



**РУССКИЙ VENÄLÄINEN  
КУЛЬТУРНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ KULTTUURIDEMOKRAATTINEN  
СОЮЗ р.о. LIITTO r.y.**

Издательский проект  
Русского Культурно-Демократического Союза р.о.  
при финансовой поддержке Министерства иностранных дел  
Финляндии.

Venäläinen Kulttuuridemokraattinen liitto ry:n julkaisu, joka on  
toteutettu Suomen ulkoasiainministeriön taloudellisella tuella.

Сойли Семкина

Хельсинки  
2011



## Содержание

Немного истории	5
Какая польза от ЕС	9
Кризисы развивают	12
Гражданин Европы или гражданин страны	18
Европейский кризис испытал союз на прочность	22
Лиссабонский договор – шаг к федеративному государству	32
Европарламентарий Риикка Маннер: Парламент приобрел больше власти	41
Профсоюзы национальные – рабочая сила европейская	44
Иностранцы свои и чужие	50
В правовой системе большие изменения	54
Кто в ЕС последний? Я за вами!	60
ЕС и Россия	67
Хорошая политика в плохую погоду	72

Текст и дизайн: Соили Семкина

Teksti ja ulkoasu: Soili Semkina



## ЕС сегодня

Что такое Европейский союз сегодня? Надгосударственная надстройка, которая произвольно вмешивается в дела суверенных государств или союз доброй воли, организация, объединяющая Европу для решения общих задач? Бюрократическая система, которая просчитывает, сколько капель дождя за секунду орошает осенью европейскую землю или действенная структура, которая решает реальные проблемы? Правильно ли мы сделали, присоединившись к ЕС, и что нам это дало? Эти и другие вопросы продолжают задавать граждане и Финляндии, которая стала членом сообщества 15 лет назад, и тех стран, которые вступили в ЕС совсем недавно.

Многие упреки, например, обвинения в неповоротливости и бюрократизме обоснованы, но утверждать, что ЕС не делает ничего, кроме высчитывания потенциальной длины огурцов в условиях Финляндии, Испании и т.п., неправильно. Прошедшие после выборов в Европарламент годы были полны для Европы и для всего мира реальных больших событий, в решении которых Европейский Союз сыграл огромную роль.

Вступил в силу продукт долгой работы в Европейском союзе – Лиссабонский договор, который обновил структуры союза и усилил эффективность механизмов принятия решений, сделал шаг в сторону укрепления федеративности в Европейском сообществе. Без усиления федеративности, без расширения интеграции из экономики в другие области – право и внутренние дела, экологию, профсоюзную деятельность, пенсионное обеспечение – дальнейшее развитие невозможно.

Кризис в Греции, потрясший всю Европу, доказал, например, что единая денежная политика без общей финансовой стратегии и усиления прав и возможностей контроля со стороны ЕС не возможна. Оппоненты дальнейшего объединения напоминают: деятельность Великобритании, которая не вошла даже в общую валютную зону, не захотев перейти на евро, до-

казывает, что и без теснейшего сотрудничества во всех областях прекрасно можно обходиться.

Убедительные аргументы приводят и сторонники и противники дальнейшего углубления интеграции, а вопрос «чем должен быть Европейский союз – государством-федерацией или объединением государств» остался. В каком направлении идти Европейскому союзу? Ясно одно: на месте стоять невозможно, потому что постоянно возникают новые проблемы, для решения которых требуются основополагающие изменения.

Миграция на рынке труда, реализация одной из четырех основных свобод Европейского союза – свободы передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы – привела к появлению большой группы людей, которые работают в другой стране. Как гарантировать им нормальные зарплаты и условия труда? Как высчитывать пенсии?

Как обеспечить конкурентоспособность государств Европы на мировом рынке, учитывая, что в Азии рабочая сила на данный момент значительно дешевле? Развивая новые технологии и вкладывая в образование, говорят одни. Не забывая об охране природы, напоминают другие.

Вопросов много. Финские специалисты, в частности, сотрудник Министерства финансов Финляндии Мартти Салми, ответственные по ЕС в Центральной организации профессиональных союзов Финляндии (SAK) Рейо Паананен, работник Общества охраны природы Финляндии Венла Виркамьяки и другие дают свой ответ на актуальные вопросы. Одни высказывания и аргументы вызывают сомнения, с другими невозможно не согласиться. Читайте и решайте сами.



## Немного истории

Европейский Союз – сложная конструкция. Хотя она внешне и напоминает понятные национальные государственные структуры – ЕС имеет свой парламент, комиссии, фракции, суд и т.п. – стоит напомнить некоторые исторические факты и объяснить детали.

Идеи наднационального объединения родились в Европе уже в 19 веке. Французский писатель Виктор Гюго был одним из самых знаменитых сторонников Соединенных штатов Европы, правда, по его мнению центр Европы должен был находиться в Париже. Первая мировая война укрепила в общественном сознании понимание необходимости сотрудничества в рамках Европы, но понадобилась вторая мировая война и превращение континента в груды развалин, прежде чем политики приступили к реальным действиям.

Объединить только что воевавшие народы в политический союз было в той ситуации невозможно. Политики Германии и Франции решили начать с экономического сотрудничества, основав в 1951 году Единое объединение угля и стали. Соглашение поставило под общий контроль территорию, которая начиная с 19 века была камнем преткновения между Францией и Германией, и которая, как считается, послужила одной из причин мировых войн.

Европейская интеграция начала приобретать другие масштабы после подписания в 1957 году Римского договора, в результате которого появилось Европейское экономическое сообщество (ЕС). В сообщество вошли Франция, Германия, Италия и страны Бенилюкс – Бельгия, Нидерланды и Люксембург. Римский договор сформулировал принципы экономического сотрудничества, гарантировав четыре свободы – свободное передвижение товаров, услуг, работников и капиталов. Договор предоставил такие широкие возможности, что экономическое сотрудничество развивалось многие годы без необходимости принятия других больших дополнительных соглашений.

В 1967 году ранее созданные Европейское объединение угля и стали, Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атом-



ной энергии объединили в единое Европейское сообщество (ЕС). Великобритания все это время с беспокойством следила за развитием событий со стороны. Островное государство изначально не хотело участвовать в совместной деятельности с Францией и Германией, потому что было ясно, что те стремятся к глубокой и связывающей страны интеграции. Великобритания создала со своими торговыми партнерами более свободную Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕФТА). Финляндия некото-

### Расширение ЕС

Государства-учредители:

Бельгия, Германия,  
Италия, Люксембург,  
Нидерланды, Франция

1973 Великобритания,  
Дания, Ирландия

1981 Греция

1986 Испания, Португалия

1995 Австрия, Финляндия,  
Швеция

2004 Венгрия, Кипр, Латвия,  
Литва, Мальта, Польша,  
Словакия, Словения,  
Чехия, Эстония

2007 Болгария, Румыния

рое время принимала участие в деятельности ассоциации. Экономика стран Европейского сообщества развивалась гораздо быстрее, чем экономика стран-членов ассоциации свободной торговли, что показало большую плодотворность глубокого сотрудничества. Великобритания подала заявление о членстве в Европейском сообществе в 60-е годы, но наткнулась на активное противостояние со стороны президента Франции Шарля де Голя. Британцы попали в ЕС только после того, как президентство де Голя закончилось. Тогда членами ЕС стали еще Ирландия и Дания.

Сотрудничество в Европе поначалу было по преимуществу таможенным и касалось таможенных льгот. Хотя задачей и было создание общего рынка, но этому долго препятствовали такие внутренние ограничения,

как квоты, стандарты, бюрократия. Каждая страна вела более или менее протекционистскую политику, внутренний европейский рынок начал буксовать на месте. В 80-е годы этому решили положить конец. Быстрые изменения, начавшиеся в 80-е годы, объясняются во многом решимостью тогдашних глав Франции и Германии Франсуа Миттерана и Гельмута Коля. Главой Европейской комиссии стал энергичный Жак Делор. В 1985 году странами-членами ЕС было подписано Шенгенское соглашение, резко уменьшившее пограничные формальности внутри стран ЕС, которые, правда, реально вступили в силу только спустя десятилетие. В 1986 году был подписан Единый европейский акт, который содержал меры, способствующие развитию внутреннего европейского рынка. В 80-е годы ЕС опять приобрел новых членов: в 1981 году к сообществу присоединилась Греция, в 1986 году – Испания и Португалия.

В 1993 году в Маастрихте был подписан договор создания Европейского союза. Европейский союз носит более политический характер, чем его предшественник – Европейское сообщество. В зону европейской интеграции были взяты такие политические вопросы, как иммиграция, уголовное право, сотрудничество полиции, европейское гражданство. К ЕС присо-

единились в 1995 году Финляндия, Швеция и Австрия. Новые кандидаты на членство в ЕС появились с распадом Советского Союза.

Последние семнадцать лет истории Европейского Союза – это период углубления и расширения интеграции. В 2004 году присоединились десять новых стран, позже еще две. Теперь ЕС является политическим и экономическим объединением 27 государств. Внутренний рынок, развитие которого началось в 50-е годы, является реальным фактом. Предметом особого внимания сегодня являются права людей.

### ЕС сегодня

На территории Европейского союза проживает 500 миллионов человек. ЕС не является федерацией государств, но это и не союз абсолютно отдельных государств. Это что-то среднее.

Самыми важными органами ЕС являются Европейская комиссия, Совет Европейского союза (или Совет министров), Европейский парламент и Европейский Суд. Схема формирования законодательства выглядит приблизительно так: Европейская комиссия готовит законопроект, который проходит обсуждение в Совете министров и в Европейском парламенте. Они делают свои предложения по изменению законопроектов. Законопроект вступает в силу только после его принятия и в Совете Европейского союза (в совмине), и в Европарламенте.

Европейская комиссия реально является правительством ЕС, она выступает с законодательными инициативами, следит за соблюдением законов. Комиссия является наднациональным органом и стоит на страже интересов единой Европы. Правда, членов комиссии – комиссаров назначают государства, каждое государство имеет своего комиссара.

### Кто есть кто?

Председатель Еврокомиссии:  
Жозе Мануэл Баррозу



Президент ЕС: Херман ван Ромпей



Министр иностранных дел:  
Кэтрин Эштон



Председатель Европарламента:  
Ежи Бузек



Европарламент также является наднациональным органом, в котором представлены граждане Европы. Депутаты парламента выбираются прямыми выборами раз в пять лет. Последние выборы были в 2009 году, следующие состоятся в 2014 году. Кандидаты на выборах в своих странах представляют определенные партии, выигравшие выборы депутаты составляют в парламенте фракции, в которые входят депутаты из близких по своим программам партий. В данный момент самая большая фракция – представляющая консервативное направление Европейская народная партия, вторая по величине – социал-демократическая фракция. Вместе с Советом Европейского союза Европарламент является законодательным органом и принимает бюджет ЕС. Согласие Европарламента необходимо в вопросе приема новых членов и при назначении новых комиссаров.

Совет Европейского союза (его называют также Советом ЕС или Советом министров) представляет государства Европы. Совет в отличие от комиссии и парламента не имеет постоянных членов, люди меняются в зависимости от предмета обсуждения. То есть, если обсуждаются вопросы права и внутренних дел, решение принимают министры юстиции стран.

Если дело касается экономики, то собираются министры финансов и т.п. Этот орган играет важную законодательную роль в ЕС. Ряд решений принимается только в Совете ЕС.

Европейская комиссия



Европейский суд в Люксембурге.

Европейский суд контролирует, чтобы законодательство ЕС интерпретировалось и соблюдалось во всех странах Европейского союза одинаково. Европейский суд рассматривает обвинения, поднятые против государств-членов ЕС или против органов ЕС. Европейский суд также дает предварительное заключение, когда национальный суд не уверен, как действует европейское законодательство в той или иной неясной ситуации. Решение Европейского суда является для национального суда обязательным.



## Какая польза от ЕС

Финляндия является членом Европейского Союза с 1995 года. Все эти годы в стране то и дело начиналось обсуждение членства в ЕС и вставал вопрос: не было ли бы лучше оставаться вне сообщества?

За последние 15 лет в стране произошло много изменений, часть из них связана именно со вступлением в Европейский Союз. Ниже несколько примеров того, какую именно пользу принес стране прыжок в европейский поезд.

### Экономика

Финляндия имеет теперь внутренний рынок, на территории которого проживают сотни миллионов человек и в рамках которого товары передвигаются без таможенных и прочих ограничений, что существенно облегчило деятельность многих предприятий.

Страна получила стабильную валюту – евро, что позитивно сказалось во время последнего экономического кризиса. Во время экономических кризисов колебания курсов валют бывают обычно значительными, усиливая нестабильность экономики. Благодаря присоединению к ЕМУ, Европейскому валютному союзу, колебания банковских процентов займов на жилье также носили умеренный характер. Поездки по Европе облегчились, потому что не надо менять валюту, легче сравнивать цены.



## Передвижение

На территории стран-членов Шенгенской зоны нет пограничного контроля. Когда едешь, например, на корабле в Таллин, в порту не надо отстаивать длинных очередей на пограничную проверку. В Шенгенскую зону входит 23 страны-члена Европейского Союза. Из не входящих в ЕС стран Шенгенское соглашение подписали Исландия, Норвегия и Швейцария. Несколько стран ЕС не входит в Шенгенскую зону, а именно – Великобритания, Ирландия, Румыния и Болгария.

В поездках по Европе гражданину Финляндии стоит пользоваться так называемой европейской медицинской карточкой. Она облегчает получение врачебной помощи при острых заболеваниях на территории стран Европейской экономической зоны (страны-члены ЕС, Норвегия, Исландия, Лихтенштейн) и Швейцарии. Предъявитель карточки имеет право на медицинское обслуживание по тем же ценам, как и граждане той страны, где случилось заболевание.



Передвижение облегчилось и на рынке труда. Если Вы нашли работу на территории страны Европейской экономической зоны или Швейцарии, не надо получать разрешения местных властей на работу. Легче и попасть учиться во многие европейские учебные заведения по таким программам студенческого обмена, как «Эразмус», «Леонардо да Винчи».

## Потребление

Из Европы сюда пришли новые торговые дома, магазины. Некоторые продукты питания стали дешевле, особенно опустились цены на мясную продукцию, хлебобулочные и кондитерские изделия. Конкуренция с европей-

скими поставщиками несколько повлияла и на другие цены, на ассортимент продукции. При этом продукты питания стоят в Финляндии по-прежнему больше, чем в среднем по Европе.



Покупатели машин успели уже оценить то, что налог на ввоз в страну бывших в употреблении машин снизился.

Начиная с лета 2008 года тарифы на разговоры по мобильным телефонам на территории Европейского Союза уменьшились.

Больше стало прав у авиапассажиров. Если билетов продано больше, чем пассажирских мест, пассажиры имеют право на денежную компенсацию. При значительной задержке отправления самолета авиакомпания обязана обеспечить пассажирам питание и при необходимости размещение в гостинице. Поскольку конкуренция в области авиаперевозок возросла, то и здесь цены на авиабилеты в целом снизились.

### **Окружающая среда**

Финляндия улучшила переработку отходов на местах свалок, это немедленно сказалось на состоянии окружающей среды. Перевозка тяжелой нефти на однокорпусных судах на морских территориях ЕС запрещена, что также гарантировало охрану финских берегов.

Европейский Союз стремится предотвратить потепление климата, решив заменить лампочки накаливания энергосберегающими лампами.

### **В общем,**

Финляндия стала лучше видна на карте мира, контактная сеть финнов расширилась. Как член большого сообщества Финляндия имеет больше возможностей влиять на положение дел в Европе и мире по сравнению с тем, какие возможности у нее были бы, оставаясь она отдельным маленьким государством.



Wikicommons



## Кризисы развивают

Два важнейших события последних лет стали испытанием Европейского Союза на прочность: Лиссабонский договор и кризис в Греции. Оба являются столь важными, что стали поводом для серьезного обсуждения основополагающих вопросов существования Европейского Союза.

В связи с греческим кризисом средства массовой информации Европы подняли вопрос: чем все-таки является ЕС, объединением государств или государством-федерацией? В каком направлении нужно идти, чтобы в будущем избежать кризисов, подобных греческому?

Лиссабонский договор в отличие от кризиса в Греции не пользовался столь же широким вниманием средств массовой информации, поскольку не содержал в себе столько же сенсационности и драматизма. Договор между тем касался, пусть с другой стороны, того же основополагающего вопроса: ЕС – союз государств или федерация? Стремясь усилить эффективность механизмов принятия решений в ЕС, Лиссабонский договор сделал шаг в сторону федерации. Лиссабонский договор стал тем переломным моментом, который также, как и кризис в Греции, заставил многих в Европе задуматься: а куда мы, собственно, идем?

Некоторые считают, что только федерация может уберечь Европу от кризисов, подобных греческому, что нужно развивать объединенные штаты Европы. Другие полагают, что надо продолжать оставаться союзом национальных государств. Третьи хотят уменьшить тенденцию гармонизации европейских политических систем и призывают отказаться от единой валюты, евро.

Исполнительный директор общественной организации «Европейская Финляндия» Арто Анилуото принадлежит к первым, он сторонник федерации. Это сделает ЕС более демократичным, считает он, это даст обычным гражданам возможность влиять на политику ЕС.

В данный момент два аспекта в ЕС являются самыми важными, считает А. Анилуото: экономика и европейская идентичность. На первый взгляд, они не связаны друг с другом, но, подчеркивает А. Анилуото, именно они касаются самой сути союза.

