а также большие расходы на укрепление системы пограничного контроля должны уравновеситься лучшими возможностями проникновения на европейский рынок эстонских товаров, а также ростом доверия к Эстонии со стороны зарубежных инвесторов. До сих пор единый рынок способствовал притоку в Европу инвестиций из третьих стран. Нет причин сомневаться, что такая же тенденция не станет проявляться и в отношении Эстонии. Удорожание товаров должно компенсироваться ростом зарплат, пенсий и прочих социальных гарантий, обусловленных усилением конкуренции за местную рабочую силу.

Как малому государству Эстонии трудно выторговать для себя хорошие экспортные условия. Об этом свидетельствуют как итоги переговоров о вступлении Эстонии в WTO, так и существующие в торговле с Россией двойные таможенные пошлины. Очевидно, что после вступления в ЕС у Эстонии появятся лучшие возможности для реализации своей продукции как в Европе, так и в некоторых из третьих стран. С вступлением в ЕС особенно улучшатся условия экспорта эстонской сельхозпродукции.

По оценкам министерства иностранных дел Эстонии, эстонские ведомства должны освоиться с принципами таможенного союза ЕС, по меньшей мере, за два года до вступления в Евросоюз, то есть не позднее 2001 года. Сделать это обещали и эстонские представители на переговорах о присоединении к ЕС. Правительство Эстонии обещало перевести работу Таможенного департамента на евростандарты в 2002 году.

В части свободного движения товаров внутри ЕС Эстония не требует для себя каких-то исключений. Преподаватель экономики Тартуского университета Урмас Варблане отметил, что чем богаче будет становиться Эстония и чем меньшую ставку в своем развитии Эстония будет делать на дешевую рабочую силу, тем больше эстонский товаропроизводитель будет нуждаться во вместительном открытом рынке для своей продукции.

#### Плюсы

Исчезнут внетаможенные препятствия для т.н. стандартных промышленных товаров. Таким образом увеличится рынок для экспортеров промышленных товаров. Для сельхозпроизводителей исчезнут таможенные ограничения в отношении третьих стран. В качестве члена ЕС для Эстонии станет более облегченным экспорт в Россию.

## Минусы

Повышение цен на некоторые продукты питания. Особенно на те, которые Эстония не производит (рис, сахар и др.). Возрастут цены на сырье, экспортируемое из России и Украины. Рост цен на автомобили из США и Японии. В отношении японских автомобилей существует также добровольное ограничение на импорт. В год в страны ЕС в целом можно ввозить примерно 1,1 миллиона японских автомобилей.

Таможенные пошлины вводятся обычно для того, чтобы предотвратить рост безработицы, создать более благоприятные условия для развития некоторых стратегических отраслей промышленности. Таможенные пошлины в ряде случаев также способствуют росту материального благосостояния населения стран ЕС. По отраслям размер таможенных пошлин в ЕС очень различен. Чаще всего ЕС применяет протекционистские меры по защите своих сельхозпроизводителей. Всего ЕС взимает таможенные пошлины с примерно 11 тысяч наименований товаров.

## Торговля на едином рынке

В Европейском Союзе убеждены, что упрощение правил торговли между государствами-членами ЕС дает им преимущества по отношению к третьим странам. Благодаря единому рынку развитая межгосударственная специализация позволит эффективнее использовать имеющиеся в Европе ресурсы и сократит расходы. Уменьшение торговых ограничений между государствами ЕС не приводит к специализации стран на определенных сферах, например, на производстве вин или автомобилей. Страны специализируются, скорее, внутри определенных отраслей. Например, сборка автомобилей не происходит от начала до конца в данной стране. Разные страны специализируются на разных этапах производства автомобилей. У предпринимателя, действующего на рынке нескольких государств, больше возможностей избежать рисков, связанных с экономическими подъемами и спадами.

Мощный толчок свободному движению товаров внутри ЕС дало судебное разбирательство по поводу запрета продажи в Германии французского ликера Cassis de Dijon. По германским законам, ликер должен содержать не менее 25% алкоголя, в то время как во французском ликере - менее 20%. Запрет на продажу продукции из другой страны можно ввести только в целях защиты здоровья населения данной страны. Европейский Суд решил, что французский ликер не является более опасным, чем произведенные и реализуемые в Германии ликеры. Данное судебное разбирательство стало основой правила взаимного признания товаров - одного из основополагающих принципов их свободного движения внутри Евросоюза.

Однако, многие государства-члены ЕС под предлогом защиты здоровья своего населения пытались препятствовать свободному движению товаров путем введения различных технических норм и требований. Поэтому одним из фундаментальных условий свободного движения товаров является унификация соответствующего законодательства в странах ЕС. Вначале Европейская

Комиссия пыталась решить данную проблему путем издания подробнейших директив по каждой отдельной технической норме. Это оказалось совсем непростым делом. Министрам было трудно и неинтересно заниматься техническими вопросами. В результате выработка только одной директивы растягивалась на годы, поэтому был выбран другой путь.

В 1990-х годах Европейская Комиссия избрала новый подход. В правовых актах ЕС фиксируются только наиболее важные условия, которым товар должен соответствовать, чтобы свободно двигаться по Европе. Конкретизация требований закрепляется в различных европейских стандартах, которые составляют три инстанции - Европейский комитет по стандартам (European Committee for Standardization, CEN), Европейский комитет по электротехнической стандартизации (European Committee for Electrotechnical Standardization, Cenelec), Европейская конференция по почте и телекоммуникациям (Conference of European Postal and Telecommunication Administrations, CEPT). При соответствии товара европейским стандартам нельзя более ссылаться на необходимость защиты здоровья населения или другие причины. Соответствие товара европотребованиям контролируется в стране-производителе. Товар маркируется знаком CE, который гарантирует его свободное движение по единому европейскому рынку.

Государства-члены ЕС должны направлять свои новые требования в Европейскую Комиссию, которая проверяет их соответствие евростандартам.

Эстония сталкивается с серьезными проблемами в сфере евростандартизации. Очень сложно в сжатые сроки перевести на эстонский язык все правила, нормы и требования Евросоюза. В то же время стандартизация стабилизирует экономику, уменьшает возможности спекуляции и связанного с этим быстрого обогащения.

Степень свободы движения товаров можно отследить по ценам. При отсутствии вмешательства в рыночные отношения цены во всех странах должны быть одинаковыми. По данным Европейской Комиссии, в 1998 году цены в государствах-членах ЕС различались в целом примерно на четверть. Большинство случаев разницы в ценах обусловлены суммами налогов, прежде всего, это касается налога с оборота и акцизного налога. Фактор доходов населения в разных регионах существенно на разнице цен не сказывается.

*Акцизные налоги в государствах-членах ЕС в 1995 году*

	Алкоголь 96% (ECU/hl)	Вино (ECU/hl)	Пиво (ECU/hl)	Сигареты (ECU/1000шт)	Бензин (ECU/1000L)
Австрия	739	0	1	17	406
Бельгия	1607	37	1	9	479
Испания	552	0	1	3	394
Голландия	1540	50	2	38	566
Ирландия	2757	272	9	72	378
Италия	593	0	1	3	527
Греция	550	0	1	3	406
Люксембург	1037	0	1	3	408
Португалия	715	0	17	1	479
Швеция	5132	284	10	81	498
Германия	1327	0	1	43	562
Финляндия	5016	284	11	12	532
Великобритания	2634	180	5	74	462
Дания	3698	87	3	80	467
ЕС мин.	550	0	1	-	337

Из-за разницы в налогообложении и прочих факторов между странами ЕС относительно ограничено, например, движение продукции фармацевтической промышленности. Разница в ценах на алкоголь и платы за обучение между различными государствами ЕС достигает трехкратного разрыва. Самыми дорогими странами ЕС являются северо-европейские во главе со Швецией, где жизнь на 28% дороже, чем в среднем по Евросоюзу. С другой стороны, в Португалии жизнь на 26% дешевле общеевропейской. В Европе выгоднее всего покупать хлеб и молоко - в Португалии, вино и табак - в Испании, автомобили - в Люксембурге и книги - в Великобритании.

Наименьшая разница в ценах в Европе на т.н. инвестиционные товары (оборудование, машины, сырье), которые также пользуются наибольшей свободой движения.

Обеспечение свободного движения товаров на едином рынке принесло с собой заметное всем жителям ЕС изменение - исчезновение регулярного пограничного досмотра на внутренних границах Евросоюза. Предположительно, раньше при пересечении границ цена товара поднималась на 2-10%, что обуславливалось необходимостью оформления множества бумаг и длительными задержками. Исчезновение таможенного контроля облегчило,

прежде всего, жизнь мелким фирмам, которые теперь не должны заниматься хлопотным и изнурительным оформлением экспортных документов.

## Шенгенский договор

С устранением таможенного контроля связан Шенгенский договор, заключенный в 1985 году и существенно дополненный в 1990 году. Шенгенский договор устранил регулярный паспортный контроль между государствами-членами ЕС. Между подписавшими Шенгенский договор странами разрешено свободное пересечение границ для всех путешественников, независимо от их гражданства. Как правило, при путешествиях внутри ЕС досмотр багажа не производится. При этом, сохраняются ограничения на провоз через границы государств ЕС товаров, с которых взимаются акцизные налоги.

В Шенгенскую систему входит преимущественное большинство государств-членов ЕС, а также фактически и Норвегия. По соображениям безопасности (облегчение условий деятельности преступников и возрастание угрозы терроризма) присоединиться к Шенгенскому договору отказались Великобритания, Дания и Ирландия.

Поскольку теперь и граждане вне-евросоюзных государств могут беспрепятственно путешествовать между странами ЕС, то последние унифицировали и свою визовую политику. С 1997 года государства Шенгенской системы выдают въездные визы единого образца. Кроме того, они договорились о том, для граждан каких государств визы обязательны, а для каких - нет.

Шенгенские государства также договорились о единых правилах обращения с лицами на внешней границе шенгенской зоны, а также о единых правилах выдачи видов на жительство. Что касается предоставления убежища, то был составлен список стран, проживание в которых считается безопасным и следовательно граждане данных государств не могут рассчитывать на получение статуса беженцев.

Принцип свободного движения людей облегчает деятельность преступных элементов. Поэтому параллельно с ликвидацией пограничного контроля были приняты меры по улучшению работы полиции. После заключения Маастрихтского договора, в котором большое внимание было уделено развитию сотрудничества в сферах юстиции и внутренних дел, интенсифицировалось взаимодействие между судами, таможенными, пограничными и полицейскими службами государств-членов ЕС. В целях борьбы с преступностью был создан единый центр - Европол.

В 1994 году начало работу первое подразделение Европола - Европейская наркополиция. Позже в компетенцию Европола перешли защита авторских прав, незаконная миграция, хищения автомобилей, преступления, связанные с ядерными материалами. После длительных дискуссий в 1999 году государства-члены ЕС решили перевести в компетенцию Европола также борьбу с терроризмом и подделкой евро. В планах на будущее создание шенгенского полицейского каталога, который содержал бы собранные национальными

полицейскими службами данные по видам на жительство, автомобилям, оружию и средствам связи.

Европол не финансируется из бюджета ЕС, его расходы покрываются непосредственно государствами Евросоюза. В 1999 году бюджет Европола, в котором работает примерно 200 человек, составил 19 миллионов евро (300 миллионов крон).

Правовые акты ЕС требуют, чтобы внутри государств полиция, пограничная служба и прокуратура использовали единообразно составленные базы данных. В дальнейшем планируется унифицировать системы связи, используемые полицейскими службами государств-членов ЕС. Эстония обещала привести свои базы данных полиции, пограничной службы и прокуратуры в соответствие с евростандартами к 2001 году.

Восстановление пограничного контроля предусматривается лишь в исключительных случаях, если этого требует внутренняя безопасность государств-членов ЕС. Например, это обоснование временно использовала Франция, чтобы воспрепятствовать массовому притоку наркотиков из Голландии.

Ликвидация контроля на внутренних границах ЕС означает не только упрощение бюрократического делопроизводства, но и влияет на процесс дальнейшей унификации законодательства, а также имеет символическое значение ликвидации раздробленности Европы.

## **Рабочая сила**

Вопрос о свободном движении людей и рабочей силы внутри ЕС привлекает пристальное внимание в связи с переговорами о вступлении в Евросоюз восточно-европейских государств. К сегодняшнему дню право искать работу за пределами своей родины стало одним из краеугольных камней законодательства ЕС. Однако многие из евросоюзных государств не желают распространять этот принцип на более бедные страны-кандидаты. Сейчас зарплаты на востоке Европы в несколько раз меньше, чем на Западе. Поток дешевой рабочей силы из Восточной Европы в Западную может обрадовать только работодателей в евросоюзных государствах. Людей наемного труда подобная перспектива совсем не прельщает. Ситуация на рынке занятости в странах ЕС и без того достаточно напряженная. На начало 1999 года процент безработицы в Евросоюзе составлял 9,6%.

Говоря о свободном передвижении рабочей силы, необходимо помнить, что цель ЕС никогда не состояла в стимулировании массовой миграции. Политическая позиция ЕС в данном вопросе сводится к тому, что каждый человек должен найти работу у себя на родине. Несмотря на то, что страны ЕС строго ограничивают приток рабочей силы из третьих стран, находящихся вне границ ЕС, большинство иностранных работников приезжают именно оттуда. В целом по ЕС работники из других государств-членов ЕС составляют примерно два процента. Им гарантируются те же социально-экономические права, что и местным жителям. Государства-члены ЕС должны оповещать других членов



ЕС о наличии вакансий, которые они не могут заполнить собственными силами. Принцип свободного передвижения рабочей силы не касается должностей, связанных с официальным представительством власти (полицейские, таможенные инспекторы, лесничие, служащие министерств и т.п.). Социальные работники, библиотекари, учителя и работники некоторых других сфер общественного сектора не считаются представителями государства.

#### Безработица в ЕС в 1991-98 годах

1991	1994	1996	1998
8,2%	11,1%	10,8%	10,0%

Учитывая настроения преобладающего большинства своего населения, особенно негативно к перспективе свободного движения рабочей силы между старыми и потенциальными членами ЕС относятся Германия и Австрия. В Вене подсчитали, что если в 2005 году в ЕС вступят четыре австрийские соседки - Чехия, Словакия, Венгрия и Словения, то через пять лет на работу в Австрию из этих стран прибудет более 200 000 человек. В начале 1999 года министр иностранных дел Австрии заявил, что в части свободного движения рабочей силы для новых членов ЕС надо ввести переходный период в десять лет. В принципе такой же позиции придерживаются и официальные лица Германии. Немцев особенно беспокоит прогноз Академии Наук Польши, согласно которому после присоединения к ЕС в течение десяти лет из Польши в евросоюзные страны может перебраться 770 000 человек.

В Финляндии перспективой свободного движения рабочей силы, прежде всего, озабочены профсоюзы. Предполагается, что после вступления в ЕС Эстонии и Польши из этих стран в Финляндию ежегодно будет приезжать 20 000-25 000 мигрантов. По данным социологического опроса, проведенного в мае 1999 года, действительно треть жителей Эстонии готовы уехать на работу в страны Евросоюза.

По мнению экономистов, от свободного движения рабочей силы выиграют импортирующие ее страны (увеличение ВВП, снижение уровня зарплаты, рост доходов предприятий и фирм). Экспортирующие рабочую силу страны смогут таким образом решить проблему своей безработицы. Но в то же время производство в данных странах столкнется с серьезными трудностями, поскольку в первую очередь уедут высококвалифицированные кадры. Тщательные научные исследования показывают, что иммигранты не делают инвестиций в экономику страны своего происхождения. Вопреки распространенному мнению, уехавшие за рубеж специалисты в большинстве своем не повышают там квалификацию.

Однако опыт присоединения к ЕС "бедняков первой волны" - Греции, Испании, Португалии - свидетельствует, что страхи, связанные со свободным движением рабочей силы, могут быть преувеличенными. При вступлении в Евросоюз для вышеперечисленных стран был введен переходный период. Однако на практике оказалось, что из этих стран уезжало меньше людей, чем туда въезжало. Вступление в ЕС укрепляет веру населения в нормальное будущее своей страны.

Против массовой миграции из стран Центральной и Восточной Европы действуют несколько обстоятельств. Наиболее важным является тот аргумент, что после их вступления в ЕС постепенно выровняются не только цены на товары, но и уровни заработных плат. Либерализация и интенсификация товарообмена, а также приток капиталов в восточноевропейские страны повысят потребность в рабочей силе в новых странах-членах ЕС примерно на 6-10%, что в свою очередь уменьшит экономическую мотивацию миграции. Вместе с тем, действуют объективные факторы, способствующие миграции в страны ЕС, а именно сокращение численности трудоспособного населения и в целом старение населения стран ЕС. В соответствии с исследованиями ООН, для сохранения нынешней стабильности рабочей силы в ЕС до 2050 года Европейский союз будет нуждаться в притоке мигрантов в 1,6 миллионов человек ежегодно, из которых полмиллиона мигрантов должна будет осесть в Германии.

Надо подчеркнуть, что в отличие от свободного движения товаров целью Евросоюза никогда не было безграничное движение рабочей силы. Политическая позиция ЕС состоит в том, что каждый человек должен найти работу у себя на родине и не переживать сложный процесс социально-культурной адаптации в других странах. Несмотря на жесткие ограничения на въезд в ЕС рабочей силы из третьих стран, именно этот контингент составляет большинство зарубежной рабочей силы, которой сейчас в Европе примерно два процента.

Принятие правовых актов ЕС, запрещающих дискриминацию при приеме на работу и в условиях труда по причине страны происхождения, не вызвали массовой миграции рабочей силы. В 1990 годах в ЕС была окончательно утверждена система сохранения за человеком социальных гарантий, независимо от места его прежнего проживания и работы.

Департамент труда каждого из государств-членов ЕС обязан информировать соответствующие департаменты в других евросоюзных странах о вакансиях на рынке рабочей силы, которые не могут быть заполнены местными кадрами. Свободное движение рабочей силы не касается должностей, связанных с официальным представительством власти (полицейские, налоговые инспекторы, лесники, служащие министерств и т.д.). Социальные работники, библиотекари, преподаватели и некоторые другие служащие общественного сектора не считаются государственными представителями.

*Рабочая сила в государствах-членах ЕС в 1995 году.*

Франция	93,7% - граждане Франции 2,5% - граждане других государств ЕС 3,7% - граждане государств, не входящих в ЕС
Германия	91,0% - граждане Германии 2,8% - граждане других государств ЕС 6,2% - граждане государств, не входящих в ЕС
Финляндия	99,3% - граждане Финляндии 0,2% - граждане других государств ЕС 0,5% - граждане государств, не входящих в ЕС
Дания	98,1% - граждане Дании 0,8% - граждане других государств ЕС 1,1% - граждане государств, не входящих в ЕС

Источник: Labour Force Survey 1995

### **Услуги и капитал**

Со свободным движением рабочей силы очень тесно связано свободное движение услуг, поскольку большинство жителей ЕС занято в сфере обслуживания. Доля промышленности и сельского хозяйства в ВВП неуклонно снижается, а сферы обслуживания возрастает.

На свободное движение услуг стали обращать внимание сравнительно поздно и с этим делом не все проходило гладко. Даже без ограничений услугами торгуют меньше, чем товарами, поскольку услуги относительно труднее экспортировать. На пути свободного движения услуг стоят внетаможенные ограничения, устранить которые не столь просто. Во-первых, с помощью налогообложения, субсидий и правительственных заказов поддерживаются домашние фирмы, работающие в сфере обслуживания. Во-вторых, государства могут запретить деятельность зарубежных фирм в некоторых сферах, ввести ограничения при учреждении филиалов и т.п. Одним из самых распространенных препятствий являются критерии квалификации или доскональные технические нормы, например, в сфере транспортного обслуживания.

Особых проблем нет при движении услуг в сфере сельхозпроизводства, рукоделия, торговли, туризма и некоторых других. Однако, ссылаясь на необходимость защиты прав потребителей, некоторые государства до последнего старались ограничить свободное движение услуг. Например, адвокаты и врачи очень нехотя пропускают в свой круг даже своих соотечественников, не говоря уж о чужестранцах. Только в июле 1998 года Совет ЕС одобрил директиву, согласно которой юристы, начиная постоянную деятельность в другом государстве ЕС, не должны проходить более период вживания и сдавать дополнительные экзамены. Также была упрощена

процедура взаимного признания документов, подтверждающих врачебную квалификацию. В других сферах свободное движение услуг было в какой-то мере облегчено взаимным признанием дипломов.

В рамках свободного движения услуг банкам и страховым фирмам предоставлено право открывать свои филиалы в других странах ЕС, не спрашивая для этого разрешения у властей данного государства. Распространение деятельности банков и страховых фирм на другие евросоюзные страны облегчает то обстоятельство, что отчетность и контроль за их деятельностью ведутся в том государстве, где находится материнская фирма. По правовым актам ЕС, у дочерних фирм такие же права, как и у материнских.

Но, опять же со ссылками на интересы потребителей, сфера деятельности страховых фирм менее открыта для межгосударственной конкуренции. При обязательном страховании (например, автомобилей) страховая фирма должна находиться в той же стране, что и клиент.

Также интересами потребителей объясняются препятствия, чинимые при приобретении банков капиталом из других государств ЕС. В действительности, подобные действия, прежде всего, обусловлены страхом перед наращиванием власти капитала - принадлежность банков иностранцам уменьшает национальный контроль над экономикой.

Экономисты в целом относятся позитивно к свободному движению капиталов. Во-первых, это облегчает инвестирование внутри ЕС, поскольку на едином и поэтому более стабильном рынке больше возможностей выбора. Негативной стороной свободного движения капиталов является присущий данному процессу элемент спекулятивности. Кроме того, свободное движение капиталов не ведет к более рациональному распределению инвестиций, концентрируя их на богатых рынках.

Свободное движение капиталов в сферах связи и энергетики еще более ограничено под предлогом защиты потребителей от необоснованных цен т.н. естественных монополий.

Свободное движение услуг и капиталов не распространяется на тех граждан государств-членов ЕС, которые переселились за пределы Евросоюза. Также на них не распространяется свобода учреждения предприятий.

