

# Ключевые участники

## Европейский союз как один из ведущих международных игроков

М.Л. Энтин

**Энтин Марк Львович** – д. ю. н., профессор кафедры европейского права Московского государственного института (Университета) международных отношений МИД РФ, директор Европейского учебного института при МГИМО(У) МИД РФ

Ключевые слова: Европейский союз, глобальное управление, ведущие международные игроки, право, солидарность, совместное управление

Key words: European Union, global governance, key global players, law, solidarity, co-governance

*В статье представлен авторский взгляд на место и роль Европейского союза в международном пространстве как коллективного, принципиально нового игрока глобального управления. В ходе детального анализа раскрываются отличительные особенности и специфика ЕС как политического института, его внутренняя структура и система внешних связей и механизмов взаимодействия с другими акторами международного пространства. Особое внимание уделено таким характеристикам, как отсутствие территориальных границ и неоднородность суверенных государств, входящих в состав ЕС. Раскрываются факторы, обеспечивающие сплоченность государств-членов ЕС, прежде всего верховенство права, политическая культура солидарности, механизмы совместного управления суверенитетом. Анализируются правовая и институциональная специфика организации внешней деятельности ЕС, а также особенности его позиционирования на международной арене. Дается оценка будущего развития и укрепления влияния ЕС на формирование глобальной повестки дня, глобальное развитие и решение текущих международных проблем.*

### Введение

Европейский союз (ЕС) – совершенно неожиданный, принципиально новый игрок на международной арене. Второго такого нет, и на протяжении всей истории человечества не было. Подходить к нему с обычными мерками некорректно и бессмысленно. Это мало что даст для понимания роли ЕС в международных делах и поведения на международной арене. Однако подавляющее большинство представителей политического и экспертного сообщества до последнего времени именно так и поступали. Результат известен. Мировой фольклор и серьезные исследовательские работы обогатились несколькими крылатыми выражениями и побасенками, отражающими полное непонимание сути явления и нежелание в нем разбираться.

Чаще всего из выступления в выступление, из доклада в доклад кочуют две наиболее популярные шутки. Одна приписывается Г. Киссинджеру. Как принято считать, именно он, в бытность госсекретарем США, настаивал на том, чтобы ему дали один какой-либо номер телефона, по которому он мог бы, в случае кризиса или иной срочной необходимости, связываться с Европейским сообществом (Европейским союзом).

Другая шутка является в большей степени плодом коллективного творчества. Утверждается, что ЕС, давно уже став мировым экономическим гигантом, по-прежнему остается политическим карликом. А проводимая им общая внешняя политика и политика безопасности не является ни общей, ни внешней, ни вообще политикой. Во всех важнейших мировых событиях ЕС оставался на вторых ролях и проявлял бросающуюся в глаза неспособность к действию. Всегда, начиная с Суэцкого кризиса и вплоть до недавних войн на Балканах и Большом Ближнем Востоке.

Все это давно уже не так. Но желания расставаться с приставшими к ЕС уничижающими характеристиками никто не проявляет.

На самом деле странная ситуация, в которой сейчас находится ЕС, описывается, скорее, такой незамысловатой историей. Представьте себе велосипедные гонки, Тур де Франс, Джирга де Италия – не важно. Любой из этапов. От пелотона отрывается несколько наиболее сильных и выносливых гонщиков. До финиша не так далеко. И вдруг один из них (в майке ЕС) чувствует, что сил не осталось. Дыхание сбивается. Ноги ватные. Еще чуть-чуть и он рухнет на дорогу. А велосипедист уверен – то ли видел, то ли знает, – что остальные, украдкой, вытаскивают из карманов и принимают «биостиму-

ляторы». Он их просит: помогите, очень прошу, дайте наркотик. Те, не заставляя себя упрашивать, протягивают ему таблетку. Он ее проглатывает и – о чудо! – через мгновение оживает, начинает крутить педали с удвоенной силой, вырывается вперед и приходит к финишу первым. После награждения сразу же бежит к ним и умоляет дать ему несколько доз про запас. Однако те смеются и отвечают: все дело в психике. Мы тебе «пустышку» дали – плацебо. Она не на мускулы твои подействовала, с ними-то все в порядке, а на мозги.

Пустышкой, которую Брюссель сам для себя придумал на пороге нового тысячелетия, в преддверии плохо подготовленного и поспешного расширения, стал зачем-то ему понадобившийся конституционный процесс. Старожилы ЕС сделали ставку на разработку и принятие Договора, учреждающего Конституцию для Европы (т.е., конечно, для Европейского союза). И просчитались. Он был отвергнут на референдумах во Франции и в Нидерландах. Договор о реформе стал вторым заходом, по необходимости более скромным и заземленным.

Да, реформы ЕС были крайне необходимы, чтобы адаптировать институты к работе в новых условиях, учесть новые реалии, переналадить механизм интеграционного объединения. Но Брюссель возжелал большего. Он уверовал в то, что сможет решить все проблемы одним махом (как в 1950-е гг., когда бросился создавать на песке провалившийся оборонительный и политический союз). ЕС захотел учинить конституционную революцию. Он надумал провозгласить себя постмодернистским супергосударством со всей подобающей атрибутикой, вместо того чтобы действовать не так броско, зато эффективнее. Вместо того чтобы сделать стандартный для себя выбор в пользу политики малых дел и пойти по пути последовательных взаимосвязанных изменений, что у него получается неизмеримо лучше.

Ведь ни в какой глубинной трансформации Европейский союз не нуждается. Он не нуждается ни в перестройке своих основ, ни в изобретении новой философии интеграции, ни в изменении принципов функционирования. Что ему действительно необходимо, так это поменять приоритеты, модернизировать проводимую политику, приспособиться к более жестким и беспощадным правилам глобализации. Иначе говоря, ему пора отставить в сторону демагогию и научиться лучше понимать и защищать свои интересы, а значит, эффективнее пользоваться тем колоссальным потенциалом, которым ЕС обладает.

Европейский союз уже давно превратился в сверхмощное целостное образование. Попытки называть его или сравнивать с супергосударством или империей только запутывают дело. В стремлении конституироваться в них у него также нет никакой нужды. К тому же оно не имеет будущего. ЕС совсем другой, у него нет аналогов, но слабее, аморфнее или беспомощнее он от этого не становится. А вот до самоидентификации ЕС пока далеко, как, впрочем, и до осознания ответственности за выражение общего, глобального, а не своего частного интереса. До них Брюссель еще не дорос. Да и гарантий того, что ему удастся преодолеть сложные внутренние противоречия, выстоять в борьбе за глобальную конкурентоспособность, никто не даст. ЕС предстоит решать проблемы, в корне отличающиеся от проблем других ведущих мировых игроков. И видятся они Брюсселю зачастую в искаженном свете. Смотреть же на себя со стороны у него тоже пока не получается.

Тем не менее такой взгляд со стороны на Европейский союз в качестве одного из ведущих международных игроков сейчас особенно необходим. Поэтому следует шаг за шагом, не спеша проанализировать, в чем заключается специфика ЕС, разобраться в том, каковы юридические основы его функционирования во внешнеэкономической и внешнеполитической сфере, пройтись по основным направлениям его внешней деятельности и внешней политики и заглянуть в завтрашний день этого удивительного интеграционного образования.

## Отличительные особенности и специфика ЕС

Подчеркнем еще раз: Европейский союз – очень странное, непонятное политическое существо. Так он определяет себя сам. Европейский союз соткан из сотен и тысяч противоречий. Ни одну характеристику ЕС нельзя оценивать однозначно негативно или однозначно позитивно. Нужно просто эти черты точно диагностировать.

В то же время следует учитывать, что ЕС имеет сложную внутреннюю организацию. Процесс генерации идей, подготовки, принятия и реализации решений и их пересмотра идет в нем иначе, чем у других ведущих международных игроков, будь то государства или международные организации. Рациональное и иррациональное проявляются по-другому. Многие процессы скрыты от внешнего наблюдения, идут не на тех уровнях управления, где их при-

нято отслеживать, или обусловлены неочевидными факторами.

Это создает проблемы для самого Европейского союза, но ничуть не меньшие проблемы возникают у большинства его партнеров. Полной определенности в том, с кем взаимодействуешь, с кем и о чем договорился, кто и за что несет ответственность, чего можно ожидать в дальнейшем, у них нет. В результате неперенным фактором поведения ЕС на международной арене, особенностью построения его связей с внешним миром и отношений других международных игроков с ЕС становится их вариативность. Действия ЕС и то, как будут строиться отношения с ЕС, предсказывать всегда особенно трудно. В них всегда много странного. Последовательность поведения ЕС на международной арене, не настырность в продвижении своих интересов, а именно последовательность, редко кто может отнести к достоинствам этой организации.

### **ЕС без границ**

Странности начинаются с самого начала, с того, что для всех остальных ведущих международных игроков является совершенно четко заданной константой, – определенности границ и базового значения, придаваемого государственному суверенитету.

Формально Европейский союз состоит из 27 суверенных государств. Все они являются равноправными членами объединения. Их совокупная территория образует единую территорию ЕС. Лица, состоящие в гражданстве государств-членов, являются гражданами ЕС и обладают дополнительными правами, проистекающими из союзного гражданства. Внешние границы государств-членов образуют общую границу ЕС с остальным миром. Внутренние границы по большей части ликвидированы.