Сообщество начиналось с экономического сотрудничества, которое успешно продолжается. В течение десятилетий ЕС приобретал еще и черты политического сообщества, но при этом не появилось европейской, выходящей за рамки национальных границ, солидарности. Граждане Европы чувствуют себя финнами, французами, поляками и т.д., а не европейцами.

Связь экономики с европейской идентичностью явно проглядывается, например, в таких ситуациях: когда правительства Финляндии и Германии принимали решения об экстренном кредитовании Греции, финны и немцы недоуменно спрашивали: «А почему мы должны расплачиваться за греческие долги?»

Отношение стран к сотрудничеству на сегодняшний момент исходит не из общеевропейских, а из национальных интересов. Существует много прав, от которых государства ни в коем случае не хотели и не хотят отказываться. В экономике это привело к греческому кризису. Европейское сообщество приняло единую валюту и сформировало общую денежную политику, но дальше этого не пошло.

– Греческий кризис показал, что единая денежная политика без серьезной общей экономической политики не работает, уточняет А. Анилуото.

### **Национальное государство не всеильно**

По мнению А.Анилуото, самый интересный аспект на сегодняшний день состоит в следующем: как развиваются взаимоотношения отдельного государства с Европейским Союзом? Арто Анилуото и возглавляемая им организация не боятся европейской интеграции, хотя многие моменты в ЕС и требуют серьезного развития. Существуют проблемы, которые возможно решить только на так называемом наднациональном уровне, на уровне ЕС.

– Их бессмысленно рассматривать только как узко национальные. Проблемы охраны окружающей среды, например, выходят за рамки одного государства. Состояние Балтийского моря – лучшее подтверждение тому. Ситуация с окружающей средой не изменится, если одно государство принимает законы по охране природы, а другое засоряет ее. Круг таких вопросов, на которые одна страна не в состоянии повлиять, постоянно расширяется, замечает А. Анилуото.

На данный момент в Европе существует политическая система, при которой проблемы рассматриваются прежде всего с позиции национального государства.

– Сильное национальное государство – это преимущество, от которого многие не хотят отказываться. Германия и Франция не хотят сдавать своей позиции могущественных стран, хотя единая Европа могла бы быть еще более сильной. Есть области деятельности, которые даже не даются на рассмотрение Европейского Союза.



Противопоставлять национальные государства и ЕС неправильно, считает А. Анилуото. Это зачастую делают и политики, и рядовые граждане. В Финляндии особенно много противопоставления за пределами больших городов: ты либо европеец, либо финн. Идентичность видится как выбор «или – или», хотя, по мнению исполнительного директора Анилуото, это состояние «и то – и это».

– Среди членов организации «Европейская Финляндия» много таких, которые считают себя европейцами, рассказывает А. Анилуото. – Чаще всего это те, у кого нет одной четкой «своей» страны, кто за свою жизнь успел пожить в нескольких странах. Для них естественно понимание, что та национальная идеология, которой по традиции учат в школе, не обязательно является единственно правильной. Когда человек жил в разных культурах, увидел другие ориентиры для сравнения, освоил разные жизненные подходы, он естественнее воспринимает понятие «европейская идентичность».

Интеграция, подчеркивает А. Анилуото, при этом не означает, что все вопросы подлежат только компетенции ЕС.

– Я по-прежнему верю в разумность и необходимость принципа субсидарности – организационного и правового принципа, согласно которому задачи должны решаться на низком, малом или удалённом от центра уровне, что способствует их эффективному решению. Освещение города Тампере должно решаться в Тампере.

## **Федерация принесет больше демократии**

Противопоставление ЕС и национальных государств связано с опасением, что чем больше полномочий у ЕС, тем меньше у граждан возможностей влияния на жизнь собственной страны. Люди верят, что влияют на положение дел в своем государстве, выбирая национальный парламент, но не верят, что смогут влиять на Европейский Союз, несмотря на то, что также в Европарламенте будут иметь своих представителей.

Опасение отчасти оправдано. Да, граждане Европы голосованием выбирают Европарламент. Но это никак не сказывается на составе Европейской комиссии, которая является европейским правительством. По мнению А. Анилуото, развитие принципа федерации решило бы проблему демократизации ЕС.

– Страны сейчас назначают своих комиссаров независимо от того, каким является состав Европарламента. Так, например, зеленые являются четвертой по величине фракцией в Европарламенте, но на данный момент у них нет ни одного представителя в Европейской комиссии, хотя если бы действовал нормальный принцип парламентаризма, они могли бы иметь три-четыре комиссара. Именно парламентом определялось бы формирование комиссии, то есть европейского правительства. При голосовании в

Европейский парламент людям легче было бы принять решение, если бы они знали, на что реально их решение влияет. Четкая и ясная модель федерации могла бы улучшить возможность влияния людей. В данный момент Европейский Союз выступает в роли заложника национальных государств.

А. Анилуото считает, что определенные проблемы вызваны и тем, что люди недостаточно хорошо знакомы с деятельностью Европейского парламента, какие фракции существуют, какие законопроекты они проводят... На выборах в местные органы люди хорошо знают, что тот кандидат, например, хочет закрыть школу, а другой противится этому. Даже на государственном уровне при выборах в национальные парламента граждане более или менее хорошо представляют, кто за что выступает, какие направления борются и что стоит поддержать. При выборах в Европарламент такой ясности и единства нет.

### **ЕС считает себя важным фактором**

Единство и деятельность сообща по-прежнему является самым слабым местом в ЕС. Все страны сообщества тянут одеяло на себя. Руководители европейских стран и даже многие деятели Европейского Союза не пришли к единому мнению в вопросе, куда нужно направлять развитие. Особенно явно отсутствие единой политики и разноречивость в отношении ЕС к другим государствам.

– ЕС считает себя важным фактором международной политики, но деятельность президента США Барака Обамы показывает, что для США Европа не столь важный партнер, как Азия и Африка. Европа – старый союзник, но не занимает такого же стратегически важного места. С точки зрения США, так называемая «проблема Киссинджера» до сих пор не решена. Если мы, Европейский Союз, хотим стать игроком мирового уровня, надо научиться принимать радикальные решения. ЕС страдает от излишнего бюрократизма, рассказывает директор общественной организации «Европейская Финляндия» А. Анилуото.

Термин «проблема Киссинджера» появился в бытность бывшего министра иностранных дел США Генри Киссинджера, который как-то задал вопрос: «Если я хочу позвонить в Европу, какой номер телефона мне набрать?» Хотя Лиссабонский договор стремится уточнить руководящие структуры и их полномочия, в ЕС до сих пор нет четкого политического руководителя. Сейчас их три: президент ЕС, который возглавляет Совет Европы, представитель по вопросам иностранных дел, председатель европейской комиссии. «Три президента – это безумие», прокомментировал бывший посол США в ЕС С.Бойден Грей.

– Мы до сих пор не научились говорить на одном языке. В ЕС слишком много функционеров, много организаций, много бюрократии. Понятно,



«Проблема Киссинджера»

что жизнь требует разнообразных структур, но они должны прояснить свой профиль с точки зрения единообразия. Даже здесь в Финляндии существуют финляндское представительство Европейской комиссии и информационное бюро Европарламента. Почему бы не создать одно единое бюро Европейского Союза?

### **Благодаря кризисам ЕС развивается**

Одна из стандартных фраз о ЕС: лучше всего сообщество развивается в периоды кризисов. Арто Анилуото готов подписаться под этим утверждением.

– Вынужденность – самый хороший консультант. Кризисы и договоры ведут развитие по отличающимся друг от друга дорожкам. Обновление ЕС с помощью договоров требует обсуждений, подготовки, достижения возможно более полного взаимопонимания и согласия, это долгий и трудный путь. Кризисы оказываются более эффективными, потому что требуют немедленного принятия решений, которые уже давно надо было принять, которые назрели, но которые удавалось обходить, которые политики не хотели принимать, потому что это непопулярные, тяжелые решения.

Греческие кризис – лучший тому пример. Теперь Европейская комиссия получила право проверять экономическую статистику стран-членов ЕС. Еще в начале 2010 года никто бы не согласился на это. Кризис показал, что если хотим проводить единую денежную политику, нужно соблюдать и единые экономические правила, поскольку при отступлении от них страдает экономика всей Европы. А.Анилуото считает, что кризис в Греции подтолкнул ЕС к единству.



– В истории ЕС это не единственный случай, когда давление извне сделало возможными шаги, которых бы не было в политической ситуации, свободной от сильного давления внешних факторов.

Исполнительный директор А. Анилуото призывает к терпению:

– Средства массовой информации слишком быстро вынесли приговор Лиссабонскому договору, уверяя, что он не принес никаких существенных изменений. Нереально за полгода получить большие результаты.

### **Поддержка ЕС снизилась**

Экономический кризис привел в снижению популярности Европейского Союза среди европейцев. По данным Евробарометра, поддержка Европейского Союза резко снизилась прошлой весной.

По данным последнего десятилетия, вершина популярности ЕС пришла на 2007 год. Тогда 58 процентов европейцев считало, что ЕС – это хорошо. Сразу после начала финансового кризиса Европейский Союз стал нравиться меньше, последовавший за ним экономический кризис не улучшил положения, но именно прошлая весна заострила ситуацию. Составители Евробарометра считают, что это связано именно с греческим кризисом, его негативным влиянием на стабильность европейской валюты – евро, со страхом людей, что кризис распространится на другие страны. Весной этого года 49 процентов европейцев относились к ЕС позитивно, 18 процентов – отрицательно, а 29 процентов не имели четкого мнения на сей счет.

Надо при этом помнить, что популярность снизилась не только по отношению к Союзу, кризис повлиял на поддержку национальных правительств во всех странах Европы. И все же: несмотря на общее снижение популярности ЕС, значительное большинство по-прежнему поддерживает Европейское сообщество.

По мнению А.Анилуото, парадокс заключается в том, что при снижении поддержки политической стороны сообщества крепнет популярность единой валюты – евро. Евро, также как и некоторые другие достижения видятся людьми как вещи, сами собой разумеющиеся, а ведь все это – итог большой работы.

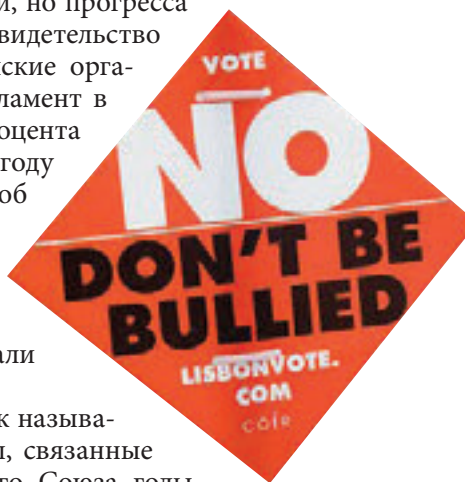
## Гражданин Европы или гражданин страны

Финляндия является членом Европейского Союза 15 лет, Франция участвует в экономическом сообществе уже полстолетия. Срок активного участия в общеевропейском сотрудничестве разный, но общее одно: и французы и финны одинаково мало ощущают себя гражданами Европы.

Французы считают себя прежде всего французами, финны – финнами. Европейский Союз для европейцев – это объединение национальных государств, где люди привязаны именно к своей стране. По большому счету, широкие массы жителей Европы не очень-то интересуются ЕС, что и становится для ЕС проблемой. Если рядовые граждане не участвуют в политике сообщества, возникает дефицит демократичности, и правомочность решений слабеет.

Проблема дефицита демократичности, отсутствие близости к широким народным массам существует в ЕС давно, периодически становится предметом громких обсуждений, но прогресса пока не наблюдается, скорее наоборот. Свидетельство тому – активность на выборах в европейские органы власти. На первых выборах в Европарламент в 1979 году в голосовании участвовало 62 процента граждан из имеющих право голоса, в 2009 году таких было только 43 процента. Разговоры об остром дефиците демократизма громко звучали пять лет назад, когда как французы, так и голландцы проголосовали против Конституции ЕС, то есть против углубления интеграции. Два года назад ирландцы сказали «нет» Лиссабонскому договору.

Демократизм, близость ЕС к людям и так называемая европейская идентичность – вопросы, связанные друг с другом. Функционеры Европейского Союза годы бьются над проблемой европейской солидарности. В данный



момент солидарности нет, как не существует и европейской идентичности, гражданин Европы не отождествляют себя именно с Европой. Нет единого европейского народа, есть много различных народов в рамках общей экономической зоны. Финны не доверяют французам, французы не доверяют финнам и т.д., поэтому государства не желают давать Брюсселю больше власти. На последних выборах в Финляндии в Европейский парламент кандидаты рекламировали себя, уверяя, что смогут защитить интересы финнов в Брюсселе.

Люди боятся не только потерять возможность управлять жизнью своей страны, они не хотят терять свое национальное культурное своеобразие. Есть опасение, что задача ЕС – политическое объединение – приведет всех под общий брюссельский шаблон. Когда в начале 1990-х годов Финляндия еще только решала о присоединении к ЕС, один из главных вопросов был: а что произойдет с финской идентичностью под напором европеизации? Европеизация воспринималась как противовес финскому. Прежде всего именно поэтому было много противников присоединения к европейскому сообществу, хотя большинство все же проголосовало «за».

### **Ответный удар Европейского союза**

Отсутствие европейской идентичности, связанное с этим отчуждение от сообщества четко осознается в ЕС и видится как большая проблема. Европейская идентичность нужна, считается в ЕС. Что конкретно это означает, как она должна развиваться, пока не ясно. В Европейском Союзе, например, существует понятие европейского гражданства, целью введения которого было – создать ощущение причастности к союзу. Хорошая мера, но значительных изменений она не принесла.

Суть проблемы заключается, вероятно, в том, что люди не могут считать своей систему, которая не гарантирует их политических прав, на которую они реально влиять не могут. Граждане могут участвовать в выборах в Европарламент, но это не влияет на политику ЕС. Политическую линию определяет Европейская комиссия, членов комиссии выбирает государственное и политическое руководство в странах.

Европейское гражданство не принесло никаких видимых прав. Что с таким гражданством делать? Зачем оно рядовому жителю Европы? Национальное гражданство, например, дает право на социальную защиту, европейское – нет. Все реальные проблемы, с которыми человек сталкивается повседневно, по-прежнему решаются на уровне национальных прав в каждой европейской стране. Европейское гражданство – это титул без содержания.

ЕС организует проекты, цель которых активизировать контакты людей. Закончившаяся программа «Европа дебатов» создала, например, интернет-форум для дискуссий. Продолжается программа «Европа граждан»,



для молодежи предназначен проект «Молодежь в действии», которая выделяет европейским молодежным организациям средства на их собственные мероприятия, в частности, на организацию международных молодежных акций. Цель проекта – активизировать участие молодых в европейской общественной деятельности. Молодые люди, путешествуя, знакомятся с другими культурами, учатся лучше понимать, что такое Европейский Союз.

Прекрасные проекты, но имеет ли подобная общественная деятельность реальное влияние? Отражается ли высказанное в дискуссии мнение в жизни? ЕС создает, например, для молодежи возможность обсуждать, как сделать Европу более демократичной, но существует ли возможность реализовать предложения на практике? Нет. Решения по-прежнему принимаются в органах ЕС, которые рядовому гражданину не доступны.

### Где европейская пресса?

Дефицит демократии в ЕС отчасти объясняется отсутствием каналов связи. Нет общеевропейских средств массовой информации, а ведь именно они являются важнейшим способом информирования и контроля за властными структурами. Нет эффективных европейских средств массовой информации – нет европейской гласности. Именно гласность, доступность информации, возможность высказать свое мнение могут восполнить тот дефицит демократизма, о котором уже давно говорится. Если люди не могут прямо принимать участие в выработке политических решений, то они должны иметь возможность косвенного влияния с помощью гласности.

На европейском уровне не существует единого СМИ, которое объединяло бы европейцев для обсуждения общих проблем, интересных для всех тем. Существует газета «Financial Times», которая серьезно следит за политикой ЕС, но это элитарная газета на английском языке. Немногие настолько хорошо знают английский, что в состоянии разобраться на нем во всех сложностях экономики и политики.

В национальных СМИ о ЕС сообщают мало. Европейский Союз не интересует людей, говорят журналисты. Получается заколдованный круг: ЕС людей не интересует, потому что они плохо его знают, пресса не рассказывает, поэтому люди представляют его себе еще хуже, интерес падает еще ниже. Ну а когда ЕС возникает в СМИ, то освещение происходит с национальной точки зрения. Проблемы с информированием о ЕС объясняются тем, что и сами журналисты плохо знают Европейское сообщество.

Ситуация с гласностью в ЕС не совсем безнадежная. Появился Интернет, который многократно расширил информационное поле. Уже сейчас существует много интернет-газет, которые на разных языках пишут о ЕС, о Европе. Интернет дает ЕС новые возможности. Создание газеты в интернете не требует больших инвестиций. Газета не привязана географически, ее может читать как англичанин, так и поляк. Язык тоже не препятствие, поскольку ту же версию можно делать на разных языках.

Примером европейской интернет-газеты является Presseurop.eu, которая родилась перед выборами 2009 года. Газета собирает информацию из всех европейских СМИ, она переводит мате-



риалы, опубликованные в национальных изданиях. Достаточно читать одну эту газету, чтобы представлять, что происходит у соседей. Возможно, именно такие издания будут, наконец, способствовать рождению европейской солидарности, в которой нуждается не только ЕС, но и вся Европа, в истории которой достаточно много войн.