В принципе для Эстонии не должно составить проблемы принятие евросоюзных принципов, определяющих свободное движения услуг и капиталов. Единственным исключением является неспособность Эстонии в ближайшее время выполнить евротребование по выплате в случае банкротства предприятия или банка как инвесторам, так и вкладчикам минимум 20 000 евро (315 000 крон) компенсации. Вероятнее всего, для приспособления к данному требованию Эстония получит переходный период. Учитывая динамику роста доходов населения страны, Эстонии нет смысла брать подобные обязательства перед инвесторами и вкладчиками до 2010 года. В Эстонии компенсируются вклады до 20 000 крон, а инвесторов государство вообще не защищает.

Из соображений безопасности Эстония хочет ограничить продажу земли вблизи границы с Россией, не делая разницы между гражданами государств-членов ЕС или третьих государств. Хотя этот вопрос надо еще будет согласовать на переговорах с ЕС, нельзя данное исключение рассматривать в качестве перпятствия для свободного движения капиталов.

## Транспорт

Государства-члены ЕС исторически очень по-разному относились к транспортным вопросам. Во Франции и Германии к транспорту относятся как к социальной структуре, которая влияет на социальную жизнь. В Голландии и Великобритании транспорт - это бизнес. Разность подходов не позволяла в течение длительного времени выработать единую европейскую политику в этой сфере. В 1982 году Европарламент пожаловался в суд на Совет ЕС, который за 25 лет не смог выполнить обязательство - выработка единой транспортной политики, которое было зафиксировано еще в Римском договоре.

Свободное движение услуг, товаров, капиталов и рабочей силы увеличило потребность в транспортных услугах. Поэтому сейчас между государствами-членами ЕС заключен отдельный договор, досконально определяющий принципы транспортной политики. Усиление конкуренции и удешевление расходов на транспорте облегчают свободное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Основным принципом транспортной политики ЕС является то, что пересечение границы само по себе не должно быть причиной изменения цены товара.

ЕС считает развитие транспорта важным средством в борьбе против безработицы. Выделяемые из структурных фондов деньги рекомендуется использовать, прежде всего, для строительства дорог, аэропортов и морских портов. Для обеспечения условий равной конкуренции в транспортной сфере в ЕС согласованы социальные, налоговые механизмы и технические нормы.

Что касается автомобильного транспорта, то заслуживают упоминания водительские права ЕС и единые водительские права, которые позволяют оказывать транспортные услуги в течение пяти лет. Кроме того, при переезде из одного государства в другое налогами не облагается до 200 литров горючего.

В ЕС установлены единообразные годовой налог на автосредства массой в двенадцать и более тонн, дорожный налог, показатели по выхлопным газам, загрязнению и многое другое вплоть до глубины протектора пассажирских автосредств. Европейские нормы по глубине протекторов в Эстонии уже введены в 1993 году. У Эстонии не предвидится проблем и с другими техническими требованиями.

Автосредства массой менее 3,5 тонн не попадают под директивы ЕС. Но для состоящих из них предприятий установлены минимальные требования по объему акционерного капитала. Также есть требования по возрасту водителей. Сейчас обсуждается вопрос о введении требований по обучению вождению автомобилей. Водители могут быть за рулем до девяти часов в день, должны

получать недельный отпуск после каждых шести рабочих дней, 45-минутный перерыв после каждых 3,5 рабочих часов и т.п. Транспортные фирмы, осуществляющие перевозки до 50 километров, могут быть освобождены от некоторых требований.

Для Эстонии присоединение к транспортным директивам ЕС будет означать некоторые изменения. Во-первых, запрет (с целью усиления безопасности движения) на выплаты водителям в зависимости от расстояния маршрута или веса загрузки.

Эстония желает переходного периода в части обязательной финансовой гарантии транспортным фирмам (9000 евро за каждый первый и 5000 евро за каждое следующее автосредство массой более 12 тонн) до 2005 года. До 2006 года Эстония не хочет открывать свой рынок внутренних пассажирских перевозок для конкурентов из ЕС, поскольку эстонские фирмы экономически слабы.

В последнее время Евросоюз начал унифицировать и правила летного хозяйства. Только в сфере морских перевозок ЕС держится в стороне, поскольку там и без того действуют очень сильные международные организации. Летное дело очень важно для национального имиджа, поэтому государства ЕС старались защищать свои авиационные фирмы от конкуренции. Но Евросоюз принуждает их постепенно ликвидировать препятствия для других авиафирм из стран ЕС при выборе летного поля, организации полетов и т.п.

### **Конкуренция и государственные заказы**

Установление единых правил конкуренции является актуальным требованием, обусловленным возрастающим движением товаров и услуг. Цель состоит в предотвращении замены таможенных и внетамженных ограничений договорами между предприятиями о совместных действиях на рынке. Также есть стремление избежать злоупотреблений экономического доминирования на рынке со стороны предприятий во избежание нанесения ущерба как потребителям и поставщикам, так и конкурентам.

Всякое соглашение между предприятиями, целью которого является устранение, ограничение или препятствование деятельности конкурентов на едином рынке, в ЕС неправомерно с момента его заключения. Правовые акты ЕС запрещают раздел рынка между предприятиями, а также повышение цен контролирующими рынок фирмами. Также запрещены исключительные договоры купли-продажи, налагающие обязательства покупать товар только у определенных производителей и продавать товар только определенным покупателям. Такие правила вводятся не только в отношении товаров и услуг, но и патентов, произведений искусства и товарных знаков.

Различные предприятия в евросоюзных странах стараются объединиться с целью получения большей выгоды на едином рынке. Но Европейская Комиссия очень тщательно следит за тем, чтобы подобные объединения не препятствовали конкуренции и не наносили ущерба потребителям. Уже

доминирующее на рынке предприятие не может еще более усилиться путем объединения.

Комиссии принадлежит ведущая роль в обеспечении выполнения правил конкуренции. Комиссия расследует возможные нарушения как по собственной инициативе, так и на основе поступающих жалоб. Во многих случаях предприятия, фирмы или государства добровольно корректируют свои действия после соответствующих замечаний Комиссии. В противном случае Комиссия может наложить наказания и государства обязаны помогать в их выполнении. Предприятия и государства также обязаны помогать Комиссии проводить расследования, которые последняя считает необходимыми для подтверждения своих сомнений по поводу нарушения правовых актов ЕС. Самый большой единоразовый штраф - 110 миллионов евро (более 1,8 миллиарда крон) - за нарушение правил конкуренции Комиссия наложила в 1997 году на немецкую фирму Volkswagen, которая ограничила право перепродажи своих автомобилей, стремясь таким образом сохранить разные цены на свои автомобили в разных государствах ЕС.

Важно, что правила конкуренции ЕС распространяются и на фирмы из третьих стран, действующие на евросоюзном рынке.

Целью ЕС также является предотвращение нарушений правил честной конкуренции при использовании государственной поддержки. Соответствующие правовые акты ЕС обязывают служащих национальных государств обеспечивать открытость всевозможных конкурсов в государственном и общественном секторах. Для всех участников из любых государств-членов ЕС должны быть созданы равноправные условия участия в конкурсах. Предприятия, находящиеся в собственности государства или местных самоуправлений не должны иметь никаких искусственных преимуществ.

Бизнесу в сфере купли-продажи товаров и услуг принадлежит важное значение, поскольку из них складывается 15-20% ВВП государств ЕС. В Евросоюзе имеются doskonaльные правила, определяющие предпочтения по разным номенклатурам товаров. О поставках необходимо публично информировать в течение определенного времени и определенным образом. Из всех предложений, как правило, надо выбирать наиболее дешевые.

Правительства евросоюзных государства, однако, так просто не отказываются от предпочтительного отношения к своим фирмам. Среди избирателей многих стран считается большим грехом отдать заказ иностранцам. В 1990-х годах зарубежные фирмы получили лишь небольшой процент поставок по государственным заказам.

Эстонии надо еще очень много сделать для законодательного оформления правил ЕС, касающихся как объединения предприятий, государственной поддержки, так и деятельности естественных монополий. Но переходный период для этого не планируется. Так, все дела, связанные с естественными монополиями Эстония намерена завершить не позднее 2002 года.

Наряду с госзаказами еще одним средством государственного влияния на экономику является государственная помощь. Поскольку госпомощь также препятствует честной конкуренции, то Европейская Комиссия в зависимости от региона установила границы возможной помощи со стороны государства.

Государственная помощь должна быть чрезвычайной и ограниченной во времени. В принципе разрешается поддерживать предприятия при проведении исследований, результаты которых позволят улучшить их конкурентоспособность на мировом рынке. Также допускается госпомощь для развития новых видов местных энергоресурсов. Все программы государственной поддержки нуждаются в предварительном одобрении Европейской Комиссией. Комиссию необходимо проинформировать о государственной помощи, выделяемой на развитие определенного региона, если объем помощи в рамках данного регионального проекта превышает 50 миллионов евро (785 миллионов крон).

Самый крупный штраф Европейская комиссия наложила в 1997 году на немецкий Volkswagen, который с помощью незаконных манипуляций старался сохранить разные цены на свои автомобили в разных странах ЕС. Сумма штрафа составила 110 миллионов евро.

В 1998 году Европейская комиссия наказала действовавшую в парижском аэропорту операторскую фирму Alpha Flight Service, когда выяснилось, что, злоупотребляя своим рыночным положением, данная фирма назначает разные тарифы за свои услуги разным авиакомпаниям.

В 1998 году Европейская комиссия запретила объединение двух немецких фирм Bertelsmann/Kirch/Premiere и Deutsche Telekom/Beta Research, предлагающих услуги в сфере дигитального телевидения, поскольку посчитала, что создававшаяся монополия затруднит проникновение других фирм на рынок платного телевидения.

#### *Государственная помощь в ЕС (в % от ВВП)*

1981-86	- 3,0%
1986-88	- 2,2%
1988-90	- 2,1%
1990-92	- 1,9%
1992-94	- 1,6%
1994-96	- 1,3%

Источник: Европейская Комиссия



## Налоговая политика

По данным Европейской комиссии, в 1998 году цены на товары в государствах-членах ЕС различались в целом примерно на четверть. Разница в ценах обусловливается в основном разной величиной налогов, особенно налогов с оборота и акцизных налогов.

Цели единого рынка в большинстве своем претворены в жизнь в части ликвидации таможенного контроля и внетамозженных препятствий. Третья разновидность торговых ограничений - финансовые - не позволяют до сих пор трансформировать европейский рынок в единое целое наподобие рынка США. Все же Евросоюз многое сделал для ликвидации финансовых препятствий, которые проявляются, главным образом, в виде разницы в системе налогообложения. Следующим большим шагом на этом направлении станет введение в 2002 году общеевропейских денег.

Сначала было унифицировано налогообложение, облегчающее движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы. Хотя при этом более важное значение имели социальные аспекты. Затем Евросоюз сосредоточился на установлении единообразия косвенного налогообложения, что также оказывает существенное влияние на свободное движение товаров и услуг.

Из косвенных налогов к настоящему моменту больше других унифицирован налог с оборота. Также установлены минимумы акцизных налогов. Государства ЕС договорились по большинству товаров, на которые можно вводить пониженный налог с оборота (медикаменты, детская одежда и др.).

К унификации прямых налогов (подходный налог, налог на собственность) до сих пор в ЕС большого интереса не проявляли. Нет заметных подвижек и в унификации налога на прибыль предприятий, хотя Европейская Комиссия рекомендовала это сделать. В последние годы оживленные дискуссии вызвала унификация налога на инвестиции. Активнее других против этого выступает Великобритания. Лондон боится потерять свое место мирового финансового центра. Налог на инвестиции предусмотрен, прежде всего, для предотвращения налоговых махинаций. Лондон предлагает вместо этого более интенсивный обмен информацией, что также позволит ему держать вожжи в своих руках.

В части косвенных налогов эстонская политика очень отличается от евросоюзной. На этом направлении перед вступлением в ЕС Эстонии придется многое сделать. В Эстонии некоторые товары освобождены от налога с оборота, что не согласуется с действующими в ЕС правилами. Также и эстонские акцизы не соответствуют евросоюзным нормам.

Сейчас в Эстонии налог с оборота обязаны платить лишь предприятия с ежегодным оборотом минимум в 250 000 крон. В ЕС налог с оборота платят все предприятия, независимо от их оборота. Соответствующие законопроекты по внесению евросоюзных изменений в систему взимания налогов с оборота и акцизов были готовы в Рийгикогу еще весной 1999 года. Однако их принятие и тем более исполнение затягиваются. Надо учитывать, что в ЕС минимальный (и рекомендуемый) размер налога с оборота - 15%. Так что после вступления в

ЕС Эстония должна будет на 3% уменьшить ныне существующий налог с оборота.

В части налога с оборота и акцизов Эстония намерена просить у ЕС переходный период. Учитывая уровень цен в соседних (южных и восточных) странах, Эстонии при повышении акцизов до евросоюзного уровня будет очень трудно бороться с “черным рынком”. Поэтому цены на сигареты и табак Эстония хочет довести до евросоюзного уровня только в 2008 году. Сейчас акциз на сигаретно-табачную продукцию в Эстонии составляет только 27% от минимума, установленного в ЕС. Такая же история и с некоторыми видами топлива. Эстонский акциз на алкоголь составляет 50% от установленного в Евросоюзе минимума. К концу 2006 года Эстония хочет освободить от налога с оборота производителей электроэнергии, получаемой с помощью ветра и воды.

В части прямых налогов у Эстонии нет противоречий с ЕС. В некоторых государствах Евросоюза они выше эстонских, а в некоторых ниже.

### **Готов ли общий рынок?**

Формально общий рынок начал функционировать после подписания Маастрихтского договора 1 января 1993 года. Однако одного общеевропейского правового акта оказалось недостаточно, чтобы снять все ограничения на движение товаров. Государства-члены ЕС должны принимать внутренние правовые акты, обеспечивающие действие общеевропейских норм на их юридической территории. Этот процесс происходит медленнее, чем планировалось. По данным Европейской комиссии, к 1998 году количество правовых актов в государствах-членах ЕС, обеспечивающих свободное движение товаров, достигло 80% от принятых по этому вопросу директив ЕС. В сферах защиты интеллектуальной собственности и распределения государственных заказов этот показатель не превышает 50%. По данным Европейской комиссии, в области применения директив ЕС, регулирующих свободное движение товаров, лидируют Швеция, Финляндия, Дания и Испания, а отстают - Греция, Франция и Португалия.

## Доля неприменяемых директив ЕС по свободному движению товаров

	Ноябрь 1997	Май 1999	Ноябрь 2000
Дания	3,2%	1,4%	1,1%
Швеция	6,2%	2,1%	1,2%
Финляндия	4,3%	1,3%	1,3%
Испания	4,7%	1,8%	1,6%
Голландия	4,6%	2,4%	2,5%
Великобритания	3,5%	3,3%	2,7%
Бельгия	8,5%	3,5%	2,9%
Австрия	10,1%	4,5%	2,9%
Германия	8,5%	2,4%	3,1%
Люксембург	6,5%	4,8%	3,2%
Италия	7,6%	5,5%	3,2%
Ирландия	5,4%	3,9%	3,6%
Португалия	5,9%	5,7%	4,4%
Франция	7,4%	4,8%	4,5%
Греция	7,5%	5,2%	6,5%

В среднем в целом по ЕС не действует одна директива из восьми, а 186 директив из 1 459 (12,8%) не применяются по меньшей мере в одном из государств-членов ЕС.

## Единая сельскохозяйственная политика Европейского Союза

Сельскохозяйственная политика Европейского Союза должна обеспечить достойный уровень жизни жителей сельских районов. Данное обстоятельство убедительно доказывает, что ЕС - это не исключительно экономическое объединение, имеющее своей целью лишь развитие предпринимательства. В действительности, сельскохозяйственная политика означает проведение обширных мер по поддержке сельскохозяйственного производства. К концу 1980-х годов ее значимость спала. По причине наращивания производства остается все меньше фермеров, нуждающихся в помощи. Кроме того, весь комплекс продовольственного производства уже не имеет столь важного стратегического значения, как раньше.

При заключении в 1957 году Римского договора, положившего начало Евросоюзу, сельскому хозяйству было уделено первостепенное внимание, поскольку всем был еще памятен недостаток продовольствия в послевоенный период. Кроме того, в условиях "холодной войны" считалось очень важным создание условий для предотвращения возможной нехватки продовольственных продуктов. В условиях чрезвычайной ситуации европейские государства не хотели оказаться в зависимом от других положении.

Значимость сельского хозяйства обуславливалась и тем, что в 1957 году фермеры составляли в среднем 12% населения в западно-европейских странах. В Италии треть, а во Франции четверть населения были связаны с сельским хозяйством. Многочисленность сельского населения обуславливала сильное влияние сельских политических партий.

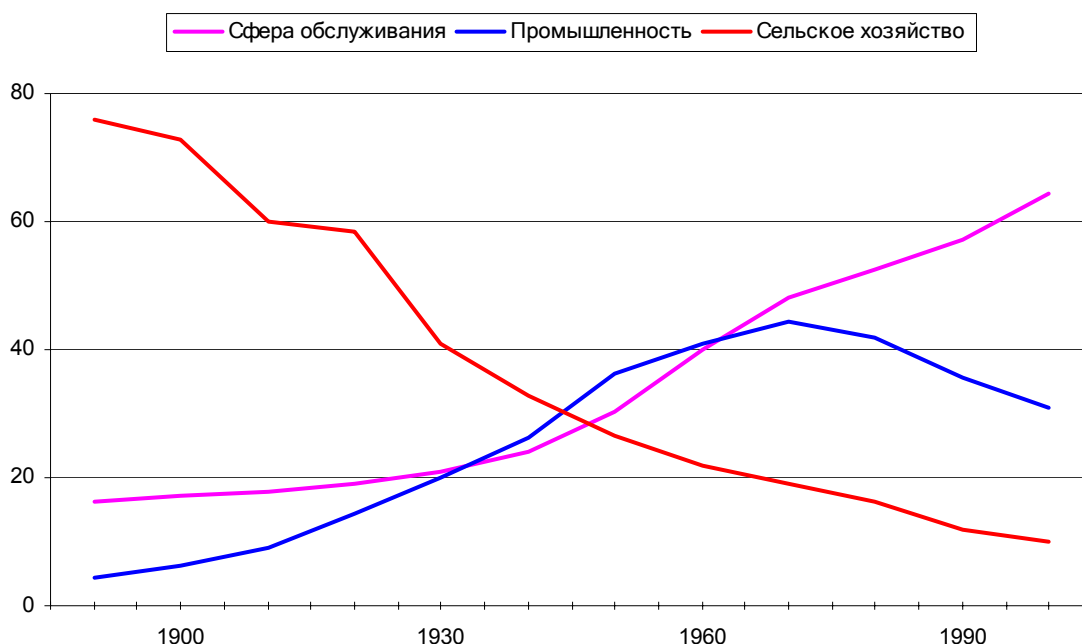
Цели общей сельскохозяйственной политики (Common Agricultural Policy - CAP) Европейского союза были сформулированы в 39 статье Римского договора: увеличение продуктивности сельскохозяйственного производства; стабилизация рынков; гарантирование справедливого стандарта жизни всем производителям, связанным с сельским хозяйством; гарантировать обеспечение продуктами питания; гарантировать потребителям разумные цены. Как видно, на первый план выходили интересы сельхозпроизводителей, а не потребителей. В последние годы приоритеты начали меняться.

Необходимость регулирования и субсидирования сельскохозяйственного производства объясняется тем обстоятельством, что потребность в продуктах питания не является гибкой. Люди не могут отказаться от продуктов питания из-за их дороговизны. С другой стороны, дешевизна продовольствия не ведет к росту его потребления. Кроме того, из-за изменений погодных условий невозможно обеспечить стабильность ежегодных урожаев. Рост цен, обусловленный временным снижением производительности, может быть еще более резким из-за накруток торговцев. Правительства многих государств влияют на цены и количество сельхозпродуктов. Отсутствие государственного регулирования приводит к широкому колебанию цен, что в свою очередь может привести к экономической нестабильности.

Почти во всех европейских и в большинстве стран мира сельское хозяйство рассматривается как особая отрасль производства. По оценкам большинства специалистов, необходимость регулирования или поддержки сельхозпроизводства не подлежит сомнению. Вопрос в том, являются ли существующие правила и формы поддержки наилучшими. Проблема ЕС состоит в том, что в сравнении с эффективностью фермерского производства цены на продукты питания слишком высоки. Из-за щедрой поддержки производство заметно превышает спрос на продукты питания.

В ставшем основой ЕС Римском договоре сформулированы цели единой сельскохозяйственной политики (САР) - рост производства, обеспечение хорошего жизненного уровня сельхозпроизводителей, стабилизация рынка и защита потребителей через установление разумных цен на сельхозпродукцию. Как видно, в перечне целей на первом месте интересы производителей, а затем уж нужды потребителей.

#### *Трудовая занятость (в %)*



САР была выработана в 1960 году. Тогда ученые обосновывали ее необходимость еще двумя присущими только Европе факторами. Во-первых, условия общего рынка требовали унификации цен на продукты питания, поскольку их разница влияла на стоимость сырья и рабочей силы, а также провоцировала ужесточение конкуренции в других сферах. Во-вторых, поддержка сельхозпроизводства уравновешивала блага, которые получала Франция от таможенного союза, с преимуществами, которые были предоставлены промышленности Германии.

Общий рынок ЕС означает свободное движение большинства товаров. В случае с САР это означает также единообразные цены и одинаковые методы государственного регулирования во всех государствах-членах ЕС. Последнее особенно важно при защите внешних границ ЕС от импорта извне. Кроме того, государства Евросоюза договариваются о единообразных санитарно-ветеринарных требованиях, а также о квотах на производство сельскохозяйственной продукции.

Для ЕС САР - самая сложная и дорогая политика. На ее проведение в период с 2000 по 2006 годы предусмотрено 40 миллиардов евро (603 миллиарда крон). Общий объем правовых актов ЕС составляет 80 000 страниц, из которых 70% посвящены сельскому хозяйству.

В таком потоке правовых актов неизбежны проколы, о чем свидетельствует доклад Аудиторского совета ЕС за 1991 год. Майским утром 1989 года в одном из доков Гамбурга обалдевшие служащие Аудиторского совета наблюдали идиотскую картину. С одного конца торгового корабля разгружали зерно, которое тут же загружалось на тот же корабль, но с другого конца. В действительности зерно экспортировалось из Франции в Россию. Но торговцы зерном на его разгрузке в Германии дополнительно “зарабатывали” на каждой тонне 17 долларов в дополнение к обычным экспортным поддержкам ЕС в размере 98 долларов за тонну. Поскольку в Германии скопились большие излишки зерновых, то Европейская Комиссия сочла необходимым дополнительно платить по 17 долларов за каждую тонну экспортируемого из Германии зерна. Комиссия выделила поддержку только зерновым, экспортируемым из германских портов. Именно поэтому в тот период почти весь экспорт зерновых из ЕС шел через гамбургский порт.