Однако не все так просто. Политические и географические границы ЕС нестабильны. В любой момент они могут измениться. С ареалом своего жизненного пространства ЕС так до сих пор и не определился. Куда его может завести внешняя экспансия, остается только гадать. Решение о внешних границах расширения ни Брюсселем, ни столицами «двадцати семи» окончательно не принято. Одни государства хотели бы его продолжить, другие предпочли бы в какой-то момент остановиться. Одни исходят из того, что Евросоюз слишком далеко зашел с интеграцией. Другим хочется еще большего. Сигналы, подаваемые разными силами внутри ЕС, противоречивы.

Так, политика в отношении Балкан давно уже отнесена к разряду внутренней. Поглощение субрегиона является лишь вопросом времени. Оно начнется с Хорватии и не остановится, пока все балканские страны не окажутся внутри объединения. В апреле 2009 г., окончательно закрепляя указанный тренд, заявку на вступление подала Албания.

Но и на Молдавию, Украину, Белоруссию и даже Закавказье ЕС имеет виды. Во всяком случае, Брюссель интенсивно занимается заигрыванием с политическими элитами этих стран, искусно подпитывая их мечты о перспективе членства. В соответствии с Лиссабонским договором любая из них может претендовать на него в случае, если будет удовлетворять политическим и экономическим критериям членства. Забота о достижении этих критериев прописана в политике соседства ЕС и восточного партнерства. Юридическим и географическим критериям, будучи европейскими странами, они изначально соответствуют.

В отношении Турции Рубикон вроде бы перейден. Статус кандидата в члены ей предоставлен. Тем не менее нынешними темпами переговоры о вступлении могут продолжаться еще целую вечность.

Казалось бы, с южным «подбрюшьем» ЕС все ясно. Израилю подавать заявку на вступление отсоветовали. Наиболее развитым странам Северной Африки, рискнувшим на такой шаг или готовившимся к нему, предложили либо отозвать заявку, либо поостыть. Но и здесь не все так просто, имеются нюансы.

ЕС очень старается привязать к себе все Средиземноморье, включая бассейн Черного моря, и навязать ему свои стандарты и ценности. Исторически здесь господствовали бывшие колониальные страны, являющиеся членами ЕС. Их культурное и политическое влияние очень велико. Регион рассматривается ЕС в качестве естественного союзника. Он является его сырьевой базой. С его помощью ЕС «омолаживается», отсюда он насыщается дешевой рабочей силой. Стабильность и ускоренное развитие Средиземноморья ЕС жизненно необходимы.

Всеми этими соображениями проникнуты мотивы последних инициатив ЕС о создании Средиземноморского союза. В принципе, намечаемые им планы можно оценить, конечно, как утопические. Вместе с тем нельзя не видеть их пока еще нереализованный потенциал, ведь ЕС может использовать свои естественные преимущества, которых нет у других ведущих международных игроков. Они заключают-

ся в том, что ему гораздо проще и сподручнее пользоваться широчайшим набором мер интеграционного характера, имеющих в его распоряжении. А это не мало.

Но и кольцом стабильности и добрососедства, которым ЕС усиленно себя окружает, сфера интеграционного объединения не исчерпывается. ЕС пытается проникнуть всюду, куда может дотянуться. И отдельным странам, и группам тяготеющих друг к другу государств, находящимся далеко за его пределами, он предлагает одежды государственно-правового строительства, сшитые по его лекалам, и следование выпестованной им модели социально-экономического развития.

После того как альтернативы, предлагавшейся Советским Союзом, не стало, а США свое мессианство серьезно дискредитировали чрезмерным использованием силы, могло показаться, что будущее за миром «поевропейски». Однако сравнительно недавно у ЕС появился неожиданный и очень прозорливый соперник в соревновании за то, чтобы служить образцом для подражания, а соответственно и в борьбе за рынки, экономическое и политическое влияние. В мягкой силе ЕС стал уступать не Вашингтонскому, с чем он готов был бы примириться, а Шанхайскому консенсусу.

### **Внутренняя неоднородность**

По окончании «холодной войны» ЕС сделал трудный политический выбор в пользу внешней экспансии. Тем самым он фактически на время распрощался с надеждами на углубление интеграции. Брюссель от них не отказывался. Но у него просто не вышло. Он вынужденно пошел по пути экстенсивного развития, отложив более дерзкие планы на потом. Расширение ему многое дало, но и потерял он порядком.

ЕС получил ни с чем не сравнимые политические дивиденды и завоевал благодарность народов, осуществив миссию объединения Европы. Он распространил на Центральную, Восточную и Юго-Восточную Европу пространство индивидуальной свободы, стабильности и процветания. Взамен ЕС получил доступ к колоссальным недооцененным активам (т.е. скупил по дешевке), новое бескрайнее поле безопасного приложения капитала и дешевую, культурно близкую ему квалифицированную рабочую силу. В результате общий рынок стал намного более емким. Население ЕС увеличилось до 450 млн человек. Брюссель сорвал огромный призовой куш.

Но интеграционное объединение лишилось одного из главных достоинств. Оно утратило сплоченность и однородность, вобрав в себя народы с несопоставимым историческим прошлым, непохожими ценностными ориентирами и разными поведенческими установками.

Двадцать семь стран-членов сейчас – это не первоначальные шесть, двенадцать или пятнадцать, как было когда-то. Это совершенно иное политическое и экономическое пространство. Его неизмеримо сложнее обустроить, им тяжело управлять. Государств-членов стало слишком много.

Казалось бы, все страны-члены ЕС должны быть похожими, ведь они принадлежат к единой европейской цивилизации, к единой европейской культуре. Но даже в рамках одной и той же культуры специфика огромна. В интеграционное объединение теперь входят скандинавы со своим северным менталитетом. К нему присоединилась Юго-Восточная Европа, имеющая совершенно иные представления. Оплотом ЕС, как и раньше, является Германия, которая во главу угла неизменно ставит порядок. Она предпочитает более упорядоченные и предсказуемые отношения. Яркость «букета» обеспечивают страны Средиземноморья со своей легендарной экзальтированностью и многовековой историей. «Букет» действительно пестрый. В нем есть все: и бросающиеся в глаза диссонансы, и столь важные для развития богатство и разнообразие культур.

Но это не только разные страны и разные нации. Это и далеко отстоящие друг от друга уровни исторического, экономического и политического развития. Потому что разрыв в уровнях доходов между наиболее богатыми странами Европейского союза и наиболее бедными достигает 35 раз! Столь значительный разрыв является несомненной сложностью для Европейского союза – как согласовать разнонаправленные интересы? как создать единое экономическое пространство, не ломая экономику отдельных стран? где взять столько денег? Хотя, с другой стороны, его можно рассматривать и как преимущество, поскольку в рамках огромного общего рынка, емкость которого определяется миллионами индивидуальных и коллективных потребителей, регионы с разным уровнем развития, ресурсным обеспечением и специализацией могут дополнять друг друга. Умелое использование указанных преимуществ в принципе позволяет заниматься деллокализацией производства, перенаправлением финансовых потоков и поощрением трудовой миграции, не выводя их за пределы

общего экономического пространства. Возможным становится и поиск в рамках этого пространства наиболее оптимальных экономических решений.

Это очевидное неудобство, если выразиться максимально дипломатично, и во внешней сфере. У каждого государства, каждой группы государств в ЕС свои, если и не диаметрально противоположные, как в случае со вторжением в Ирак, то как минимум разнонаправленные интересы. Их далеко не всегда удается или вообще можно свести к общему знаменателю. Испания, например, стремится к тому, чтобы привлекать к сотрудничеству все в большей и большей степени страны Латинской Америки. Финляндии ближе северное измерение. Греция погружена в Балканы. У стран этого субрегиона своя повестка дня. Бывшие метрополии навязывают остальным государствам-членам приоритетное внимание ЕС к делам своих бывших колоний, и т.д.

Входящие в состав ЕС великие державы имеют глобальные амбиции. Они стремятся обеспечить присутствие ЕС повсюду на планете. Они вовлечены в личном качестве во все важнейшие международные процессы. Некоторые из них заседают в Совете Безопасности ООН, другие рвутся туда. Без их участия не обходятся ни наиболее значимые международные форматы сотрудничества и взаимодействия ограниченного состава (как, например, «Группа восьми» и «Группа двадцати»), ни особые структуры, созданные для урегулирования наиболее острых международных конфликтов и проблем. Достаточно в этой связи вспомнить об инициативе ведущей «тройки» ЕС по Ирану и созданном ею специфическом переговорном формате. Напротив, для основной массы государств-членов, и прежде всего стран ЦВЕ и Балтии, безусловным приоритетом является позиционирование ЕС как региональной державы. Они ратуют за более активное вовлечение своих ближних и дальних соседей в деятельность ЕС, их «подтягивание» к интеграционному объединению.