Знание и понимание Европейского Союза, возможность реального влияния на дела всей Европы, вера в то, что европейское гражданство что-то значит, решение конкретных жизненных вопросов граждан Европы – вот некоторые проблемы, решив которые, ЕС сделает шаг на пути формирования понятия «европейская идентичность».



## Европейский кризис испытал союз на прочность

Финансовый кризис, экономический кризис, греческий кризис, еврокризис. Кризисы испытывали на прочность не только экономику разных стран, но и Европейский Союз и его структуры.

Весной кризис евро стал испытанием особенно для финансовой европейской системы. В ЕС, конечно, еще до введения евро представляли сложности, причиняемые единой валютой. Было понятно, что проведение единой денежной политики без единой хозяйственной чревато проблемами. Государственные экономики стран находятся в разных положениях, а у ЕС нет инструментов для выравнивания различий.

Экономический кризис обострил различия экономик разных стран, результатом чего стал кризис евро. Общая валюта внесла стабильность в экономику стран еврозоны. С другой стороны, положение в Греции со сверхзадолженностью и бюджетным сверхдефицитом не стало бы возможным без системы европейской валюты. Система евро, стремясь к стабильности, парадоксально дала возможность экономикам развиваться в противоположных направлениях.

### **Еврокризис кроется внутри ЕС, экономический пришел из-за пределов**

Экономические кризисы, их причины и последствия легко можно спутать, особенно когда они связаны друг с другом. По мнению сотрудника Министерства финансов Финляндии Мартти Салми, между кризисом, начавшимся два года назад, и кризисом весны 2010 года отчетливая разница.

– Финансовый кризис и еврокризис различны. Финансовый кризис пришел из-за пределов Европейского Союза. В этом и заключалась самая большая проблема, как преодолеть мировой спад. Еврокризис был четко внутренней проблемой ЕС. Самой большой заботой было то, выдержит ли единство ЕС? С точки зрения граждан, худшим злом был финансовый кризис, потому что он угрожал длительным экономическим спадом. С точки зрения Евросоюза, еврокризис был большей проблемой.

Финансовый кризис был, в упрощенных чертах, следствием того, что в Соединенных Штатах поддерживался слишком низкий банковский процент и слишком легко давались банковские ссуды тем, кто не обладал способностью выплатить эту ссуду. Взять в долг было легко и также легко было отказаться от долга: когда американский потребитель не мог больше выплачивать ссуду, он имел возможность просто-напросто послать ключ от своего жилья в почтовом конверте банку. Когда взять кредит «субпрайм» стало легко, цены на жилье стали расти, возник ценовой пузырь. Но когда люди оказались не в силах выплачивать кредиты и когда таких людей оказалось много, банки потерпели большие убытки.



Wikicommons

Продажа имущества должников.

Без глобализации и международных финансовых учреждений кредитный кризис мог бы остаться по ту сторону океана. Однако финансовые учреждения переформировали кредиты «субпрайм» в ценные бумаги и начали перепродавать на рынке ценных бумаг. Риски кредитов субпрайм были укрыты так, что больше не выглядели рисками. Из-за глобального финансового рынка риски разошлись по всему миру и никто больше не представлял, в чем они и когда можно будет получить вложенные средства назад.

Когда купившие жилье клиенты банков перестали выплачивать ссуду и банки начали становиться банкротами, возникла паника. Банки не рисковали давать друг другу в долг деньги, потому что не верили, что получат их обратно. В результате финансирование в мире захлебнулось. Из-за глобализации начавшийся по ту сторону Атлантики кризис быстро достиг европейской финансовой системы. На помощь рушащимся банкам пришли европейские государства, которые в том числе национализировали финансовые учреждения и таким образом предотвратили полный крах.

Хотя благодаря быстрым действиям европейских стран худшего удалось избежать, следом пришел экономический кризис. На территории ЕС безработица возросла значительно, хотя и не равномерно. Самым неутешительным примером стала Испания, где безработица продолжила рост и в этом году и превысила 20 процентов, тогда как во многих странах безработица



уже показывает осторожные признаки к снижению. По данным статистической службы Европейского союза Евростата, безработица на территории ЕС составила в 2010 году около 9,6 процента.

### **Еврокризис проверил веру в евро на прочность**

Во время экономического кризиса европейские страны взялись за оживление экономики, что вместе с уменьшением налоговых поступлений означало превышение расходов над государственными доходами. Дефицит бюджета стран ЕС почти утроился с 2,5 процента в 2008 году до 6,8 процента в 2009.

Евространы финансировали дефицит тем, что брали дополнительные банковские кредиты. Многие страны превысили предусмотренный Пактом о стабильности и росте лимит, который составляет 60 процентов валового национального продукта. Согласно данным Евростата, государственные долги стран Евросоюза увеличились в среднем с 62 процентов в конце 2008 года до 74 процентов на конец 2009. В Еврозоне долг по отношению к валовому национальному продукту вырос примерно с 70 процентов в конце 2008 примерно до 79 процентов в конце 2009 года. Различия между странами значительны. В конце 2009 г. больше всего долга было у Италии и Греции, примерно по 115 процентов. Меньше всего задолжали Эстония (7 процентов государственного долга) и Люксембург (15 процентов).

В принципе, государственная экономика не может существовать без долгов. Вопрос заключается в том, сколько долгов – слишком много. Государства Еврозоны все 2000-е годы получали финансирование под небольшие проценты, потому что рынок верил в стабильность евро и платежеспособность евростран. Рынок не видел различий между экономиками разных стран и жил в иллюзии одинаковости еврозоны. Рынок обращался со всеми странами ЕС одинаково хорошо и выделял кредиты под весьма одинаковые проценты. Из-за этого Греция получала финансирование под низкие в сравнении со своим экономическим положением проценты и умудрилась довести государственный долг до более 100 процентов. Греции удавалось в статистических данных приуменьшать дефицит бюджета и размер долга. Еврокомиссия подозревала, что экономика страны в худшем положении, чем показывает статистика, но у нее не было полномочий проверять статистические данные Греции.

В начале 2010 года подозрения о реальной ситуации в греческой экономике начали крепнуть. Положение стало критическим именно в этом году, поскольку накопилось много кредитов, которые нужно было возвращать сейчас. Выяснилось, что страна фальсифицировала статистические данные и что инвесторы могли потерять свои деньги. Раскрытие реальной ситуации в Греции пробудило на рынке подозрения и в отношении других стран еврозоны. Финансовый рынок начал подозревать, что банкротство



Греции вызовет цепную реакцию, которая затронет Португалию, Италию, Ирландию и Испанию, так называемые страны PIIGS (pigs по-английски свиньи, появившееся в прессе сокращение символизирует отрицательное отношение к финансовой политике стран). Экономике этих стран были отягощены долгами и дефицитом бюджета. Финансовый рынок начал беспокоиться, что страны группы PIIGS не смогут выплатить свои долги, поэтому выделение кредитов этим странам стало ослабевать, а банковские проценты под выдаваемые ссуды расти.

Это был уже еврокризис. Если бы Греция или другая страна ЕС отказалась от евро, чтобы путем изменения курса собственной валюты аннулировать долг, это могло бы означать конец евро. Общую валюту хотели спасти. Страны ЕС хотели помочь и банкам еврозоны. Банки Франции и Германии больше всех инвестировали денег в кризисные страны и больше всех рисковали потерять вложения. Соответственно Германия и Франция первыми начали операцию по спасению Греции и всей еврозоны. В страны PIIGS вложили деньги и собственные банки этих стран. Когда недоверие в отношении кризисных стран выросло, оно перекинулось и на банки, банковская деятельность в этих странах осложнилась.

В апреле-мае 2010 г. вера в еврозону проверялась на прочность. Евространы должны были продемонстрировать рынку, что долговые обязательства государств можно финансировать и что рынок получит назад свои вложения. ЕС взялся за спасение банковской системы и евросистемы со множества направлений. Сначала в апреле евространы договорились о пакете поддержки Греции. Когда этого оказалось недостаточным для успокоения рынка, страны еврозоны договорились о пакете в 750 миллиардов евро для поддержки всех стран еврозоны. Пакетом поддержки страны еврозоны обязались предоставлять кредиты Греции и при необходимости другим нуждающимся евространам. Страны ЕС не дали бы рухнуть экономике других европейских стран-должников.

Европейский центральный банк (ЕЦБ) играл исключительно активную роль в спасении еврозоны. ЕЦБ принялся раздавать дешевые кредиты банкам европейских стран в таких количествах, в каких они просили, чтобы банки могли выкупать не устраивающие рынок





долговые обязательства своих стран и имели бы таким образом возможность финансировать деятельность государств. На деньги ЕЦБ вынуждены были опираться прежде всего банки Греции и Испании, деятельность которых на финансовых рынках была затруднена. Никто не хотел давать кредиты банкам, у которых много долговых обязательств (облигаций) государств с рискованной платежеспособностью. Кроме того ЕЦБ прямо поддерживал задолжавшие страны, покупая долговые обязательства, считавшиеся ранее безнадежными. Ранее ЕЦБ не играл активной роли в конъюнктурной политике, поскольку хотел сохранять независимость и избегал вступления в сферы политического влияния. ЕЦБ был намерен ограничить нынешнюю активность определенным сезоном, но четко не объявил, когда сезон закончится. Европейский центральный банк обычно не рассказывает о своих планах на будущее.

Пакеты помощи и покупка Европейским центральным банком государственных долговых обязательств подвергались критике, потому что

они противоречат записанному в Маастрихтском договоре правилу по bailout, не спасать. По этому правилу, каждая страна должна сама справляться со своими экономическими трудностями; правило запрещает помогать стране, которая сама привела себя к проблемам. По мнению критиков пакетов помощи, еврозона не должна превращаться в зону перераспределения доходов, где деньги переводятся от богатых стран бедным. Эту точку зрения разделяет в числе прочих Германия, которая традиционно являлась самым большим плательщиком ЕС. Несмотря на критику Совет Европейского союза и национальные парламенты одобрили пакеты помощи.

ЕЦБ также продолжил поддержание банковской ставки на

Европейский центральный банк во Франкфурте-на-Майне, Германия.



рекордно низком уровне – один процент. Европейский центральный банк снизил кредитный процент до одного в апреле 2009 года для оживления страдающей от спада европейской экономики. ЕЦБ снижал банковскую ставку уже семь раз после того, как в 2008 году разразился финансовый кризис. Тогда процент составлял 4,25.

Шаги Европейского центрального банка, пакеты помощи и кроме того проведенные в европейских банках проверки стрессоустойчивости привнесли спокойствие на финансовый рынок. Согласно опубликованным в июле результатам, большинство банков справляются с конъюнктурой понижения экономики. Правда, по некоторым оценкам, тесты были слишком легкими.

Финансовый рынок пока успокоился. Экономика ни одной страны еще не рухнула, хотя недоверие к задолжавшим странам группы PIGS пока не ослабло полностью. Во-первых, на рынке остерегаются, что Греция обанкротится, когда пакет поддержки, обещанный в апреле 2010, будет исчерпан через три года. Три года ждать нового кризиса, однако, не потребуется. По прогнозам, Ирландии потребуется помощь евростран уже раньше. Ирландия повела себя исключительно, когда первой из задолжавших стран взялась затягивать пояс своей экономики. Режим жесткой экономии должен был привести в порядок дефицит бюджета и вернуть доверие рынка, но производство сократилось, а безработица выросла.

### **Без экономической политики финансовая политика в беде**

Экономический кризис и еврокризис ставили перед Евросоюзом разные задачи. При этом оба кризиса укрепили осознание того, что общая финансовая политика не может работать без общей экономической политики. На территории размером с еврозону ситуация в экономике разных стран неизбежно различная. Проблемой же в валютном союзе являлось то, что финансовая политика проводилась везде одна и та же, хотя в разных странах она нужна была разная. Правил общей экономической политики не существовало, и экономики разных стран пришли к разному положению.

При экономическом кризисе это проявилось в том, что банковский процент во всей еврозоне одинаков, хотя экономика в разном положении. Испания до экономического кризиса жаждала более высокого банковского процента, который мог бы сбить строительную лихорадку в стране. Германия, наоборот, нуждалась в более свободной финансовой политике, то есть в более низких процентах, чтобы подтолкнуть свою экономику вперед. Общая валюта нанесла Испании вред, поскольку строительный бум привлек в страну инвесторов и еще больше взвинтил лихорадку. Когда внутри еврозоны больше не нужно беспокоиться о колебаниях валютного курса, вложенное евро, с точки зрения инвесторов, дает большую прибыль в круто



растущей Испании, чем в ползущей экономике Германии. И испанский бум усилился.

Экономический кризис ударил по Испании сильнее во много раз. Если бы Испания находилась вне еврозоны, она могла бы сдержать строительный бум, вовремя подняв банковский процент. Испания могла бы также произвести девальвацию, то есть снизить стоимость валюты, чтобы увеличить таким образом экспорт – если бы у нее была своя валюта. Это бы сделали, наверняка, и другие попавшие в трудное положение страны.

При еврокризисе недостаток единой экономической политики обнаружился в том, что Европейская комиссия не смогла проверить статистические данные Греции и вовремя предотвратить залезание страны в долги. В ЕС не существует и действующей системы, которая бы наказывала за безответственное ведение государственной экономики. Вследствие единой валюты от этого страдают другие.

В принципе, в ЕС договорились о общей экономической линии – в Пакте о стабильности и росте. Дефицит государственного годового бюджета там ограничен тремя процентами, а граница государственного долга 60 процентами годового валового национального продукта. Ведущая строгую экономическую политику Германия первой требовала бюджетной дисциплины в Европе. Однако именно Германия и Франция виновны в том, что правила соглашения начали нарушаться: когда в начале 2000-х годов Германия и Франция вторично превысили 3-процентную границу дефицита бюджета, в ЕС решили не наказывать эту пару. Решение на практике вымыло всю суть договора. Все поняли, что санкций за плохую экономическую политику не последует. Теперь Германия досаждает, что приходится вкладывать деньги в Грецию и, возможно, в другие задолжавшие еврогосударства.

### **Пыл деятельности уходит вместе с кризисом**

Кризисы заставили ЕС действовать. Евросоюз помимо пакета помощи предложил ужесточить регулирование финансового рынка и повысить координацию экономической политики стран-членов ЕС.

– Предложение о более тщательном слежении за статистикой стран-членов было отвергнуто пять лет назад, но весной без проволочек одобрено. В сентябре 2010 года в ЕС одобрили также «европейский семестр», – рассказывает Мартти Салми из Министерства финансов Финляндии.

Европейский семестр означает, что страны-члены заранее осведомляют о своих бюджетах Комиссию и Совет Европы, чтобы те смогли их прокомментировать. Таким образом ЕС делает более эффективным надзор за национальными бюджетами. Идея не нова, но была одобрена лишь после весеннего кризиса.

– Комиссия предлагает к тому же ужесточить наказание за плохое ведение государственного хозяйства. Комиссия предлагает сделать наказание автоматическим, тогда как ранее для его применения требовалось принять решение. Пройдет ли это предложение, неизвестно, потому что пыл деятельности начинает спадать, – говорит Мартти Салми.

По мнению Салми, сотрудничество в экономической политике вырастет, но это будут не качественные изменения, а скорее увеличение надзора и профилактики. Реальные изменения экономической политики потребовали бы вмешательства в Лиссабонский договор. Его обновление оставило между тем такие травмы, что никто не хочет трогать с трудом одобренный договор.

Главной проблемой экономической политики ЕС является то, что у Евросоюза слишком маленький бюджет. У ЕС нет денег, чтобы заниматься собственной политикой, сглаживающей конъюнктурные изменения в экономике. Пока экономическая политика ограничивается увеличением координации.

По мнению Мартти Салми, спад стремления к реформам прискорбен, поскольку экономическая политика ЕС нуждается в модернизации. Спад энтузиазма прискорбен еще и потому, что сами граждане поддерживают усиление регулирования экономики. В августе 2010 г. Европейская комиссия опубликовала результаты исследования Евробарометра. Согласно им, 75% европейцев считают, что более строгая координация экономической и финансовой политики между странами ЕС была бы самым эффективным способом борьбы с кризисом. Более жесткую регуляцию экономики поддерживают сильнее чем раньше – особенно в Финляндии и Ирландии. Исследование было проведено в мае, когда европейский кредитный кризис был в самом разгаре.

Результаты Евробарометра говорят о большей готовности к изменениям, чем можно представить, например, по демонстрациям во Франции против обновле-



Европейская комиссия

Олли Рен, европе́йский комиссар по финансам.

ния пенсионной системы или в Греции против сокращения бюджета. По мнению 74 процента ответивших, изменения в их странах нужно делать с прицелом на будущее, а 71 процент готов к изменениям в пользу будущих поколений. Согласно результатам исследований, ожидания граждан по отношению к ЕС растут. Все больше европейцев считают, что Евросоюз обладает лучшими возможностями эффективно бороться с кризисом, нежели США и страны индустриальной двадцатки G20.

Привлекательность общей валюты не уменьшилась несмотря на кризис, еврозона не закрывает ворот. Следующей в зону евро войдет Эстония. В Таллине туристы смогут расплачиваться евровалютой уже с начала 2011 года.