### **Изменения в сельскохозяйственной политике**

Повышение сельхозпроизводительности привело к сокращению численности и влияния фермеров. Поэтому постепенно в Евросоюзе все более начинают заботиться об интересах потребителей сельхозпродукции. Почти половина средств бюджета ЕС расходуется на САР. По сути потребители вынуждены оплачивать высокие закупочные цены на сельхозпродукцию. Необходимо учитывать, что достигшие во второй половине 1980-х годов невиданных размеров горы масла и озера вин в 1990-х годах существенно уменьшились.

В 1990-х годах в ЕС ясно проявилось стремление к сокращению т.н. интервенционных цен (intervention price). Это связано с ходом переговоров по либерализации международной торговли, ведущихся в рамках Всемирной торговой организации (WTO). Стремление обеспечить европейским сельхозпроизводителям приличные доходы привело к тому, что цены на европейские продукты питания существенно выше мировых. Только Япония поддерживает своих сельхозпроизводителей больше, чем ЕС, на который оказывается давление со стороны конкурентов с целью сокращения сельхозподдержек. В остальных странах, в которых сельскому хозяйству принадлежит важная роль (США, Австралия, Новая Зеландия, Аргентина и т.д.) сельхозпроизводители вынуждены мириться с ценами, близкими к мировым. Несмотря на то, что во внутреннем валовом продукте США доля сельского

хозяйства значительно больше, чем в суммарном валовом продукте стран ЕС, сельхозподдержки в США значительно меньше, чем в Европе.

Последняя большая реформа по приведению европейских цен на сельхозпродукцию в соответствие с мировыми ценами была проведена Европейской Комиссией в 1992 году. Учитывая требования WTO, были уменьшены интервенционные цены, что в свою очередь позволило снизить таможенные пошлины. Государства-члены ЕС скупают по интервенционным ценам продукцию своих фермеров, которую в противном случае не удалось бы вообще продать. Интервенционные цены де-факто являются минимально низким пределом цен, поскольку ни один западно-европейский фермер не продаст свою продукцию ниже той цены, которую он в любом случае получит от госучреждения. Вызванное уменьшением интервенционных цен сокращение доходов сельхозпроизводителей в ЕС компенсировали увеличением поддержки сельским жителям. В отличие от прямых поддержек сельхозпроизводителям данные формы поддержки (сельских жителей) не регулируются правилами WTO. Фермерам выплачивается финансовая помощь, исходя из площади сельхозугодий и поголовья скота, а не от объемов произведенной сельхозпродукции. Переходя на подобную систему финансовой поддержки, ЕС стремится предотвратить сокращение численности сельского населения, независимо от его вклада в экономику. Кроме того, поддержка сельских жителей приводит к щадящему окружающую среду сельхозпроизводству. Поскольку размер поддержки более независит от объемов произведенной продукции, то это приводит к сокращению использования химикатов, поскольку экологически чистый сельхозпродукт можно продать дороже.

С 1975 года в зависимости от природных условий Евросоюз выплачивает разные размеры сельхозподдержек. В горных районах, где площади сельхозугодий ограничены, фермеры получают большую помощь. Однако, накопленный к концу 1990-х годов опыт показал, что от подобной практики немного толку. Мелкие фермерские хозяйства остаются неэффективными, сколько бы денег в виде помощи они не получали. Поддержка мелких фермеров оказалась эффективной только в Финляндии, где на 25 га сельхозугодий производится столько же продукции, сколько в средиземноморских странах на 75-100 га. На переговорах о вступлении в ЕС Финляндии удалось выторговать особые условия поддержки своих фермеров. В противном случае финские фермеры оказались бы под серьезным ударом.

Сокращая прямые поддержки сельхозпроизводителям, ЕС старается с помощью различных программ финансовой помощи способствовать появлению у сельских жителей альтернативных источников доходов. Например, через развитие ремесел, рукоделия, туризма и т.п. Суммы, поступающие из бюджета ЕС через структурные фонды на региональное развитие, в конечном итоге приносят косвенную пользу в первую очередь сельским жителям.

Несмотря на осторожные шаги ЕС в сторону унификации европейских и мировых цен на продукты питания, CAP вызывает серьезное противостояние между Европой и остальным миром. Выступая в американском Конгрессе в июле 1999 года, представитель министерства торговли США заявил, что 85% мировых экспортных поддержек сельхозпродукции обуславливаются

существование САР. “Это (САР) можно назвать самими большими помоями в мировой торговле,” - сказал он. В какой-то мере в последние годы напряженность во взаимоотношениях между западными торговыми партнерами была снижена из-за хаоса, царящего в сфере сельскохозяйственного производства России. Это позволяет экспортировать в Россию излишки западных сельхозпродуктов. Например, в 1997 году ЕС экспортировал в Россию 70% своих излишков свинины. Если такой возможности не было бы, то наверняка, что конкуренты из WTO нападали на Евросоюз еще более жестко.

Несмотря на критику американцев, нет оснований ожидать, что в первое десятилетие 2000-х годов САР будет быстро и серьезно реформирована. Основательный пересмотр САР должен принести пользу всем государствам-членам ЕС. Но сторонники пересмотра САР сейчас в явном меньшинстве в Евросоюзе.

Последние изменения в сельскохозяйственную политику ЕС были внесены по итогам переговоров министров сельского хозяйства государств-членов ЕС, проходивших в феврале-марте 1999 года. Ожидавшегося крупнейшего в истории ЕС реформирования сельхозполитики не произошло. К трем часам ночи 11 марта 1999 года министры договорились лишь о незначительном уменьшении интервенционных цен. К 2006 году шаг за шагом снизятся интервенционные цены на молочную продукцию на 15%, а на говядину и зерновые - на 20%. В 1997 году Европейская Комиссия рекомендовала снизить указанные цены на 30%.

### **Формы поддержки**

На рынке сельскохозяйственной продукции во всем ЕС действуют единые цены, которые определяет Совет министров ЕС. Для регулирования рынка используются следующие методы: гарантированные цены и рыночная защита (зерновые, рис, сахар, молоко, молочные продукты, говядина); ценовая и прямая поддержка (зерновые, оливковое масло); прямые поддержки (масляничные культуры и фрукты, пенька); рыночная защита и экспортные поддержки (куриное мясо и яйца); рыночная защита (определенные сорта овощей и фруктов). На большинство сельхозпродуктов распространяется правило, по которому правительства стран ЕС закупают по минимальным ценам у своих фермеров продукцию, которую они сами не могут реализовать на рынке.

Для регулирования рынка сельхозпродукции используются три вида форм поддержки. Излишки примерно 70% сельхозпродукции (зерновые, сахар, молочные продукты) скупаются ЕС по интервенционным ценам. Эти же виды сельхозпродукции защищаются также и таможенными пошлинами. Идеальным считается вариант, когда государство ЕС скупает излишки сельхозпродукции по интервенционным ценам, складировать их, чтобы позже продать при изменении рыночной ситуации в более благоприятную сторону. В действительности благоприятная ситуация не наступает и излишки сельхозпродукции приходится экспортировать с помощью средств бюджета ЕС. Примерно такая же схема применяется для говядины, свинины, овощей,



фруктов и столового вина. С той разницей, что ЕС предпочитает выделять производителям данной продукции денежную помощь, чтобы те сами складировали и сохраняли излишки в ожидании благоприятной ситуации на рынке. В государствах ЕС из евросоюзного бюджета на каждую корову, быка или теленка ежегодно выделяется 180-220 евро (2810-3432 крон) поддержки. В 1999 году в Эстонии финансовая поддержка на одну корову составила 872 кроны.

Иногда правила ЕС стимулируют самих сельхозпроизводителей на активный поиск рынков сбыта во избежание расходов на складирование и хранение излишков сельхозпродукции. Необходимо отметить, что за последние двадцать лет не было необходимости применять схему интервенционных цен в отношении свинины.

Примерно на четверть сельхозпродукции Евросоюз допускает формирование ограниченно свободных цен, обеспечивая защиту евросоюзной сельхозпродукции только с помощью таможенных пошлин. Такая схема используется в отношении некоторых овощей и фруктов, цветов, яиц и мяса домашней птицы.

В третьем случае Евросоюз оказывает только прямую финансовую поддержку, поскольку правила WTO запрещают установление импортных пошлин на определенные виды сельхозпродукции. Прямая финансовая помощь оказывается производителям некоторых сортов масляничных культур и фруктов, гороха и бобовых. ЕС поддерживает производителей при условии использования ими сырья, произведенного в странах ЕС. Данная форма поддержки наиболее выгодна потребителям, поскольку удерживает низкие цены, независимо от таможенных ограничений. Прямая финансовая помощь выплачивается также на каждый килограмм бараньего мяса.

Исключительной формой прямой поддержки можно считать выплаты фиксированных сумм на каждый гектар сельхозплощадей. Традиционно это используется в отношении льна, пеньки, хмеля, шелкосодержащих культур и посевных семян.

В качестве гарантии, что объемы сельхозпроизводства удержатся в твердых пределах, в ЕС введены правила, ограничивающие производство. Нарушители этих правил штрафуются. В государствах-членах ЕС установлены ограничения посевных площадей. Во второй половине 1990-х годов под особым вниманием оказались квоты на производство молочной продукции, согласно которым можно производить молочных продуктов на один процент больше, чем в 1985 году. Каждое из государств-членов ЕС распределяет выделенные ему квоты между своими сельхозпроизводителями. Соблюдение квот щедро финансово поддерживается, а их превышение штрафуются. Некоторые государства-члены ЕС во избежание больших расходов на контроль за соблюдением квот хотели бы вообще устранить ограничения на производство молочной продукции. Однако саммит ЕС в Берлине решил, что это произойдет не ранее 2006 года.

Расходы на сельское хозяйство (млрд.долл.) по данным 1996 года	
Евросоюз	120
США	68
Япония	77

<i>Расходы на одного фермера (долл.) по данным 1996 года</i>	
Евросоюз	17 474
США	27 240
Япония	30 091

<i>Расходы на один га (долл.) по данным 1996 года</i>	
Евросоюз	825
США	161
Япония	15 107

Поддержка сельского хозяйства неизбежно ведет к субсидированию сельскохозяйственного экспорта.

Некоторые формы поддержки, возможность которых зафиксирована в правовых актах ЕС, на практике не используются.

Единственный важный продукт питания, которого не касается CAP - это картофель. Несколько завуалированной формой поддержки выращивания картофеля можно считать финансовую помощь, которая оказывается производителям картофельного крахмала. Но для этого необходимо заключить специальный договор. Южные члены ЕС хотели бы распространить принципы CAP и на картофель, но северные члены ЕС против этого.

Одной из основ сельскохозяйственной политики является финансовая солидарность государств-членов ЕС. Выплаты на поддержку сельского хозяйства не зависят от сумм, внесенных в бюджет ЕС данным государством. В период своего председательствования в начале 1999 года Германия пыталась изменить этот принцип так, чтобы государства, получающие наибольшую выгоду от сельхозподдержек ЕС, вносили бы и более весомый пропорциональный денежный взнос в бюджет ЕС. Но из-за противодействия Франции это предложение не прошло.

### **Попытки реформирования сельского хозяйства**

Уменьшение численности и влияния фермеров привели к тому, что постепенно ЕС стал отдавать предпочтение потребителям сельхозпродукции перед ее производителями. Первая попытка реформирования сельского хозяйства была предпринята в 1992 году. Суть ее сводилась к сокращению сельскохозяйственного производства и снижению производственных расходов. При этом увеличиваются прямые выплаты поддержки фермерам. В 1999 году прямая поддержка на одну голову коровы, быка или теленка в ЕС составляла 2810-3432 эстонские кроны, в то время как в Эстонии - 872 кроны. Параллельно уделяется большее внимание развитию лесоводства с тем, чтобы

предотвратить резкое сокращение сельского населения. На совещании министров сельского хозяйства стран ЕС в марте 1999 года было решено, что постепенно к 2006 году интервенционные цены на молочную продукцию будут снижены на 15%, а на мясо и зерновые - на 20%. Эти планы соответствуют тенденции либерализации мирового рынка продовольствия в рамках Всемирной торговой организации. В настоящее время цены на продукты питания в Европе значительно выше, чем в среднем на мировом рынке. В последние годы противоречия по этому вопросу между ЕС и ВТО сглаживались «благодаря» хаосу на рынке продовольствия в России. Например, в 1997 году 70% экспорта свинины из стран ЕС приходилось на Россию. По мере стабилизации сельскохозяйственного производства в России противоречия между ЕС и ВТО еще более обострятся.

### **Влияние на Эстонию**

В отличие от крупных государств Эстония в своей сельскохозяйственной политике не исходит из необходимости обеспечения снабжения населения собственными продуктами питания во время войны, поскольку оборонная стратегия Эстонии не исходит из возможности длительной позиционной войны на границе. Кроме того, у Эстонии отсутствуют необходимые финансовые возможности. В Эстонии сельхозпроизводители начали получать финансовую помощь только с 1998 года. При этом, необходимо учитывать, что немедленное введение евросоюзных принципов поддержки сельского хозяйства означало бы взрывной рост доходов сельских жителей.

В Европейском Союзе в сельском хозяйстве занято менее 6% населения и оно дает 2% суммарного валового продукта. В Эстонии в сфере сельского хозяйства работает 7% населения и его вклад в ВВП составляет примерно 5%. По расчетам ЕС, в 1997 году торговый баланс эстонского сельского хозяйства был негативным. В докладе, составленном в 1998 году генеральным директоратом по сельскому хозяйству Европейской Комиссии, указывалось на естественность поддержки сельхозпроизводства Эстонии, хотя в среднем численность сельского населения Эстонии выше, чем в Евросоюзе.

На поддержку сельского хозяйства государств-кандидатов в период 2000-2006 годов ЕС из своего бюджета выделил три миллиарда евро. По предварительным расчетам, из этой суммы Эстония может получать ежегодно 20-25 миллионов евро (313-391 миллионов крон). В пределах данной суммы ЕС платит до 75% обязательств, взятых эстонским государством в проектах, предназначенных для стимулирования развития сельхозпроизводства. Услуги экспертов оплачиваются стопроцентно.

По расчетам министерства сельского хозяйства Эстонии, после вступления страны в ЕС сумма, выплачиваемая из евросоюзного бюджета на поддержку эстонского сельхозпроизводства, может возрасти до 700 миллионов крон в год. Но это при условии, если будет остановлен спад сельхозпроизводства. Малообъемное сельхозпроизводство получает меньшую помощь.

Доходы эстонских сельхозпроизводителей могут возрасти также еще и за счет удорожания продуктов питания, которое обуславливается интервенционными

ценами. Конкуренция со стороны сельхозпроизводителей из других стран ЕС уменьшится, поскольку они уже не смогут более получать экспортные поддержки, поставляя свою продукцию на эстонский рынок. Конкуренцию со стороны сельхозпроизводителей из третьих (внеевросоюзных) стран на эстонском рынке станут ограничивать таможенные пошлины.

*Сельхозпредприятия Эстонии, выполнившие т.н. “евротребования” по состоянию на февраль 2001 года.*

Рыбопереработка	24 предприятия из 107-ми
Молокопереработка	7 предприятий из 44-х
Мясопереработка	0 предприятий из 279-ти

Источник: министерство сельского хозяйства Эстонии

Потребители должны учитывать, что наряду с удорожанием цен на продукты питания, одним из следствий САР станет рост административных расходов, поскольку увеличится численность чиновников. Например, по аналогии с ЕС Эстония должна будет создать государственный интервенционный департамент (Intervention Agency), куда планируется взять на работу тридцать человек. Надо будет создавать и другие бюрократические институты.

САР - это не только дополнительные деньги для сельского хозяйства Эстонии. Евросоюз рекомендует ускорить завершение процесса приватизации земли. Эстония должна будет инвестировать в разработку законодательства в сфере санитарно-ветеринарных норм, а также в его применение. Необходимо будет повысить качество работы различных служб по тестированию и диагностике сельхозпродукции. Кроме того, в интересах потребителей надо будет ввести систему доскональной квалификации мяса забитых животных. Каждые два-три года надо будет пересчитывать свиней и коров.

Неотъемлимой частью САР являются требования по обеспечению хороших условий существования для домашних животных. В Европе в 1990-х годах в этой сфере был достигнут высокий уровень, обусловленный влиянием движения в защиту животных. В евродирективах, например, зафиксировано, сколько света и воды должны получать животные и многое другое. В Эстонии эта сфера очень неразвита, поэтому накануне вступления в ЕС надо будет провести широкомасштабную работу по улучшению условий существования животных.

Министерство сельского хозяйства Эстонии сообщило, что в дополнение к поддержке производства молочных продуктов и зерновых планируется оказание финансовой помощи сельхозпроизводителям, которые выращивают баранов и коз. Кроме того, запланированы различные формы поддержки молодых фермеров и мелких сельхозпроизводителей.

По словам министра сельского хозяйства Эстонии Ивари Падара, для приведения сельхоззаконодательства Эстонии в соответствие с принципами ЕС потребуются 25 миллионов крон, для создания новых департаментов - 70 миллионов крон, на производственные нужды - 305 миллионов крон. Кроме того, до вступления в ЕС Эстония должна поддержать своих фермеров на сумму, превышающую три миллиарда крон. Частично эти суммы возможно получить от финансовой помощи ЕС.

В части САР для новых членов Евросоюза обычно вводится переходный период. Так это было при вступлении в ЕС Финляндии, Швеции, Испании и Португалии. Того же требует и Эстония. При обсуждении данного вопроса в Рийгигогу назывался срок переходного периода - до 2005 года. Эстонии тяжело выполнить все требования евродиректив по сельскому хозяйству до 2003 года. Можно предполагать, что и Евросоюз не заинтересован в немедленном введении в Эстонии всех схем сельхозподдержек сразу же после вступления Эстонии в ЕС.

## **Рыболовство**

В мирное время рыболовство является сферой, наиболее часто вызывающей конфликты между государствами. В 1993-1996 годах Эстония вела салачную войну с Латвией. Внутри ЕС французские рыбаки ссорились со своими британскими и испанскими коллегами. Вдобавок у государств ЕС возникали рыболовные конфликты со странами, не входящими в Евросоюз.

Бывший министр иностранных дел Эстонии Рауль Мяльк говорил, что рыболовство может стать для Эстонии самой сложной темой на переговорах о вступлении в ЕС. Для этого есть две причины. Во-первых, распределение квот на вылов рыбы. Эстония хочет гарантий, что после вступления в ЕС для эстонских рыбаков не уменьшатся возможности вылова рыбы. Эстония отдает свои квоты на вылов Евросоюзу, где они делятся среди стран ЕС.

Во-вторых, рыбное хозяйство Эстонии нуждается в крупных инвестициях, необходимых для его модернизации в соответствии с европравилами. Например, в марте 1999 года началась реализация совместного проекта Швеции, Германии и Эстонии, в результате которого в Эстонии должны быть созданы спутниковая система слежения за рыболовными судами, база данных по зонам рыболовства и соответствующая европейским нормам статистика. Рыболовные суда длиной более 24 метров нуждаются в оснащении аппаратурой, контролирующей вылов рыбы. Все это требует настолько больших расходов, что Эстонии не под силу выполнить все требования евродиректив до 2003 года. И для рыболовства также нужен переходный период.

## Социальная и экологическая политика Европейского Союза

Многие влиятельные организации и политики всегда были недовольны тем, что Европейский Союз занимается только экономическими проблемами. Под давлением критики со стороны профсоюзов и Европарламента обвиняемый в пассивности Евросоюз начал предпринимать активные меры в социальной сфере, направленные на стабилизацию положения на рынке трудовой занятости, а также на улучшение условий жизни и работы трудящихся. Активность экологических организаций не позволила оставить в стороне вопросы защиты окружающей среды.

Но выдвижение социальной и экологической тематик нельзя списывать только на счет групп давления. Распространение евросоюзного взаимодействия на все новые секторы является естественным процессом развития многогранного сотрудничества государств-членов ЕС. Исследования многих ученых показывают, что активизация Евросоюза в социальной и экологической сферах прямо связана с единым рынком и экономическими расчетами.

Интересы ЕС расширяются также на сферы здравоохранения, культуры и даже спорта. Активизация сотрудничества в области здравоохранения обуславливалась эпидемией коровьего бешенства в Великобритании и массовыми пищевыми отравлениями в Бельгии в 1999 году. Все же сейчас влияние ЕС на политику здравоохранения евросоюзных государств ничтожно. В сфере образования и культуры влияние ЕС ограничивается облегчением контактов между людьми, а также поддержкой европейской культуры в ее конкуренции с американской. В начале 1990-х годов Европейская Комиссия поддержала инвапорт, но поскольку договоры ЕС не дают для подобной деятельности правовой основы, то Европейский суд отверг требование Европарламента и в дальнейшем выделять деньги на поддержку инвапорта.

### Социальная хартия

Еще в 1957 году в Римском договоре зафиксировали постулат о необходимости улучшения условий труда. Первыми шагами ЕС на пути унификации социальной политики стали: а) расширение свободы движения рабочей силы; б) уравнивание в правах женщин и мужчин; в) установление более высоких требований по технике безопасности и гигиене. Но до конца 1980-х годов Евросоюз играл минимальную роль в социальной политике государств-членов ЕС. Считалось, что соцполитика - это вотчина государства или органов местных самоуправлений.

На новый уровень социальная политика ЕС вышла в декабре 1989 года. Тогда лидеры всех государств-членов ЕС торжественно декларировали поддержку "Единой хартии основных прав работников". Позже этот документ в целях удобства стали называть Социальной хартией. Юридически Хартия ни к чему не обязывает государства Евросоюза. Необходимость принятия Социальной хартии обуславливалась осознанием того факта, что диспропорции в

благосостоянии жителей ЕС, а также разная степень их социальной защищенности могут заблокировать конкуренцию на созданном к 1992 году едином рынке Европы. С целью предотвращения подобного развития событий необходимо было предпринять серьезные меры в социальной сфере.