Размежеваний в ЕС по группам интересов – великое множество. Старая Европа готова критиковать США и конкурировать с ними за влияние в мире. Новая Европа выступает энергичным проводником влияния США, что приносит вполне ощутимые дивиденды: опора на США помогает обеспечить больший вес и самостоятельность в делах ЕС. Государства-учредители хотели бы наращивать самостоятельный военный потенциал ЕС и развивать командные структуры. Новички видят в этом, скорее, угрозу. Крупнейшие континентальные

державы пытаются сохранить за своими транснациональными компаниями в сфере энергетики привилегированное положение, подтвердить их лидирующие позиции в мировой экономике и не утратить свободу рук. Государства, зависящие от внешних поставок, при поддержке Европейской комиссии упорно навязывают остальным передачу компетенции в области энергетики на наднациональный уровень. Члены ЕС, модернизировавшие структуру своего хозяйственного комплекса и сделавшие ставку на новую экономику и дерегулирование рынка труда, отстаивают идеи дальнейшей глобализации и либерализации международной торговли. Те страны, значительная часть населения которых занята в традиционных и классических секторах промышленного производства, не возражают, если свобода торговли будет сбалансирована продуманными протекционистскими мерами. Страны-члены ЕС по-разному относятся к проблемам легальной и нелегальной миграции, сепаратизма, международного терроризма, организованной преступности и т.п. За примерами далеко ходить не надо. Их можно приводить до бесконечности. А ведь существует и традиционное размежевание на «евроэнтузиастов» и «евроскептиков», сторонников союза народов и приспешников союза государств, и пр. Таким образом, можно констатировать следующее: разброс интересов и позиций внутри ЕС чрезвычайно велик.

Поэтому по многим внешнеполитическим и внешнеэкономическим вопросам ЕС не в состоянии добиться консенсуса. Он зачастую запаздывает с принятием важных решений или вообще оказывается парализованным. Его позиция плохо артикулирована или носит невнятный характер. Нередко случается так, что караван, состоящий из государств-членов, движется со скоростью медленнее всех бредущего верблюда. Вместо единого голоса раздается ставящий в тупик разнобой голосов. По некоторым пунктам мировой повестки другие ведущие международные игроки мнением ЕС сознательно пренебрегают.

Но существует и обратная сторона медали. Разброс интересов приводит к тому, что ЕС интересуется очень широким спектром проблем и регионов. Он готов проводить активную внешнеполитическую и внешнеэкономическую линию по всем азимутам. Отстаивая и продвигая свои частные приоритеты, отдельные страны ЕС могут опираться на консолидированную мощь всего интеграционного объединения и часто этим пользуются (или даже злоупотребляют). Если же ЕС удастся найти решение, устраивающее все государства-члены, и вы-

работать единый план действий, он, как правило, осуществляет их очень последовательно, бескомпромиссно, не считаясь ни с чем, ставя во главу угла только и исключительно свою собственную выгоду. А добиваться своего ЕС может и числом, и умением, образуя в отношениях с третьими странами и организациями мощнейший «кулак», которому мало кто в состоянии противостоять. Да и координацию действий, и распределение ролей в таких случаях ЕС демонстрирует феноменальные.

Неоднородность ЕС, многообразие и острота пропитывающих его противоречий порождают и другой феномен, который в исследованиях европейского проекта обычно предпочитают замалчивать. Европейская интеграция состоялась во многом только потому, что Западной Европе нужно было противостоять общему врагу. Сталин (от обратного) стал крестным отцом интеграционных процессов на противоположной стороне континента не в меньшей степени, нежели Робер Шуман и Жан Моне. И сейчас идеальным для сплочения ЕС остается поиск внешнего врага. На эту роль Брюссель по очереди пробует то враждебные Европе международные процессы и явления, то отдельные страны, религии и культуры (хотя и утверждает, что ничего подобного не происходит). Одновременно жесткостью и бескомпромиссностью позиции на международной арене Брюссель стремится компенсировать внутреннюю рыхлость и аморфность.

Вместе с тем прием, при котором все государства-члены становятся заложниками общей согласованной линии на международной арене или частных интересов одного из них, или небольшой группы стран, является лишь одним из второстепенных в палитре фундаментальных методов и инструментов консолидации ЕС. Вне связи с ними ЕС в настоящее время невозможно даже представить.

## Факторы сплоченности

В той или иной степени факторами сплоченности государств-членов ЕС выступают принадлежность к одному географическому региону, совместное историческое прошлое, общее культурное наследие, единые политические ценности, близость интересов, расчет на то, что объединение нейтрализует противоречия и усилит международную конкурентоспособность. Вместе с тем сами по себе они не объясняют, почему у стран Западной Европы, к которым сейчас присоединилось большинство остальных европейских народов, получился

интеграционный проект. Они вполне могли бы жить в мире, достатке и согласии, не беря на вооружение новые формы организации совместного существования, чреватые отказом от независимости и самостоятельности и подчинением друг другу. Ведь нигде больше опробованные ими организационные решения не прижились. Определяющими факторами необратимости интеграционного проекта стали сформированный ими особый, ни на что не похожий правовой порядок, качественно новая политическая культура совместного принятия решений и их реализации, совместное управление суверенитетом.

### *Господство правовых установлений*

Европейский союз является одновременно и экстравертом, и интровертом. То есть ЕС очень четко и совершенно целенаправленно отгораживается от остального мира, выстраивая внешние границы по периметру всего объединения и создавая такое правовое пространство, которое регулируется только внутренними инструментами, отличными от международно-правовых.

Соответственно отношения как между государствами-членами, так и с участием субъектов внутреннего права государств-членов регулируются правом ЕС, причем все в большей и большей степени. В случае коллизии национального законодательства и права ЕС применяется только и исключительно последнее. Всеми – национальными административными и судебными органами. Частные лица, физические и юридические, непосредственно на нем строят свои правоотношения.

Разрешение споров по вопросам, отнесенным к компетенции ЕС, структурами, созданными на основе общего международного права, не допускается. Какие международные соглашения имеют на территории ЕС прямое действие и прямое применение, решает сам ЕС. Как государства-члены будут исполнять принятые международные обязательства, отнесенные к ведению интеграционного объединения, также определяет оно само.

Вместе с тем ЕС стремится предложить нормативную базу существования всем своим партнерам, всему остальному миру. Это особенно отчетливо проявилось в 2008–2009 гг., в условиях мирового финансово-экономического кризиса, когда за усиление регулятивной роли права и конвенционных механизмов в мировой экономике, за наведение порядка в деятельности всех финансовых структур выступили,

прежде всего, его государства-члены. Причем они не просто высказались за распространение начал господства права на регулирование финансовых рынков, предполагающее контроль, транспарентность, ответственность и жесткое следование определенным правилам, но и запустили вполне конкретную работу по согласованию соответствующих документов. Брюссель уверен: как раз сейчас и именно на данном направлении надо перехватывать инициативу, тогда подготовленные им проекты национального, наднационального и международного законодательства лягут на стол переговоров и от них никто не сможет отмахнуться.

Практически по всему миру ЕС установил систему взаимоотношений, которые поддерживаются на нормативном уровне. Они описываются соглашениями о таможенном союзе, о зонах свободной торговли, европейскими соглашениями, соглашениями об ассоциации, о стабилизации, о партнерстве и сотрудничестве, об общих и единых пространствах и т.д. Сотрудничество и взаимодействие, осуществляемые на их основе, носят обусловленный характер. Это означает, что получение третьей стороной выгод от сотрудничества и взаимодействия обставляется рядом условий. Суть условий – согласие с теми правилами игры, которые устанавливаются Брюсселем, включая рецепцию утверждаемых им правовых предписаний. Единственной страной, которая не согласилась на обусловленность отношений с Европейским союзом, стала Австралия. Она отказалась включать в соглашение с ЕС стандартную клаузулу, которую ЕС тиражирует в своих двусторонних отношениях. Как выяснилось, на Канберру у Брюсселя рычагов давления оказалось недостаточно. Все остальные взяли на себя обязательства ориентироваться на гармонизацию своего национального законодательства, в той или иной степени, с правом ЕС.

Требуется пояснить, почему для ЕС именно нормативные моменты являются столь важными. Потому что своеобразие интеграционного объединения заключается в его нормативном характере и нормативной природе. ЕС – это не просто экономическое или социально-экономическое сообщество, не просто экономический и валютный союз. ЕС функционирует через право, на основе права, с использованием правовых инструментов. Все политические, экономические и любые другие решения облекаются в нормы права ЕС и реализуются не в силу целесообразности и/или как политические установки, а как нормы права. То есть они наделяются силой закона, и для их

обеспечения задействуется вся мощь правоприменительного аппарата, которым располагают национальные государства.

Через общее право, благодаря ему все разнообразие стран, все столь несхожее географическое, экономическое и политическое пространство цементируется. С особым рвением ЕС заботится о единообразии его применения. Никакого разброда и шатания, присущего международному праву, ЕС себе не позволяет. Для этого он достаточно хорошо оснащен. У него имеются прекрасно зарекомендовавшие себя структуры, процедуры и механизмы. Но главное – наднациональное и национальное право образуют единое целое. Вследствие этого на защите нормы права ЕС стоят национальные субъекты права, интересы которых интеграционное право обслуживает лучше и эффективнее, чем национальное. Интересы же состоят в повседневном пользовании преимуществами общего рынка и всеми теми свободами, на базе которых он создан и функционирует.

Таким образом, ЕС создает условия для того, чтобы все обещания, данные на наднациональном уровне, и достигнутые договоренности реализовывались во внутреннем праве государств-членов. Причем реализовывались во внутреннем праве государств-членов либо совершенно единообразно – этому служит унификация законодательства, либо сходным и сопоставимым образом – в этом состоит смысл его гармонизации. Общее право, разветвленное, эшелонированное, охватывающее все области деятельности, переданные в ведение интеграционного объединения, вполне современное и эффективное, позволяет ЕС решать поставленную перед ним сверхзадачу. С его помощью общий рынок становится чрезвычайно эффективным. Он приносит вполне ощутимые плоды бизнесу, гражданам ЕС и государствам-членам. Важно и то, что накопленный опыт построения общего рынка правовыми методами активно привлекается для формирования аналогов общего рынка в самых разнообразных и перспективных сферах деятельности, от образования до взаимного признания и исполнения судебных решений и всего того, что покрывается понятием пространства свободы, безопасности и законности.