### **Что кризис сделал с ЕС?**

Мартти Салми считает, что кризис качественно не изменил характера Евросоюза, но из-за кризиса страны ЕС и валютного союза отделились еще больше от тех, кто находится за пределами.

– Проблемы в зоне евро – это, по мнению других, внутренние проблемы еврозоны. Великобритания, например, не хочет участвовать в совместной работе над евро. Поляризация между странами влияет на внутреннюю динамику ЕС. Когда преобразования осуществляются только в странах евро, деятельность союза осложняется и появляется разделение на верхних и нижних. Было бы лучше участвовать в работе всем вместе.

Усилению совместной работы над экономической политикой мешают фундаментальные различия в подходе к ведению государственных экономик.

– Есть сторонники строгой экономической политики, такие как Германия, Нидерланды и Финляндия. Есть те, кто относится к задолженности легче. Это фундаментальное противоречие, на котором Еврокомиссия балансирует. Совместить интересы евростран – сложная задача. Правда, Греция действительно взялась за обновления и не теряет убедительности.

Мартти Салми считает, что еврокризис еще долго будет влиять на позицию граждан.

– В Германии проходили беспрецедентно мощные дискуссии о пакетах помощи. Люди спрашивали, почему они должны помогать, – говорит Салми. По его оценкам, мнения будут обостряться, если придется спасать кого-нибудь еще кроме Греции.

– Еврокризис показал, что у задолженности стран-членов есть определенная граница. Раньше не было представления, в чем задолженность проявится. Теперь ясно: государство не может получить деньги на рынке.

### **Слишком много долгов – это сколько?**

Дискуссии о задолженности проходили из-за кризиса на повышенных тонах. Пактом о стабильности и росте оговорен нормальный размер задол-

женности стран-членов - 60 процентов годового валового национального продукта и нормальный дефицит государственного бюджета - три процента от ВВП. Страны ЕС взялись сокращать государственные бюджеты, чтобы сохранить доверие рынка и обеспечить финансирование. Правительство Великобритании, например, решило сократить государственные расходы на громадную сумму - 25 процентов за четыре года.

Сокращение государственных расходов европейскими правительствами подверглось и критике. Громче всего деятельность стран ЕС по затягиванию пояса критиковалась в США. Нобелевский лауреат, бывший главный экономист Всемирного банка Джозеф Стиглиц предупредил в сентябре, что Европа снова погрузится в спад, если страны прекратят шаги по оживлению и обратятся к жесткой экономии. Ирландия, по мнению Стиглица, хороший пример жесткой экономической политики, следствием которой стали сокращение производства, рост безработицы и дифференциация банковских процентов. По прогнозам, Ирландия последует за Грецией, хотя держит кошелек закрытым. Многие международные организации и финансовые учреждения считают, что оживление всей европейской экономики замедлится и будет замедляться, когда страны сокращают расходы и отказываются от мер по оживлению.

По некоторым оценкам, степень задолженности страны не говорит всей правды о состоянии государственной экономики. Степень задолженности, которая обычно оценивается в связи с валовым национальным продуктом, не показывает достояния, которым обладает государство. От достояния между тем мало радости, поскольку у государства во много раз больше непокрытых обязательств, то есть будущих пенсий и других социальных выплат, которые государство должно будет выплатить своим гражданам. Государства должны будут в будущем принять трудные решения. Кто платит за задолжавшие государства? Будут ли государства сокращать расходы или повышать налоги? Или они решат аннулировать долги - к досаде давших кредиты банков? Это политические решения, на которые граждане могут, вероятно, повлиять во время выборов. Еще один большой вопрос в том, почему государства спасают банки на деньги налогоплательщиков, но не могут договориться о значительно более жесткой регуляции финансовой сферы для избежания новых подобных кризисов?

Другая большая проблема помимо задолженности - старение населения Европы. Повсюду в Европе демографическое развитие показывает одинаковую картину: в будущем на одного пенсионера будет все меньше работников. Это прямо связано с задолженностью: государственные расходы растут, когда растет доля населения, находящегося на пенсии. Главный вопрос будущего в том, как европейские страны собираются финансировать пенсии своих граждан.



## Лиссабонский договор – шаг к федеративному государству

В течение всего последнего года о Лиссабонском договоре писали не меньше, чем об экономике. И это неудивительно. Договор вызвал заметные разногласия в Европе.

Ирландцы проголосовали против, но были вынуждены проголосовать вторично. ЕС и правительствам стран-членов нужно было получить одобрение. Европейский Союз за последние десять лет вырос почти вдвое, но не обновлялся, старые правила перестали работать. Смысл Лиссабонского договора заключался в том, чтобы, обновив архитектуру ЕС, облегчить сотрудничество 27 стран-участниц. Эффективность принятия решений повышалась тем, что единогласие требовалось во все более редких случаях. Всем и каждому невозможно угодить при столь широком круге участников. Это неизбежное следствие европейской интеграции.

Лиссабонский договор стал результатом более чем десятилетних дискуссий о необходимости обновления и повышения эффективности союза. Составление документа началось еще в 2001 году с принятием Ниццкого договора. Ожидалось вступление в ЕС десяти новых членов в 2004 году и еще двух в 2007. В ЕС понимали, что механизм принятия решений в Европейском Союзе необходимо сделать более эффективным, чтобы 27 стран-участницы были способны о чем либо договориться. В Ниццкий договор, однако, не удалось заложить необходимых обновлений.

Разбухание организации вызвало массовые дискуссии о природе союза и о том, во что он развивается. В ЕС была организована группа по осмыслению проходящего процесса развития. Группа получила название Конвента европейского будущего.

Результаты работы конвента будущего нашли отражение в Договоре о введении Конституции для Европы, т.е. Конституции ЕС пять лет назад. Политическая элита ЕС и стран-членов была в общем и целом горда полученными достижениями, поскольку предложенный договор значительно повышал эффективность принятия решений в союзе. Прояснилась архитектура ЕС и разделение обязанностей между официальными органами.



Политическая элита, однако, забыла о гражданах. Во многих странах парламенты одобрили договор, не спрашивая мнения избирателей. Во Франции и Нидерландах общенародные референдумы были проведены, но Конституция ЕС вызвала острые споры. Страх вызвало уже само название документа: конституция. Для многих это было четким сигналом: у государств отбираются последние остатки власти и передаются в Брюссель. Проблемой было и то, что национальные политики недостаточно рассказывали о договоре в своих странах. Пресса же в свою очередь подымала такие легкие темы, как флаг и «национальный гимн» ЕС, которые договор сделал бы официальными. За эти пугающие граждан знаки ухватилось и крыло критиков ЕС. Символика союза оказалась для избирателям чересчур.

О содержании самого договора, от о том, что он усиливает полномочия Европарламента, традиционно защищающего права граждан, не говорилось вообще. Вся дискуссия вокруг конституции была отмечена печатью неосведомленности о подлинном содержании документа, неспособностью политиков рассказать о нем и шумным пустословием по поводу символики ЕС, которая не имела большого значения с точки зрения реального содержания договора. Дискуссия выявила и общее неудовлетворение избирателей своими политиками.





На референдуме французы и голландцы проголосовали против. Результат стал большой неожиданностью для евроэлиты и функционеров ЕС из числа стран-участниц. Почему это произошло? Когда образовалась пропасть между ЕС и рядовыми избирателями? Ни политики, ни евроэлита не понимали, насколько чужим был ЕС для граждан. Многие специалисты по ЕС до сих пор досадуют, что конституция была отвергнута. Она была яснее последующего Лиссабонского договора и делала архитектуру ЕС более понятной. По содержанию же документы очень близки.

Отказ от конституции имел и положительные стороны: евроэлита и национальные политики взялись всерьез размышлять над тем, как лучше донести до граждан достижения ЕС. Отрицательный результат запустил продолжающуюся вот уже пять лет полемику о направлении развития союза. ЕС часто критикуют за то, что сами страны-члены не представляют целей движения. Единогласия в вопросе развития союза, конечно, по-прежнему не наблюдается, но об этом по крайней мере задумались. Результатом последних дебатов стала стратегия Европа-2020, которая очерчивает цели союза на ближайшие десять лет.

### **Ухабы по дороге к Лиссабону**

За подготовку нового договора в ЕС взялись сразу же после отказа от конституции. Для начала убрали всю символику, включая гимн. Новый подписанный в 2007 году договор получил название Лиссабонский. В отличие от конституции договор не заменял всех предыдущих, а только дополнял и изменял их. Но бумажные лабиринты остались такими же запутанными, как и раньше.

После подписания договор отправлялся на одобрение во все страны-участницы. Референдумов больше нигде не проводили. Политики по всей видимости опасались, что избиратели повернутся спиной и к этому договору. Так случиться могло.

В Ирландии конституция требовала референдума. Вся Европа напряженно следила, когда в июне 2008 года 4-миллионное островное государство решало судьбу всего 500-миллионного союза. К досаде ирландских политиков, граждане сказали «нет»: 53,4 проголосовало против договора, 46,6 – за. Популизм и неосведомленность расцвели во время и этого референдума. Противники подымали на щит проблему аборт, к которым в католической Ирландии относятся большей частью негативно, но повлиять на которую ЕС не мог и с помощью Лиссабонского договора. Сторонники договора сыграли не лучшим образом: выяснилось, что выступающий за ЕС премьер-министр Ирландии Брайан Коуэн вообще не читал договора.

Согласно данным исследований, причины отрицательного ответа ирландцев крылись в общем отношении к европейской интеграции: более всего жителей страны беспокоили национальная идентичность, независи-

мость и налоги. Не нравилось ирландцам и то, что их заставляли проголосовать за – вот они и проголосовали против.

Такой ответ, конечно, не мог устроить. Ирландские политики бросились выяснять, в чем причина. На основе опросов они провели переговоры с ЕС, выговорив Ирландии право на самостоятельность в налогообложении и политике национальной безопасности и обороны. Данные гарантии не были, однако, записаны в текст самого соглашения – Лиссабонский договор остался прежним.

Через год, в октябре 2009 года, был проведен новый референдум. На этот раз ирландцы показали договору зеленый свет. 67 процентов голосов поддержали, 33 процента отвергли договор. По некоторым наблюдениям, важнейшей причиной перемены во взглядах стал сильно потрепавший Ирландию за год экономический кризис. Ирландцы осознали значение ЕС для небольшой открытой экономики страны, которая нуждалась в поддержке Европейского центрального банка. Гарантии, данные Ирландии, тоже повысили популярность договора.

Сразу после референдума, между тем, результат не выглядел столь однозначным. Известный своим критическим отношением к ЕС президент Чехии Вацлав Клаус заупрямился. Чехи были сконфужены, поскольку председательство страны в ЕС в начале года не обошлось без проблем и Чехия не хотела создавать дополнительных трудностей. В конце концов президент Клаус высказал одобрение, и Лиссабонский договор спешно ввели в действие в декабре того же года.

### **Старый договор возродился из пепла в новом обличье**

Лиссабонский договор вступил в силу, и европейские бюрократы смогли вздохнуть с облегчением. Был принят договор, который выглядел новым, но содержал в себе по сути те же обновления, что и отвергнутая конституция.

Необходимость Лиссабонского договора широко обосновывалась тем, что союз 27 участников застынет на месте, если система принятия решений не станет более эффективной. Некоторые исследования говорили, однако, противоположное. Исследование, проведенное французским институтом Science Po, показало, что со вступлением 10 новых членов ЕС скорость принятия законов в союзе даже повысилась на 25 процентов. Несогласие с утверждением, что увеличение числа членов автоматически ведет к торжеству, звучало и на других уровнях. Лиссабонский договор действует всего год, и насколько он повышает эффективность принятия решений, выяснится в будущем.

Результативность благодаря договору безусловно повышается. В одном из центральных с точки зрения принятия решений органе – Совете ЕС – увеличено использование квалифицированного большинства для



проведения решений. Ранее многие темы требовали единогласия Совета ЕС. В расширенном до 27 членов составе всегда найдется тот, кого решение не устраивает, что затрудняет принятие документов. Лиссабонский договор распространяет использование квалифицированного большинства почти на все области политики, входящие в компетенцию ЕС. Квалифицированное большинство охватывает – со вступлением в силу договора – проблемы правосудия и внутренних дел, иммиграции, права на убежище, сотрудничества полиции, культуры, общей оборонительной политики, энергетических вопросов, вопросов авторских прав и бюджета ЕС. Единогласие требуется по-прежнему в косвенном налогообложении и частично в общей внешней политике, политике в области безопасности и социальной политике.

Лиссабонский договор изменяет также технику регулирования актов ЕС, т.е. регламентов и директив. Ранее Совет ЕС принимал законопроекты комиссии практически один. Во многих вопросах мнение парламента выслушивалось, но учитывать его комментарии не было обязательным. Часть законопроектов рассматривалась как Советом ЕС, так и Парламентом. Такой метод получил название принципа совместных решений, поскольку решения принимались совместно и с соблюдением равных прав совета и парламента. Одним из значительных изменений Лиссабонского договора стало именно применение принципа совместных решений в качестве основного правила. Европарламент как законодательный орган поднялся почти на уровень Совета ЕС. Практически единственной областью политики, находящейся в компетенции лишь совета, осталась общая внешняя политика и политика в области безопасности.

Усилившаяся власть европарламента видна уже на практике: в феврале 2010 г. парламента не пропустил договор о Сообществе всемирных межбанковских финансовых телекоммуникаций (SWIFT), который проталкивали Комиссия и Совет ЕС. Договор дал бы американским властям почти свободный доступ к данным о выплатах в европейских банках. В договор были добавлены изменения, укрепляющие защиту конфиденциальности частных лиц, после чего парламента одобрил договор в июле. Ситуация с договором SWIFT показала, что парламента намерен активно использовать выросшую власть и серьезно относится к защите гражданских прав. Роль парламента выросла и при распределении бюджета ЕС. Ранее парламента мог повлиять только на часть бюджета. Лиссабонский договор изменил и количество парламентариев: максимальное число членов парламента составит в дальнейшем 751. Финляндии в этом форуме принадлежит 13 мест.

Усиление принципа совместных решений укрепило и власть Европейского суда, поскольку теперь больше сфер политики, которые суд может взять на рассмотрение.

Лиссабонский договор укрепляет и влияние национальных парламентов в ЕС. Национальные парламенты могут прервать продвигаемое комиссией изменение, если дело, по их мнению, находится в компетенции стран-участниц. Национальные парламенты могут вырасти в значительные контрольные органы, если парламенты смогут организовать сотрудничество и воспользоваться предоставленными возможностями.

### **Евросоюз может подать в суд**

Благодаря новому договору ЕС становится правосубъектным, юридическое разделение на Европейское сообщество и Европейский союз исчезает. До Лиссабонского договора ситуация была запутанной: Европейское сообщество, которое было частью Европейского Союза, являлось субъектом права и могло присоединяться к международным договорам. ЕС в целом не мог. Теперь ЕС может и намерен присоединиться к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. После присоединения ЕС сможет подавать в суд в случаях с нарушением прав человека.

Лиссабонский договор сделал Хартию по правам человека юридически обязательной. Хартия определяет основные права и свободы человека. Она была одобрена в 2000 году, будучи до тех пор лишь декларацией. Превращение документа в юридически обязательный означает, что при решении вопросов ЕС и применении существующих нормативов необходимо соблюдать положения Хартии. Такое изменение улучшает юридическую защищенность прав граждан. Исключение составили Великобритания и Польша, с которыми достигнута договоренность, что требования Хартии о правах человека не касаются деятельности их национальных органов власти.

Граждане имеют возможность влиять на деятельность ЕС благодаря так называемой Гражданской инициативе. С помощью Гражданской инициативы граждане могут запросить Комиссию выступить с законопроектом в сфере компетенции ЕС. Для выступления с инициативой необходимы подписи как минимум одного миллиона граждан стран ЕС.

### **В ЕС два новых руководителя**

Вследствие договора Евросоюз получил несколько новых должностей. Руководителей в ЕС как будто было достаточно, но новые должности должны были уточнить разделение власти и уменьшить сменяемость руководства. Договор создал должность так называемого президента ЕС, то есть постоянного председателя Совета Европы, который избирается на два с половиной года. На данный момент в должности находится бельгиец Херман ван Ромпей. Президент ЕС руководит Советом Европы, который состоит из главных руководителей европейских стран: Ангелы Меркель, Николя Саркози, премьер-министра Финляндии и т.д. Задача Совета Европы не



в принятии законов в отличие от Совета ЕС, а в определении основных стратегических направлений развития Евросоюза. Лиссабонский договор превратил Совет Европы в официальный орган союза, ранее являвшийся отдельной от ЕС структурой.

Другая новая должность – Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности, или министр иностранных дел ЕС, который отвечает за внешние связи союза и представляет ЕС на международной арене. Министр иностранных дел ЕС входит также в Европейскую комиссию. Кроме того, он руководит собраниями министров иностранных дел Совета ЕС. Высокий представитель таким образом сидит на двух стульях: он выступает как в наднациональном органе ЕС – комиссии – так и в представляющей страны-участницы Совете ЕС. На должность была выбрана англичанка Кэтрин Эштон.