Хартия состоит из двенадцати частей. Еще раз продублировано положение Римского договора о праве работников свободно перемещаться по Евросоюзу и пользоваться в каждом из государств-членов ЕС равными с местными работниками условиями при приеме на работу и при осуществлении рабочих обязанностей. Работникам обещается сохранение социальных гарантий и минимального дохода в случае потери работы. У них есть право на профессиональное обучение в течение всего периода работы, независимо от того, являются ли они гражданами того государства, где проводится обучение. Условия труда и безопасности на рабочих местах, а также санитарно-гигиенические требования должны быть удовлетворительными и одинаковыми во всех странах Евросоюза. Пенсионерам должен быть обеспечен минимальный доход, покрывающий их потребности, а также они должны получать необходимую медицинскую и социальную помощь. По Хартии, человека можно нанимать на работу только при достижении им шестнадцатилетнего возраста. Зарплата молодых работников должна быть справедливой. Кроме того, необходимо учитывать их специфические молодежные интересы. Необходимо оказывать помощь людям с физическими недостатками, чтобы они могли быть полноценными субъектами на рынке занятости. На рынке трудовой силы мужчины и женщины абсолютно равноправны.

Особого внимания заслуживают три раздела Социальной хартии. Во-первых, о зарплате. Во-вторых, об улучшении условий труда и жизни. В-третьих, о праве работников участвовать в управлении предприятием и заключать коллективные трудовые договора. С положениями Социальной хартии связаны примерно сто начинаний Евросоюза, из которых примерно половина - обязательные для государств-членов ЕС. Но ни один правовой акт ЕС, регулирующий социальную сферу, не внес принципиальных изменений в благосостоянии жителей стран Евросоюза.

В 1990-х годах влияние профсоюзов спало. В то же время правительства государств-членов ЕС стали уделять больше внимания поддержанию уровня достойного благосостояния своего населения. Евросоюз не мог не учитывать новые веяния. При этом, необходимо отметить, что правовые акты ЕС по социальным вопросам, как правило, содержат несколько заниженные требования, чем в большинстве государств Евросоюза. Поэтому Социальная хартия имеет скорее символическое, чем практическое значение.

В Эстонии наиболее непривычно звучит требование Социальной хартии предоставить возможность работникам участвовать в управлении предприятием. По Хартии, это означает улучшение информированности работников, их регулярное консультирование и участие подходящим образом в управлении предприятием.

Профсоюзы считают это хорошим требованием, снижающим напряженность трудовых споров, стимулирующим мотивацию работников и способствующим

выявлению скрытых талантов и продуктивных идей. Некоторые работодатели полагают, что данное требование замедляет процесс принятия решений и снижает эффективность управления предприятием.

Социальная хартия оставляет на усмотрение государств-членов ЕС, как привлекать работников к управлению предприятиями. В Германии представители работников уже годами заседают в советах предприятий. По инициативе Германии, в 1990-х годах Европейская Комиссия подготовила директиву по введению схожей системы в других государствах-членах ЕС. Но эта директива осталась непринятой, поскольку другие государства не захотели переделывать свои бизнес-законодательства по германскому образцу.

Большинство государств Евросоюза, следуя духу Социальной хартии, создали региональные трудовые советы (work council). Хотя из-за противодействия Маргарет Тэтчер Великобритания не присоединилась к Социальной хартии, но Лондон признал трудовые советы необходимыми для дальнейшего усовершенствования демократии. В Великобритании введены налоговые поблажки для работников, покупающих акции своих предприятий.

В 1995 году Евросоюз принял директиву, по которой во всех государствах-членах ЕС надо информировать работников о положении дел на предприятии, а также создавать консультационные трудовые советы на предприятиях, где работает минимум 2000 работников или же у предприятия есть филиалы, по меньшей мере, в двух евросоюзных странах с численностью работников в каждом из филиалов - по 150 человек.

В ЕС договорились по некоторым минимальным стандартам, касающихся членства в профсоюзах, прав рабочих представительств, оплачиваемых выходных дней, максимальной продолжительности рабочего времени, декретных отпусков и т.п.

За последние годы в странах ЕС заметно уменьшилось число выпускников школ с очень плохой подготовкой. Однако до одинаковых условий труда и жизни в евросоюзных странах все же еще очень далеко. В Евросоюзе по-прежнему сохраняются большие различия в условиях поступления в ВУЗы, пособиях по безработице, состоянии здравоохранения и т.п.



Социальные расходы (в процентах по отношению к ВВП в 1998 году)

Швеция	33,3
Франция	30,5
Дания	30,0
Германия	29,3
Голландия	28,5
Австрия	28,4
В среднем по ЕС	27,7
Бельгия	27,5
Финляндия	27,2
Великобритания	26,8
Италия	25,2
Греция	24,5
Люксембург	24,1
Португалия	23,4
Испания	21,6
Ирландия	16,1

### Борьба с безработицей

Безработица в ЕС примерно в два раза выше, чем в США или Японии. В отличие от этих стран, безработица в ЕС сохраняется на стабильно высоком уровне в течение длительного времени. На нее не влияют экономические спады и подъемы. Например, в 1994-1998 годах, которые с экономической точки зрения были хорошим периодом для Европы, количество безработных сократилось на 1,5 миллиона человек. Общий рост занятости рабочей силы составил 4,3 миллиона человек. Однако в результате прироста трудоспособного населения процентное соотношение безработных почти не изменилось. Численность людей, остававшихся длительное время (более двух лет) без работы, в 1998 году была даже выше, чем в 1994 году.

Продолжительная безработица (процентное соотношение к общему количеству рабочей силы)

1991	1994	1996	1998
3,7	5,3	5,2	4,9

Данный показатель в ЕС значительно хуже, чем в США или Японии. Окончательный и убедительный ответ на причины высокой безработицы в ЕС пока не найден. Большинство аналитиков сходятся во мнении, что рынок рабочей силы в ЕС значительно более подвержен давлению общественного сектора на политику заработной платы, чем, например, в США. Также роль профсоюзов в регулировании рынка занятости в ЕС очень значительна. В результате оплата труда работников, их переобучение и увольнение становятся для работодателя в Европе очень дорогими, что в свою очередь не стимулирует их к созданию новых рабочих мест.

Несмотря на перечисленные факторы все же можно говорить о европейской социальной политике. Поэтому в конце 1980-х - начале 1990-х годов было очень популярно сравнивать методы политики занятости, используемые в

Европе и США. Некоторые общественно-государственные деятели и ученые находили, что по примеру США в Европе надо уменьшить налоги и снизить расходы, связанные с приемом людей на работу. Но после прихода к власти в Великобритании в 1997 году Лейбористской партии сторонников американского образца заметно поубавилось.

С целью улучшения условий труда и жизни Евросоюз намерен сделать более гибким график рабочего времени и лучше организовывать связанное с этим заключение различных трудовых договоров. На практике это означает отказ от идей минимальной зарплаты и максимальной рабочей недели. В то же время подразумевает лучшую организацию оплаты рабочего времени и продление периода оплачиваемого отпуска. В ЕС не собираются снижать почти 10-процентную безработицу за счет размывания чувства социальной защищенности у имеющих работу людей. Цель - усилить конкурентность на рынке занятости в стратегической перспективе. В ЕС доминирует мнение, что растущая в США бедность прямо связана с низкими расходами на рабочую силу, поэтому нельзя двигаться в том же направлении. Евросоюз видит решение своих социальных проблем в подготовке высокопроизводительной и высококвалифицированной рабочей силы, приспособляемость которой является важнейшим условием гибкости рынка трудовой занятости и динамики заработной платы. На обучение и переобучение работающих и безработных в государствах ЕС из госбюджетов направляется в несколько раз больше средств, чем в Эстонии.

В последние годы с целью создания новых рабочих мест больше всего средств инвестируется в науку и развитие новых технологий. Европейская Комиссия пришла к выводу, что развитие инновативного производства по примеру США позволяет создать больше (и дешевле) рабочих мест, чем ориентация на тяжелую промышленность.

Также активно как и Великобритания против единой социальной политики боролась и Франция, независимо от того, кто был в Париже у власти - левые или правые. Французский рынок занятости сверхзарегулирован. В социальной сфере Франция сохраняет лидерство в Евросоюзе. В 1996 году на саммите ЕС в Турине президент Франции Жак Ширак внес предложение о выработке европейской социальной модели, в рамках которой государства-члены ЕС согласовывали бы законы по трудовой занятости и социальной защищенности.

Европейской социальной модели еще нет, но соответствующие цели отражены в договорах ЕС достаточно четко. В 1997 году в Амстердамский договор включили социальную главу с целью активизации сотрудничества по сокращению безработицы. Ранее страстно боровшаяся против любых начинаний подобного рода Великобритания, ведомая лейбористским правительством, одобрила как Амстердамский договор, так и Социальную хартию.

В Амстердамском договоре появились существенные нововведения: высокий уровень занятости признан одной из важнейших целей ЕС; государства-члены ЕС должны координировать свою политику занятости на уровне ЕС; при разработке и проведении любой политики необходимо учитывать ее влияние на состояние занятости.

В последние годы приняты меры по улучшению положения на рынке занятости. Например, облегчена процедура учреждения предприятий, расширены возможности для индивидуальной предпринимательской деятельности, более гибкими стали правила использования временной рабочей силы, продлено время оплачиваемых отпусков и т.д. Так, в 1994-1998 годах на вновь созданных рабочих местах 78% составляли частично занятые работники. В то же время социальные гарантии остаются незыблемыми. Значительное место в снижении безработицы отводится многочисленным и разнообразным программам переобучения и переподготовки. Существенные инвестиции идут на развитие науки и технологий, что в перспективе должно сделать более дешевым создание новых рабочих мест. В этом отношении вдохновляет пример США, где новые рабочие места создаются при экономическом росте в 0,6%, в то время как для создания новых рабочих мест, например, в Германии нужен экономический рост в 2,5%.

Амстердамский договор обязует Европейскую Комиссию при составлении социальных правовых актов консультироваться с обоими субъектами трудового рынка (работодателями и работниками), которые совместно должны решать вопрос о необходимости того или иного правового акта. Работодателей представляет Европейская конфедерация промышленности и работодателей (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, UNICE), а работников - Европейская конфедерация профсоюзов (European Trade Union Confederation, ETUC). Как правило, профсоюзы желают новых законов, а работодатели - нет.

Кроме Социальной хартии ЕС все государства Евросоюза через Амстердамский договор связаны с социальной хартией Совета Европы. Социальная хартия Совета Европы более основательна, чем евросоюзная и имеет обязательный характер. Эстонии тяжело приспособиться к требованиям социальной хартией Совета Европы, хотя министр иностранных дел Эстонии Тоомас-Хендрик Ильвес и подписал ее 4 мая 1998 года. Но, по мнению профсоюзных лидеров Эстонии, реализации данной хартии вызовет серьезные проблемы.

До сих пор ведутся дискуссии, соответствуют ли эстонские пенсии зафиксированному в социальной хартии Совета Европы минимальному уровню. И уж точно не соответствуют этой хартии размеры выплачиваемых в Эстонии компенсаций по безработце, производственным травмам, инвалидности и потере кормильца. По хартии Совета Европы, размеры вышеперчисленных компенсаций должны составлять, по меньшей мере, 40% от обычной нето-зарплаты мужчины.

Разница социальных политик Эстонии и ЕС ясно проявляется при сравнении соответствующих расходов. Правительства государств ЕС тратят на социальные нужды примерно 30% от их ВВП. В Эстонии этот показатель составляет менее 20%. В Эстонии социальные расходы на одного жителя в десять раз меньше, чем в среднем по ЕС. Расходы социальной сферы в начале 1990-х годов в Евросоюзе в среднем возросли на 0,8%, а в Эстонии - на 0,4%. Социальная защищенность жителей Эстонии остается на относительно низком уровне по сравнению с евросоюзными стандартами.

Социальные расходы в разных странах ЕС - разные. Но необходимо отметить, что наиболее быстро они стали расти в Португалии, Испании и Ирландии после вступления этих стран в Евросоюз. Эта закономерность должна сохраниться при вступлении в ЕС новых восточно-европейских членов, в том числе и Эстонии.

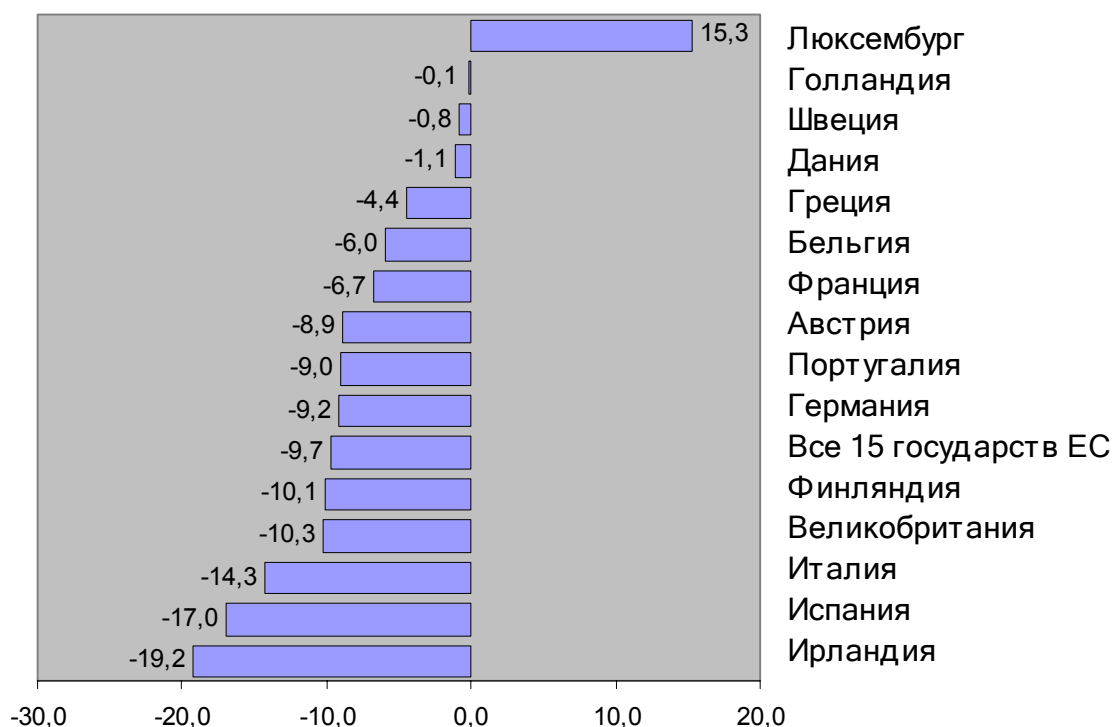
Вступление в ЕС наложит на социальный бюджет Эстонии прямые дополнительные нагрузки. Так, эстонское медицинское страхование будет распространяться на все пространство Евросоюза. После присоединения к ЕС жителям Эстонии не надо будет более покупать дополнительные медицинские страховки при поездках за границу. Эстонское медицинское страхование станет распространяться и на проживающих в Эстонии граждан других государств ЕС, и членов их семей.

От некоторых эстонских предприятий потребуются дополнительные расходы на приведение условий труда и техники безопасности в соответствие с евросоюзными нормами.

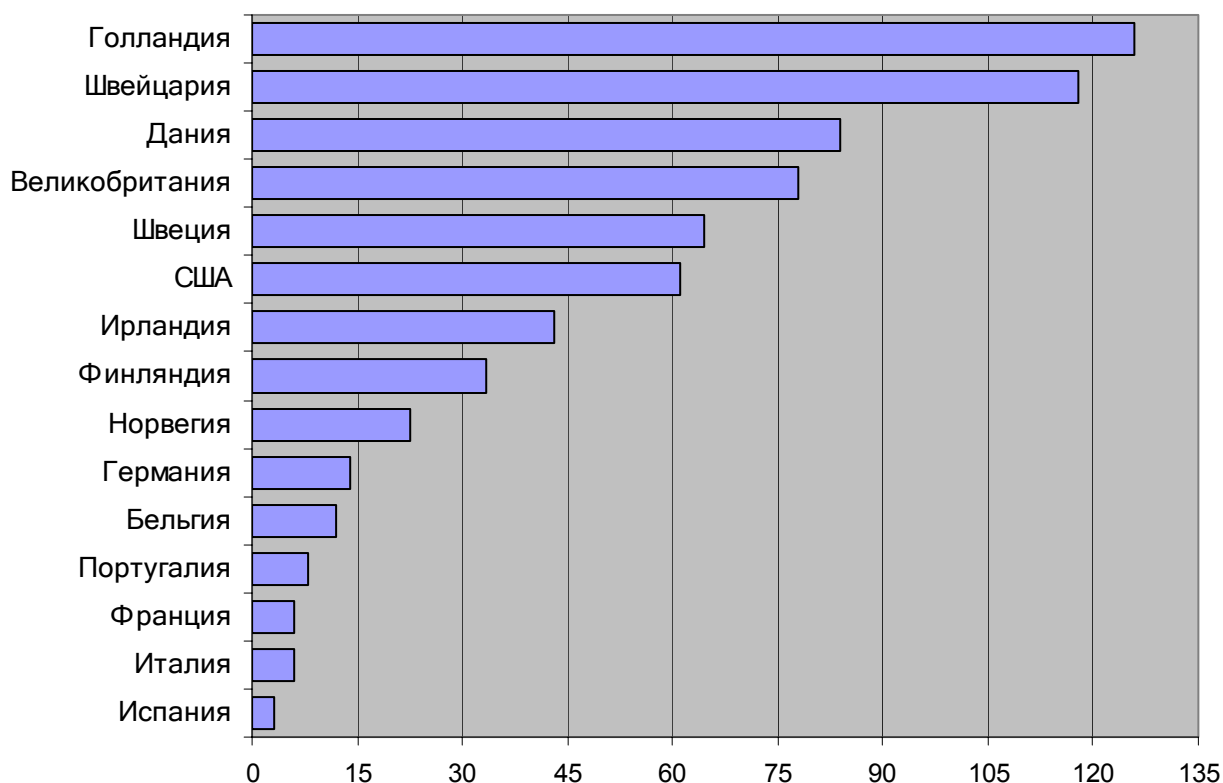
## Ключевой вопрос социальной политики

“Все это началось с Отто фон Бисмарка,” - заявил как-то один журналист Рейтер при обсуждении вопроса европейской социальной политики. Во второй половине прошлого столетия руководивший Германией железной рукой Бисмарк ввел систему социального страхования, при которой из налогов работников отчислялись суммы на пенсии старикам. Система работала очень хорошо, если человек умирал молодым или у него было много детей, которые по достижении совершеннолетнего возраста начинали платить налоги. Но большинство европейцев живут очень долго и у них мало детей. Поэтому социальный порядок Европы оказался под угрозой. На какой-то период времени эта угроза была отведена за счет увеличения численности работающих женщин. Старение населения стало ключевым вопросом европейской социальной политики. Связанное с этим сокращение доходов стало главным препятствием на пути дальнейшего совершенствования системы социального страхования в Европе.

*Изменение доли населения моложе 20-ти лет в 1995-2020 годах (%)*



### Пенсионные фонды в % от ВВП в 1995 году



С учетом процесса нарастающего старения населения Европы всерьез начинают обсуждать вопрос, возможно ли в странах ЕС сохранение финансирования в нынешних объемах социальной политики и не следует ли вместо увеличения социальных расходов напротив сокращать их. Некоторые евросоюзные государства вопреки старению населения все же сумели социально хорошо застраховаться, создав богатые пенсионные фонды, о которых в Эстонии можно только мечтать.

Еще один сакраментальный вопрос - о распределении социальных расходов. В Эстонии из общей суммы социальных расходов на выплаты пособий по безработице и переобучение идет один процент, т.е. в десять раз меньше, чем в ЕС. На здравоохранение в Эстонии расходуется больше денег - 31,7% от общей суммы социальных расходов, в странах ЕС - 23,2%. Хотя правовые акты ЕС не требуют единообразия в социальной сфере, чувствуется, что в условиях единой и открытой евросоюзной системы невозможно сохранение вышеотмеченных диспропорций.

### Зарплата в ЕС

При формировании зарплат в ЕС учитывается рапорт Международной организации труда (International Labour Organization, ILO) от 1956 года, согласно

которому международные различия в зарплатах не препятствуют сокращению торговых ограничений.

Евросоюз запрещает платить разные зарплаты гражданам разных государств, работающих на одном предприятии. Но в евросоюзных правовых актах ничего не говорится по поводу различий в зарплатах в разных государствах ЕС.

Большая часть зарплат работников зависят в ЕС от коллективных трудовых договоров. Способы их заключения очень разные. Для скандинавских стран и Бельгии характерны общегосударственные соглашения. В Германии, Австрии, Франции и Голландии коллективные договора заключаются по отраслям. В Испании, Португалии и Великобритании коллективные договора заключаются очень раздроблено.

В 1998 году средняя зарплата в евросоюзных странах колебалась от 11 298 евро в Португалии до 41 553 евро в Бельгии. Средняя зарплата по ЕС - 32 661 евро (512 000 крон) - была в десять раз выше средней зарплаты в Эстонии. Нынешний опыт свидетельствует, что уровень зарплаты зависит более от объема государственного ВВП, чем от экономической интеграции. Введение евро может стать фактором экономического влияния на формирование зарплат в государствах-членах ЕС. Но законодательное сокращение разницы в зарплатах может стать предметом обсуждения в связи с расширением ЕС на Восточную Европу. В Евросоюзе уже несколько лет говорят о социальном демпинге со стороны третьих государств, что означает необоснованно низкий уровень зарплат, которые не соответствуют объективным показателям экономического развития.

Независимо от того, на каком уровне профсоюзы заключают соглашения по зарплатам, их главная цель - обеспечить своим членам, по возможности, высокий уровень доходов. Дешевизна восточно-европейской рабочей силы может поставить эту профсоюзную цель под угрозу. Последствия давления профсоюзов могут сейчас испытать на своей шкуре работники Восточной Германии. Выравнивание зарплат в западной и восточной частях Германии привело к 20-процентному росту безработицы на территориях бывшей ГДР. Эстония испытала на себе давление финских профсоюзов, организовавших осенью 1998 года бойкот эстонских торговых судов, стремившихся таким образом выразить свой протест против разницы в зарплатах эстонских и финских докеров.

Маленькие зарплаты в Эстонии привлекают внимание и в ходе переговоров о вступлении Эстонии в ЕС. Но несмотря на это маловероятно, что Евросоюз примет какие-то правовые акты, обязывающие увеличивать заработные платы в странах ЕС.