### ***Политическая культура солидарности***

Объяснять то, каким образом интеграционному объединению удастся ослаблять разрывающие его центробежные силы, справляться с неоднородностью, сглаживать внутреннюю кон-

фликтность и столкновения интересов, одной лишь его квалификацией в качестве правового сообщества явно недостаточно. Другим слагаемым успеха является выпестованная им специфическая политическая и правовая культура.

Мало иметь хорошие передовые законы. Важно сделать так, чтобы они соблюдались. Недостаточно сформировать объективные предпосылки для единства действий. Нужно, чтобы единство действий превратилось в повседневную практику. Заложить основы для координации внешнеэкономической деятельности и внешней политики и создать для объединения усилий на данном направлении подходящие организационные рамки – хорошо. Но требуется нечто большее. Это большее – готовность идти на уступки, политическая воля приносить в жертву чему-то большему индивидуальные амбиции и интересы, настрой на то, чтобы неизменно добиваться результата. Одним словом – соответствующая политическая культура.

Такая культура необходима для того, чтобы государства-члены и все системы, которые функционируют в рамках ЕС, исходили из вполне определенного общего набора установок. Этот общий набор установок сводится как минимум к тому, что государства-члены не позволяют своему частному национальному интересу «задавить» общий интерес всех остальных стран, подчиняют его общему интересу, работают на то, чтобы выявить этот общий интерес, артикулировать его и последовательно отстаивать и продвигать. Одновременно они стараются использовать преимущества, которыми располагают отдельные страны и группировки для того, чтобы поставить их на службу общему интересу.

Образцом эффективности в условиях интеграции сочетания высокой индивидуальной и коллективной политической культуры служит то, как «вписались» в ЕС начиная с 1995 г. Швеция, Финляндия и Австрия. До этого Европейское сообщество несколько раз подряд пополнялось экономически более отсталыми странами, только что освободившимися от пут авторитаризма. Северные страны и Австрия были вполне сопоставимы с наиболее передовыми членами интеграционного объединения. Те ценности, которые они исповедовали, ничем от них не отличались. Кроме того, они внесли солидный вклад в экономический потенциал ЕС, и при этом не только не повредили его гомогенности, но и придали интеграционному объединению еще большую устойчивость.

И тем не менее аутсайдеры есть аутсайдеры. У них всегда уходит много времени на

освоение традиций ядра государств, восприятие общих императивов, следование первоначально чуждой им правовой практике. Поэтому, несмотря на высокий стандарт, которому отвечали новобранцы, можно было ожидать, что их приход скажется на дисциплине принятия решений и их качественных характеристиках. Но этого не произошло. ЕС удалось избежать традиционного «нырка», когда на период акклиматизации общий знаменатель, к которому приходят государства-члены в результате согласования занимаемых ими позиций, несколько понижается.

Северные страны сразу же привнесли добавленную стоимость в проводимую ЕС внутреннюю политику и его деятельность на международной арене. Они дали ЕС и миру экологическую повестку, обогатили европейскую модель социально-экономического развития новыми элементами, ввели в мировой оборот понятие устойчивого развития. У остальных членов ЕС были иные предпочтения. Предлагавшееся скандинавами многие первоначально посчитали ненужной дополнительной обузой для национальных производителей, однако в конечном счете северяне настояли на своем. Все остальные государства-члены приняли отстаивавшиеся ими подходы. Защита окружающей среды стала горизонтальным требованием, предъявляемым к любого рода деятельности, осуществляемой ЕС, и его важнейшим внешнеполитическим приоритетом. Согласование общего экономического и внешнеполитического курса ЕС было осуществлено не по нижней отметке, а по максимально высоко установленной планке.

Политическая культура взаимных уступок и компромиссов, при которой за ориентир берется верхняя планка, а не некоторый общий знаменатель, долгое время считалась «фирменным блюдом» ЕС, выгодно отличающим его, в том числе, от топтания на месте, столь характерного для классических международных организаций. Одной из важнейших ее составляющих является формула, согласно которой, если государства-члены заинтересованы в сотрудничестве, они работают вместе, если нет, они не мешают остальным. Механизмов многоскоростной интеграции в учредительных договорах ЕС предусмотрено достаточно. Они активно используются.

Правда, с сожалением приходится констатировать, что за последние годы политическая культура, складывавшаяся в ЕС на протяжении десятилетий, серьезно деградировала. На этапе переговоров о вступлении Новая Ев-

ропа безоговорочно поддерживала Старую во всех начинаниях. Та уверовала, что так будет всегда. Однако по обретении членства в ЕС у Новой Европы прорезался голос. И вдруг выяснилось, что новые члены не со всем согласны в практике интеграционного объединения. Представление о том, что чем-то надо жертвовать ради других, не является для них аксиоматическим. У них свое видение того, как и для чего следовало бы использовать интеграционное объединение. Они не для того сдерживали себя столько лет, чтобы отказываться от своих индивидуалистических планов и ползновений.

Вспомним, насколько более проблематичными стали переговоры о вступлении между ЕС и Турцией после того, как ЕС пополнился Кипром. Не перестает лихорадить отношения между «двадцатью семью» и Россией. А история с принятием Конституционного договора, а затем Договора о реформе вообще надолго запомнится Старой Европе. В обоих случаях Варшава требовала сохранения за собой привилегий, доставшихся ей по Ниццкому договору, бесцеремонно обещая заблокировать утверждение документов и демонстрируя готовность сломать складывавшийся консенсус.

К концу 2009 г. в рамках ЕС сложилась, на наш взгляд, принципиально новая ситуация: инициатива в формулировании идеологических и внешнеполитических установок частично перешла к странам Балтии и Польше и поддерживающим их государствам-членам, которые предложили остальным свое прочтение принципа солидарности и определение того, как подсчитывать складывающийся между странами ЕС баланс интересов. И все же воинственный индивидуализм, методы шантажа и обструкционизма, подчинение большинства мнению меньшинства, принуждение к отказу от разумных и рациональных шагов под предлогом превратно понимаемого лозунга солидарности следует признать временным сбоем в эволюции общей политической культуры ЕС.

Интеграционное объединение всегда было сильно своей позитивной программой. Негативная бесперспективна, с ней можно только еще в большей степени подрастерять мягкую силу и ослабить собственную конкурентоспособность на международной арене. Чем скорее Брюссель откажется двигаться со скоростью медленнее всех бредущего верблюда, тем лучше будет и ЕС, и симпатизирующим ему третьим государствам, пытающимся строить с ним партнерские отношения.

### **Совместное управление суверенитетом**

Еще одним обручем, как бочку стягивающим гетерогенное пространство ЕС, служит передача государствами-членами части своих суверенных полномочий на наднациональный уровень. По логике, уступка суверенитета должна была бы означать, что допускающие ее государства становятся в какой-то степени ущербными. Они перестают быть в полной мере дееспособными на международной арене, лишаются самостоятельности, до определенных пределов утрачивают контроль за внутренней и внешней политикой.

В отношении ЕС такая логика не срабатывает. Передача части суверенных полномочий на наднациональный уровень не обедняет, а обогащает государства-члены. Они уступают частицу суверенитета, а взамен получают десятки частиц, которыми делятся с ними партнеры по интеграционному объединению. В результате получается, что они занимаются совместным управлением множества суверенитетов, что усиливает каждое из государств-членов, открывает перед ним принципиально новые возможности, позволяет использовать для достижения общих и частных целей совокупный потенциал всей интеграционной группировки.

С этой точки зрения главные органы ЕС, называемые его институтами, выступают в качестве менеджеров по управлению делегированными им суверенными полномочиями. От их профессионализма, продуманной и выверенной организации, лидерских качеств, умения формулировать тактические и стратегические цели, способности заменять собой или координировать усилия государств-членов зависят сегодняшний и завтрашний день интеграционного объединения. Их переналадка с учетом потребностей функционирования ЕС в формате трех десятков государств-членов и адаптация к новой, более конкурентной международной среде находятся в фокусе внимания Брюсселя и других столиц уже достаточно давно. Они будут завершены после вступления в силу Лиссабонского договора. Пока используются более фрагментированные паллиативные методы. Они состоят в проведении постепенных, не всегда различных, точечных реформ с использованием рецептов, опробованных Конституционным и Лиссабонским договорами, и восстановлении/формировании адекватных возросшим потребностям политической и правовой культуры и культуры управления.

В результате передачи государствами-членами суверенных полномочий на наднациональный уровень, формирования наднациональных структур управления ими, освоения полученных полномочий и наработки соответствующей практики между разными уровнями управления возникли очень сложные, а порой даже запутанные, вертикальные и горизонтальные симбиотические связи. Поэтому ЕС воспринимается всеми – и внутри, и вовне – как чрезвычайно сложное образование. Однако именно иерархичность, множественность, прочность и в то же время гибкость связей, то, что они взаимно поддерживают и дополняют друг друга, придают интеграционному объединению повышенную устойчивость и достаточный динамизм, а европейскому проекту – необратимый характер.