Две эти новые должности призваны были уменьшить сменяемость руководства. До того ни у Европейского Совета, ни у министров иностранных дел Совета ЕС не было постоянного руководителя, они сменялись при смене страны, председательствующей в ЕС. Когда, например, Швеция была председателем до Лиссабонского договора, собраниями Европейского Совета руководил премьер-министр Швеции, а собраниями министров иностранных дел – руководитель шведского МИДа. Руководители сменялись каждые полгода до того, как к ним успевали привыкнуть. Несмотря на изменения, система председательства в Совете ЕС сохранилась, т.е. каждое государство-член заведует председательством по очереди в течение шести месяцев. Значение системы, однако, уменьшилось вследствие должностей ван Ромпея и Аштон. Сначала обсуждалось то, насколько выбранные лица неизвестны широкой публике. Однако затем новобранцы удостоились достаточного внимания прессы. Пресса с большим интересом следит за двумя новыми именами, чем за бесконечно меняющимися шведскими, чешскими, датскими или словенскими чиновниками.

### **Собственные дипломаты**

Хотя внешняя политика Европы по-прежнему находится в основном в руках государств, общая внешняя политика ЕС претерпела изменения. Лиссабонским договором была создана Европейская служба действий в области внешней политики, которая на практике означает собственную дипломатическую службу ЕС. Новая служба учреждена с сентября 2009 года и заслужила упреки прессы за медленное продвижение вперед. Однако такие главные вопросы, как количество дипломатов от стран-участниц и от Европейской комиссии, уже решены. Ведомство в целом должно начать деятельность в начале 2011 года.

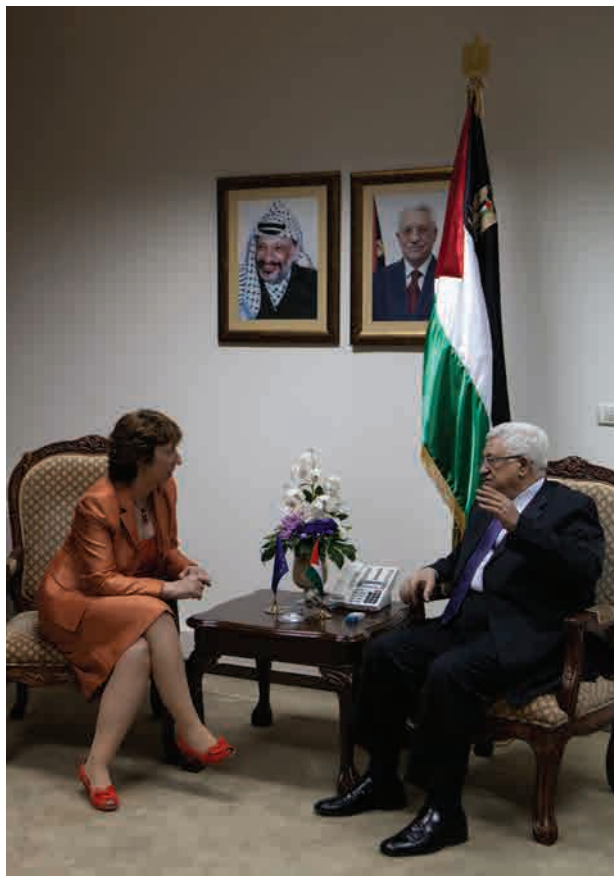
В первую очередь предусмотрено учреждение официальных дипломатических представительств ЕС в 130 странах. На практике это означает ре-

формирование бывших представительств Комиссии в представительства ЕС. Одновременно будет меняться и персонал. Состав персонала являлся едва ли не самым спорным вопросом в учреждении дипломатической службы. В июле 2010 г., наконец, была достигнута договоренность: как минимум 60 процентов персонала будет являться работниками ЕС, а треть – дипломатами стран-участниц. Запланированная численность сотрудников около 7000 человек, 4500 из которых на дипломатической службе за рубежом.

По мнению исследователя финского института внешней политики Юхи Йокелы, учреждение дипломатической службы было расцвечено столкновением комиссии и Совета ЕС, состоящего из представителей стран-участниц. В совете опасались, что в дипломатической службе и внешней политике ЕС заострится роль комиссии. Поэтому в новом учреждении государства-члены преследовали интересы Совета.

Споры вызвали в том числе назначения на высшие должности. При выборе посла ЕС в Нью-Йорк Комиссия приняла решение самостоятельно. Государства-члены обжаловали решение, поскольку согласно Лиссабонскому договору их мнение должно быть заслушано. В политике дипломатической службы тоже не сразу было достигнуто единогласие. Одним из вопросов стало сотрудничество с развивающимися странами, которое ранее входило в компетен-

Министр иностранных дел ЕС Кэтрин Эштон и Махмуд Аббас, председатель Палестинской Национальной Администрации.



цию комиссии. Если бы эта область политики вошла в сферу деятельности новой дипломатической службы, Совет Европы играл бы большую роль. В конце концов было принято решение частично оставить сотрудничество с развивающимися странами вне нового ведомства в компетенции комиссии.

Несмотря на споры, в ЕС появляется министерство иностранных дел, что, по мнению Йокела, весьма заметный шаг.

– Европейский Союз намерен оставаться значительным игроком на арене мировой политики, и Европейская служба действий в области внешней политики призвана интенсифицировать действия.

По словам исследователя, в ЕС уже давно размышляют о международном положении союза. В мире многое изменилось, но ЕС не всегда был способен ответить на все задачи. ЕС по сути был слишком медлительным и несобранным, чтобы действовать на арене международной политики, которая требует быстрой реакции.

Согласно прежним договорам, международная политика ЕС требовала единогласия. Достижение единой позиции среди 27 стран-участниц было затруднительно. Проблема в ЕС наконец-то осознана. Новое дипломатическое ведомство призвано сделать более эффективной международную деятельность и стимулировать нахождение общей позиции даже при отсутствии единогласия государств-членов во всех вопросах.

### **Когда закрутится новая карусель?**

Обновление европейского договора заняло десять лет. Процесс обновления претерпел кризис ратификации договора в 2005 и второй кризис в 2008 году. Пережив потрясение, руководители ЕС не хотели бы вновь раскручивать карусель. Тем более, Лиссабонский договор еще не заработал в полную силу: часть обновлений вступит в действие только в 2014 году. Сейчас союз переживает переходный период.

Договор не будет обновляться по крайней мере до 2014 года. Затем политики, вероятно, захотят проследить, как повлияют на деятельность последние сделанные изменения. Судя по всему, ближайшие шесть лет карусель снова не закрутится. Хотя давление внешних заинтересованных групп на союз растет: объединение европейских профсоюзов, например, стремится развивать права трудящихся в ЕС. А это требует изменений в Лиссабонский договор.



## Европарламентарий Риикка Маннер: Парламент приобрел больше власти



Риикка Маннер – европейский парламентарий, которая была выбрана в законодательный орган Европейского Союза на выборах 2009 года.

Риикка Маннер выступала на выборах от финской партии центр и после победы стала в Европарламенте членом Либерально-демократической фракции ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe). Она занимается в парламенте прежде всего региональной политикой. Риикка Маннер рассказывает, каким Европейский Союз представляется изнутри при взгляде из коридоров власти.

### **Что в Европейском Союзе происходит в данный момент?**

– Европейский Союз существенно изменился в вопросе его внутренней дееспособности. Благодаря Лиссабонскому договору парламент приобрел больше власти, в результате этого сейчас идет активный поиск нового баланса в деятельности комиссии, совета и парламента. С другой стороны, быстрое расширение ЕС поставило новые задачи во всех секторах политики. В тоже время внешняя политика Союза занимает все более крепкие позиции и оформляется в свои собственные управленческие структуры.

### **С какими проблемами Европейский Союз столкнулся в течение прошедшего года?**

– Прошлый год поставил перед нами много задач прежде всего в экономике. Именно в прошлом году были приняты самые важные решения по обновлению экономической политики ЕС. По моему мнению, они были удачными. Принятые меры оказались эффективными, и экономическая ситуация в последние месяцы стабилизировалась. Кризис заставил говорить о необходимости общей экономической политики.

## Какие изменения произошли в Европейском Парламенте?

– Европейский Парламент зачастую обвиняли в беззубости по отношению к комиссии. Причина заключалась в том, что у комиссии была до Лиссабонского соглашения монополия на законодательную инициативу. Соглашение вступило в силу в декабре 2009 года, и теперь Парламент имеет значительно больше власти уже на этапе подготовки законов и принимает решения на равных правах с Советом. Комиссия обязана принимать во внимание комментарии Парламента к проектам новых законов. Парламент больше не некий бессловесный орган, ставящий печати на всех документах, которые перед ним кладутся, но он все еще находится в поиске своей роли в новой ситуации.

## Каким будет Европейский Союз через 10 лет?

– На данный момент Европейский Союз все еще является объединением национальных государств, хотя с принятием Лиссабонского Соглашения ЕС сделал шаги в сторону государства-соединенных штатов. Все государства имеют сейчас возможность влияния независимо от размера страны. За десять лет роль и влияние ЕС на мировой арене будет все более укрепляться. Надеюсь, что Европейский Союз будет все еще объединением национальных государств, я не поддерживаю направления развития в сторону соединенных штатов.

### Финские европарламентарии:

Эсайях, Сари (Христианские демократы)

Хаглунд, Карл (Шведская народная партия)

Хаутала, Хейди (Зелёный союз)

Хасси, Сату (Зелёный союз)

Иत्याла, Вилле (Национальная коалиция)

Яаконсаари, Лииса (Социал-демократическая партия Финляндии)

Яттеэнмяки, Аннели (Партия Финляндский центр)

Корхоло, Эйя-Риитта (Национальная коалиция)

Маннер, Риикка (Партия Финляндский центр)

Пиетикайнен, Сирпа (Национальная коалиция)

Репо, Митро (Социал-демократическая партия Финляндии)

Сойни, Тимо (Партия истинных финнов)

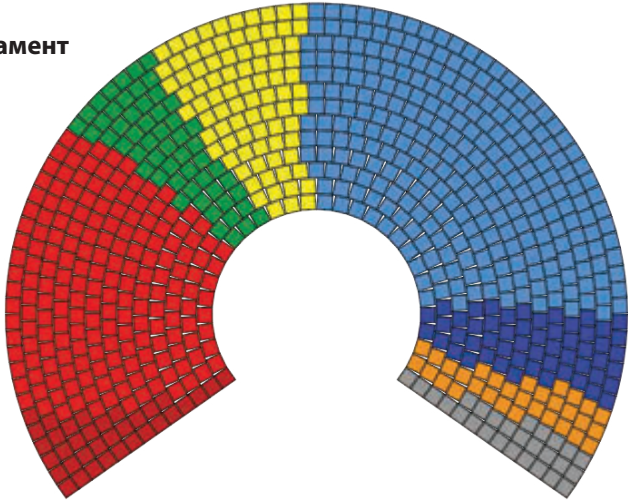
Таккула, Ханну (Партия Финляндский центр)




Сойли Семкина


## Европейский парламент


736 депутатов





### Фракции


**ЕНП (265)**   
 Европейская Народная Партия (Христианские Демократы) и Европейские Демократы – крупнейшая фракция в Европейском Парламенте. Включала в себя Европейскую народную партию и Европейских Демократов. Сокращенное название EPP-ED.


**С&Д (186)**   
 Прогрессивный альянс социалистов и демократов (S&D) – социал-демократическая фракция Европейского парламента.


**АЛДЕ (84)**   
 Альянс либералов и демократов за Европу (ADLE) – транснациональный альянс двух европейских партий, Европейской партии либеральных демократов и реформаторов и Европейской демократической партии.

**Зелёные – ECA (55)**   
 Зелёные — Европейский свободный альянс (Greens – EFA).

**ЕКР (54)**   
 Европейские консерваторы и реформисты (ECR) – консервативная фракция евроскептиков-антифедералистов в Европейском парламенте.

**ЕОЛ/ЛЗС (35)**   
 Европейские объединённые левые/Лево-зелёные Севера (GUE/NGL) — левая политическая группа в Европарламенте, представители которой принадлежат к различным коммунистическим, левосоциалистическим, экологическим и троцкистским партиям Европы.

**ЕСД (30)**   
 Европа за свободу и демократию (EFD) – фракция Европарламента, объединяющая консервативные евроскептические партии.

**Независимые (27)**   
 Независимые депутаты (NA) — депутаты Европейского парламента, которые не входят ни в какие фракции или депутатские группы.



## Профсоюзы национальные – рабочая сила европейская

Профсоюзы, защищающие интересы трудящихся, считаются национальным явлением. Но люди все чаще уезжают работать за пределы своего государства, и для этого иногда не нужно даже ехать далеко, можно днем работать в соседней стране, а вечером вернуться домой. Как гарантировать защиту прав работников в условиях свободного передвижения между странами?

### **Социальная Европа – Европа трудящихся**

В ЕС иногда используются термины, которые в странах имеют другое содержание. Таким является термин «социальная Европа». Социальное по отношению к Европейскому Союзу не означает, что речь идет о пенсиях, пособиях по безработице или каких-либо других вопросах социальной политики.

– В ЕС социальный означает имеющий отношение к трудовой деятельности. Та социальная защита, которая имеется ввиду в Финляндии, входит в компетенцию не Европейского союза, а только самой страны. Европейский же союз под социальными имеет ввиду все аспекты, связанные трудовым законодательством, с перемещениями рабочей силы в странах Европы. Напомним, что свободное перемещение работников является одной из четырех, декларированных еще на начальных этапах существования Европейского сообщества, основных свобод: свобода передвижения товаров, услуг, капитала и трудящихся. Таким образом, на вопросы, связанные с передвижением рабочей силы, компетенция ЕС уже распространяется, рассказывает специалист по ЕС в Центральной организации профессиональных союзов Финляндии (SAK) Рейо Паананен.

Трудовая политика в ЕС – тема новая и исключительная, которая потребовала отработки своих механизмов действия. Как заключать трудовые договоры, которые действовали бы во многих странах, как гарантировать соблюдение договоренностей? На эти и другие вопросы уже находятся ответы.

В принципе, право законодательной инициативы в ЕС принадлежит только Европейской комиссии. Но если организации, представляющие работников и работодателей, смогут достичь соглашения в каком-либо воп-

росе трудовой политики, то это соглашение само по себе может приобрести законный характер. Такая практика началась с 90-х годов. Достигнутые соглашения носят обязательный характер, даже если они и не проходят обычной в ЕС процедуры законодательного утверждения. Такая практика носит гибкий характер, получила статус утвержденной модели деятельности и носит название социального диалога.

– Сегодня это один из краеугольных камней деятельности профсоюзов, который стал возможен после Маастрихтского договора. До этого профсоюзное движение Европы отрицательно относилось к объединению Европы, потому что все в Европейском Союзе рассматривалось только с позиций экономики и предприятий. После основания союза стали обращать внимания на конкретные аспекты, связанные с людьми, их трудовой деятельностью, поэтому европейские профсоюзы изменили свою позицию. Теперь у нас появилась возможность влиять на сообщество, – говорит Р. Паананен.

Модель «социального диалога» использовалась первый раз в 90-е годы, когда обсуждались условия договора, касающегося отпусков по уходу за ребенком. Об условиях неполного рабочего дня и о временных договорах составлены директивы. За последние десять лет заключено семь договоров, которые оговаривали, в частности, условия работы на дому, деятельность по предотвращению насилия и стрессов на рабочих местах. В переговорах со стороны работодателей участвуют представляющая промышленность BusinessEurope, государственные предприятия представляет СЕЕР, маленькие и средние фирмы – UEAPME, интересы работников защищает организация объединенных европейских профсоюзов – ETUC (European Trade Union Confederation).

Европейское профсоюзное движение вышло на улицы. В конце сентября 2010 года профсоюзы по всей Европе провели акцию против ужесточения бюджетной политики в странах Европы. Профсоюзы единодушно считают, что пора отказываться от тактики затягивания поясов, необходимо продолжать государственную поддержку экономики.

### **Лиссабонский договор открывает двери профсоюзному движению**

Р.Паананен считает, что позиции у европейского профсоюзного движения все же еще слабые, потому что все четыре свободы ЕС (передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы) – это рыночные свободы.

– Наша цель – поставить трудовые права на один уровень с рыночными. Это долгий путь, который требует конституционных изменений. Пока цель не выполнена, – признает Р.Паананен.

Лиссабонский договор констатирует, что задачей европейской интеграции является построение социально крепкой и сбалансированной Европы. Трудовое законодательство в ЕС пока недостаточно отработано, много открытых мест, это свидетельствует о том, что даже Европейский суд принимает во внимание прежде всего рыночную точку зрения.



Специалист Центральной организации профсоюзов Финляндии Р.Паананен считает, что с точки зрения профсоюзов Лиссабонский договор стал шагом вперед. Компетенция Европарламента распространилась практически на все решения в ЕС. Это открывает для организации объединенных европейских профсоюзов ETUC новые возможности воздействия. В Европарламенте нет четкой расстановки сил «оппозиция – правительство», большой разброс мнений наблюдается даже внутри фракций.

– Профсоюзы много работают как с фракцией социал-демократов, так и с Европейской народной партией, которая считается самой консервативной в Европарламенте. В ней много политиков из Германии, Голландии и Бельгии, которые работали в свое время в профессиональных союзах. Они могут быть сколь угодно консервативными по своим политическим убеждениям, но не видеть важности и необходимости профсоюзной деятельности они тоже не могут.