Размер минимальной зарплаты определяется в некоторых государствах ЕС законодательно, а в других - коллективными договорами. Совет Европы рекомендовал, чтобы минимальная зарплата составляла 68% от среднего уровня оплаты труда мужчин и женщин. Но ни в одной из стран ЕС не удалось достичь такого уровня. Все же минимальная зарплата в странах ЕС составляет достаточно высокий процент от средней зарплаты. Например, во Франции примерно 50%. И по минимальной, и по средней зарплате Эстония явно

отстает от всех государств Евросоюза. В Эстонии минимальная зарплата составляет примерно 20% от средней по стране.

### **Эстония в контексте социальной политики Европы**

Основополагающими документами европейской социальной политики являются социальные хартии Совета Европы и Европейского союза. Министр иностранных дел Эстонии подписал социальную хартию Совета Европы, имеющую юридически обязывающий характер, в 1989 году. В июне 2000 года Рийгигогу ратифицировал лишь часть статей хартии. Частичное ратифицирование не означает, что Эстония не признает оставшиеся статьи. Это честное признание того факта, что сейчас Эстония не может полностью применять хартию.

Государства-члены Совета Европы не обязаны ратифицировать хартию в полном объеме. Ее стандарты очень высоки. Полностью хартию ратифицировала только Франция.

Статьи хартии, к которым Эстония пока не присоединилась: право получать заработную плату, которая гарантирует работнику и членам его семьи достойный человека уровень жизни; право людей старшего возраста на социальную защиту; право на достойное обращение на рабочем месте; право на защиту от бедности и социальных потрясений; право на жилье.

То, насколько высоки требования хартии, можно проиллюстрировать на одном примере. Достойный человека уровень жизни, по хартии, обеспечивается, если его зарплата составляет не менее 60% от средней по стране. Такое обязательство не осмелились на себя взять даже некоторые развитые страны ЕС, в том числе и Финляндия. Ясно, что в первые годы после присоединения к ЕС уровень заработной платы в Эстонии останется значительно ниже, чем в большинстве стран Европейского союза. Сейчас минимальная зарплата в Эстонии составляет примерно треть от средней по стране. В настоящее время в Эстонии размер пенсий, пособий по безработице, несчастным случаям на производстве, инвалидности и потере кормильца также не соответствуют требованиям хартии, согласно которой пособия должны составлять как минимум 40% от типичной зарплаты работника-мужчины.

Различия в социальной политике Эстонии и ЕС четко проявляются при сравнении некоторых показателей социальных расходов. Правительства стран ЕС тратят на социальные нужды в среднем 28% от ВВП, а в Эстонии этот показатель в 1994-97 годах составлял 15-17%. В абсолютных цифрах это означает, что, например, в 1995 году в ЕС на одного человека социальные расходы составили 4 800 евро, а в Эстонии - всего 620 евро. В начале 1990 годов социальные расходы в ЕС увеличивались в среднем на 0,8%, а в Эстонии - на 0,4%. Как правило в странах, вступающих в ЕС, расходы на социальные нужды начинают увеличиваться быстрее, чем в среднем по ЕС. Во всяком случае, так было в Португалии, Испании и Ирландии.

Особый вопрос о распределении социальных расходов. В Эстонии на страхование по безработице и переобучение идет 1%, что в десять раз



меньше, чем в ЕС. В то же время на сферу здравоохранения Эстония тратит больше денег (31,7%), чем в среднем по ЕС (23,2%). Вступление в ЕС приведет к дополнительной нагрузке на социальный бюджет Эстонии. Так, медицинская страховка, получаемая в Эстонии, должна будет действовать на территории всех стран-членов ЕС. Многие предприятия должны будут выделить дополнительные средства для достижения норм по условиям труда и технике безопасности. Необходимо отметить, что при перемене места жительства размер социальных компенсаций человека не изменится. То есть, и в другой стране ЕС человек будет получать такие же компенсации, какие он получал в Эстонии.

## **Экологическая политика**

Защита окружающей среды часто рассматривается как часть социальной политики Европейского Союза, поскольку целью экологической политики является обеспечение и в дальнейшем хороших условий жизни для населения Европы. По данным социологических опросов, за последние двадцать лет самыми важными проблемами как на национальном, так и на международном уровнях считаются безработица и защита окружающей среды.

В Европе на экологическую политику стали обращать большее внимание в конце 1960-х годов, когда последовавший после окончания второй мировой войны экономический подъем стал причиной серьезного ущерба окружающей среде. Первые отдельные правовые акты по защите окружающей среды были приняты в 1968 году. Но основательно экологией стали заниматься с 1972 года.

К 1999 году из 80 000 страниц правовых актов ЕС 4 500 страниц были посвящены проблемам защиты окружающей среды. Поскольку к сегодняшнему дню правовые акты ЕС затрагивают большинство экологических вопросов, то евросоюзные государства собственно не могут придумать что-нибудь новое в этой сфере. Экологическая политика ЕС характеризуется тем, что правовые акты по данной тематике принимаются, как правило, относительно легко. Но значительно труднее обеспечить их выполнение. Предприниматели Германии и Голландии жаловались на неравноправие, вытекающее именно из требований по защите окружающей среды.

Отношение государств-членов ЕС к вопросам защиты окружающей среды традиционно было столь же разным, как неодинаковы их природные или социальные условия. Например, Евросоюз прилагает колоссальные усилия по принуждению французов отказаться от охоты на дроздов. В то же время унификация экологического законодательства важна по нескольким причинам. Во-первых, вода или воздух совершенно беспрепятственно могут попасть из одного государства в другое. Во-вторых, экологическая унификация важна для единого рынка. Одной из предпосылок удачного функционирования единого рынка является рациональное использование природных богатств, имеющее своей целью долгосрочный экономический рост. Отдельные государства-члены ЕС не могут путем игнорирования экологических вопросов создавать для своих предпринимателей предпочтительные условия конкуренции. Но евросоюзные государства могут при введении собственного экологического законодательства устанавливать требования более жесткие, чем евросоюзные нормы.

Экологическая политика ЕС охватывает три сферы: уменьшение загрязнения окружающей среды, защита здоровья людей, сохранение природной среды обитания человека. При достижении поставленных целей руководствуются тремя принципами: предупреждение лучше, чем восстановление, ущерб надо локализовать, субъекты, разрушающие экологическую среду, обязаны возместить ущерб.

Больше всего экологических правовых актов ЕС касаются мер по обеспечению чистоты воды. Установлены минимальные нормы определения качества грунтовых вод, являющихся источником питьевой воды. Для обеспечения чистоты прибрежных вод с 1975 года в период пляжного сезона регулярно необходимо проводить девятнадцать тестов.

У Эстонии на переговорах с ЕС больше всего проблем возникает по поводу требований, предъявляемых к качеству питьевой воды. Для их выполнения потребуется переходный период.

В переходный период до 2013 года в Эстонии запланировано строительство систем водоснабжения и водоочистки, что позволит выполнить директивы ЕС по качеству питьевой воды. Директиву ЕС по сточным водам в населенных пунктах Эстония готова выполнить к 2010 году, нитратную директиву - к 2008 году, директиву по грунтовым водам и по опасным отходам в поверхностных водах - к 2006 году.

При выполнении директивы по питьевой воде наибольшей проблемой является изношенность водопроводных труб. Обновление водопроводных трасс потребует больших финансовых расходов. Поверхностные воды Эстонии также не отвечают европейским нормам качества и нуждаются в соответствующей обработке. В эстонских прибрежных водах чрезмерно содержание железа, сероуглеродов и прочих химических элементов. В поверхностных водах южной и юго-восточной Эстонии чрезмерно железа, бария, магния и сероуглеродов, в южно-эстонских водах - флора, в северо-восточных водах - бария и т.п. По оценкам министерства окружающей среды Эстонии, для выполнения евродиректив в 67 крупнейших населенных пунктах Эстонии необходимо построить более 500 км и обновить 900 км водопроводных трасс, обновить или построить более 60 насосных станций по перекачиванию питьевой воды, построить и установить современное оборудование на 50 водоочистных сооружениях, а также обновить 130 артезианских колодцев. Всего на выполнение вышеперечисленных работ в упомянутых 67 населенных пунктах потребуется 2,5 миллиарда крон. На модернизацию еще 890 более мелких водоочистных сооружений потребуется один миллиард крон. В 1999 году общая протяженность водопроводных трасс в Эстонии составляла всего 3 000 км.

Сейчас Эстония не выполняет евродирективы по сточным водам, поскольку канализационные системы местами развалилась, в результате чего летом много сточных вод выходит на поверхность. В модернизацию систем сточных вод в населенных пунктах Эстонии в 1999-2010 годах необходимо инвестировать более пяти миллиардов крон. Необходимо провести широкомасштабные мероприятия по снижению загрязнения вод нитратно-химическими элементами. Для этого потребуется почти пять миллиардов крон.

Для выполнения всех вышеперечисленных директив в Эстонии необходимо построить и оборудовать дополнительные лаборатории по определению состояния вод.

Эстония также ходатайствует об особых условиях при выполнении евродиректив по заправочным станциям и нефтетерминалам, состояние которых должно обеспечивать минимальные выбросы в атмосферу бензиновых паров. Эстония также хочет сохранить запрещенные в ЕС торговлю и охоту на некоторые виды птиц. В Эстонии не составлены регистры арелов расселения животных и птиц, как и распространения растений. Вообще даже не определены принципы их составления. С другой стороны, в отличие от требований евродиректив Эстония хочет оставить под строгой защитой некоторые виды животных, рыб, насекомых и ракообразных. В отличие от стран ЕС в Эстонии целесообразно вести охоту на медведей, волков, рысей и бобров.

Эстония не просит переходного периода для совершенствования системы переработки отходов, а также для выполнения евротребований, касающихся химикатов и ядовитых веществ, хотя в этих сферах еще предстоит многое сделать.

Сводные данные по расходам на экологию содержатся в одобренной в 1998 году правительством Эстонии программе действий в сфере окружающей среды. На реализацию данной программы в 1998-2006 годах предусмотрено 21,8 миллиарда крон. Для выполнения евротребований по защите окружающей среды Эстония получает помощь как от ЕС, так и в рамках двусторонних программ, шлавным образом, со скандинавскими странами.

В марте 1999 года министр иностранных дел Эстонии Тоомас-Хендрик Ильвес сказал журналистам: “У нас нет денег, чтобы выполнить к 2003 году все требования ЕС по защите окружающей среды, если только Билл Гейтс не подарит Эстонии все свое состояние.”

В связи с расходами на защиту окружающей среды заслуживают упоминания установленный в ЕС с 1993 года энегетический налог, который напрямую связан с размером акцизного налога на топливо. Для достижения минимального уровня установленного в ЕС акциза на моторное топливо Эстонии должна будет увеличить ныне действующий акцизный налог примерно на две кроны с литра топлива.

В свете всего вышеизложенного не следует воспринимать экологическую политику ЕС только как источник непомерных расходов. Брюссель рекомендует во избежание повального роста налогов, увеличивая налоги, предназначенные для защиты окружающей среды, уменьшать прочие виды налогов. Например, согласованный в рамках экологической политики контроль за химикатами позволяет сократить расходы, поскольку после теста в одном из государств ЕС пригодность данного химиката к использованию акцептируется во всем Евросоюзе.

Резюмируя, можно отметить, что в контексте глобального обострения экологических проблем от введения в восточно-европейских странах

экологических евроном мало толку. Во всех стремящихся в ЕС восточно-европейских странах после крушения коммунистической системы сократился объем промышленного производства. Парниковый эффект и климатические изменения касаются всего мира и для предотвращения их негативных последствий необходим глобальный договор.

К сожалению, возникли серьезные противоречия между США, малотребовательными в расходах на экологию, и Европой, готовой на серьезные инвестиции в защиту окружающей среды. В начале 1999 года Вашингтон даже угрожал Евросоюзу санкциями, когда последний вознамерился запретить посадки в Европе производящих большой шум устаревших Боингов. Только откладывание соответствующей евродирективы на два года предотвратило начало евро-американской торговой войны. Это всего лишь один пример, демонстрирующий неспособность США и Европы договориться по ключевым вопросам экологической политики.

До достижения всемирного соглашения по защите окружающей среды европейцы не могут быть уверенными в том, что проводимая Евросоюзом экологическая политика обеспечит им хорошие условия жизни в будущем.

## ФИНАНСОВЫЙ СОЮЗ

Введение общей европейской валюты - евро - вызвало повышенный интерес во всем мире и у всех слоев населения. Евро четко доказывает, что идеи и политика все-таки что-то значат и что экономика не просто развивается по колее, проложенной свободным рынком.

Отцом евро называют Пьера Вернери, который в 1959-1979 годах был премьер-министром Люксембурга, а позже неоднократно занимал пост министра финансов. Вернери говорил о европейском финансовом союзе еще до заключения Римского договора. Его проект общих денег вначале воспринимался как утопическая затея, но к концу 1960-х годов появились предпосылки для его реализации. Тогда в капиталистических странах из-за слабости доллара рухнула существовавшая с 1944 года (со времени учреждения Международного валютного фонда) система стабилизации национальных валют, которые фиксировано увязывались с курсом доллара. Дефицит государственного бюджета США из-за расходов на вьетнамскую войну возрос настолько, что Вашингтон был вынужден отказаться от привязки доллара к ценам на золото.

Европейский финансовый рынок потряс кризис, вызванный удешевлением доллара. С целью его преодоления и стабилизации курсов европейских валют в 1970 году Вернери выдвинул план поэтапного введения общей европейской валюты в течение десяти лет. Первый этап запустили в 1972 году. Он получил наименование “змея в туннеле”. Государства европейского сообщества установили узкие границы колебания курсов европейских валют между собой и более широкие рамки для изменения курсов европейских валют по отношению к доллару. Однако “змея в туннеле” долго не продержалась. Нефтяной бойкот арабских стран еще более усугубил бюджетный и инфляционный кризисы в Европе, усилив напряженность в соотношении курсов европейских валют. В конечном итоге через несколько лет в первом этапе подготовленного Вернери плана участвовала только немецкая марка вместе с несколькими мелко-сателитными валютами.

Несмотря на неудачу “змеи” лидеры европейского сообщества не отказались от идеи интенсификации сотрудничества в финансовой сфере и учредили в 1979 году европейскую валютную систему (European Monetary System, EMS), частью которой стал механизм обмена курсов (Exchange Rate Mechanism, ERM), в рамках которого стала использоваться условная расчетная денежная единица экю (European Currency Unit, ECU). Как правило колебания курсов национальных валют государств европейского сообщества не должны были превышать 2,25%. По отношению к британскому фунту стерлингов граница колебания была установлена в 6%.

Цель EMS состояла, прежде всего, в стабилизации курсов валют. Однако постепенно все большее внимание стали уделять сдерживанию инфляции, поскольку поняли, что основой силы немецкой марки является устойчивость цен.

## Создание финансового союза

Успех EMS и желание еще более привязать объединившуюся и усилившуюся Германию к Европейскому Союзу обусловили в конце 1980-х годов возвращение к проекту общих денег. Под руководством президента Европейской Комиссии Делора руководители центральных банков государств-членов ЕС и ряд экономистов в 1988-1989 годах разработали программу введения общих денег. Во многом эта программа перекликалась с идеями Вернери двадцатилетней давности.

Исходя из разработанного под руководством Делора плана, министры финансов государств-членов ЕС на межправительственной конференции в 1989-1990 годах решили дополнить Римский договор положением о создании Европейского финансового союза (European Monetary Union, EMU), который должен привести к введению общих денег. Законодательные и институциональные основы EMU были оформлены в 1991 году на саммите ЕС в Маастрихте.

Условно первым этапом EMU считается период 1990-1993 годов, когда было завершено формирование общего рынка и сделаны необходимые для дальнейшего продвижения в заданном направлении приготовления. Например, были устранены ограничения по валютным сделкам между государствами Евросоюза. Второй этап начался 1 января 1994 года, когда во Франкфурте начал работу эмбриональный Европейский центральный банк - Европейский валютный институт (European Monetary Institute). Завершился второй этап в 1998 году.

Первоначально предполагалось, что третий этап EMU начнется после того, как большинство государств-членов ЕС выполнят зафиксированные в Маастрихтском договоре критерии сближения (convergence criteria) и правительства евросоюзных государств посчитают, что наступил благоприятный момент для перехода к общей валюте. Но в последнюю минуту президенту Франции Франсуа Миттерану удалось в Маастрихте убедить канцлера Германии Гельмута Коля, что крайним сроком начала третьего этапа должно стать 1 января 1999 года. Третий этап завершится изъятием из обращения национальных валют 1 июля 2002 года.

В Маастрихте для государств, желающих присоединиться к третьему этапу, в качестве условий выдвинули следующие критерии:

- рост цен не должен превышать более, чем на 1,5% уровень цен в третьем по уровню инфляции государстве-члене ЕС;
- бюджетный дефицит должен быть менее 3% от ВВП;
- общий долг правительства не должен превышать 60% от ВВП;
- долгосрочные ставки интросов не должны быть более 2% от уровня процентных ставок в третьем по данному показателю государстве-члене ЕС.

Кроме того, утвердили, что государство, присоединяющееся к заключительной фазе проекта общих денег, должно:

- в течении предыдущих двух лет удерживать курс своей валюты в пределах установленных ERM норм (2,25%);

шарантировать независимость центрального банка от правительства, которое не должно влиять на решения, принимаемые центральным банком, за которым законодательно должна быть закреплена первостепенная задача обеспечения стабильности цен.

Первые после Маастрихта годы были для евро очень неблагоприятными. Последствия присоединения к ЕС Восточной Германии вызвали необходимость девальвации большинства западно-европейских валют и расширения границ колебания курсов европейских валют в рамках ERM с 2,25% до 15%. В тот период известный инвестор и филантроп Джордж Сорос получил с помощью валютных спекуляций на финансовом рынке миллиард долларов, когда Английский Банк попытался защитить фунт стерлингов, удерживая его в системе ERM, но в конце-концов был вынужден сдать валютным спекулянтам. Казалось, что рыночные силы перебороли стремление евросоюзных правительств создать устойчивую валютную систему.

Удары валютных спекулянтов не принудили лидеров ЕС отказаться от планов общих денег. В действительности, временные неудачи стали хорошим уроком. Расширение границ колебания обменных курсов западно-европейских валют, что фактически означало введение свободных обменных курсов, не вызвало нестабильности. Целью ЕС было последовательное сохранение установленных ранее средних обменных курсов. Правительства продемонстрировали твердую решимость в достижении поставленной цели.

В 1994-1998 годах государства Евросоюза завершили согласование своих экономических политик, запретили государственное и муниципальное финансирование центральными банками, законодательно закрепили независимость центральных банков, а также предприняли другие аналогичные шаги. В этот период были стабилизированы западно-европейские валюты, что позволило вновь с оптимизмом взглянуть на будущее евро. Под ударами разразившегося в 1997 году в Азии финансового кризиса европейские валюты непоколебимо устояли как скалы. Критики плана общих денег вынужденно смолкли. Евросоюз взял реванш у валютных спекулянтов.

Вначале предполагалось, что евро будет введена в шести-восьми государствах. Но в начале 1998 года Европейская Комиссия выразила намерение запустить третий этап EMU в одиннадцати государствах-членах ЕС. Это означало, что к евро могли присоединиться все желающие без строгого соблюдения вышеотмечавшихся критериев.

Особенную популярность идея общих денег приобрела в южных странах Евросоюза. По данным Евробарометра 1998 года, 78% итальянцев поддерживали замену лиры на евро. Италия, Испания и Португалия, которые до сих пор не отличались особым прилежанием в проведении финансовой политики, предприняли ряд напряженных мер, чтобы не остаться за рамками проекта общих денег. Таким образом в проекте введения общеевропейских денег решающее значение приобрела политическая воля государств-членов Евросоюза.

Политикам было бы не совсем удобно задействовать в проекте общих денег Финляндию и Германию, значительная часть населения которых не

поддерживает евро, оставив в то же время за бортом проекта страны, где большинство людей высказались за евро. Только Грецию, ни на йоту не приблизившуюся к необходимым критериям, признали не подходящей для введения евро. Великобритания, Дания и Швеция, большинство населения которых выявили недоброжелательное отношение к евро, отказались от участия в проекте общих денег.

*Поддержка общеевропейских денег по данным Евробарометра 1998 года*

	“За”	“Против”
Италия	78%	11%
Ирландия	67%	18%
Люксембург	62%	28%
Испания	61%	23%
Греция	59%	27%
Франция	58%	36%
Бельгия	57%	32%
Голландия	57%	37%
Португалия	45%	29%
Австрия	44%	43%
Германия	40%	45%
Швеция	34%	56%
Финляндия	33%	62%
Дания	32%	62%
Великобритания	29%	59%

В мае 1998 года саммит ЕС утвердил предложение Европейской Комиссии о начале проекта общих денег в 11 государствах Евросоюза. В полдень 31 декабря того же года Комиссия зафиксировала курсы участвующих в проекте государств по отношению к эю. На следующий день Германия, Франция, Италия, Португалия, Испания, Ирландия, Финляндия, Австрия, Голландия и Люксембург ввели в использование евро в качестве своих общих денег. 1 января 1999 года курс евро по отношению к зарубежным валютам соответствовал курсу эю пополудню предыдущего дня (31 декабря 1998 г.). В дальнейшем ценность евро будет определяться развитием ситуации на мировом валютном рынке. С 1999 года эю более не используется. Евро стала расчетной единицей во всем Евросоюзе.

Третий, заключительный этап EMU продлится с 1999 года до 1 июля 2002 года. По своему желанию предприятия и частные лица могут открывать счета в евро уже с начала 1999 года. Государства, частные лица и предприятия по своему усмотрению могут решать, насколько активно они будут использовать евро до 1 января 2002 года.

1 января 2002 года все банковские счета в государствах евро-зоны конвертируются в евро. Евро автоматически заменит национальные валюты в договорах государств, предприятий и частных лиц.



Банкноты и монеты евро будут введены в обращение также 1 января 2002 года. Далее в течение полугода в государствах евро-зоны будут параллельно сосуществовать евро и национальные валюты. К 1 июля 2002 года прекратится действие национальных валют, которые будут изъяты из обращения.