Одновременно бесконечное многообразие связей, стягивающих интеграционное объединение в тугую клубок, обладает большой внутренней логикой. ЕС наделен четырьмя видами компетенции. Иначе говоря, система взаимоотношений между государствами-членами, государствами-членами и институтами ЕС и собственно между институтами ЕС складывается из нескольких модельных рядов. В тех областях деятельности, где у ЕС исключительная компетенция, государства больше не осуществляют регулятивных функций. Они полностью переданы на наднациональный уровень. В тех областях, где он обладает смешанной компетенцией, государства и ЕС действуют совместно. У государств остаются регулятивные функции. Но они могут ими пользоваться самостоятельно лишь до той поры, пока не договорятся о едином законодательстве. С введением в силу такого законодательства государства утрачивают регулятивные функции и превращаются в своего рода агентов по исполнению общего законодательства. В тех областях, где за ЕС признается всего лишь поддерживающая компетенция, роль Союза сводится к тому, что он помогает государствам-членам в организации многостороннего сотрудничества, оказывает им содействие, но не вмешивается в процесс осуществления регулятивных функций. Наконец, если ЕС доверена параллельная компетенция, он может во всем подменять государства-члены, ни в коей мере не препятствуя им в то же время играть самостоятельную роль и действовать индивидуально. Законодательные механизмы в этом случае не используются. Роль Европейской комиссии оказывается ослабленной, контроль со стороны Суда ЕС не предусмотрен. Фактор политической воли приобретает критический характер – когда у

ЕС исключительная компетенция, негативные последствия конфликта интересов фактически купированы. Значение политической культуры принятия и исполнения решений неизмеримо возрастает.

Параллельная компетенция используется для организации связей в области внешней политики, а также политики безопасности и обороны. Исключительной, смешанной и поддерживающей компетенцией наделено Европейское сообщество. Сотрудничество полицейских и судебных органов в уголовно-правовой сфере строится с использованием инструментария межгосударственного сотрудничества и наднационального управления.

С вступлением в силу Лиссабонского договора горизонтальная структура ЕС, состоящая из трех столь разных опор, уйдет в прошлое. Сотрудничество полицейских и судебных органов утратит свою самобытность. В его отношении будут применяться те же самые регулятивные методы, которые используются для управления общим рынком. А вот особый характер внешней политики и политики безопасности и обороны в основном сохранится. И это несмотря на то, что Европейское сообщество поглотит две другие опоры, будет переименовано в Европейский союз и осуществит правопреемство в отношении самого себя. Так произойдет по существу, по форме все будет выглядеть с точностью до наоборот: Сообщество прекратит свое существование, останется только Союз.

Но важно другое: наднациональная природа интеграционного объединения усилится. Набор связей наднационального характера станет еще более разнообразным. Их удельный вес в общем балансе связей внутри ЕС возрастет. Соответствующим образом будут перестроены и система институтов ЕС, и то, как они работают. Вследствие всех этих целенаправленно реализуемых изменений факторы, выполняющие функции стяжек по отношению к рыхлому гетерогенному пространству ЕС, станут более действенными. ЕС в большей степени сможет выступать в качестве единого целого, в том числе на международной арене.

## Правовые и институциональные перекосы в организации внешней деятельности

Основной слабостью Европейского союза на международной арене, за которую его часто упрекают, считается разобщенность осуществляемой им внешнеэкономической и внешнепо-

литической деятельности. В научной литературе о ЕС такая разобщенность рассматривается как некоторая данность, которая даже не нуждается в подтверждении. Да и политическая элита ЕС видит в ней безусловный минус.

На деле никакой «китайской стены» между тем, что делает ЕС на международной арене во внешнеэкономической и внешнеполитической сфере, нет и быть не может. И эксперты, и политики невольно или намеренно преувеличивают проблему. Суждение о разобщенности является устоявшимся. Никто его под сомнение не ставит. Исследователи привыкли изучать внешнюю деятельность ЕС и его общую внешнюю политику и политику безопасности по отдельности. Две эти сферы отнесены даже к разным специализациям. Политикам, государственным деятелям разных уровней управления и руководству ЕС удобно списывать на разобщенность свое бездействие и провалы на международной арене, ссылаясь на то, что так сложилось исторически. Государства-члены не были готовы в большей степени поступиться своим суверенитетом. Поэтому в прошлом были приняты половинчатые решения. Европейскому союзу отказали в международной правосубъектности. Создавая его, к Европейскому сообществу добавили лишь новые сферы и направления политики, но Сообщество и общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) объединили лишь формально. По существу, ни их сращивания, ни объединения не произошло.

Нонсенс! Сообщество и Союз имеют единую институциональную структуру. Маастрихтским договором Совету ЕС и Европейской комиссии прямо поручено обеспечивать координацию деятельности вне зависимости от того, в какой сфере она осуществляется. Совет по общим вопросам и внешней политике в том же формате, только меняя таблички и каскетки, рассматривает вопросы внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности. На практике отделить их друг от друга просто невозможно.

Приведем несколько примеров. ЕС поднял на щит экологическую проблематику. Она является его визитной карточкой во внешней политике. Он продвигает ее чисто политическими методами – через политические диалоги с третьими странами, в международных организациях. Но основа у экологической внешней политики ЕС сугубо экономическая. Под нее написан Киотский протокол и сформирован принципиально новый глобальный рынок торговли квотами на выбросы.

Или, например, внешняя энергетическая стратегия ЕС. Она носит чрезвычайно политизированный характер, как и отстаиваемая ЕС концепция энергетической безопасности. Во имя энергетической безопасности ЕС принимает экономически необоснованные и чрезвычайно затратные решения о диверсификации поставщиков углеводородов и источников энергии, строительстве обходных и альтернативных трансконтинентальных трубопроводов и т.д. Руководствуется он при этом преимущественно глобальными и политико-стратегическими соображениями. Вместе с тем состоятельность продавливаемым им энергетическим планам придает только то, что под них ЕС пишет новые правила игры (третий газовый пакет), создает общий рынок импорта, производства, транспортировки и сбыта электроэнергии и углеводородов.

Теперь приведем пример из другой области. Перед ЕС стоит проблема борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и незаконной иммиграцией, а равно регулирования миграционных потоков. Она может быть хотя бы частично решена только при условии налаживания широкого и эффективного международного сотрудничества. К такому сотрудничеству ЕС подталкивает все страны, с которыми он развивает взаимодействие в торгово-экономической области и которым оказывает техническое содействие, но только на своих условиях. И увязка прослеживается со всей очевидностью. Более того, она непосредственно прописывается в новом поколении соглашений, заключаемых ЕС с третьими странами. Оказание содействия и предоставление выгод от доступа на емкий и чрезвычайно привлекательный рынок ЕС обуславливается соблюдением требований по ограничению эмиграции в ЕС, изменению законодательства и правоприменительной практики и т.д.

И тем не менее, сетования по поводу того, что внешняя политика и внешнеэкономическая деятельность ЕС могут осуществляться гораздо лучше, что им не хватает координации, нужно что-то менять, что потребность в реформах давно назрела, не лишены оснований. Они связаны с тем, что в области экономики ЕС – это что-то одно, а в области внешней политики – что-то совсем другое. В одной ЕС выступает в качестве Сообщества, в другой – в ипостаси Союза. И пропасть эту трудно преодолеть. Трудно, но возможно, и соответствующие процедуры в ЕС давно и надежно отработаны.

Эта пропасть обусловлена тем, что внешняя политика и внешнеэкономическая деятель-

ность реализуются с использованием принципиально различных методов, процедур и систем управления. Проводя внешнеэкономический курс, ЕС прибегает к коммуитарному инструментарию. Юридической базой его действий служит наднациональное, интеграционное право. Все действия облекаются в форму права. Сам ЕС выступает в качестве интеграционного объединения. Соответственно субъектами права, в котором закрепляется внешнеэкономическая деятельность, наряду с государствами-членами, становятся частные физические и юридические лица. Разница между внешними и внутренними обязательствами стирается.

В том, что касается общей внешней политики и политики безопасности, ситуация другая. Общие принципы, ориентиры, стратегии, позиции, принимаемые ЕС, связывают только государства-члены. Внутригосударственного измерения они не имеют, правом не являются, частных лиц ни к чему не обязывают.

В области ОВПБ приоритет отдан вертикали управления. Главенствуют Европейский Совет и Совет ЕС. Европейской комиссии отведена подчиненная роль, Европарламент имеет совещательный голос, Суд ЕС выведен из игры. Представительство интересов ЕС возложено на председательствующее государство. Ему в помощь придан Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности. По всем основным вопросам, за исключением конкретизации того, о чем уже договорились ранее, решения принимаются в соответствии с принципом единогласия.

Во внешнеэкономической сфере вертикали нет. Решения, как общее правило, принимаются квалифицированным большинством голосов. Движущей силой всего происходящего выступает Европейская комиссия. Позиции Европарламента достаточно сильны, их укрепление идет стремительными темпами. Для контроля за законностью любых действий и соглашений может привлекаться Суд ЕС.

Разница существенная. Но принципиальным моментом, объясняющим ее, остается все же то, что по вопросам внешнеэкономической и, прежде всего, внешнеторговой деятельности государства-члены отдали значительную, хотя и ограниченную часть своих суверенных полномочий в общее пользование. При этом регулятивные функции они в той или иной степени утратили. В определенных случаях – полностью. Механизм здесь следующий. Согласно юридической концепции сопровождения, ЕС обладает вовне всей той компетенцией, которой он обладает внутри и которая ему необходима для

достижения поставленных перед ним целей, в частности, связанных с созданием и обеспечением функционирования общего рынка. В областях, отнесенных к сфере исключительной компетенции ЕС, и тогда, когда по вопросам, покрываемым смешанной компетенцией, уже введено в действие общее наднациональное законодательство, оно обладает преимущественной силой и запрещает государствам-членам по отдельности принимать конкурирующие регулятивные акты. В тех случаях, когда это уже произошло, ЕС получает возможность не просто действовать и действовать наряду с государствами-членами, но и заменять.