### **Профсоюзы должны влиять на систему просвещения**

Профсоюзы в Европе имеют давние корни и хорошо организованы. Национальные центры профсоюзных организаций стран входят на европейском уровне в уже упоминавшуюся организацию ETUC. Все три финских объединения профессиональных союзов, SAK, STTK и Akava входят в ETUC. Таким образом, членами ETUC в Европе является посредством своих профсоюзов 60 миллионов человек.

– В принципиальных вопросах на уровне ЕС мы, представители профсоюзов своих стран, в основном единодушны. Разногласия появляются, когда переходим к конкретным проблемам, к тому, например, у кого будет работа – у вас или у нас. Хотим ли мы, чтобы завод оставался в своей стране? Если «Феррари» решил бы перевести все производство в Финляндию, финский профсоюз металлистов это устроило бы, но у итальянских профсоюзов возникли бы большие возражения, – объясняет Р.Паананен.

Большую роль в трудовой политике играют, например, вопросы налоговых льгот предприятиям, вопрос исключительно национального уровня. Какое влияние имеют профсоюзы в своих странах на этот и другие принципиально важные моменты, немедленно сказывающиеся на рынке труда? Какое влияние профсоюзы имеют на государственную власть?

Ситуация в Европе очень пестрая. В Финляндии 70 процентов рабочей силы входит в профессиональные союзы, во Франции – только восемь. В некоторых странах профсоюзы вытирают стол, за которым другие ведут переговоры, в других профсоюзы сидят за столом как равноправные партнеры на переговорах.

– Я считаю, что не нужно упираться в узконациональные интересы, нужно видеть целое. Если найдем общий язык, мы сможем влиять на ситуацию. Уход рабочих мест из Финляндии – факт, вызывающий сожаление,

но неизбежный. В мире всегда найдется тот, кто готов сделать ту же работу дешевле. Нам нужно стремиться в своих странах и на европейском уровне к тому, чтобы уровень образования людей был столь хорошим, вся система просвещения была столь гибкой, что человек смог бы находить путь к другому рабочему месту.

### **Единое рабочее время**

В течение последнего года Европейские профсоюзы участвовали в разработке законов по двум важным вопросам. Первый – рабочее время.

– Год назад профсоюзы предотвратили принятия директивы по рабочему времени. Европейская комиссия пыталась провести в жизнь законодательство, по которому были бы возможны 60-часовые рабочие недели, давая при этом право в отдельных случаях еще более увеличивать их. Кроме того, директива комиссии давала работодателю возможность заставить работника быть в распоряжении работодателя, дежурить на рабочем месте без зарплаты. Профсоюзы предотвратили принятие директивы в парламенте, проект отклонили. Когда комиссия опять положит его на стол, будем бороться, – рассказывает Р.Паананен.

Другой закон регулировал рабочее время водителей грузового автотранспорта. Наибольшие обсуждения велись по вопросу: можно ли водителям грузовиков, которым грузовая машина принадлежит, работать без ограничения рабочего времени?

– Если бы сказали – «можно», это означало бы, что предприниматель имел бы право выполнить в офисе бумажные работы, поднести контору, загрузить машину, а потом отправиться на магистраль и вести грузовик 12 часов. Кто хочет ночью встретить на автомагистрали, на встречной полосе грузовик, которым управляет уставший и плохо соображающий водитель? И здесь мы победили: по отношению к водителям-предпринимателям действуют те же правила рабочего времени, что и к нанятым шоферам. Это, с одной стороны, вопрос охраны труда, с другой – влияние на конкуренцию и загруженность. Хозяину грузовика в нынешних условиях стоит задуматься: стоит ли самому работать 24 часа в сутки или нанять другого поработать 8 часов.





## Нужен ли трудовой Европе федерализм?

По мнению Р. Паананена, проблемы профсоюзного движения заключаются прежде всего в существующей идеологии.

– Сегодня задачей предприятий является создавать прибыль. Главные критерии деятельности содержатся по этой идеологии не в людях, а в размере прибыли. Даже ЕС видит в нас только рабочую силу, свобода ЕС – свобода передвижения рабочей силы. Профсоюзное движение исходит из того, что именно человек, человеческий фактор должен представлять ценность. Цель деятельности профсоюзов: превратить Европу рынка в Европу людей.

– Европейский союз должен меняться, возможности Лиссабонского договора нужно реально использовать. Для этого необходимо обновление конституции и возможно, – говорит Р. Паананен, – более решительных шагов в сторону федерации.

– Если мы хотим, чтобы условия труда были для всех общими, нет другого пути как реальное унифицирование, которое возможно в условиях федерализма. Меня не пугает слово «федерализм», федерация содержит возможности, о которых стоит подумать.

Одной из серьезных практических проблем является то, что нормы на уровне ЕС в порядке, но контроль за тем, как они выполняются, отсутствует. Поэтому в Финляндии на стройках, например, много рабочих из





других стран, которые не регистрируются, не платят налоги, потому что им от этого нет никакой пользы. Работодатели экономят, выплачивая на треть меньше зарплаты. Финские средства массовой информации периодически пишут об отвратительных условиях труда иностранных рабочих, низких зарплатах, но контроль за ситуацией с иностранной рабочей силой в Финляндии стал в последние годы еще хуже.

### **На повестке дня: пенсии**

Проблема ближайшего будущего для профсоюзов – та же, что и у всей Европы: общее старение населения и пенсионная система стран-членов ЕС. Пенсионные системы, в принципе, не входят в компетенцию Европейского Союза, но когда рабочая сила мигрирует из страны в страну, это начинает касаться и ЕС. Каким образом пенсионный фонд накапливается в другой стране? Как пенсионные средства переводить из страны в страну?

Координация пенсионных систем – масштабная работа, потому что системы везде разные. В Финляндии будущую пенсию оплачивает сам работник и работодатель. Во многих странах государство полностью обеспечивает пенсии. В настоящий момент вопрос «как обеспечить надежность пенсионных систем в Европе» находится на стадии обсуждения, ЕС начал консультации. Каждый может высказать свое мнение в интернете на сайте Европейского союза.

На повестке дня и изменение характера работы в будущем. Сможет ли человек рассчитывать на долгосрочную работу или все трудовые отношения превратятся в заключение кратких договоров и работу по проектам? По мнению профсоюзов, человек должен иметь уверенность в будущем. Человек – это не кусок железа, который можно взять, когда в нем есть необходимость. Другая проблема – предприятие увольняет работника, но ту же работу заказывает у независимого предпринимателя, то есть взваливает весь риск на работника, который вынужден становиться в роль предпринимателя.

При том, что перед профсоюзами сейчас встало много новых серьезных проблем, специалист по ЕС в Центральной организации профессиональных союзов Финляндии SAK Рейо Паананен не поддается пессимизму, а верит, что изменения еще произойдут.

– Если мы добьемся того, что человеческий фактор будет учитываться наряду с рыночным, изменения начнут происходить автоматически. Это требует открытия конституции для новой работы. Думаю, 10–20 лет на это уйдет.



## Иностранцы свои и чужие

Граждане современной Европы перемещаются по Европе свободно. Любой житель страны-члена Европейского Союза может переехать в другое государство сообщества учиться, работать, жить.

Для одних это означает возможность, не заметив границ, перебраться из одного конца Европы в другой. Для других это значит, что в твою деревню, город, страну приезжают чужие. К этому люди относятся серьезно, об иностранцах много говорят на работе, на страницах газет, в интернете. Тон обсуждений, в основном, негативный. Отрицательные стороны миграции звучат громко, позитивные возможности забываются. Приезд некоторых групп населения в страну воспринимаются более остро, чем других. Они становятся персонами «non grata», нежелательными людьми, которых стремятся выгнать из страны. Такими нежелательными пришельцами стали румынские и болгарские цыгане, которых Франция, например, выселяет. А как же принцип свободного перемещения?

### **Миграционная политика решается на местах**

Миграция распределяется на страны Европы по-разному. Наиболее активно как законная, так и незаконная миграция приходится на страны южной Европы. Иммигранты в Европе распределяются на две группы: иммигранты из других стран сообщества и из-за пределов ЕС. В 2009 году всего в Европе проживало 29 миллионов иммигрантов, треть из них – 12 миллионов – переехала в ЕС из стран, не входящих в сообщество. Приезжие составляли в целом 6,4 процента населения. Наибольшее число мигрантов по общему количеству проживало в Германии, Испании, Великобритании, Франции и Италии. Но в процентном соотношении с местным населением больше всего – 44 процента – их было в Люксембурге. Страны, откуда больше всего уезжали – Турция, Румыния, Марокко и Польша.

Миграционная политика по-прежнему решается на местах, в самих странах, хотя и полномочия ЕС потихоньку растут. По мнению ЕС, миграцию нужно поддерживать, чтобы не оказаться в ситуации нехватки ра-

бочей силы. По прогнозам, количество работоспособного населения уменьшится к 2060 году на 50 миллионов даже при сохранении нынешних темпов миграции на территорию ЕС.

### **Противовес иммиграции растёт**

Хотя статистика доказывает, что миграция – это позитивное явление, в средствах массовой информации и интернете громко звучат протесты и возмущение. Рейтинг популярности политических групп и партий, отрицательно относящихся к иностранцам, постоянно растёт. Самый свежий пример – недавние выборы в парламент Швеции. Крайне

правая партия шведских демократов впервые набрала достаточное количество голосов, чтобы попасть в парламент. Партия призывает закрыть возможность для въезда новых мигрантов и прекратить обучение детей из иностранных семей их родному языку в школах.

Второй пример – высылка из Франции цыган. Выселение людей из страны в принципе не противоречит правилам Европейского союза, но она должна осуществляться на законных основаниях и не должна основываться на этническом принципе. Франция в 2010 году отправила 8000 цыган обратно в страны-члены ЕС Болгарию и Румынию, что вызвало критическую реакцию со стороны Европейского парламента. Согласно его мнению, деятельность Франции нарушает закон Европейского союза, является дискриминацией против одной этнической группы.

Европейская комиссия долго смотрела на высылку цыган со стороны. Потом в средства массовой информации попал секретный документ министерства внутренних дел Франции, где цыгане были обозначены на первом месте среди тех, от кого необходимо вычистить государство. Комиссар по вопросам юстиции Вивиан Рединг резко прокомментировала документ, пообещав, что Европейский союз подаст на Францию в суд, если страна не изменит свою политику в этом вопросе. Меры Франции, заявила комиссия, противоречат европейскому принципу свободного передвижения. Ко-



Найк Анкан



миссия пообещала, что будет внимательнее следить за действиями других стран-членов сообщества по отношению к цыганам.

### Цыганский вопрос

Резкая реакция комиссии на действия Франции – новое явление со многих точек зрения. Это один из первых случаев, когда комиссия сильно и резко вмешивается во внутреннюю политику европейского государства. Исследователь Европейского союза института внешней политики Юха Йокела считает, что событие носит исторический характер. Конфликт касается основополагающих принципов ЕС. Кроме того, на чаше весов оказалась расстановка сил внутри самого союза.

– Кто победит? Имеет ли Франция право проводить политику, которая может не соответствовать законодательству ЕС? Это принципиальный вопрос. Европейская интеграция развилась настолько глубоко, что даже независимое государство уже не может абсолютно суверенно принимать решения об изгнании людей из страны, когда существует европейское право свободно перемещаться в рамках сообщества. Конфликт показал, что правила должны быть одни для всех. Франция не может не прислушаться к ЕС, поскольку комиссия в праве отдать вопрос на решение Европейского суда. Историческим конфликт делает и то, что касается одной из самых больших стран, да еще и страны – основателя Европейского сообщества.

По мнению Ю.Йокелы, ситуация с Францией доказала, что интеграция, начавшаяся с экономики, сейчас серьезно распространилась и на другие области. Структура сообщества и законодательство уже имеют элементы федерации, хотя говорить о подобии Соединенным штатам Америки нельзя.

Досадным же в конфликте между ЕС и Францией Ю.Йокела считает то, что в пылу спора забылось главное – анализ перво-



причин ситуации. Почему в Европе существуют люди, которые вынуждены зарабатывать нищенством, каково их общественное положение, как интегрировать цыганское население в Европу, чтобы они не оказались за бортом общества? Голоса самих цыган на высоком уровне не слышны.

### **Европа окапывается**

Право свободного передвижения в рамках сообщества имеют и граждане не входящих в ЕС стран, которые прибыли на территорию Европейского союза, имея законные разрешения. Каждая страна сама принимает решения о выдаче виз. Если в той, первой стране, куда человек прибыл, выясняется, что документы не в порядке, то он не имеет права отправиться в другую страну ЕС искать работу. Проблема в том и заключается, что разрешение на проживание связано с разрешением на работу. Потеряв работу, иностранец теряет право на пребывание, что означает немедленное отправление из страны. Это заставляет людей хвататься за любую работу без возможности какого бы то ни было влияния на условия труда. Многие работодатели не хотят заключать с иностранцами договоров, чтобы не платить налоги. Иностранцы, не обладая возможностью официально доказать, что имеют работу, а значит имеют основание для пребывания – уходят в подполье, становясь незаконными иммигрантами. Оставшимся в стране без законных разрешений людям становятся недоступными элементарные услуги, например, здравоохранение.

Европейский Союз пока не предпринял никаких шагов по улучшению положения незаконных иммигрантов и по предотвращению явления в целом. Тенденция, похоже, идет в сторону ужесточения правил. Европейский союз, например, договорился об организации общих полетов, чтобы облегчить высылку иммигрантов из стран-членов ЕС. Со странами-источниками особенно активной незаконной иммиграции проводились переговоры с целью облегчить процедуру возвращения граждан в страну. О тех, кто прибывает на территорию Европейского союза из так называемых третьих стран, собирается все больше информации вплоть до отпечатков пальцев. Одна из немногих мер, призванных улучшить положение незаконных иммигрантов – директива, дающая право штрафовать работодателей, которые нанимают иностранцев незаконно. Работодатель должен проверить, имеет ли потенциальный работник разрешение на пребывание в стране. В общем же Европейское сообщество стремительно укрепляет изнутри свои расширившиеся границы.



## В правовой системе большие изменения

Является ли ЕС экономическим или политическим сообществом? Этот вопрос не раз задавался за всю историю существования Союза, хотя давно уже было ясно, что совместная деятельность не может ограничиваться только экономическим сотрудничеством стран-членов Союза.

Последним подтверждением этого является Лиссабонское договор, вступившее в силу в декабре 2009 года. Договор сделал Хартию Европейского союза по правам человека, касающуюся граждан ЕС, юридически обязательным документом. Вопросы правосудия и внутренних дел стали частью нормальной законодательной практики. С одной стороны, Европейский Союз выступает теперь гарантом прав граждан на прочной законодательной базе, но это означает и то, что сделан шаг на территорию государственного суверенитета стран.

### **Что изменилось?**

Законодательство Европейского Союза менялось шаг за шагом, начиная с 1960 годов, когда Европейский Суд принял свои первые значительные решения и стал со своей стороны влиять на главное направление – развитие внутреннего европейского рынка. С точки зрения изменения политического характера сообщества одним из принципиально важных событий стало образование Европейского Союза решением Маастрихтского договора в 1993 году. Тогда появилось понятие европейского гражданства, тогда же вопросы права и внутренних дел стали частью договора, хотя сотрудничество в вопросах права и внутренних дел существовало и раньше, а Шенгенская зона была создана еще в 1985 году. До этого Европейское сообщество являлось прежде всего экономическим сообществом и только после заключения Маастрихтского договора стало Союзом и начало приобретать все более сильный политический характер.

После этого политический характер сообщества развивался поэтапно и окончательно закрепился в результате принятия Лиссабонского договора, который, например, усилил полномочия наднациональных органов – Ев-

ропейского Парламента, Европейской Комиссии и Европейского Суда. Наиболее значительные изменения Лиссабонский договор внес именно в область права и внутренних дел, поскольку он изменил способ решения этих вопросов, ввел их в круг таких, которые решаются квалифицированным большинством. До этого министры юстиции и внутренних дел должны были принимать решения единогласно. Сейчас достаточно квалифицированного большинства и благодаря этому созданы предпосылки для значительного продвижения вперед в вопросах права и внутренних дел.

### **При быстром развитии права человека отошли на задний план**

– Европейский Союз создал принципиально новые условия для межгосударственного сотрудничества. В уголовном праве совместная деятельность до сих пор носила организованный характер прежде всего в тех областях, где преступность выходила за рамки одного государства: в борьбе против организованной преступности, наркотиков, торговли людьми, – говорит профессор Хельсинкского университета Киммо Нуотио, специалист в области уголовного законодательства.

По мнению Киммо Нуотио, изменения в области права и внутренних дел были стремительными, но носили столь случайный характер, что ситуация в итоге оказалась несбалансированной.

– Когда где-нибудь возникал скандал с педофилом, начиналась работа по переработке законодательства, связанного с педофилией. Борьба с терроризмом встала на особо важное место. Аспекты, гарантирующие права личности, остались на втором плане.

Профессор государственного права Хельсинкского университета Туомас Оянен также считает, что права человека забылись в общеевропейской работе над вопросами права и внутренних дел.

– Проблема состоит в том, что процессом изменений управляла только забота о собственной безопасности. В результате создались условия для нарушения прав человека и некоторые основные права действительно нарушались. В последнее десятилетие, например, обмен сведениями между полицией и представителями официальных государственных структур возрос многократно, что само по себе позитивное явление, но при этом пострадали право на неприкосновенность частной жизни человека и конфиденциальность информации. В Европейском Союзе приняты директивы, благодаря которым работники правоохранительных органов могут получать сведения о кредитных карточках, о перемещении денежных средств на банковском счету. Систему обмена информации об авиапассажирах пытаются сделать еще более эффективной, – рассказывает Туомас Оянен.