При введении евро стараются учитывать национальные чувства. Даже при выборе наименования общеевропейской валюты исходили из стремления не оставить преимущественного положения ни для одного из государств. Ранее никогда ни в одном государстве не было денег под наименованием “евро”. Кстати, именно поэтому был отвергнут первоначально предполагавшийся вариант наименования общеевропейских денег - “экю”. Кроме того, слово “евро” хорошо звучит на всех европейских языках. На 5-500 евро-банкнотах не отражаются исторические события, как это принято на банкнотах национальных валют. Вместо этого на евро-банкнотах всех достоинств - стилизованные изображения карты и флага Европы. Культурное единство Европы подчеркивается архитектурными формами типичными для строительного искусства континента. Обратную сторону монет евро каждое из государств-членов ЕС, по желанию, сможет оформить самостоятельно. Каждое из государств евро-зоны сможет заказать в Европейском центральном банке определенное количество “своих” евро-монет, которое должно быть пропорционально взносу данного государства в акционерный капитал Европейского центрального банка.

### **Управление общими деньгами**

Центральное место в управлении общеевропейскими деньгами принадлежит Европейскому центральному банку (European Central Bank, ECB), финансовый резерв которого (50 миллиардов евро (782 миллиарда крон) в четыре раза превосходит федеральные резервы центрального банка США. Акционерный капитал ECB - 4 миллиарда евро (63 миллиарда крон).

Главная задача ECB - обеспечение стабильности цен в государствах евро-зоны. По общему убеждению, практически это означает то, что инфляция не должна превышать двух процентов в год. Принимая меры по контролю над инфляцией, ECB действует как типичный центральный банк. Меры ECB претворяются в жизнь через центральные банки государств евро-зоны.

Возможности влияния ECB на международный валютный рынок более ограничены.

### *Правление Европейского центрального банка*

Президент - Wim Duisenberg (Голландия)  
Вице-президент - Christian Noyer (Франция)  
Члены: Otmar Issing (Германия)  
Tommaso Padoa Schioppa (Италия)  
Eugenia Domingo Solans (Испания)  
Sirikka Hämmäläinen (Финляндия)

Правление ЕСВ организует повседневную деятельность банка. Члены правления назначаются на два года. Их ротация происходит таким образом, чтобы все государства евро-зоны попеременно были представлены в правлении. Задача правления - проводить в жизнь решения совета ЕСВ. Совет ЕСВ, в который входят члены правления банка и президенты центральных банков государств евро-зоны, определяет общую финансовую политику.

По уставу ЕСВ, члены его руководящих органов не могут искать или принимать указания от институтов ЕС, правительств государств евро-зоны или каких бы то ни было других организаций. Члены руководства ЕСВ абсолютно независимы в своих действиях.

В большинстве случаев совет ЕСВ принимает решения простым большинством голосов. При этом, у каждого государства - один голос. При равном соотношении голосов решающим является голос президента банка. При решении некоторых особенно сложных финансовых вопросов используется более сложная система голосования, при которой количество голосов президента центрального банка данного государства зависит от размера взноса этого государства в акционерный капитал ЕСВ.

*Взносы в акционерный капитал Европейского центрального банка*

	Процент	Сумма (млн.евро)
Германия	24,4%	1220
Франция	16,9%	844
Италия	15,0%	748
Испания	8,8%	442
Голландия	4,3%	214
Бельгия	2,9%	144
Австрия	2,3%	118
Португалия	1,9%	96
Финляндия	1,3%	70
Ирландия	0,8%	42
Люксембург	0,1%	7
Всего	78,9%	3946
Великобритания	14,7%	736
Швеция	2,7%	132
Греция	2,0%	103
Дания	1,7%	83
Всего	21,1%	1054

Поскольку Швеция, Греция, Дания и Великобритания не участвуют в проекте общих денег, то они платят только 5% от своего условного взноса. Прочие государства платят взносы стопроцентно.

По Маастрихтскому договору, только Европарламент обладает правом требовать от ЕЦБ публичного отчета о своей деятельности. Европарламент высказал пожелание, чтобы правление ЕЦБ четыре раза в год разъясняло, каким образом его финансовая политика поддерживает общую экономическую политику ЕС, а также представляло прогнозы. При этом, информируя Европарламент, ЕЦБ не обязан учитывать его мнение. Например, вопреки пожеланиям европарламентариев правление ЕЦБ отказалось обнародовать протоколы своих заседаний, сославшись на то, что подобный шаг политизирует процесс принятия решений. Протоколы своих заседаний представляют публике центральные банки США и Великобритании. Центральный банк Германии и по его примеру Банк Эстонии этого не делают.

Распределение обязанностей между ЕЦБ и национальными банками государств евро-зоны при достижении общих целей проясняется с течением времени. Поскольку в совете ЕЦБ большинство голосов у представителей национальных центральных банков, то логично предположить, что общие задачи будут достигаться по возможности максимально децентрализованно. Вероятно, у национальных центральных банков сохранится важная роль в Европе.

ЕЦБ является частью Европейской системы центральных банков (European System of Central Banks, ESCB). В данную систему входят центральные банки всех государств-членов ЕС. У ЕЦБ и у ESCB одни и те же правление и совет. Собственных работников у ESCB нет.

Самые важные решения в сферах экономической и финансовой политики по-прежнему принимаются министрами финансов государств-членов ЕС. Наряду с официальным советом министров финансов ЕС неофициально встречаются министры финансов одиннадцати государств евро-зоны для обсуждения вопросов, связанных с введением общих денег. Но в действительности на этих неофициальных встречах обсуждается более широкий спектр финансовых вопросов. Например, там формулируются мнения по вопросам экспорта и рынка занятости, которые могут повлиять на инфляцию, а также обменный курс евро.

Если Эстония присоединится к евро, то министр финансов Эстонии станет принимать участие в заседаниях совета министров финансов ЕС. Президент Банка Эстонии станет членом совета ЕЦБ и ESCB. В порядке ротации эстонский представитель будет входить и в состав правления ЕЦБ.

## **Плюсы и минусы евро**

Национальная валюта - это важный символ государственной независимости. Именно поэтому евро является важной вехой на пути объединения Европы. До первой мировой войны в Европе создавалось несколько финансовых союзов. В 1865 году Франция, Бельгия, Италия и Швейцария учредили латинский финансовый союз, к которому в 1868 году присоединилась Греция. В 1873 году финансовый союз создали Дания и Швеция, которые в 1875 году привлекли к нему Норвегию. Германские государства учредили финансовый союз в 1857

году, то есть значительно раньше, чем произошло политическое объединение в кайзеровское государство в 1871 году.

Все вышеперечисленные финансовые союзы провалились, поскольку они не были подкреплены политическим объединением. Дольше других без политической подпорки продержался финансовый союз Бельгии и Люксембурга, который не отличался ни масштабностью, ни влиянием.

Хотя евро и является средством интенсификации политической интеграции Европы, но ее введение обуславливается, прежде всего, экономическими расчетами.

Правительства государств-членов ЕС надеются, что введение евро стимулирует экономический подъем, который приведет к росту товарооборота и в конечном итоге повысит устойчивость Евросоюза в конкурентной борьбе с США и Японией. В первую очередь, более явственным станет эффект общего рынка. Значительно упростится сбыт товаров и предоставление разнообразных услуг на всем пространстве ЕС. Исчезнут расходы по обмену валют, которые сейчас составляют 0,4% от суммарного ВВП стран Евросоюза.

В финансовой сфере первостепенное значение приобретет обширный рынок европейских ценных бумаг. Зарубежные инвесторы не должны будут более беспокоиться по поводу неудобств, связанных с конвертацией малых валют.

Евро резко изменит предпринимательский климат. Одним из самых заметных последствий введения общих денег станет сглаживание разниц цен. До настоящего времени разница в ценах на одни и те же товары и услуги в разных странах ЕС достигает 20% на товары и 30% на услуги. Исчезновение сложных сделок с обменом валют неизбежно приведет к выравниванию цен на всем пространстве Евросоюза. В свою очередь, это усилит предпринимательскую конкуренцию, естественным следствием которой станет общее удешевление товаров. По прогнозам аналитиков, наиболее существенно подешевеют сделки, осуществляемые через интернет.

Со своей стороны, Европейская Комиссия и правительства государств-членов ЕС стараются так повлиять на предпринимательство, чтобы потребители как можно скорее почувствовали преимущества (удешевление товаров) введения евро.

Не исключено, что вызванное введением евро обострение конкуренции в кратко- и среднесрочной перспективе может осложнить ситуацию на рынке занятости. Естественно, что удешевление товаров заставит руководителей фирм искать способы снижения затрат, в том числе и за счет сокращения численности работников. Большинство экономических руководителей Европы убеждены, что введение евро не приведет к сокращению безработицы.

Только в банковском секторе введение евро может привести к сокращению 200 000 - 500 000 рабочих мест.

С приходом евро может сократиться разрыв в зарплатах в разных государствах ЕС. Это также палка о двух концах. Работники в Испании и Португалии могут

стать богаче, в то время как доходы людей наемного труда во Франции и Германии могут оказаться под угрозой.

Конкуренция, вызванная введением общих денег, может обострить весь комплекс социальных проблем, создать напряженность на рынке рабочей силы и в сфере налоговой политики. Введение евро может вызвать сокращение инвестиций в более бедные страны Европы. До сих пор инвесторы предпочитали вкладывать деньги в регионы с более низкой стоимостью рабочей силы. При выравнивании зарплат инвесторы могут предпочесть более развитые страны с более квалифицированными работниками.

## **Будущее евро**

Для ЕСВ очень важно завоевать доверие общественности и валютного рынка. В начале 1998 года Франция категорически потребовала, чтобы в качестве компенсации за размещение ЕСВ во Франкфурте во главе банка был поставлен француз. Компромиссным вариантом стал нынешний президент ЕСВ голландец Вим Дуйсенберг, который был назначен при условии, что через четыре года он откажется от своего поста в пользу представителя Франции. Необходимо отметить, что в первоначальном варианте Маастрихтские соглашения предполагали восьмилетний срок полномочий членов правления ЕСВ как раз с целью завоевания ЕСВ доверия и независимости.

В качестве гарантии продолжения жесткой финансовой политики в государствах евро-зоны в 1997 году в Амстердаме саммит ЕС одобрил пакт развития и стабильности. По настоянию Германии в данный пакт был включен пункт о наложении штрафов на государства, в которых дефицит государственного бюджета превысит 3% от их ВВП. Штрафные санкции не применяются в случае природных катаклизмов или в случае экономического спада не менее двух процентов. В случае экономического спада в 0,75% правительство данного государства может ходатайствовать об отсрочке штрафов.

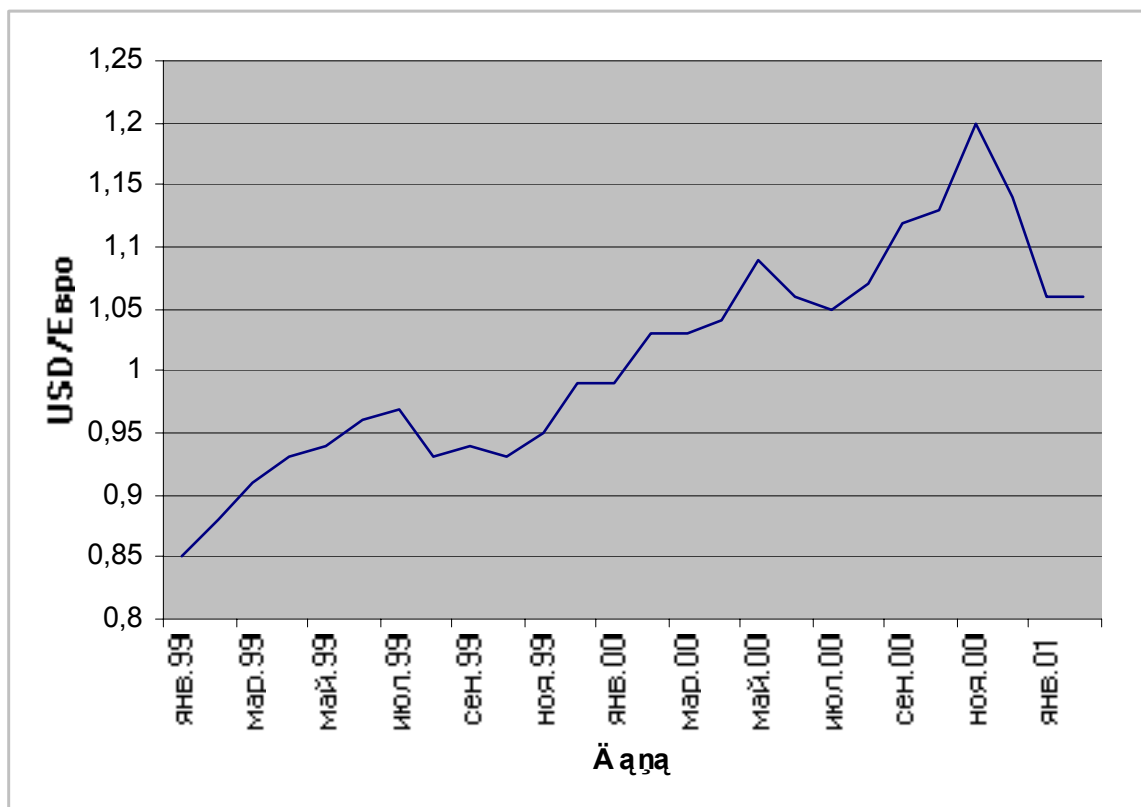
Вопрос о наложении штрафов решают министры финансов государств ЕС. Ознакомившись с фактами нарушения бюджетной дисциплины, министры сначала формулируют рекомендации по исправлению ситуации в течение четырех месяцев. В случае невыполнения рекомендаций против государства-нарушителя применяются меры финансового воздействия. Штрафы налагаются, если в течение двух лет данное государство не уменьшит дефицит своего государственного бюджета. Начальная сумма штрафа - 0,2% от ВВП данного государства. Максимально штраф может возрасти до 0,5% от ВВП.

Одной из целей введения евро является стремление составить конкуренцию доллару в глобальном масштабе. Экономическая мощь ЕС почти идентична экономическому потенциалу США. Однако доля доллара на мировом финансовом рынке составляет 40-60%. По данным международного валютного фонда, в валютных резервах центральных банков мира доллар составляет даже две трети.

Лидеры финансовой политики США приветствовали введение евро, заявив, что позиция доллара зависит, прежде всего, от экономического развития Соединенных Штатов. По оценкам некоторых аналитиков, выдвижение евро может оказать драматическое влияние на доллар США. Сейчас более половины находящихся в обращении долларовых банкнот циркулируют за пределами США. Если количество долларовых банкнот за рубежом уменьшится, то это может вызвать серьезные проблемы с бюджетным дефицитом и выплатами по долгам США.

Первоначальные прогнозы аналитиков, предсказывавших конкуренцию между долларом и евро за статус резервной валюты, провалились. За первые шесть месяцев 1999 года курс евро по отношению к доллару США упал на 15%. Главной причиной удешевления евро стал продолжающийся мощный экономический подъем в США. В 1999 году прирост промышленного производства в США составил 3,4% против 2% - в Европе. Кроме того, общие деньги не устранили автоматически проблему унификации финансовой политики государств евро-зоны. В мае 1999 года министры финансов европейских государств были вынуждены согласиться с ростом бюджетного дефицита Италии с 2 до 2,4 процента. Вообще маловероятно, что в течение ближайших лет Италия сможет справиться со своими финансовыми проблемами. С другой стороны, президент центрального банка Ирландии заявил, что с целью предотвращения экономического спада Ирландия нуждается в более жесткой финансовой политике, чем та, которую сейчас проводит ЕСВ.

*Обменный курс USD/евро в 1999-2001 годах*



В длительной перспективе жизнестойчивость евро зависит от жесткости финансовой политики Европейского центрального банка, способности государств евро-зоны выполнить взятые на себя по пакту развития и стабильности обязательства, а также от общего экономического развития в странах Евросоюза.

Если по показателям экономического роста ЕС приблизится к США и если государства евро-зоны смогут реализовать решения по стабилизации евро и тем самым по укреплению доверия к общеевропейской валюте, то евро в конце-концов сможет составить конкуренцию американскому доллару. Во всяком случае, изменение соотношения сил между различными валютами - длительный процесс. Например, английский фунт стерлингов еще в течение нескольких десятилетий боролся с долларом за популярность на мировом рынке, хотя по показателям экономического роста США давным давно обошли Великобританию.

### **Новые члены евро-зоны**

Проживающий сейчас в своем сельском поместье на севере Люксембурга Пьер Верни сказал весной 1998 года журналистам, что в ближайшее время в мире вообще могут возникнуть четыре финансовые зоны: долларовая, рублевая, евро-зона и финансовая зона Японии и Китая. По мнению Верни, в конце-концов может появиться мировая валюта - mondo (от испанского - le mondo - мир).

Ведение общей валюты все-таки не столь простое дело. Очень трудно регулировать экономические процессы без жесткой финансовой и банковской политики, что может привести к серьезным политическим и социальным проблемам. Именно поэтому президент Европейского центрального банка предупреждает восточно-европейские государства от поспешного присоединения к евро.

Главное преимущество, которое Эстония должна получить от вступления в ЕС - это поступательное развитие экономического и финансового секторов, вхождение Эстонии составной частью в сильное и стабильное экономическое пространство. В этом случае уменьшится негативное влияние внешних факторов (курс рубля и нестабильность экономического положения в России). Крупнейшие банки Эстонии - Юхиспанк и Хансапанк - позитивно оценили в 1998 году приход евро. Банки оценили как минимальное влияние евро на их доходы, в то же время отметив, что современные технологии делают банковские операции более удобными и простыми.

Уже сейчас Эстония соответствует многим условиям, необходимым для присоединения к евро. Проблемы есть с высокими темпами инфляции и высокими долгосрочными интресами. Банк Эстонии независим с момента своего учреждения.

Государства, желающие присоединиться к финансовому союзу, должны договориться с государствами евро-зоны о том, по какому курсу их национальные валюты будут обмениваться на евро. В настоящее время нет

причин, по которым Эстония не могла бы сохранить нынешний обменный курс 1 евро=15,6466 эстонской кроны, который был установлен 1 января 1999 года через фиксированный курс эстонской кроны к немецкой марке.

К тому времени, когда Эстония решит присоединиться к евро, общеевропейские деньги могут быть введены в Швеции, Дании, Великобритании и Греции. В Дании и Швеции на 2001 год намечено проведение общенациональных референдумов по вопросу присоединения к евро. По результатам социологических опросов невозможно спрогнозировать итоги этих референдумов.

Исполнительный руководитель эстонской делегации на переговорах о вступлении в ЕС Алар Стрейманн сообщил в мае 1999 года журналистам, что Эстония не планирует присоединиться к ERM ранее начала 2003 года. По Маастрихтским критериям, после этого должно пройти еще два года до присоединения к евро. Следовательно, Эстония не планирует введение евро до 1 января 2005 года.

### **Эстония и евро**

С 1 января 1999 года связь эстонской кроны с немецкой маркой превратилась в фиксированный курс обмена с евро. Поэтому процессы, происходящие в зоне евро, оказывают прямое влияние на Эстонию, в том числе изменение процентных ставок и укрепление курса евро на глобальном валютном рынке, что, например, прямо влияет на конкурентоспособность эстонского экспорта вне зоны евро.

Принятие общеевропейской валюты делает финансовый рынок Европы более обширным и прозрачным, стабилизирует процентные ставки и таким образом более благоприятно влияет на мобильность капитала, что благоприятствует кредитоспособности эстонских банков и предприятий. После вступления в ЕС экономический и финансовый сектор Эстонии получит большую устойчивость, поскольку станет частью сильного и стабильного экономического пространства. Уменьшится влияние негативных внешних факторов, связанных с колебаниями курса рубля и непредвиденными изменениями в экономике России. По всем признакам, при переходе Эстонии на евро сохранится нынешний обменный курс: 1 евро = 15,6466 эстонских крон.

Преимущества при переходе Эстонии на евро: исчезнет опасность девальвации национальной валюты; процентные ставки будут меньше «прыгать», что сделает экономику в целом более прозрачной и стабильной; упростится ведение бизнеса для иностранных инвесторов; для эстонских предпринимателей облегчится процедура расчетов с зарубежными партнерами, отпадут расходы по обмену валют; для эстонских потребителей станет проще сравнивать цены на товары; вероятно, снизятся и стабилизируются проценты по кредитам.

Уже сейчас Эстония выполняет большинство условий, необходимых для перехода на евро. Исключение составляют высокие проценты по долгосрочным кредитам. Поэтому даже велись переговоры о переходе Эстонии на евро еще



до вступления Эстонии в Европейский союз. Но позже правительство решило, что после вступления Эстонии в ЕС, намеченного на весну 2004 года, необходимо будет в течение двух лет выполнить критерии Маастрихтского договора и лишь после этого переходить на евро, ориентировочно в 2006 году.

# Внешняя политика и политика безопасности Европейского Союза

## Кто определяет внешнюю политику Европейского Союза?

В начале 1970-х годов тогдашний государственный секретарь США Генри Киссинджер сформулировал ставший известным сакраментальный вопрос - если он хочет обсуждать касающиеся Европы внешнеполитические вопросы, то с кем именно он должен разговаривать? Какое официальное лицо в объединяющейся Европе отвечает за внешнюю политику? Подобная постановка вопроса наглядно иллюстрировала плюрализм, который господствовал в европейском внешнеполитическом процессе. Внешнюю политику объединяющейся Европы формируют несколько разных институтов - Совет, Комиссия и Европарламент. Кроме того, государства-члены ЕС могут свободно заключать международные договоры и формировать свои внешние связи вне совместных действий, то есть на двусторонней основе. Влияние на внешние связи ЕС множества факторов и отсутствие единого центра управления внешнеполитической деятельностью обуславливают появление множества вопросов, на которые нет четких ответов. Формулируя свой вопрос, Генри Киссинджер как раз и хотел подчеркнуть тот факт, что на международной арене Евросоюз не ведет себя как типичное государство. Позже многие журналисты и аналитики, определяя место ЕС в мире, использовали выражение "экономический исполин, внешнеполитический карлик".

Тридцать лет спустя после знаменитого вопроса Киссинджера ЕС все еще находится на распутье. По-прежнему нет ясного ответа на вопрос - стоит ли попытаться достичь политического влияния, соответствующего экономической мощи Евросоюза. До сих пор единая внешняя политика и политика безопасности ЕС не выросли из пеленок. Экономические достижения ЕС не идут ни в какое сравнение с его действиями в международной политике.