В области внешней политики этого не происходит. Здесь исключительной компетенции нет и быть не может. В сфере ОВПБ государства наделили ЕС чуть ли не ничем не ограниченными полномочиями, но при этом своих не утратили. Отдавать их не стали. На международной арене они по-прежнему играют вполне самостоятельную роль и действуют параллельно и наряду с ЕС. Поэтому получается, что государства-члены сохраняют все свои полномочия, и одновременно этими полномочиями обладают и институты ЕС. Императивом и для государств-членов, и для институтов ЕС становится объединение усилий. ОВПБ осуществляется методом координации, который в принципе исключает подчинение одних государств другим или наднациональному уровню управления.

Отличия в регулировании и организации внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности создают для ЕС и государств-членов массу сложностей. На каждом шагу они сталкиваются с проблемой выбора оптимального решения. Проиллюстрируем, в чем она заключается. Предположим, ЕС вырабатывает политику в отношении страны «Х», расположенной где-то в тропической Африке. Страна только что пережила гражданскую или межэтническую войну, поэтому переполнена оружием. Чтобы вернуть ее к мирной жизни, ЕС планирует скупить оружие у частных лиц и уничтожить его. Подобный метод доказал свою состоятельность. С большим или меньшим успехом он уже опробовался в других местах. С соответствующими инициативами выступают Европейская комиссия и группа государств-членов. Только Европейская комиссия предлагает сделать это в рамках программы оказания технической помощи. Группа государств настаивает на том, чтобы акция проводилась под эгидой ОВПБ. Разница состоит в следующем: если выбор делается в пользу оказания технической

помощи, деньги расходуются из регулярного бюджета ЕС. Решение принимается большинством голосов. Все функции по его исполнению концентрируются в руках наднациональных институтов. Если группе государств-членов удастся навязать остальным свой подход, решение принимается (или не принимается) в соответствии с требованием единогласия. Деньги на его реализацию приходится искать. Полный контроль над ситуацией остается за Советом ЕС и заинтересованными государствами.

Таким образом, получается, что речь идет не о том, что делать, и даже не о том, как делать, а о распределении влияния внутри ЕС. Казалось бы, это сугубо технические моменты, но для ЕС они чрезвычайно важны. От них зависят внутренняя состоятельность интеграционного объединения, его способность сглаживать конфликты интересов и превращать извечную проблему примирения суверенитетов из фактора слабости в фактор силы.

## Позиционирование ЕС на международной арене

За теми или иными политическими и внешнеэкономическими решениями, тактическими ходами и выбором стратегии всегда стоят определенные политические силы. ЕС их микширует. Он претендует на безымянность и анонимность и выдает свою позицию за отражающую общий интерес. На деле всегда есть те, причем чаще всего негосударственные игроки, которым позиция, отстаиваемая Брюсселем, или предпринимаемые им действия, более выгодны. Иногда их легче угадать, иногда сложнее. Однако они всегда есть.

Вместе с тем определенный набор внешнеэкономических и внешнеполитических приоритетов ЕС имеет статутный характер. Они прописаны в его учредительных договорах. К их числу относятся защита и продвижение интересов ЕС как единого целого, распространение общих ценностей ЕС в мире и достижение некоторого стандартного перечня целей, начиная от утверждения мирных отношений в соответствии с уставными принципами ООН и вплоть до всеобщего процветания и справедливого международного порядка.

В предметном плане во главу угла внешней деятельности ЕС ранее всегда ставил снятие всех и всяческих барьеров, препятствующих свободной международной торговле, и свободу конкуренции. На практике ЕС неизменно проводил достаточно нюансированную и прагматичную политику. Он активно субсидировал

своих товаропроизводителей, особенно в сфере сельского хозяйства. Пытался привязать к себе развивающиеся страны внешнеэкономическими методами. Когда считал это целесообразным, не гнушался закрывать свой внутренний рынок. В последнее время поддержал систему мер, ставящих внешние инвестиции в стратегические отрасли под жесткий национальный контроль. В Лиссабонском договоре, по инициативе президента Франции Николя Саркози, ЕС и вовсе вычеркнул свободу конкуренции из перечня преследуемых им целей. Тем самым акцент был сделан главным образом на том, чтобы иметь свободный доступ на рынки третьих стран, сохраняя за собой свободу рук в деле защиты собственного рынка от нежелательных конкурентов.

В 1990-х гг. главным внешнеэкономическим лозунгом ЕС было провозглашено устойчивое развитие. Брюссель сделал все от него зависящее для того, чтобы он закрепился в мировой повестке и нашел отражение в наиболее важных документах универсальных международных форумов и организаций. Под знаменем устойчивого развития ЕС сумел занять лидирующие позиции на всех международных переговорах по экономической проблематике. Избранная им модель социально-экономического развития была дополнена стандартами качества экономического роста, подразумевающими одновременное ослабление нагрузки на окружающую среду. И в тактическом, и в стратегическом плане устойчивое развитие рассматривается Брюсселем как одно из важнейших конкурентных преимуществ. В последние годы экология стала трактоваться ЕС расширительно. Все имеющиеся в наличии силы Брюссель бросил на организацию максимально широкого международного фронта борьбы с потеплением климата.

Еще одним направлением, на котором ЕС позиционирует себя в качестве мирового лидера, является помощь развитию. ЕС относится к числу крупнейших мировых доноров. Он выделяет на эти цели до 20% от совокупного вклада своих государств-членов в программы помощи развитию. Но на практике его роль еще более значима, поскольку в большинстве случаев ЕС выступает не индивидуально, а в качестве координатора. Предоставляемая им помощь и оказываемое техническое содействие носят обусловленный характер. В последние годы условия, выставляемые получателям помощи, начали меняться. Брюссель исходит из того, что внешнее содействие в состоянии помочь только тогда, когда получатели помощи сами

стремятся помочь себе. Но насколько эффективно расходуются получаемые средства, судить трудно. Разброс мнений на этот счет очень большой. Единственное, в чем можно быть уверенным, так это в том, что Брюссель с растущей ревностью и негодованием следит за тем, насколько мощно продвигает свои интересы в развивающихся странах с опорой на помощь развитию Китай.

В том, что касается политической повестки, повышенное внимание ЕС уделяет в первую очередь нераспространению оружия массового поражения (ОМП) и урегулированию локальных и региональных конфликтов. Индию и Пакистан ЕС упустил точно так же, как и США. Правда, в отличие от последних, европейцы были просто не в состоянии пресечь ядерные амбиции азиатских гигантов. Сейчас Брюссель наращивает усилия с тем, чтобы не допустить дальнейшего расползания ОМП и ракетных технологий. Он входит во все основные переговорные форматы, активно работает с Ираном, внимательно следит за происходящим в Северной Корее. Кроме того, ЕС подготовил эшелонированные предложения по совершенствованию режима ДНЯО, однако в области ядерного оружия игроком первой величины ЕС не является. Да и входящие в его состав члены ядерного клуба не чураются действовать в обход ЕС.

Гораздо лучше получается у ЕС гасить локальные конфликты. Им проведено уже больше дюжины гражданско-военных операций на разных континентах. Все они, несмотря на то, что задействовались весьма ограниченные силы, увенчались успехом. В результате ЕС и государствами-членами накоплен уникальный опыт. Отработаны процедуры, схемы взаимодействия, логистика и программно-целевые методы. Особенно хорошо получается у ЕС проводить в пострадавших странах постконфликтную реабилитацию. И дело не только в том, что Брюссель выделяет на это внушительные суммы. Он достаточно четко представляет, что нужно делать для того, чтобы власти в центре и на местах начали работать в нормальном, приемлемом для Запада ключе. Очень бы хотелось ЕС перенести свой опыт и на постсоветское пространство. Не без влияния стран Новой Европы Брюссель все настойчивее ставит вопрос о своем подключении к действующим форматам урегулирования. В Грузию он уже пришел и, скорее всего, останется там надолго.

Хуже обстоят дела у ЕС с крупными региональными конфликтами. В экономическом плане он делает на Ближнем Востоке очень много: входит в «ближневосточный квартет», имеет привилегированные отношения и с Израилем, и

с арабскими странами, выдвигает внешнеполитические инициативы, ведет секретные переговоры. И тем не менее, признав безоговорочное лидерство США, вынужденно остается повсюду на вторых ролях. Более того, за произошедшее в Ираке ЕС несет вместе с США солидарную ответственность. В тяжелейшее испытание и для него, и для НАТО превращается обеспечение мирной жизни в Афганистане. От того, как ЕС справится с этой задачей, во многом будет зависеть и его имидж как ведущего международного игрока, и авторитет в мировых делах.

Коротко остановимся на географическом срезе внешнеэкономической и внешнеполитической иерархии приоритетов деятельности ЕС, с учетом того, что о значении Средиземноморского измерения, восточном партнерстве и политике соседства уже упоминалось ранее.