По мнению Т.Оянена, ситуация осложнилась и с другими основными правами человека. Борьба с организованной преступностью, например, создала проблемы с правами на свободу слова и воссоединение семей. Даже

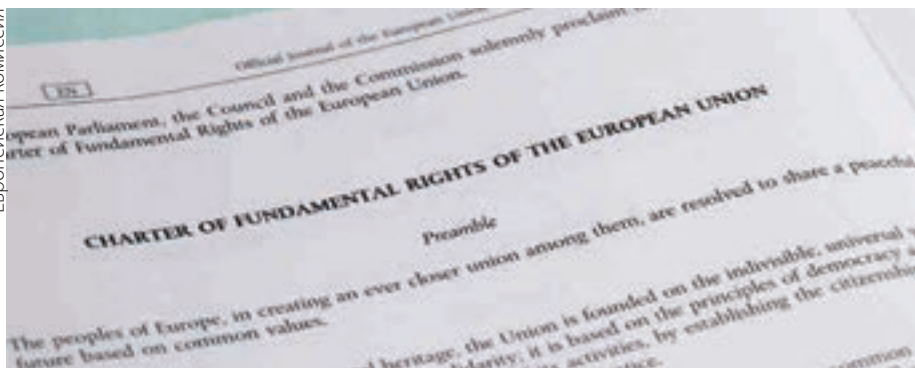


Швеция допускала отступления в таких ясных вопросах, как абсолютный запрет пыток, и выдавала людей в страны, где применяются пытки.

Т.Оянен напоминает, что права и внутренние дела – широкая и многосторонняя область. Шенгенская зона, в которую входят почти все страны Европейского Союза, сделала возможным свободное передвижение по Европе без виз и паспортного контроля. Каждый гражданин ЕС может свободно жить, учиться и работать в другой стране сообщества. Собственно, именно открытие внутренних границ Европейского Союза и заставило страны усилить сотрудничество полиции и других правоохранительных органов.

### **Лиссабонский договор улучшает основные права**

Профессор Оянен считает, что за всю историю последних лет именно Лиссабонский договор принес самые большие изменения в вопросах прав и внутренних дел. Договор сделал Хартию Европейского Союза по правам человека нормативным, юридически обязывающим документом. Хартия, собственно, была принята уже в 2000 году, тогда – как декларация, которая показала, что экономического регулирования уже недостаточно. Тогда уже ЕС, принимая Хартию, показал, что гарантии основных прав человека в Европе имеет важнейшее значение. Теперь, когда Хартия по правам человека приобрела юридически нормативный характер, Европейский Союз встал на качественно иной уровень в защите прав личности.



Лиссабонский договор дал ЕС возможность примкнуть к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Конвенция была принята в 1950 году, ее подписали все европейские страны за исключением Белоруссии. После присоединения к Конвенции Европейский союз попадет под контроль Европейского суда по правам человека в Страсбурге. Тогда Страсбургский суд, одна из авторитетнейших юридических инстанций в Европе, сможет оценивать, насколько деятель-



Европейский суд  
по правам человека  
в Страсбургею



ность Европейского суда и других официальных органов ЕС соответствуют принципам соблюдения прав человека.

### **Европейский парламент приобрел новые полномочия**

Европарламент все годы своего существования стоял на страже прав человека.

– Некоторое время назад, например, в ЕС раздались громкие требования организовать по всей Европе систему просвечивания авиапассажиров. Это означало, что в каждом аэропорту стояли бы аппараты просвечивания – так называемые бодисканнеры, которые позволили бы заглядывать под одежду. Предложение было поспешным и не учитывало основных прав человека, сканнеры использовались бы, например, в зависимости от того, кем является пассажир. Возникла опасность того, что к людям относились бы по-разному в зависимости от цвета кожи и этнического происхождения. Парламент заострил на этом внимание, предложение не прошло, а было отправлено на доработку, рассказывает Т.Оянен.

Значительным достижением Лиссабонского договора стало то, что он предоставил больше власти Европарламенту, теперь у него появилось больше возможностей реального влияния. Один из конкретных итогов изменений: соблюдение прав человека будут приниматься во внимание уже на этапе подготовки законов.

Поскольку право и внутренние дела стали в ЕС частью нормальной законодательной практики, парламент встал рядом с Советом ЕС как равноправный законодательный орган. Туомас Оянен напоминает: юридические предпосылки для этого созданы, но только действительность покажет, каким образом они будут реализоваться.



## Больше контроля

Лиссабонский договор значительно улучшил положение Европейского Суда. Раньше многие страны не позволяли своим Верховным Судам консультироваться в Европейском Суде, если дело казалось прав и внутренних вопросов, поскольку это зачастую воспринималось как отступление от абсолютного права на независимость и государственный суверенитет. Лиссабонский договор изменил ситуацию: теперь высшие судебные инстанции каждой страны могут просить дать предварительные постановления по вопросу, и национальные правительства не имеют права препятствовать.

– Лиссабонский договор при этом усилил и власть национальных парламентов. Они имеют возможность препятствовать принятию законов, который угрожают основам национального правопорядка. Национальные парламенты контролируют также, чтобы ЕС не выходил за рамки своих основных задач. Никто не желает европеизировать всех и все, замечает профессор Хельсинкского университета Киммо Нуотио.

К.Нуотио отмечает, что Лиссабонский договор также сконцентрировал внимание на процессуальных моментах, в частности, что на практике

Центр приема беженцев на Мальте.



должно происходить, когда человека судят в не в своей родной стране. Европарламент уже после принятия договора успел заняться такими ситуациями, весной 2010 года принял директиву, согласно которой обвиняемый имеет право понимать и быть понятым на заседаниях суда в странах, языка которых он не знает. На практике это означает гарантию квалифицированного перевода.

### **Территория безопасности**

Киммо Нуотио еще раз подчеркнул, что произошедшие за последнее время изменения значительные, законодательство существенно обновилось.

– Сейчас мы находимся в периоде анализа ситуации, оценки того, как уже принятые законы работают на практике, совершенствуем уже существующее законодательство. Такой период некоторой остановки для оценки реформы необходим, потому что право и внутренние дела – новая область сотрудничества и для самого Европейского Союза, который многие годы был форумом только экономической интеграции.

– Вопросы уголовного права требуют совершенно иного подхода, их нельзя решать чисто технически. Даже в юриспруденции уголовное право находится на особом месте, поскольку оно требует понимания роли человека в обществе, учета моральных ценностей и этических норм. Здесь не может идти речь только о чисто юридической санкции. Все решения, связанные с уголовным правом, имеют символическую сторону.

По мнению Киммо Нуотио, в ЕС начинают понемногу замечать, что уголовно-правовое регулирование – это особая область, которая требует иного способа мышления. Здесь существуют, например, так называемые ограничивающие принципы, означающие, что не все нужно подводить под наказание. Действие этих принципов на территории Европейского Союза еще не разработано.

По мере усиления места вопросов права и внутренних дел ЕС созревает как политический союз. Сотрудничество в уголовном праве требует от стран более глубокой работы, которая возможна только при искреннем доверии должностных лиц друг к другу. По мере понимания особого характера уголовного права, его роли в обществе и сам характер Союза должен меняться, считает К.Нуотио.

– Когда территория ЕС станет действительно территорией свободы, безопасности и права, это будет означать, что вырос качественно иной Европейский Союз, подчеркивает К.Нуотио, –Такая область в Союзе уже есть, это его новейшая часть.

Территория ЕС должна стать действительно территорией свободы, безопасности и права.



## Кто в ЕС последний? Я за вами!

Ни экономический кризис, ни внутренние проблемы не укорачивают очередь желающих присоединиться к Евросоюзу. Заявку на членство подали семь стран, с тремя из них идут переговоры.

Ни экономический кризис, ни внутренние проблемы не укорачивают очередь желающих присоединиться к Евросоюзу. Заявку на членство подали семь стран, с тремя из них идут переговоры. Дальше всех шагнула Хорватия. Самый новый кандидат – Исландия. Ее принятие в члены ЕС обещает пройти быстро, поскольку эта страна во многом отвечает критериям членства. За последнее время, однако, мнение исландцев склонилось против ЕС.

На пороге Европейского Союза стоит и такой вечный кандидат как Турция, переговоры с которой не сдвинулись с места с 1999 года. В Турции начинают разочаровываться как от топтания на месте, так и, вероятно, от того, что часть стран ЕС принципиально против членства 80-миллионного исламского государства.

### **Расширения – «история успеха»**

Политика расширения считается «историей успеха» ЕС и самой удавшейся кампанией во внешней политике. ЕС значительно разросся – от сообщества из шести первоначальных членов до союза 27 государств, покрывающих почти всю часть света. Европейская интеграция идет, упрощенно говоря, по двум направлениям: по горизонтали, или по пути расширения и по вертикали, или по пути углубления. История ЕС начиная с 1993 года была постоянным движением то в одном, то в другом направлении. Интеграция по вертикали далеко не всегда происходила самопроизвольно, часто она была ответом на возникшие в процессе расширения задачи. К расширению же ЕС стремился, поскольку хотел увеличить территории общего рынка и обеспечить стабильные условия в соседних регионах.

Расширение, вероятно, одна из самых проблемных областей политики ЕС. Оно более всего изменило архитектуру союза. Евросоюз разбух и был

вынужден углублять интеграцию и повышать эффективность деятельности. За всю историю ЕС начиная с 1990-х годов союз постоянно обновлялся с помощью новых договоров. Причина заключалась в необходимости интенсифицировать деятельность ЕС. То, что работает при шести или двенадцати членах, перестает действовать, когда количество участников увеличивается вдвое и вчетверо. Деятельность ЕС была сделана более эффективной, его властные полномочия увеличены. Расширяющийся союз и расширяющиеся вместе с ним территории свободного передвижения вынудили, например, официальные учреждения стран-членов к более тесной совместной работе в борьбе с организованной преступностью.

Политика расширения ЕС считается действенной несмотря на существующие проблемы и то, что принятие в члены Румынии и Болгарии считается поспешным. Страны-кандидаты обновляются, когда наградой является членство в ЕС и когда союз поддерживает обновления материально. Политика расширения считается действенной еще и потому, что метод принятия стал более ясным и последовательным и применяется к каждому кандидату. Хотя еще ни одни переговоры не продвигались без проблем. Были споры о границах и названиях, споры о квотах на вылов рыбы и принципиальные вопросы. Каждая страна-член особая и потому с болью втискивается в единую форму ЕС.

### **Критерии членства**

ЕС сформулировал критерии членства на саммите, проходившем в 1993 году в Копенгагене. Отсюда и название – Копенгагенские критерии. Согласно им подать заявку на членство может в принципе любая страна Европы. С другой стороны, ЕС из тактических соображений оставил без уточнений, что именно считается Европой. В дискуссиях о членстве Турции центральным стал вопрос именно о том, что такое европейская идентичность и что такое Европа.

Согласно Копенгагенским критериям, для принятия в члены ЕС у государства должны быть:

- стабильность институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, человеческие права, уважение и защиту меньшинств;
- существование функциональной рыночной экономики и способность справиться с конкурентным давлением и рыночными ценами в пределах союза;
- способность принять обязательства членства включая приверженность политическим, экономическим и денежно-кредитным целям союза.

Кроме того все потенциальные члены должны привести свои законы в соответствие с принципами европейского права. Общим принципом является то, что со всеми странами обращаются одинаково и что процесс принятия в члены зависит от собственного прогресса страны и ее заслуг.

Продвижение страны-кандидата описывается Европейской комиссией в документах, в том числе в издающихся осенью рапортах о присоединении.

### **Длинная дорога к Союзу**

Первый шаг в направлении союза – это подача заявления. После этого Совет ЕС просит Комиссию высказать мнение относительно готовности страны начать переговоры. Комиссия посылает стране-кандидату 4500 вопросов, которые касаются политики, экономики и административного устройства. На основании ответов Комиссия делает оценку, после чего Совет может принять решение о присуждении стране статуса кандидата. Но это не означает начала переговоров.

Во-первых, Комиссия сравнивает законодательство ЕС и страны-кандидата и оценивает существующие различия. Во-вторых, комиссия определяет на основании сравнения принципы оценки или условия членства кандидата. По ним оценивается, можно ли начинать переговоры со страной-кандидатом. ЕС таким образом может требовать от страны-кандидата изменения законодательства еще до начала переговоров. В-третьих, начинаются собственно переговоры, они определены 35 главами, или пунктами, которые обсуждаются один за другим. В это время страна-кандидат шлифует свое законодательство, приводя его в соответствие с законодательством ЕС. Все пункты необходимо согласовать до того, как страна может вступить в Европейский союз. После переговоров необходимо еще одобрение законодателей Европарламента и стран-членов.

### **Хорватия**

Хорватия стоит первой в очереди на вступление. Переговоры о членстве должны закончиться в 2010 году, в ЕС страна должна вступить в 2012 году. Переговоры проходили не без проблем. Камнями преткновения были, например, споры Словении и Хорватии о земной и водной границе. За этими спорами ЕС наблюдал со стороны многие годы. Позитивный поворот произошел, когда словенский парламент проголосовал в июне 2010 года за юридическое урегулирование вопроса. Спором занимается теперь международная группа юристов, ее решение обязательно для обеих стран.



В июне 2010 г. парламент Хорватии одобрил внесение изменений в конституцию страны. Изменения позволяют подправить около десятка законов, что приведет к завершению переговоров о вступлении. Хорватия также расширяет права голосования национальных меньшинств и дает право голосовать гражданам, живущим за пределами страны. Значительной нерешенной проблемой остается сотрудничество с МТБЮ (Международным трибуналом по бывшей Югославии). Одним из условий членства Хорватии в ЕС было полное сотрудничество страны с МТБЮ, рассматривающим военные преступления, совершенные на территории бывшей Югославии. Трибунал однако не получил от Хорватии доступа к определенным важнейшим документам.

Заявление о членстве Хорватия подала в феврале 2003 года, переговоры начались в октябре 2005 г.

## Исландия

Северное островное государство – особый случай среди кандидатов. По откровенным позициям, Исландия вообще-то не нуждается в Европейском Союзе. В кругах ЕС шутят, что переговоры о вступлении – термин, вводящий в заблуждение. Чаще всего ЕС определяет, а кандидат слушается. Поэтому что, по мнению кандидата, он больше потеряет, если останется за пределами союза. В случае с Исландией дело обстоит по-другому. В



WikCommons

Исландии старейшая в мире демократическая система, страна богата – не считая случившегося банковского кризиса. Исландия располагает возобновляемыми источниками энергии и конкурентоспособным на мировом уровне рыболовством. С точки зрения ЕС, Исландия – идеальный кандидат. Она входит в Европейскую экономическую зону и потому усвоила европейское законодательство. Практически 60 процентов переговоров уже пройдено. Исландия к тому же входит в Шенгенскую зону.

Палкой в колесах переговоров стало прежде всего рыболовство. Рыболовная отрасль Исландии является конкурентоспособной на мировом уровне и главным промыслом страны – она дает около 90 процентов экспортных доходов. В ЕС, напротив, рыболовство дотируется и промысел



поддерживается скорее по социальным и культурным причинам. Исландцы не нуждаются в «рыбных» дотациях и не хотят пускать ЕС в свои рыболовные воды. Исландцы, как известно, практикуют устойчивое рыболовство, тогда как в общих водах ЕС рыбное поголовье обеднело из-за избыточной ловли. Квоты на лов рыбы еще будут предметом переговоров. Последний раз Исландия и ЕС спорили о квотах летом 2010 года. Исландия по собственной воле увеличила квоты на лов макрели, когда макрель в поисках прохладных вод устремилась в большом количестве в территориальные воды страны. ЕС ответил в жестком тоне, на что Исландия отреагировала обвинением ЕС и Норвегии в том, что они оставляли Исландию за порогом переговоров о квотах уже многие годы.

С рыболовством связана и проблема китобойного промысла, против которого выступает Европарламент. Исландцы забивают китов, когда их много в территориальных водах страны и когда те поедают треску, которую промышленляют исландцы. Киты съедают столько же трески, сколько ее вылавливают рыбаки. Китобойный промысел к тому же касается прежде всего независимости. Исландцы обладают независимым характером. И они были оскорблены, когда Совет Европы принял решение о начале переговоров по вступлению Исландии в ЕС именно 17 июня – в День независимости этого островного государства.

Проблем в переговоры добавляет спор между Исландией, Великобританией и Нидерландами о банкротстве банка Icesave и связанных с этим убытков. Покрытия убытков противная сторона требует от Исландии. Исландцы также знают, что за членство в ЕС им придется платить.

Евросоюз с удовольствием принял бы Исландию в свои ряды. Страна с 300-тысячным населением не качнула бы чашу весов ни в какую сторону, но предоставила бы много возможностей. ЕС хотел бы попасть в территориальные воды Исландии. Страна обладает возобновляемой энергией, благодаря которой в Исландии прогнозируется концентрация предприятий информационных технологий.