Вмешательство в мировую политику и влияние на третьи государства требуют значительно большего, чем экономическая мощь и постоянное увеличение численности членов ЕС. Предпосылками успешной деятельности на международной арене являются центр принятия политических решений, единая воля и самое главное средства, позволяющие претворять в жизнь внешнеполитические решения. Несмотря на существенные успехи последних лет, в ЕС еще до конца не сформировались вышеотмеченные предпосылки.

Отставание внешнеполитического сотрудничества западно-европейских государств в сравнении с экономическим прогрессом частично обуславливается фактором времени. Внешнеполитическое сотрудничество в ЕС началось значительно позже, чем экономическое. Министры иностранных дел государств-членов ЕС регулярно встречаются для обсуждения внешнеэкономических вопросов, начиная с заключения Римского договора. В то же время вопросы международных отношений активно начали обсуждаться в

ЕС лишь с 1970-х годов в связи с нефтяным бойкотом арабских государств против индустриально развитых стран.

До 1990-х годов внешнеполитические возможности Европы были весьма ограниченными. В условиях “холодной войны” основные внешнеполитические цели западно-европейских государств не вызвали большого сомнения - вместе с американцами противостоять давлению Советского Союза. Поэтому в то время важнейшие внешнеполитические вопросы неизбежно решались в рамках трансатлантического сотрудничества.

Крушение коммунистической системы дало европейским государствам невиданную после второй мировой войны свободу внешнеполитической деятельности. Восстановившие независимость восточно-европейские государства были готовы действовать совместно с Евросоюзом. Появились предпосылки для новых политических инициатив и надежда справиться с внешнеполитическими проблемами без помощи США.

В 1991 году на саммите ЕС в Маастрихте впервые в договорах ЕС были зафиксированы основы единой внешней политики и политики безопасности (англ. Common Foreign and Security Policy - CFSP). Предполагали, что для выработки данной политики потребуется не более пяти лет. Однако формирование единой внешней политики и политики безопасности проходило отнюдь не гладко, даже очень трудно, что обуславливалось различным историческим опытом и несовпадением некоторых интересов государств-членов ЕС.

В интенсификации евросоюзного сотрудничества Франция видит возможность восстановить свой имидж великой державы, заметно поблекший после утраты колониальных владений. Одновременно Париж стремится сохранить особые отношения с франкофонными странами во всем мире. В отличие от Франции, Великобритания надеется извлечь из Евросоюза не столько политические, сколько экономические преимущества. Лондон считает совершенно естественными свои обязательства перед Британским Содружеством Наций и особые отношения с США. Германия и Италия отказались от своих вне-европейских амбиций. Берлин и Рим не относятся к ЕС как к возможности вернуться в мировую политику и концентрируются на решении проблем с соседними странами и на росте материального благосостояния своего населения. Италия считает, что ей принадлежит особая роль в средиземноморском регионе, а Германия хотела бы восстановить свое бывшее влияние в Восточной Европе. Испания и Португалия много лет отсиживались за Пиренеями как за каменной стеной. Мадрид и Лиссабон довольны тем, что после присоединения к ЕС экономические различия между Испанией и Португалией и другими западно-европейскими странами быстро сглаживаются. Это, однако, не означает, что Испания готова пожертвовать своими хорошими отношениями со странами Латинской и Центральной Америки во имя достижения общих внешнеполитических целей Евросоюза.

Отсутствие четких внешнеполитических предпочтений заставляет ЕС дробить свои средства. С государствами Центральной и Восточной Европы заключены договоры об ассоциированном членстве в ЕС. Согласно решениям саммита ЕС в Ницце, первые восточно-европейские новобранцы должны быть готовы к

вступлению в ЕС уже через пару лет. Но некоторые южно-европейские политики подчеркивают, что Средиземноморье также важно для ЕС, как и восточно-европейский регион. В то же время усилиями Финляндии разработано т.н. северо-европейское измерение ЕС, которое означает концентрацию средств для развития северо-восточной Европы и региона Балтийского моря. По аналогии с государствами-кандидатами ЕС заключил договоры о сотрудничестве и начал осуществление программ помощи России, Украине и другим странам СНГ.

В добавок ко всему, на внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность ЕС влияют всевозможные международные конвенции, в рамках которых поддерживаются слаборазвитые, бедные государства Африки, Карибского бассейна и Океании. В большинстве своем это бывшие колонии Франции и Великобритании. На это дело в качестве безвозмездной помощи, кредитов и т.п. ЕС потратил десятки миллиардов евро. Заслуживает внимания то обстоятельство, что в последнее время Евросоюз начал увязывать предоставление экономической помощи с определенными политическими условиями, как то следование демократическим и правовым принципам.

Евросоюз участвует еще во встречах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и "большой восьмерки". Кроме того, выступает в качестве посредника во взаимоотношениях между государствами-членами ЕС и Всемирной торговой организацией (англ. World Trade Organization, WTO). Также Евросоюз установил отношения с несколькими другими организациями на Ближнем Востоке, в Юго-Восточной Азии и Латинской Америке. В 1990 году ЕС подписал декларацию о трансатлантическом сотрудничестве с США и Канадой. Евросоюз принял на себя большие обязательства на Ближнем Востоке, будучи главным финансовым донором израильско-палестинского процесса мирного урегулирования.

По единодушным оценкам политологов, для достижения лучших внешнеполитических результатов в двадцать первом веке Евросоюз должен сконцентрироваться на регионах, имеющих для него первостепенное значение.

В соответствии с Маастрихтским договором, государства-члены ЕС должны избегать любых действий, которые противоречат интересам ЕС или могут нанести ущерб влиянию Евросоюза, как единого целого, на международной арене. Но при этом неизбежно возникает вопрос, каковы же все-таки внешнеполитические интересы ЕС и насколько они совпадают с целями отдельных государств-членов ЕС. Во всяком случае, по 2000 год включительно Евросоюз не смог точно определить свои внешнеполитические цели.

### **Внешиполитический баланс - сотрудничество versus разногласия**

Маастрихтский договор обязывает государства-члены ЕС сообща работать над углублением и развитием взаимной политической солидарности. В большинстве случаев удается сохранить согласие. Например, в 1997 году все государства ЕС были солидарны с Германией, отозвав из Ирана своих послов, когда в апреле 1997 года между Германией и Ираном разразился дипломатический конфликт в связи с прямым участием Тегерана в

организации убийства в Берлине в 1992 году трех оппозиционных курдских лидеров и их переводчиков. Дипломаты евросоюзных государств также проявили солидарность в Беларуси, когда президент Александр Лукашенко захотел переселить их из престижного района в менее респектабельный жилой массив.

Как правило, государства-члены ЕС согласовывают свои действия в ООН. Государства-кандидаты, в том числе и Эстония, обычно голосуют в ООН также, как и государства ЕС. Подготовившие для правительства Швеции доклад о расширении ЕС шведские дипломаты Сверкер Астрем и Магнус Хольм отметили, что благодаря внутриевросоюзному согласованию малое государство может достичь в ООН большего влияния.

Проблема состоит в том, что единодушие государств-членов ЕС во внешнеполитических вопросах не воспринимается как само собой разумеющееся. С внешнеполитической точки зрения третьи государства редко воспринимают ЕС как единое целое. Часто обращают особое внимание на государство, остающееся вне единых действий ЕС, стараясь внести разлад в сплоченные ряды евросоюзных государств. Неспособность государств-членов ЕС придерживаться полного единства во внешнеполитических вопросах также, как они это делают в экономических, существенно снижает влияние Евросоюза на третьи страны. Именно поэтому, например, роль ЕС в ООН не столь важна, как, например, Всемирной торговой организации.

Можно привести несколько примеров разладов во внешнеполитическом сотрудничестве ЕС или же ухода от острых тем. В 1982 году во время фолклендской войны Великобритания ходатайствовала о введении общих торговых санкций против Аргентины. Государства-члены ЕС сразу же согласились прекратить поставки в Аргентину военных материалов. Однако Германия и Ирландия без соответствующего решения ООН не хотели участвовать в прочих анти-аргентинских санкциях. После нескольких недель переговоров государства-члены ЕС все же договорились об отказе от импорта аргентинских товаров. Но Италия не присоединилась к этому решению. Двумя годами позже Греция не согласилась с введенными Евросоюзом ограничениями на торговлю с Советским Союзом, когда Москва принудила тогдашнее польское руководство запретить профсоюз "Солидарность" и ввести в стране военное положение. Действия Италии и Греции заслуживают тем большего внимания, что речь не шла о вопросах первостепенной важности для этих государств.

В 1990-х годах ЕС поддержал Грецию в вопросе о наименовании Македонии, введя в официальные документы сокращенное наименование данного государства - FYROM. Но это была лишь вербальная поддержка. В пограничном споре между Грецией и Турцией по поводу принадлежности островов Имия и Кардаки в Эгейском море Евросоюз не нашел ничего лучшего, как наблюдать со стороны за тем, как США устранили военное противостояние между двумя государствами. Тогда ЕС посоветовал Афинам обратиться в международный арбитражный суд в Гааге.

Проводя в 1990-х годах ядерные испытания, Париж тщетно обращался к ЕС за поддержкой. Более того, Европарламент осудил продолжение Францией

ядерных испытаний. Евросоюз также не смог до конца выработать единую внешнеполитическую линию по отношению к самым одиозным фигурам последних двух десятилетий - президенту Ирака Саддаму Хусейну и сербскому лидеру Слободану Милошевичу. Когда в 1998 году Хусейн воспрепятствовал проведению контроля ООН, то большинство государств-членов ЕС не поддержали последовавшие за этим бомбардировки территории Ирака авиацией США и Великобритании. Многозначительно обстоятельство, что в то время Великобритания была председательствующим государством в ЕС. Весной 1999 года член НАТО и ЕС Греция и член ЕС Швеция ясно дистанцировались от бомбардировок территории Югославии.

Наряду с вышеперечисленными проблемами, усилению внешнеполитического влияния ЕС также препятствуют трудности, связанные с переходом от деклараций к этапу практических действий. Никто не ждет скорых ощутимых результатов от совместных внешнеполитических заявлений ЕС. Но пустые декларации уменьшают доверие к Евросоюзу.

В демократических государствах Европы переход от слов к делу часто пробуксовывает. Тем более, что в маастрихтском договоре не была зафиксирована какая-то бы ни было четкая система, позволявшая вводить, например, экономические санкции Евросоюза. Вступивший в силу первого мая 1999-го года Амстердамский договор должен был все-же поправить ситуацию.

### **Влияние Амстердамского договора**

В Амстердамском договоре зафиксированы несколько способов, облегчающих принятие Евросоюзом решений во внешнеполитической сфере. Во-первых, за единую внешнюю политику и политику безопасности в ЕС начал отвечать координатор, получивший "титул" высшего представителя по вопросам единой внешней политики и политики безопасности. Работа координатора более целеустремленна и он может реагировать быстрее, чем совет министров ЕС. Кроме того, ему помогает специально созданное для этого подразделение политического планирования, что позволило лучше планировать и анализировать развитие событий и тенденций на международной арене.

В октябре 1999 года официально вступил в должность первый координатор единой внешней политики и политики безопасности Европейского Союза - Хавьер Солана, бывший генеральный секретарь НАТО. Солана завоевал доверие Евросоюза своими действиями по координации акций НАТО в Югославии, а также активным способствованием принятию в НАТО Венгрии, Польши и Чехии. Вступая в должность, Солана заявил: "Для Европы наступает последнее время, когда она может стать активной и влиятельной глобальной силой. В 21-м веке у Евросоюза будет единая валюта. У ЕС должна быть эффективная внешняя и оборонная политика, а также политика безопасности."

Солана отчитывается о своей деятельности перед министрами иностранных дел государств-членов ЕС, которые встречаются, по меньшей мере, один раз в месяц. От Соланы ожидается усиление обороноспособности Европы в рамках НАТО, а также усиление способности Европы без помощи США быстро реагировать на региональные кризисы, подобные косовскому и боснийскому.

Одной из целей было также стремление положить конец длившейся десятилетиями неразберихе в вопросе, кто же все-таки представляет ЕС на международной арене. Наконец-то тридцать лет спустя был получен ответ на знаменитый вопрос Киссинджера. Солана должен стать “Мистером Европа” или же своего рода министром иностранных дел ЕС, уполномоченным говорить от имени пятнадцати государств-членов Евросоюза.

Во-вторых, Амстердамский договор определил, что хотя генеральные направления внешнеполитического курса ЕС по-прежнему следует определять единогласно, но решения по частным практическим внешнеполитическим вопросам можно принимать квалифицированным большинством. Отдельные государства ЕС могут не участвовать в реализации данного внешнеполитического решения, но они не могут действовать вопреки воле большинства государств-членов ЕС. Решения по военным вопросам по-прежнему принимаются исключительно единогласно.

Амстердамский договор изменил существовавшую до этого т.н. “систему тройки”, согласно которой по важнейшим внешнеполитическим вопросам и проблемам политики безопасности Евросоюз представляли предыдущее, нынешнее и будущее председательствующие государства. С конца 1999 года на международной арене ЕС представляют нынешнее и будущее председательствующие государства, а также генеральный секретарь Совета ЕС.

Особенно для малых государств важно положение Амстердамского договора, согласно которому гражданам Евросоюза обязаны оказывать помощь дипломатические и консульские представительства всех государств-членов ЕС. Это решение связано с планами сделать более ощутимыми для обычных граждан преимущества пребывания их страны в составе ЕС. Например, гражданин малого государства не останется без консульской помощи в каком-нибудь развивающемся государстве Африки или Азии, поскольку у его родного государства нет средств для открытия там дипломатического представительства. Теперь данный гражданин может обратиться в представительство любого из государств-членов ЕС.

Наиболее существенные изменения Амстердамский договор внес в политику безопасности ЕС. Анализируя развитие военного сотрудничества в Евросоюзе, необходимо учитывать, что в начале 1990-х годов в моде было выражение *косвенная безопасность* (англ. soft security). После прекращения противостояния между Востоком и Западом доминировало мнение, что военная мощь частично утратила свое значение. Например, принимая во внимание важность поддержки северо-европейских стран при восстановлении независимости Эстонии, Латвии и Литвы, некоторые аналитики отмечали, что устойчивость государств прямо более не зависит от количества танков. После улучшения отношений между великими державами полагали, что на международные отношения влияют больше косвенные факторы - экономические связи, оценки международной журналистики и тому подобное, а не военный потенциал.

В конце 1990-х годов на вопросы безопасности посмотрели другим взглядом, чем в начале десятилетия. Маленькое внешнеполитическое влияние

Европейского Союза за пределами Европы стало очевидным всем. Но слабость Евросоюза в соседних регионах и даже на самом континенте явилась для многих откровением, которое вынудило пересмотреть существовавший образ мыслей. Руководители и общественность европейских государств были вынуждены смириться с тем, что, несмотря на крупные финансовые вливания в ближневосточный мирный процесс, у ЕС нет существенных возможностей влияния на израильско-палестинские отношения. Во время вспыхнувшего в бывшей Югославии конфликта, достигшего своей кульминации весной 1999 года бомбардировками Сербии и бегством албанцев из Косово, вдребезги разлетелась иллюзия, что, по меньшей мере, в Европе с Евросоюзом все-таки считаются.

Престиж ЕС на международной арене поддерживают более ста зарубежных представительств Европейской Комиссии. Такой цифре могут позавидовать большинство государств мира. Кроме того, на вне-евросоюзные государства оказывает влияния экономическая деятельность Евросоюза, которая позволяет начать бесчисленное количество программ помощи и консультирования. После конфликтов в бывшей Югославии лидеры ЕС все больше задумываются о наращивании чисто военной силы.

Лидеры и общественность государств-членов ЕС не желают смириться со слабостью евросоюзной политики безопасности на европейском континенте. В мае 1999 года на встрече министров обороны государств-членов Западно-европейского союза министр обороны Великобритании Джордж Робертсон заявил: "В Косово мы все заглянули в будущее Европы, которое ужаснуло нас. В Косово мы можем утвердить действительную безопасность Европы или это раздавит нас."

Значение ЕС в сфере безопасности и его возможности военного вмешательства в конфликты на рубеже столетий все-же остаются относительно ограниченными. Эти возможности даже в малой степени не отражают потенциал и экономические возможности Евросоюза. События последних лет еще раз подтвердили, что ЕС остается в подчиненном состоянии по отношению к самой мощной военной силе современности - Соединенным Штатам. В мае 1999 года президент Европейской Комиссии Романо Проди отметил, что оборонные расходы ЕС составляют 4/5, а военные возможности лишь 1/10 от соответствующих показателей США.

С целью улучшения своей боеспособности европейские государства попробовали усилить Западно-европейский союз. По Амстердамскому договору, ЕС поддерживает спасательные и гуманитарные операции Западно-европейского союза, а также использование силы в кризисных ситуациях, в том числе и при проведении миротворческих операций. В состав Западно-европейского союза сейчас входят десять полноправных членов, которые, согласно уставу организации, должны быть как членами ЕС, так и НАТО. Это Бельгия, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Голландия, Испания, Португалия и Великобритания. Статус членов-наблюдателей имеют Дания, Ирландия, Австрия, Финляндия и Швеция. Ассоциированными членами являются Эстония и другие восточно-европейские государства.



В настоящее время Западно-европейскому союзу подчиняются воинские подразделения, боевой состав которых составляют всего лишь несколько десятков тысяч человек. Подразделения Западно-европейского союза использовались в весьма скромной роли наблюдателей за соблюдением морской блокады во время конфликтов в Персидском заливе и в Югославии. Плацдармом для возможного формирования в будущем европейской армии является расквартированный в Страсбурге Еврокорпус, который на бумаге был учрежден в 1992 году, а практически начал действовать с 1995 года. Еврокорпус, состоящий из военных подразделений Франции, Германии, Бельгии, Италии и Португалии, насчитывает 50 000 солдат.

В последние годы новым этапом развития на данном направлении стало создание подразделения быстрого реагирования Евросоюза в соответствии с решением, принятом на саммите ЕС в Хельсинки в декабре 1999 года. Побудительным толчком к принятию данного решения стала неспособность ЕС адекватно отреагировать на события в Косово, что обусловило рост внутривосточной напряженности в ряде государств-членов ЕС. Создание подразделения быстрого реагирования стало следствием совместной франко-британской оборонной инициативы. В состав европейского подразделения быстрого реагирования должно входить 50 000-60 000 солдат. Формирование подразделения должно завершиться к 2003 году. К этому сроку должна быть обеспечена способность государств-членов ЕС мобилизовать в течение двух месяцев до 60 000 человек, которые должны быть способны в течение двенадцати месяцев действовать в кризисных регионах. Первостепенной целью подразделения являются действия в кризисных регионах независимо от НАТО. Весной 2000 года в Брюсселе состоялось первое заседание нового института ЕС - военного комитета, который должен начать составлять планы проведения операций евросоюзного подразделения быстрого реагирования.

Создание подразделения быстрого реагирования проходит не без трудностей. Осенью 2000 года в Брюсселе состоялась конференция, на которой государства-члены ЕС внесли свои предложения по комплектованию подразделения. Общая численность вооруженных сил государств-членов ЕС составляет более двух миллионов человек. Однако для создаваемого подразделения было предложено немногим более 100 000 человек. По мнению военных экспертов, это лишь половина той численности военнослужащих, которая необходима для того, чтобы обеспечить эффективное проведение в течение года боевых операций подразделения численностью в 60 000 человек. Также критиковалось соответствие армий государств-членов ЕС требованиям, предъявляемых к подразделению быстрого реагирования. Нынешние евросоюзные армии недостаточно мобильны.

### **Перспективы государств Центральной и Восточной Европы**

В 1990-х годах политика безопасности ЕС была сориентирована, главным образом, на стабилизацию балканского региона. В долгосрочной перспективе евросоюзная политика безопасности будет связана больше с Россией, поскольку роль последней в сфере европейской безопасности значительно более существенна. В 1990-е годы Россия характеризовалась внешнеполитической слабостью и внутривосточной нестабильностью.

Сейчас Россия не представляет военной угрозы для соседей. Но подобная ситуация может очень быстро измениться.

Свое стремление в ЕС государства Центральной и Восточной Европы обосновывают желанием принадлежать западному миру, а также экономическими аргументами, в том числе лучшие экспортные возможности, большая вероятность поступления инвестиций и кредитов и т.п. В действительности, в значительной мере восточно-европейские государства исходят и из того, что принадлежность к ЕС укрепит их безопасность. Хотя страны Центральной и Восточной Европы и не подчеркивают более своего страха перед Россией, но все же они учитывают возможность, что ситуация в Москве может складываться неблагоприятно для соседних государств. Считается, в том числе и в Эстонии, что надежные гарантии безопасности может дать только НАТО. Но в то же время не принижается и роль ЕС. В Эстонии более надеются на быстрое вступление в ЕС, чем в НАТО. Поэтому усиление оборонной политики ЕС автоматически означает будущее укрепление безопасности Эстонии. Кроме того, для Эстонии очень важно окончательное избавление от имиджа бывшей советско-союзной республики, а также от статуса государства ближнего к России зарубежья.

В случае экономических или пропагандистских атак (как внешних, так и внутренних) ЕС предоставляет даже большую защиту, чем НАТО. Несмотря на рост военной роли ЕС, противостояние Москвы принятию Эстонии в Евросоюз все же меньше, чем ее анти-НАТОВская позиция. Это обусловливается тем, что русские националисты уже в течение десятилетий в качестве основного противника рассматривают США. И даже русские националисты уже не хотят противостоять всему западному миру.

Амстердамский договор предусматривает организацию совместной обороны Евросоюза, если Совет ЕС примет соответствующее решение. Договор однако не уточняет, каковы обязанности государств-членов ЕС, если одно из них подвергнется внешнему нападению. Здесь опять же важен принцип солидарности, который можно интерпретировать по-разному, даже в том случае, когда все евросоюзные государства следуют ему. Принцип солидарности может означать как поддержку “до последней капли крови”, так и ни к чему не обязывающие заявления.

Правительства Швеции и Финляндии заявляли, что они не останутся нейтральными в случае нападения на какое-то из государств-членов ЕС. В то же время оба государства решительно против возможности акцептирования Евросоюзом пятого пункта устава Западно-европейского союза, предусматривающего взаимную оборону. Франция заявила, что в случае вооруженного конфликта будет предпочтительнее относиться к государствам-членам ЕС. Великобритания отметила, что к нападению на государство ЕС будет относиться по-другому, чем к насилию против третьего государства. По словам руководителей Германии, принадлежность к ЕС усиливает безопасность государства.