Основным партнером Европейского союза являются, конечно же, США. Для ЕС это приоритет номер один. США не только стратегический партнер, но и единственный по-настоящему надежный реальный союзник. Формально союзнические отношения скреплены Североатлантическим договором. Из двусторонних документов можно упомянуть Трансатлантическую хартию. Но по большому счету в договорном закреплении своих особых отношений ни ЕС, ни США не нуждаются. Его заменяют массивные взаимные инвестиции, сращивание хозяйственных комплексов, гигантские объемы торговли, общие интересы, военное присутствие США в Европе, гомологический характер правовых порядков.

Тем не менее, когда последний раз Германия была на капитанском мостике, ЕС выдвинул инициативу создания общего североатлантического рынка. Были модернизированы структуры, обслуживающие процедуры взаимных консультаций, запущены секторальные диалоги. После прихода в Белый дом в 2009 г. Барака Обамы в ЕС заговорили о целесообразности разработки и заключения с США широкоформатного договора и создания разветвленного институализированного механизма управления взаимодействием.

Вряд ли подобные идеи будут реализованы. США считают для себя невыгодным выстраивать отношения со странами ЕС, как с единым блоком. Их вполне устраивает то, как они все организовали в НАТО. Там все страны ЕС представлены в индивидуальном качестве. ЕС как группа государств не конституирована. США имеют возможность работать с каждым из государств-членов по отдельности. И это у них, принимая во внимание разные весовые категории, получается вполне эффективно.

Отношения между ЕС и США, конечно же, далеки от безоблачных. О регулярных торговых войнах можно даже не упоминать. Европейский союз не устраивает финансовая политика, проводившаяся США в последние десятилетия. Брюссель крайне недоволен склонностью Вашингтона к неоправданному применению военной силы в международных делах, ему претит односторонний подход, регулярно демонстрируемый США, к решению самых разнообразных вопросов и нежелание с ним советоваться. У ЕС к Вашингтону весьма длинный список весомых претензий. Он хотел бы, чтобы США присоединились к Киотскому протоколу, ратифицировали Римский статут Международного уголовного суда, отменили смертную казнь и т.д. Двусторонний договор нужен ЕС для того, чтобы ввести отношения в нормативное поле, в котором он гораздо лучше ориентируется, наложить на самоволие США многочисленные ограничения и придать двусторонним экономическим связям большую эффективность. Но и у США к ЕС масса претензий. Главное – американцы считают европейцев неженками и белоручками, чурающимися грязной работы по наведению в мире должного порядка и стремящимися отсидеться за их спиной. Однако каким бы ни был психологический фон, у самого тесного союза между ЕС и США нет альтернативы. Этим, в том числе, объясняется экзальтированная «обамания», охватившая граждан ЕС после смены в США президентской администрации.

На втором месте в системе отношений между Европейским союзом и внешним миром с недавних пор уверенно обосновался Китай. Товарооборот между ЕС и Китаем в докризисный период вырос до 400 млрд евро. Правда, он складывается очень неравномерно. Дефицит платежного баланса ЕС в торговле с Китаем удерживается на уровне 150 млрд евро. Но в ЕС уверены: Китай – это необыкновенные возможности, чрезвычайно перспективный рынок, с ним надо выстраивать прочное и долгосрочное сотрудничество.

Но Китай для ЕС очень непростой партнер. Какую в его отношении проводить политику, в ЕС не знают. Единства между государствами-членами на этот счет нет. Более того, часть из них фактически отстранена от участия в ее формировании. Политическую повестку дня определяют тяжеловесы ЕС, остальные вынуждены под нее подстраиваться. Экономическая заинтересованность в расширении связей с Китаем у стран-членов ЕС слишком разная, и различия в позициях этим не исчерпываются. Китай по существу бросает вызов европейской модели

социально-экономического развития. Он вынуждает государства-члены быстрее адаптироваться к меняющимся условиям конкуренции на международной арене. Однако получается это у них далеко не одинаково. При этом одна группа государств-членов (во главе с Великобританией) предлагает закрывать устаревшие производства, ориентироваться исключительно на высокие технологии и не бояться китайского экспорта, считая, что надо бежать по технологической лестнице все дальше вверх, чтобы Китай не догнал и не перегнал и, не останавливаясь на достигнутом, всемерно форсировать технологическое развитие. А об отказе от либерализации международной торговли не может быть и речи. Других (например, Италию и Германию) страшит массовая безработица в традиционных секторах экономики. Они объясняют остальным, что структура хозяйственного комплекса будет достаточно рациональной и устойчивой, только если сохранять и поддерживать все отрасли – не только высокие технологии, но и трудоемкие производства и производства с относительно низкой и средней добавленной стоимостью. Нельзя превращать Китай в единственную мировую фабрику. Такой фабрикой должен оставаться и ЕС.

Довольно странное складывается впечатление, если обратить внимание на то, насколько рьяно ЕС обхаживает Китай, и как последний реагирует в ответ. По поводу политики на китайском направлении Европейская комиссия за последние двадцать лет выпустила чуть ли не десяток сообщений. Она без устали предлагала государствам-членам и институтам ЕС вносить в свой курс на китайском направлении новые и новые уточнения, диверсифицировать и углублять связи, разнообразить используемый инструментарий взаимоотношений. Китай снизошел до официального формулирования своей политики в отношении ЕС с большим опозданием. Да и на предложение Брюсселя подвести под стремительно расширяющиеся связи большой базовый договор Пекин откликнулся не сразу. Выходит, что именно ЕС добивался от Китая установления тесных политических связей и институционализации двусторонних отношений, особенно после того, как США нормализовали отношения с Пекином и договорились о регулярных политических консультациях.

Общая канва межгосударственного взаимодействия сейчас следующая: существует иерархия контактов, политический диалог на всех уровнях, порядка двадцати секторальных групп, охватывающих все основные обла-

сти экономического и политического сотрудничества, начиная от защиты индустриальной собственности и заканчивая вопросами прав человека. ЕС и Китай работают над базовым соглашением о стратегическом партнерстве. Согласование идет уже несколько лет. Этот документ должен прийти на смену традиционному соглашению о сотрудничестве и товарообороте. Но тональность общения между ЕС и Китаем стремительно меняется. В экономических вопросах, особенно связанных с защитой интеллектуальной собственности и доступом на рынки, Брюссель пытается занимать все более жесткие позиции, однако ощутимых результатов пока не добился. Чтобы хоть как-то обосновать сохранение эмбарго на поставки военной техники, введенное уже очень давно и в совершенно других условиях, он упорно продвигает в повестку вопросы автономии Тибета и проблематику прав человека.

Таким образом, получается, что ЕС больше всего дорожит отношениями именно с этими двумя державами – США и Китаем. В официальных документах Брюссель причисляет к своим стратегическим партнерам также и Японию, Индию и Россию, но объем отношений с ними у него намного меньше.

Очень широкая повестка взаимодействия у ЕС со странами Азии, Африки и Карибского бассейна. ЕС стремится привязать их к себе политически и экономически и внедрить в этих странах свою модель социально-экономического развития и государственно-правового строительства. ЕС на регулярной основе обновляет с ними соглашения об ассоциации, делая их все более насыщенными и всеобъемлющими. Соглашения асимметричны. Они дают развивающимся странам преференциальный режим, доступ на общий рынок интеграционного объединения, статус получателя технического содействия, возможности подключения к осуществляемым ЕС политикам, программам и проектам.

Но не в меньшей степени они выгодны самому ЕС и его государствам-членам. В них закрепляется ситуация, при которой Брюссель как бы помогает всему остальному миру. Он берет на себя «тяжелую миссию» по включению развивающихся стран в мировую экономику и обучению их азам демократии и правового государства, работает вместе с ними над преодолением бедности, совершенствованием государственного управления, модернизацией законодательства и правоприменительной практики, искоренением коррупции и т.д.

Данное направление внешней политики и внешнеэкономической деятельности и введенные установки появились не на пустом месте. Они являются трансформированным ЕС колониальным наследием создавших его или вошедших в него бывших метрополий – Бельгии, Великобритании, Испании, Италии, Нидерландов, Португалии, Франции – большого числа ведущих стран ЕС. Для них было крайне важно, вливаясь в ЕС, не растерять свое влияние в бывших колониях и одновременно переложить на ЕС ответственность за их развитие. Удивительно, насколько удачно у ЕС это получилось. Все в мире убеждены, что вина за политику колониализма и неоколониализма лежит исключительно на бывших метрополиях. ЕС к ней никакого отношения не имеет. А поскольку в большинстве случаев бывшие метрополии сейчас действуют не самостоятельно, а через ЕС, тяжелый груз прошлого в их взаимоотношениях с бывшими колониями, включая противоречия, связанные с экономическими претензиями за разграбление богатств и уничтожение туземного населения, снимается. Легитимность же их присутствия в них и влияния сохраняется.

Политические диалоги, экономическое взаимодействие и институализированное сотрудничество с развивающимся миром превращают ЕС в полной мере в глобальную державу. Но внешнюю экспансию он осуществляет сугубо на региональной основе, по географическому признаку, а не по зонам или интересам. Прежде всего ЕС заботит обустройство окружающих его территорий и установление над ними эффективного контроля или, если пользоваться политически корректным языком ЕС, создание пояса добрососедства и распространение на него выгод и преимуществ интеграции. До недавнего времени безусловными приоритетами в этом отношении у Брюсселя были Средиземноморский бассейн, Северная Африка и Ближний Восток. После расширения растущее внимание уделяется восточноевропейским странам, СНГ, закавказским государствам и даже Средней Азии.