Исландия подала заявление о вступлении в июле 2009 года, переговоры начались через год. Правительство страны обещало провести всенародный референдум по окончании переговоров. Одобрение исландцев между тем не гарантировано. ЕС с озабоченностью следит за опросами, которые показывают, что сопротивление вступлению в Евросоюз растет. Исландцы были задеты тем, что ЕС нисколько не помог во время банковского кризиса, когда закрылись три крупнейших банка страны. По мнению исландцев, ЕС встало на сторону Великобритании и Нидерландов в споре о банке Icesave.

Членство в ЕС было бы полезным Исландии тем, что общая валюта приносит с собой безопасность и инвестиции из Европы. Однако большой вопрос, достаточно ли этого стране, охраняющей свою независимость и традиционные промыслы. По оценкам пессимистов, нет.



## Турция

Самая большая проблема вступления Турции в ЕС, вероятно, в принципиальном вопросе о ее европейской идентичности. Безусловно, Турция должна улучшить положение немусульманских меньшинств, женщин и профсоюзов. Однако эти изменения могли бы быть совершены в течение нескольких лет. Но Турция никак не превратится из



мусульманской страны в христианскую, что для многих в Европе является главным вопросом. В Европе есть политики, которые на принципиальном уровне против членства Турции в ЕС, независимо от того, отвечает она критериям или нет. Защитники вступления Турции в Евросоюз в свою очередь подчеркивают роль этой страны как моста между Европой и исламским миром.

История отношений Турции с Евросоюзом началась в далеком 1963 году, когда стороны подписали таможенное соглашение. Само заявление о членстве Турция подала в 1987 году, но с места дело не сдвинулось. Турция получила статус кандидата лишь в 1999 году, переговоры начались в 2005 г. На данный момент проработано 12 пунктов переговоров из 35. В июне 2010 года началась работа над новым пунктом, который касается безопасности продуктов питания, здоровья и самочувствия животных. Работа над новым пунктом было интерпретировано прессой как сигнал Евросоюза, что он по-прежнему принимает всерьез вступление Турции в ЕС.

В Европе у многих политиков членство Турции вызывает сомнение, потому что страна с 77- миллионным населением заняла бы ведущее место при принятии решения в ЕС и изменила бы расклад сил. В Совете Европейского союза, например, Турция по количеству голосов заняла бы такое же важное положение, как Германия, Франция и Великобритания.

По мнению Германии и Франции, Турция должна стать скорее привилегированным партнером, чем полноправным членом. Против членства Турции выступают также Австрия, Греция и Кипр, у которого с Турцией нерешенные пограничные споры. Турция же в свою очередь хочет, чтобы ее оценивали по заслугам, а не по политическим критериям, которые устанавливают Франция и Германия.



Маловероятно, что Турция станет членом ЕС в ближайшие десять лет. Разочарование в стране ширится. Более всего разочаровывает, вероятно, то, что в ЕС нет единого отношения к членству Турции. Официально Евросоюз выступает за вступление Турции. Последний раз ЕС подчеркнул это летом 2010 года, когда США критиковали медленный ход переговоров и упрекали Европу в том, что она подталкивает Турцию к более тесному сотрудничеству с такими исламскими государствами, как Иран. Дело осложняется и тем, что принятие нового члена требует одобрения не только Европарламента, но и всех стран-членов, что не гарантировано. Переговоры буксуют, турки ждут. Сколько они еще готовы стучаться в дверь Евросоюза, покажет время.

### Македония

Споры с соседями – один из самых распространенных тормозов в переговорах. Так дело обстоит и у Македонии, которая вела спор с Грецией из-за названия своей страны. С момента появления Македонии как государства Греция возражала против этого названия из-за одноименной греческой территории. Македония была одобрена как кандидат в 2005 году, но переговоры еще не начались.



Европейская комиссия

Кроме этих четырех стран заявления подали Черногория, Сербия и Албания. Самые амбициозные планы у Черногории – она хочет стать членом ЕС сразу после Хорватии. Черногория рассчитывает получить заключение комиссии о готовности страны к переговорам в конце 2010-начале 2011 года. По мнению самой Черногории, она преодолела уже значительное расстояние по дороге к ЕС, поскольку страна начала обновления еще до официального заключения отношений сторон. Валютой Черногории стало евро.

Евросоюз договорился о полном безвизовом передвижении с Македонией, Черногорией и Сербией. С другими странами ЕС ведет переговоры о визовых послаблениях. Со многими странами у ЕС соглашение о стабилизации и ассоциации, которое должно помочь приблизить национальное законодательство к общеевропейскому.

## ЕС и Россия

Россия и Европейский союз существуют сегодня во взаимовыгодном симбиозе: Европа покупает у России энергию, Россия – европейскую продукцию. Несмотря на это, взаимоотношения пребывают по многим вопросам в тупиковом состоянии.

В Европейском союзе и России произошло в последние годы много изменений, которые серьезно влияют на отношения между этими двумя партнерами.

– Европа приняла Лиссабонский договор, который по идее должен привести к тому, что в области внешней политике у ЕС появится общий голос, сплоченность в осуществлении своих внешних отношений. Но вопрос «появится ли такой общий голос?» остается открытым, рассказывает специалист по взаимоотношениям Европейского союза с Россией Института внешней политики Финляндии Вадим Кононенко.

По мнению В. Кононенко, наибольшее влияние на состояние европейской политики оказал экономический кризис.

– Когда появились проблемы внутренней экономики, интенсивность и активность ЕС как фактора международной политики снизилась. Кроме того, упала политическая воля ЕС к тому, чтобы быть активным участником на международной арене. Сложная экономическая ситуация заставила государства ЕС все больше думать о своих интересах. Свой отпечаток на проблему накладывает то, что во внешней политике приоритет отдается двухсторонним отношениям государств, – рассказывает Вадим Кононенко. – В Европейском союзе не разрешена проблема: как совместить общую позицию ЕС к России и тот факт, что основные европейские государства продолжают рассматривать взаимоотношения с Россией как свои собственные.

Вадим Кононенко отмечает, что и в экономике, даже если речь идет о больших проектах, проблемы между Россией и странами Европы разрешаются отдельно от Европейского сообщества. Так, например, о газопроводе «Южный поток» Россия договаривалась с Италией, а переговоры о «Север-



ном потоке» велись с Германией. Европейская комиссия к переговорам не имела никакого отношения.

– Европейская политика в области взаимоотношений с Россией носит фрагментарный характер. Есть государства, которые хотели бы развивать экономические связи, это Германия. Есть те, которые осторожно относятся к России – Польша и Балтийские государс-

тва. Четкой общеевропейской линии пока нет.

С стороны России на отношения с Европой повлиял конфликт с Грузией, который показал, насколько хрупкими оказались политические связи ЕС и России, насколько различными является их видение того, как должна развиваться безопасность в ближайших к России регионах. В конце 2008 года задавался вопрос: зачем нужно сотрудничать? Казалось, что точек опоры для партнерства все меньше.

Смена президента в России дала определенные надежды на обновление отношений. Дмитрий Медведев объявил политику модернизации.

– Россия хотела бы обновить свою экономику. Поскольку новые идеи в технологии находятся на западе, у России и ЕС появляется новая платформа для сотрудничества. На совещании на высшем уровне ЕС и России в конце мая 2010 года в Ростове-на-Дону была запущена идея партнерства по модернизации. Но еще не совсем понятно, что именно это значит, в каких формах конкретно идею реализовать? У ЕС и России нет общих взглядов на модернизацию.

### **Кто получит Украину?**

Обе стороны, и ЕС и Россия, имеют свои интересы в отношении стран, которые находятся между ними – Молдавии, Украины и Белоруссии.

– ЕС хотел бы видеть эти государства стабильными и предсказуемыми, вести с ними диалог, основанный на том, что они идут в направлении к Европейскому союзу, что принимают европейские нормы и становятся больше похожи хотя бы на новых членов ЕС. Это виденье Россия не разделяет. Россия считает что Украина, Молдавия и Белоруссия находятся исторически и геополитически в зоне особых интересов России. Россия тоже хотела бы иметь возможность влиять на них, осуществлять с ними тесные отношения и являться неким старшим партнером.

Интересы сталкиваются на конкретном уровне: и Россия, и ЕС ведут, например, с Украиной переговоры о безвизовом режиме для своих граждан, и непонятно, сможет ли Россия продолжать с Украиной безвизовый режим, если Европейский союз отменит визы для украинцев.

В. Кононенко подчеркивает при этом, что несмотря на противоречия и вопросы в политических отношениях, сотрудничество в экономике и туризме продолжает развиваться. Особенно тесный симбиоз развился в области энергии. Именно в Европу идет 90 процентов российской экспортной нефти. В отношении газа ситуация еще четче: на обоих концах газопровода выступают в роли монополиста и продавец, и покупатель. Свои проблемы возникают и здесь: Европейский союз хочет покупать энергию подешевле, Россия – продавать подороже. ЕС, естественно, стремится уменьшить зависимость от единственного поставщика, развивает альтернативные проекты, как например, газопровод «Набукко» из Туркмении, что, конечно, не нравится России.

Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев и постоянный председатель Совета Европы Херман ван Ромпей.



## Надо вступать в ВТО

По мнению Кононенко, отношения ЕС и России находятся в неопределенном состоянии, которое отчасти объясняется тем, что не понятно, чего хочет Россия и что нужно европейскому сообществу, а также тем, что стороны сотрудничества слишком разные.

– В 90-е годы в Европе считали, что мир будет поделен на некий запад и на остальное, и все, Россия в том числе, будут стремиться стать западом. Последнее десятилетие показало, что мир остается неравномерным и запад не стремится уже никого сделать западом. Я не имею ввиду, что есть неразрешимый конфликт идеологии, просто есть понимание, что Россия останется Россией, а Европейский союз – это Европейский союз. И что границы все-таки будут существовать. Это не противоречие, а принятие статус кво. Ни Россия, ни ЕС не стремятся к сближению во чтобы то ни стало и к амбициозным проектам.

Возможно, новый импульс сотрудничеству дало бы принятие России во Всемирную торговую организацию, но у вступления в ВТО есть серьезные противники в самой России. От принятия в ВТО России больше вреда, чем пользы, говорят они. Российский промышленный экспорт, который состоит, в основном, из поставки сырья, мало выиграл бы от снижения таможенных барьеров, поскольку на сырье вообще редко устанавливаются

Саммит Россия – ЕС в конце мая 2010 г. в Ростове-на-Дону.





пошлины. На внутреннем же рынке усилилась бы конкуренция российских товаров с импортными, а импортные товары уже сейчас очень популярны в России.

– Если Россия вошла бы в ВТО, ей было бы легче отстаивать свои интересы. Но пока Россия считает, что ей выгодно не брать на себя обязательств, продолжает принимать свои собственные стандарты и защищаться таким образом, считает В.Кононенко. – Собственно, политикой протекционизма занимается и Европейский союз.

И все же, когда России выгодно, она принимает общие стандарты, так произошло в производстве стали. Принятие общих с Европой стандартов выгодно и многим другим отраслям российской промышленности, которые стремятся активно выйти на мировой рынок. Членство во Всемирной торговой организации привело бы к структурным изменениям в российском бизнесе, способствовало бы повышению конкурентоспособности российских предприятий, а со стороны ЕС является условием более тесного сотрудничества.



## Хорошая политика в плохую погоду

Природа не считается с государственными границами, климат делает всех зависимыми друг от друга. Изменения окружающей среды затрагивают всех, но, действуя вместе, все могут и повлиять на изменения.

Политика в области экологии – одна из самых острых проблем в Европейском союзе. На пороге необходимость нового глобального договора по охране окружающей среды, но европейские страны не могут договориться о конкретных вопросах экологии даже между собой.

Европейский союз направленно занимается политикой в области климата уже давно, задачи ставятся большие и серьезные, но реализация остается зачастую на скромном уровне. Ответственная по общим вопросам экологии в Обществе охраны природы Финляндии Венла Виркамьяки объясняет причины:

– Самая серьезная причина в том, что мероприятия по уменьшению выбросов промышленности в природу требуют денег. Ни одна из стран не хочет вкладывать в это больше других. В ЕС не находится солидарности, когда речь идет политике в области климата.

– Исследования показывают, что достижение к 2020 году планируемого сокращения выбросов обойдется в один процент от годового валового национального продукта. Если изменения климата не остановить, то приспособление к новым условиям обойдется значительно дороже – от 5 до 20 процентов валового национально-





го продукта. Таким образом, если не начать вкладывать в охрану природы сейчас, то в будущем это будет стоить гораздо больших денег.

### Интересы не совпадают

Срок действия Киотского протокола истекает в 2012 году, нового договора на смену ему не появилось. По мнению В.Виркамьяки, Европейский союз и сам не торопится показать другим пример. ЕС обещал сократить выбросы в 2020 году на 20 процентов. Обязательство в 30 процентов Европейский союз готов взять лишь в том случае, если другие промышленные страны возьмут на себя такое же обязательство. Она считает позицию неправильной, поскольку доказывает, что ЕС не желает серьезно связывать себя проблемами экологии и достойно нести свою историческую ответственность. От Европейского союза можно было бы ожидать более честной политики.

Свои проблемы создает то, что интересы у стран ЕС очень разные, от достигнутых выгод никто не желает отказываться. Новые члены союза сдерживают ужесточение экологических стандартов, стремятся снизить расходы на охрану природы, боясь угрозы национальному благополучию. Люди в этих странах опасаются, что меры по предотвращению изменения климата снизят уровень их благосостояния. Промышленность старых членов союза сопротивляется против дополнительных невыгодных расходов, не желая вкладывать в то, что не дает прибыли. Свою негативную роль в экологической политике сыграл экономический кризис, охрана природы в кризисных ситуациях становится непопулярной, считается, что сначала нужно восстановить экономику, а потом думать о природе.





## Не контролируют и не наказывают

Венла Виркамьяки считает, что в Европейском союзе уже существует хорошее законодательство по охране природы, но все упирается в реализацию. Решения, о которых уже договорились, не исполняются и даже не контролируются. За нарушения не наказывают. Ситуация изменится тогда, когда Европейская комиссия будет тверже следить за странами, а нарушения доводить до Европейского суда.

Ответственная по экологии общества охраны природы Финляндии В.Виркамьяки все же смотрит в будущее с оптимизмом:

– Надеюсь, что Европейский союз примет решение снизить выбросы на 30 процентов под давлением Франции, Германии и Великобритании. Возможно, что и этого снижения недостаточно. Изменение

мирового климата – серьезная опасность. После потепления климата более чем на два градуса изменения могут стать неуправляемыми. Чтобы избежать этого, к сроку до 2050 года надо предпринять радикальные меры.

Позитивное явление – то, что на возобновляемые источники энергии в ЕС обращается сейчас значительно больше внимания, но, говорит В.Виркамьяки, останавливаться нельзя. Развивая возобновляемые источники энергии, Европа могла бы уменьшить свою зависимость от таких внешних источников энергии, как нефть. Биоэнергия – развивающаяся область, которая могла бы дать новые рабочие места. Кроме того, Европейский союз должен учитывать вопросы охраны окружающей среды, вырабатывая политику в других областях, в частности, в сельском хозяйстве.

## Конкретные задачи

Обязательство снизить выбросы на 20 процентов ЕС принял в 2007 году. В следующем году союз определил конкретные меры по охране природы: это организация торговли квотами на выбросы парниковых газов, развитие возобновляемых источников энергии, экономия энергии, сбор и хранение углекислого газа.

Идея торговли квотами на выбросы парниковых газов заключается в том, чтобы запустить рыночные принципы в решение проблемы. Предприятие получает квоту, которую нельзя нарушать. Если размеры выбросов превышают дозволенные, промышленное предприятие может купить право на дополнительные выбросы у другого предприятия, которое загрязняло природу меньше. Таким образом контролируется общий объем выбросов. Слабое место системы в том, что квоты выделялись на основе уже существовавших данных, то есть тот, кто больше засорял атмосферу, тот получил большие квоты. Система наказывает тех, кто изначально вкладывал в охрану природы и добился результатов.

Минусом системы стало и то, что квоты – бесплатные, финансовые расходы возникали при их превышении. Бесплатность квот не стимулировала развития, предприятию было достаточно сохранять старый уровень. Система квот меняется. Европейская комиссия предложила перейти к организации аукционов, когда квоты будут стоить денег: чем больше выбросов, тем дороже это будет обходиться. Средства от аукционов предполагается использовать на поддержку низкоуглеродных производств. Некоторые производственные отрасли останутся за пределами системы, ограничения не будут касаться строительства, сельского хозяйства, переработки бытовых отходов, транспорта и небольших промышленных предприятий.



Комиссия перед каждой страной поставила конкретную задачу по использованию возобновляющихся источников энергии. К 2020 году из всех используемых в Финляндии источников энергии 38 процентов должно быть возобновляемыми. Общая задача для всех стран Европейского союза – поднять до 10 процентов долю биотоплива на транспорте.

ЕС призывает также к общему снижению потребления энергии. К 2020 году эффективность использования энергии должна подняться на 20 процентов, правда, в отличие от предыдущих двух, это требование ЕС не является обязательным. На прилавках магазинов, начиная с 2009 года, появились энергосберегающие бытовые лампы, количество ламп накаливания пошло на убыль, а в 2012 году продажа их совсем прекратится. Все новое строительство должно основываться на энергосберегающих технологиях.

Новые разрабатываемые в Европе технологии в области использования ископаемого топлива дадут возможность сбора и хранения углекислого газа, уменьшат его выбросы в атмосферу, снизят опасность потепления климата.