Несмотря на неопределенность вышеприведенных заявлений, в период вступления Финляндии в ЕС одним из аргументов “за” было утверждение, что государства-члены ЕС хорошо ладят между собой не только в мирное время,

но и предоставляют друг другу помощь в кризисных ситуациях. В Швеции использовали похожие политические аргументы, но как предостережение, что вступление Швеции в ЕС представляет опасность государственной политике нейтралитета.

Исходя из предыдущей практики ЕС, очень трудно предсказывать действия государств-членов ЕС в кризисных ситуациях. Роль ЕС в международных отношениях определяет политическая воля, которая зависит от конкретных случаев. Например, в 1992 году государства Западно-европейского союза решили предоставить возможность стать полноправными членами или членами-наблюдателями организации всем новобранцам ЕС. Но при расширении ЕС на Центральную и Восточную Европу от этого просто откажутся. В случае вооруженного нападения Западно-европейский союз все равно не сможет оказать действенную поддержку без помощи НАТО.

Обеспокоенные проблемой своей безопасности, государства Центральной и Восточной Европы должны все же учитывать, что постоянно возрастающий товарооборот между государствами-членами ЕС создает взаимозависимость, являющуюся важной основой для сотрудничества в сферах внешней политики и безопасности. Введение единой валюты - евро - еще более усилит внешнеполитическую солидарность государств-членов ЕС.

Евросоюз и НАТО тесно связаны между собой. В апреле 1999 года на встрече НАТО в Вашингтоне европейские члены альянса получили разрешение использовать военную силу НАТО в операциях, в которых США непосредственно не участвуют. В любом случае атака против ЕС затронет и НАТО. Альянс очень активен на территориях вне зоны своей ответственности. Поэтому очень трудно представить ситуацию, когда НАТО останется в стороне, если ЕС потрясет большой внешнеполитический кризис.

Расширение ЕС сделает состав Евросоюза еще более пестрым. При этом важно, что участвующие в расширении государства в целом поддерживают усиление единой внешней политики и политики безопасности Евросоюза. Принятие новых членов уже само по себе придаст Евросоюзу дополнительный вес. В ноябре 1998 года Евробарометр провел опрос в связи с расширением ЕС. Более всего граждане ЕС были единодушны в том, что чем больше в Евросоюзе государств, тем важнее его мировая роль. Такую позицию поддержали 72% опрошенных. Противники и сомневающиеся составили 14%.

В заключение можно сказать, что формирование единой внешней политики и политики безопасности будет проходить с большими трудностями, поскольку большинство государств высоко ценят право в вопросах внешней политики и безопасности исходить из своих национальных интересов. В то же время развитие часто проходит через кризисы. Конфликт в бывшей Югославии дал толчок существенному усилению единой внешней политики и политики безопасности Евросоюза.

В июне 1999 года было принято решение о создании военного комитета Евросоюза, состоящего из представителей вооруженных сил государств-членов ЕС. Также имеются решения о создании спутникового центра слежения и института по изучению проблем безопасности. В дальнейшем планируется

приглашать на заседания Совета ЕС и министров обороны евросоюзных государств. До сих пор министерство обороны Эстонии является единственным среди министерств Эстонской Республики, которое не участвует (и не должно участвовать) в выработке программы действий по интеграции в Европейский Союз. Но в будущем это положение изменится.

## Переговоры о вступлении Эстонии в ЕС

С течением времени переговоры о вступлении в ЕС новых членов становятся все сложнее. Каждый этап расширения придавал новый импульс углублению сотрудничества между государствами-членами ЕС. В 1973 году Великобритания, Дания и Ирландия объединились с общим рынком, хребтом которого был таможенный союз. Испания и Португалия присоединились к общему рынку, основой которого было уже свободное движение товаров, рабочей силы, услуг и капитала. К моменту вступления в ЕС Финляндии, Швеции и Австрии были созданы экономический и финансовый союзы, начато более тесное сотрудничество в сфере внешней политики и политики безопасности, а также в юридических и внутривластных вопросах.

Сейчас Эстония и другие восточно-европейские государства, стремящиеся к вступлению в ЕС, даже точно не знают, с каким именно Евросоюзом они объединятся. После саммита в Ницце стала еще более очевидной тенденция к доминированию в Европейском Союзе крупных государств. В то же время остаются непроясненными многие вопросы. Насколько углубится сотрудничество, например, в сфере оборонной политики выяснится в лучшем случае к середине 2000-х годов. Только в первом десятилетии 2000-х годов прояснится, насколько унифицированной станет налоговая и социальная политики в ЕС.

Увеличение численности членов ЕС за счет стран Центральной и Восточной Европы объективно способствует углублению евросоюзного сотрудничества и стимулирует развитие Евросоюза в направлении федерации. Именно этого опасаются в некоторых государствах-членах ЕС противники сильного европейского федеративного государства. Федералистам же напротив нравится то обстоятельство, что большая численность членов Евросоюза вынуждает изменить принципы принятия решений в ЕС таким образом, чтобы единогласное голосование использовалось как можно меньше. Но они хотят быть уверенными в заключении соответствующих соглашений до начала расширения ЕС на восток. Вместе с тем, у федералистов свои опасения по поводу будущих членов ЕС из Центральной и Восточной Европы, принятие которых может существенно сузить возможности заключения некоторых важных соглашений и в целом снизить эффективность деятельности ЕС, поскольку бедные государства всегда против дорогостоящих евросоюзных проектов. При таком развитии событий расширение ЕС на восток может на десятилетия затормозить углубление евросоюзного сотрудничества. Анализируя различный исторический опыт восточно-европейских государств и принимая во внимание превалирование в них национальных интересов, федералисты считают расширение ЕС на восток достаточно рискованным проектом, хотя поддерживают его на словах. Необходимо отметить, что в возможных границах Соединенных Штатов Европы видется и Россия. Подобный вариант политически представляется весьма привлекательным.

В 1993 году в Копенгагене были сформулированы три критерия (демократический государственный порядок, действующая рыночная экономика и способность участвовать в единой политике ЕС), которым должны

отвечать желающие присоединиться к ЕС государства. Однако на практике надо учитывать, что данные критерии только вспомогательные средства. Расширение ЕС обуславливается все-таки политическим решением. Формулируя свое отношение к проблематике расширения ЕС, всякий уважающий себя политик как в странах-старожилах ЕС, так и в государствах-кандидатах на членство в ЕС выяснит мнения своих избирателей, что они думают по данному вопросу и как вступление в ЕС отразится на благосостоянии населения.

“Объем внутреннего валового продукта в пересчете на одного жителя не является критерием при расширении ЕС, но очень важен,” - сказал посол ЕС в Эстонии Архи Палосуо, выступая в 1996 году на конференции “Эстония и Европейский Союз”. После принятия восточно-европейских государств в ЕС численность населения последнего увеличится примерно на треть, а внутренний валовой продукт лишь на 10%. По оценкам аналитиков, уже сейчас существует проблема, связанная с различиями в объемах внутренних валовых продуктов в нынешних государствах-членах ЕС. В настоящее время на уменьшение этих различий через евросоюзные структурные фонды уходит большая часть бюджета Евросоюза. Но все государства-кандидаты на членство в ЕС еще более бедны, чем самое бедное из нынешних государств ЕС - Греция. Именно относительная бедность государств-кандидатов заставляет лидеров ЕС осторожно высказываться по проблематике расширения Евросоюза.

Объясняя своим парламентариям последствия расширения ЕС, на проблеме благосостояния населения сосредоточился и Французский государственный плановый комитет. В подготовленном в июле 1999 года 382-х страничном рапорте комитета указывается, что ускоренное расширение ЕС полезно как Западной, так и Восточной Европе. Это будет стоить странам ЕС 0,25% от внутреннего валового продукта, но расходы покроет возрастание экономической выгоды от расширения общего рынка. В результате валовой внутренний продукт нынешних государств-членов ЕС увеличится на один процент.

Вступление в ЕС стабилизирует экономическую ситуацию в восточно-европейских странах, привлечет туда дополнительные инвестиции и активизирует предпринимательскую деятельность, отмечалось в докладе Французского планового комитета. Капиталы, влекущие за собой экономический рост, будут направляться, прежде всего, в новые государства-члены ЕС, поскольку возможности их развития более предпочтительны. В то же время, общий экономический подъем в восточно-европейских странах повысит покупательную способность местного населения, что позволит нынешним государствам-членам ЕС увеличить свой экспорт в Восточную Европу. Предполагается, что 60% импорта государств-кандидатов придется на страны Евросоюза.

По сравнению с предыдущими этапами расширения ЕС, Брюссель более основательно готовится к приему в евросоюзные ряды восточно-европейских государств. Это касается, прежде всего, правовой сферы Евросоюза, который явно стремится уменьшить риски, связанные с различиями в жизненном уровне населения западно- и восточноевропейских стран. При этом не следует недооценивать стремление Евросоюза предотвратить импорт проблем,

связанных с Россией. Обнищание российского населения и рост преступности в России являются любимыми темами западных СМИ. Вполне естественно, что Брюссель хочет оградить население стран ЕС от возможных бедствий, проистекающих из нынешнего положения в России.

## **Европейский Союз и Россия**

Бывший посол Европейской Комиссии в Эстонии Архи Палосуо прямо сказал в 1996 году, что присоединению Эстонии к ЕС больше всего могут помешать пограничная проблема и вопросы, связанные с национальными меньшинствами Эстонии. После того, как на пограничных переговорах с Россией Эстония пошла на уступки уже не является препятствием вступлению Эстонии в ЕС то обстоятельство, что эстонско-российский пограничный договор лишь парафирован, но не ратифицирован. Представители государств Евросоюза неоднократно проявляли интерес к оснащенности пограничной службы Эстонии, а также к уровню компетентности эстонских пограничников. Брюссель явно хочет избежать неконтролируемого проникновения людей и товаров в страны ЕС из России или через нее.

Поскольку в Европейском Союзе правом свободного передвижения обладают не только граждане ЕС, но и постоянные жители этих стран, которые могут быть, например, гражданами России, то перед объединением под пристальным вниманием Брюсселя находится политика Эстонии в сфере национальных меньшинств.

Член Европейской Комиссии Эрkki Лийканен отметил в своем дневнике, что бывший посол Эстонии при ЕС Клайд Куль, прибыв в 1992 году в Брюссель для выполнения своих служебных обязанностей, был изумлен, когда у него первым делом расспросили о русском меньшинстве. В мае 1994 года послы трех ведущих государств ЕС в Таллинне сделали заявление, в котором критиковали условия претворения в жизнь эстонского закона об иностранцах.

В документе Agenda 2000, анализирующем предпосылки расширения ЕС, Европейская Комиссия не уделила большого внимания проблематике национальных меньшинств в Эстонии. Но менее официально эта тема с 1990 года была одной из важнейших. Непосредственно перед тем, как европейский саммит в декабре 1997 года решил, какие из восточно-европейских стран пригласить к переговорам о расширении ЕС, послы евросоюзных государств, оценивая ситуацию в Эстонии, Латвии и Литве, подчеркнули необходимость тщательного отслеживания положения проживающих в этих странах национальных меньшинств.

Во второй половине 1990-х годов представители ЕС неоднократно высказывались по проблематике национальных меньшинств. В 1998 году по требованию ЕС Рийгикогу Эстонии смягчил некоторые положения закона о гражданстве, что позволило родившимся в Эстонии детям родителей, не имеющих гражданства, обрести гражданство Эстонии без дополнительных условий. В то же время соответствующие структуры ЕС не поддерживают рекомендацию, изложенную в рапорте финского социал-демократа Йорна

Доннера, о введении в Эстонии двуязычия. Но вместе с тем Евросоюз требует от Эстонии ускорения интеграции русскоязычного населения.

На восточное расширение Европейского Союза влияют также связанные с Россией политические и военно-стратегические факторы. “Германия, учитывая хорошие отношения с Россией, относилась прохладно к приему балтийских государств в ЕС, но, кажется, после приглашения Эстонии к переговорам о расширении ЕС изменила свое отношение к Латвии и Литве,” - заметили в рапорте о расширении ЕС, написанном для правительства Швеции, дипломаты Сверкер Астрем и Магнус Хольм. Некоторые известные политики и аналитики неоднократно подчеркивали, что Эстонию, Латвию и Литву нельзя оставлять за рамками евро-атлантической организации, в “серой зоне”, где Россия может оказать на них большее давление. По словам Астрема и Хольма, Франция явно против планов принятия ряда государств в ЕС в качестве компенсации за оставление их вне пределов НАТО. “Французы особенно против этого, если подобные идеи поддерживают США,” - утверждают шведские дипломаты.

Для Эстонии в контексте ее устремлений в ЕС российский фактор также очень важен. Вступление в ЕС не только непосредственно укрепит безопасность Эстонии и ограничит влияние на нее России. Очень важен и психологический эффект - Эстония окончательно освободится от стереотипа бывшей советско-союзной республики, что, безусловно, весьма позитивно скажется на ее международном имидже. Объединение Эстонии с ЕС придаст инвесторам уверенность в необратимости рыночно-экономических преобразований и существенно снизит риски, связанные с экономической нестабильностью в России. Учитывая заметный дефицит внешнеторгового оборота Эстонии и проистекающую из этого ее зависимость от внешнего мира, последнее очень важно. Кризисы, охватившие в конце 1990-х годов Азию и Латинскую Америку, показали, что быстро притекшие в страну иностранные инвестиции могут оттуда еще быстрее исчезнуть. Объединение с ЕС обеспечит Эстонии рынок капиталов. По оценкам аналитиков, в настоящее время государства-кандидаты на членство в ЕС не должны бояться оттока капиталов, схожего с кризисом в Юго-Восточной Азии, поскольку заложенные в объединении с ЕС перспективы удерживают зарубежных инвесторов на месте.

### **Партнерство вступления**

Опасения, связанные с присоединением к ЕС восточно-европейских стран, уменьшает четкая отслеживаемость процесса расширения. Эстония и другие восточно-европейские государства обещали до вступления в ЕС унифицировать свое законодательство с евросоюзным. Европейская Комиссия и государства-члены ЕС располагают разнообразными возможностями для того, чтобы убедиться, действительно ли государства-кандидаты выполняют свои обещания. Весной 1998 года Эстония и Европейский Союз подписали соглашение о партнерстве вступления (англ. accession partnership). Аналогичные договоры подписаны и с другими государствами, ведущими переговоры об объединении с Евросоюзом: Польшей, Чехией, Словенией, Венгрией и Кипром. Данные договоры дают Европейской Комиссии право контролировать, как страны Восточной Европы проводят внутригосударственную подготовку, необходимую для вступления в ЕС.



Соглашение о партнерстве вступления должно также регламентировать программы помощи ЕС Эстонии.

Кроме всего прочего, программа партнерства вступления предусматривает необходимость интеграции неграждан и улучшения обучения неэстонцев эстонскому языку. Также подчеркивается необходимость обеспечения высоких темпов экономического развития, повышения компетентности административно-управленческого государственного аппарата, проведения пенсионной реформы и т.п. Программа партнерства вступления охватывает очень разные сферы, но приоритетное значение отдается требованиям усиления контролирующих и отслеживающих структур.

В свете соответствующих правовых актов ЕС вполне естественным является требование усиления таможенного и продовольственно-ветеринарного контроля. Повышение эффективности деятельности административно-контролирующих органов предусматривает, помимо многого другого, качественное обучение современным методам работы государственных служащих, прежде всего, в полиции, пограничной службе и судебной системе. При этом основной акцент делается на усиление охраны восточной границы. Под юридическими и внутренними вопросами подразумевается, главным образом, необходимость борьбы с организованной преступностью и коррупцией.

Для ЕС весьма важной проблемой является коррупция в государствах-кандидатах и с целью ее ликвидации (или же по крайней мере нейтрализации ее негативного воздействия) в 1999 году была запущена специальная евросоюзная программа. Брюссель настаивает на усилении внутригосударственного финансового контроля (бюджетный процесс, усиление финансовой дисциплины, отмывка денег, инспекция ценных бумаг и т.п.). В отдельные темы выделяются отслеживание за деятельностью страховых компаний, а также защита окружающей среды, создание независимых органов для защиты частных данных и т.д. Необходимо усилить контроль за ситуацией на рынке рабочей силы и за деятельностью монополий. В тот же ряд можно поставить требование создания сильного и независимого движения по защите прав потребителей, которое поддерживалось бы соответствующими государственными органами.

Частью партнерства вступления являются правительственные программы действий по интеграции в Европейский Союз, которые правительство Эстонии составляет каждую весну-зиму, начиная с 1996 года. В программе действий досконально формулируются задачи в сфере евроинтеграции в текущем году и определяются более общие цели до 2003 года, на который запланировано вступление Эстонии в ЕС.

После саммита Евросоюза, прошедшего в декабре 1999 года в Хельсинки, к переговорам о вступлении в ЕС привлечены двенадцать государств-кандидатов. Но желающих вступить в ЕС еще больше. Руководитель рабочей группы Европейской Комиссии по переговорам о расширении Николаус ван дер Пас еще летом 1999 года заявил, что не следует ожидать скорых переговоров о вступлении в ЕС с балканскими странами, за исключением Словении. "Иной вариант вначале вызвал бы евроэйфорию, которая сменилась бы болью в

средне- и дальнесрочной перспективе,” - отметил он. Поддержка Македонией, Албанией и Хорватией западных государств весной 1999 года в косовском конфликте понудила ЕС в конце того же года рассматривать возможность заключения с ними договоров о сотрудничестве и об ассоциированном членстве. Но до переговоров о вступлении вышеназванных стран в ЕС надо пройти еще очень длинный путь. О своем желании вступить в ЕС говорили также руководители Украины, Молдовы и Грузии. Однако, по словам одного высокопоставленного служащего Европейской Комиссии, данные государства могут надеяться на реализацию своего желания лет через сорок.

## Переговоры

Переговоры по расширению ЕС подразделяются на два этапа. Сначала Брюссель проясняет для себя готовность государств-кандидатов к объединению с ЕС во время периода наблюдения (англ. screening). После этого начинаются уже собственно переговоры. Период наблюдения представляет собой сравнение *acquis* ЕС с законодательствами государств-кандидатов. В ходе переговоров определяются, в частности, доля Эстонии в формировании бюджета ЕС и конкретные формы ее участия в работе институтов ЕС (количество мест в Европарламенте и Комиссии, количество голосов в Совете и т.д.).

В ходе переговоров государства-кандидаты представляют ЕС свои позиции (англ. position papers) по каждой из обсуждаемых в ходе переговоров тем. Государства-члены ЕС делают это только в случае обнаруженного отклонения от *acquis* в странах-кандидатах. В ходе переговоров также проясняются весьма важные вопросы: нужен ли для данного государства-кандидата переходный период для полного введения *acquis* или же правовые нормы ЕС будут введены в полном объеме еще до официального вступления в ЕС.

В середине 1999 года министры иностранных дел ведущих государств-членов ЕС обещали, что срок окончания переговоров о расширении ЕС определит евросоюзный саммит в Хельсинки в декабре 1999 года. Этого однако не произошло. Встреча в верхах в Ницце придала графику расширения ЕС лишь немногим более ясные очертания. Наиболее удачливым государствам-кандидатам была обещана теоретическая возможность вступления в ЕС в 2004 году, то есть раньше, чем официально вступят в силу институциональные изменения в Евросоюзе, о которых договорились в Ницце.

Учитывая время, необходимое для ратификации договоров о вступлении государствами-членами ЕС, переговоры о вступлении должны закончиться за полтора года до официального приема государств-кандидатов в ЕС. До начала процесса ратификации договоров о вступлении государства-члены ЕС должны получить от Европейской Комиссии окончательное подтверждение, что все необходимые для вступления в Евросоюз условия государствами-кандидатами выполнены.

## Переговоры и домашняя подготовка

Результаты переговоров о расширении Европейского Союза в решающей степени зависят от домашней работы, проделанной государствами-кандидатами. По словам Эрkki Лийканена, подведшего итог опыта Финляндии по присоединению к ЕС, процесс объединения с ЕС не является исключительно задачей внешней политики данного государства. Темпы вступления в Евросоюз определяются деятельностью всех министерств.

Принципиальная позиция правительства Эстонии состоит в том, что евросоюзные требования, касающиеся открытости экономики, конкуренции и государственной помощи не должны помешать объединению с ЕС. Не взирая на технические проблемы, Эстония должна быть готова принять законы, гарантирующие свободное движение товаров. Несмотря на слабость отслеживающих структур, Эстония должна обеспечить защиту интеллектуальной собственности и положить конец, например, бизнесу с пиратской видеопродукцией. Дееспособность полицейских структур Эстонии можно доказать, только обеспечив сбор налогов в соответствии с практикой Евросоюза.

Наряду со тщательной домашней подготовкой Эстония намерена в ходе переговоров о вступлении в ЕС оговорить особые для себя условия в сферах, требующих больших материальных расходов. В первую очередь, это касается требований по защите окружающей среды, а также взносов в общеевропейские запасы.

Эстония также хочет получить переходный период для создания продовольственных, прежде всего, зерновых резервов, а также для разработки механизма страхования сбережений, вкладов и инвестиций в соответствии с нормами Европейского Союза.

Домашняя подготовка к объединению с ЕС требует от Эстонии не только перестройки функционирования ряда государственных учреждений и принятия законов, соответствующих требованиям ЕС. Не исключено даже изменение Конституции Эстонской Республики, поскольку право вводить обязательные к исполнению в Эстонии правовые акты перейдет в некоторых сферах от Рийгикогу к институтам ЕС. Если Эстония хочет восстановить свое историческое единство с Европой, то перемены, увы, неизбежны.

*Заявления о вступлении в ЕС*

Великобритания	10.05.1967
Дания	11.05.1967
Ирландия	11.05.1967
Норвегия	21.07.1967
Греция	12.06.1976
Португалия	28.03.1977
Испания	28.07.1977
Турция	14.04.1987
Австрия	17.07.1989
Кипр	04.07.1990
Мальта	16.07.1990
Швеция	01.07.1991
Финляндия	18.03.1992
Швейцария	26.05.1992
Норвегия	25.11.1992
Венгрия	01.04.1994
Польша	08.04.1994
Румыния	15.06.1995
Словакия	22.06.1995
Латвия	27.10.1995
Эстония	28.11.1995
Литва	08.12.1995
Болгария	16.12.1995
Чехия	22.01.1996