С чем связаны подобные тенденции в эволюции внешней политики и внешнеэкономической деятельности ЕС, вполне понятно. С передвижением границ ЕС на восток его ядро задумалось о новых векторах экспансии. Для ее проведения появились новые возможности. Но этим дело не ограничивается. Ее стали лоббировать оказавшиеся в ЕС страны ЦВЕ и ЮВЕ, причем все более и более настойчиво и безапелляционно. Они крайне заинтересованы в том, чтобы поставить себе на службу

в отношениях с третьими странами, с которыми у них есть общие границы, экономическое и политическое могущество интеграционного объединения. И в этом плане солидарность, возведенная на пьедестал всем предыдущим развитием ЕС, начинает играть неожиданными гранями.

В результате восточная политика ЕС неминуемо вступает в противоречие с интересами России. За период с 2003 по 2009 г. двусторонние противоречия достигли максимума. Брокерская роль, сыгранная Парижем и Брюсселем в августе – сентябре 2008 г. в согласовании условий прекращения огня после нападения вооруженных сил Грузии на Южную Осетию и российских миротворцев, их ничуть не ослабила. Она лишь обнажила то, что ощущалось на интуитивном уровне уже давно: созданные сторонами механизмы управления партнерством и сотрудничеством не работают. Они вертятся вхолостую, постоянно дают сбой. Их надо заменять или переналаживать. Вести дела, как в прошлом, не получится, да и не следует, потому что бесперспективно. Вряд ли возможно, подрывая позиции партнера всюду, где это получается, и всячески демонизируя страну, свято верить в то, что проводишь в ее отношении дружественную политику и убеждать в этом ее политическую элиту. От подобного политического курса, не важно, артикулирован он или нет, давно пора было отказаться. Как и от запущенной в конце 1980-х гг. концепции концентрических кругов Жака Делора – ущерб, который она нанесла отношениям между ЕС и Россией, трудно переоценить. В соответствии с ней в центр мирового порядка ставится ядро Европейского союза. Все остальные страны воспринимаются как опоясывающие ЕС концентрические круги и ранжируются в зависимости от своего местоположения в них. За ядром следует периферия ЕС, какой она была до недавнего скачкообразного расширения интеграционного объединения. Затем – кольцо соседних стран по внешней границе ЕС. Далее – все остальные. Данный подход на протяжении почти двух десятилетий предопределял то, что политика в отношении России формулировалась и проводилась ЕС и его государствами-членами по остаточному принципу. В настоящее время Брюссель и Москва пожинают ее плоды. От изменения такой парадигмы выиграют обе стороны, ведь потенциал партнерства и сотрудничества между ЕС и Россией практически безбрежен. Остается надеяться на то, что ведущиеся переговоры по новому базовому соглашению между ними проложат путь к его реализации.

## Взгляд в будущее

Уже сейчас Европейский союз оказывает огромное влияние на формирование глобальной повестки дня, глобальное развитие и решение текущих международных проблем. Это видно на примере экологической проблематики, выдвижения в разряд мировых приоритетов устойчивого развития и борьбы с потеплением климата. Однако ряд внешнеполитических провалов Брюсселя (война на Балканах, неспособность предотвратить системные случаи геноцида в Африке, внутренний кризис по поводу Ирака) оставил очень тяжело переживаемую им психологическую травму. Политическая элита ЕС и государств-членов убеждена в том, что деятельность ЕС на международной арене могла бы быть намного более наступательной и эффективной.

Вина за то, что политический вес ЕС в международных делах намного меньше, нежели его совокупная экономическая мощь, возлагается на плохое управление внешними делами ЕС, разобщенность структур, недостаточную преемственность и чрезмерную децентрализацию. На самом деле это не так или не совсем так. Причины кроются не в технике формирования и управления внешними делами. Они происходят из объективного столкновения интересов между государствами-членами в столь деликатной области, как внешняя политика, и связаны с параллелизмом деятельности ЕС и государств-членов в области внешней политики, неопределенностью ситуации с передачей на наднациональный уровень суверенных полномочий в данной сфере. В обозримой перспективе эту неопределенность не удастся преодолеть, противоречия останутся. Но устранять недостатки в формировании и осуществлении внешнеполитического и внешнеэкономического курса Брюссель намерен за счет совершенствования технологии ведения внешних дел.

Все продуманные ЕС рецепты повышения своей международной конкурентоспособности и усиления позиций на международной арене были подробно прописаны в Конституционном договоре. После того как затея с его принятием окончательно провалилась, все они благополучно переключались в Договор о реформе. В своих основных чертах они сводятся к следующему.

Европейский союз получает постоянное председательство. Сейчас оно меняется каждые полгода на ротационной основе. В результате, считают в Брюсселе, интеграционное объединение бросает то вверх, то вниз. Одни

государства справляются с председательством блестяще, другие терпят фиаско. Одни котируются на международной арене, другие действительно превращают ЕС в политического карлика. Причем это не связано с величиной или мощностью председательствующего государства. Так, образцом для подражания признано недавнее председательство Франции. При президенте Николя Саркози Парижу и Брюсселю удалось захватить лидерство в урегулировании конфликта в Закавказье в августе – сентябре 2008 г., уверенно противостоять первой волне мирового финансового и экономического кризиса, провести в жизнь много важных инициатив. По своему влиянию в мире Италия не намного уступает Франции. Однако итальянское председательство было расценено большинством наблюдателей как крайне неудачное и непродуктивное.

Но это, по мнению Брюсселя, только одна сторона проблемы. Другая заключается в том, что у всех стран ЕС различное видение того внешнеэкономического и внешнеполитического курса, который должен осуществлять Европейский союз. У них разные амбиции и разные приоритеты, поэтому ЕС «качает» из стороны в сторону. Он принимается за решение то одних проблем, то других. Каждые полгода (сейчас полтора года в связи с введением практики согласования приоритетов тремя последующими председательствами) в разряд краеугольных выдвигаются такие проблемы, которые в последующий период оказываются без должного внимания или вообще отодвигаются на периферию деятельности ЕС. Иногда возникает ситуация, когда ЕС не знает, как быть с поддержанными ранее инициативами. Предполагается, что постоянное председательство обеспечит преемственность внешнеполитического и внешнеэкономического курса, избавит ЕС от выдвигания скоропалительных необдуманных инициатив, позволит придать внешней деятельности ЕС большую респектабельность. Может быть, именно постоянному председателю доверят высказываться от имени всего интеграционного объединения. Так это или не так покажет практика, потому что у постоянного председателя будет чрезвычайно сильный конкурент.

Таким конкурентом вольно или невольно станет министр иностранных дел Европейского союза. Чтобы не возбуждать дополнительные страсти, эта должность названа в Договоре о реформе как бы по-старому. Вместо министра иностранных дел в нем фигурирует Высокий представитель. Но сути дела это не меняет. В его руках концентрируются огром-

ные полномочия. Сохраняя статус высшего должностного лица ЕС по формированию и осуществлению внешней политики, он становится одновременно заместителем председателя Европейской комиссии, принимая на себя функции нынешнего комиссара ЕС по внешним делам. По замыслу авторов Конституционного договора и Договора о реформе концентрация полномочий в его руках позволит снять проблему разобщенности в осуществлении внешней политики и внешнеэкономической деятельности. И тем, и другим Высокий представитель будет заниматься одновременно. В результате международная деятельность ЕС, как предполагается, наконец-то обретет требуемую цельность. Достижение политических целей будет обеспечиваться экономическими рычагами. В свою очередь, экономические интересы ЕС будут продвигаться с использованием всей совокупности политических методов.

Еще одно преимущество такого решения заключается в том, что Высокий представитель превратится в реальное связующее звено между двумя ведущими институтами Европейского союза – Советом ЕС и Европейской комиссией. На внешнем направлении они заработают гораздо более продуманно и слаженно. Плюс к этому планирование и осуществление внешней политики сможет опереться на колоссальный экспертный потенциал, которым обладает Европейская комиссия и который используется только на внешнеэкономическом направлении деятельности ЕС. Одно только то, что все делегации Европейской комиссии будут поставлены под начало Высокого представителя, дает представление о том качественном скачке, который теоретически может произойти в организации деятельности ЕС на международном направлении.

Вступление в силу Лиссабонского договора откроет перед ЕС принципиально новые возможности в усилении внешней политики и внешнеэкономической деятельности силовым компонентом. Создание европейской армии он, правда, не предусматривает, но формировать на его базе современные мобильные военные формирования, прекрасно подготовленные и оснащенные военной техникой, для использования в любых регионах планеты станет намного проще. К тому же у государств-членов появится возможность продвигать в рамках ЕС структурированное сотрудничество. Это означает, что те из них, которые могут и желают идти по пути военной интеграции гораздо дальше, чем сейчас, смогут это делать беспрепятственно.

Изменений, предусматриваемых Лиссабонским договором, много. Они чрезвычайно существенны. Однозначную оценку им пока давать рано. Сложно предсказать, как они повлияют на позиционирование ЕС на международной арене. Вместе с тем не возникает сомнений в том, что в области внешней политики ЕС станет во многом другим образованием –

гораздо более уверенным в себе, жестким и амбициозным. Вслед за переналадкой отношений между ЕС и государствами-членами и внутри ЕС на этом направлении придет время переосмысливать всю внешнюю деятельность интеграционного объединения, переписывать ее под существенно возрастающие возможности Европейского союза.