НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ НА ПЕРЕПУТЬЕ:
НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ
(политические аспекты)**

**Ответственные редакторы:
Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев**

Москва
ИМЭМО РАН
2016

УДК 327(4)
ББК 66.4(4)
Европей 243

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензенты:
доктор исторических наук, профессор Н.В. Павлов
кандидат исторических наук, профессор А.В. Загорский

Ответственные редакторы – Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев

Введение, ч. I – д.полит.н. Н.К. Арбатова, ч. II гл. 1 – к.и.н. А.М. Кокеев, д.полит.н.
В.И. Васильев, к.полит.н. Ф.А. Басов, ч. II гл. 2 – к.и.н. К.П. Зуева, к.полит.н.
П.П. Тимофеев, ч. II гл. 3 – к.и.н. Т.Н. Андреева, ч. II гл. 4 – д.полит.н. Н.К. Арбатова,
ч. II гл. 5 – к.и.н. Е.Г. Черкасова, ч. II гл. 6 – к.и.н. К.В. Воронов, ч. II гл. 7 – к.полит.н.
Е.В. Шумицкая, ч. II гл. 8 – к.полит.н. П.С. Соколова,
Заключение – к.и.н. Е.Г. Черкасова.

Ответственный за выпуск – к.полит.н. Е.В. Шумицкая

Европей 243

Европейский Союз на перепутье: нерешенные проблемы и новые вызовы
(политические аспекты) / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО
РАН, 2016. – 234 с.

ISBN 978-5-9535-0482-9

DOI:10.20542/978-5-9535-0482-9

В монографии рассматриваются новые вызовы и перспективы развития европейской интеграции в контексте нескольких кризисов. Основное внимание уделяется разработке посткризисных моделей ЕС, проблемам его расширения и Европейской политике соседства, а также вопросам взаимодействия ЕС с США и НАТО. Анализируется видение этих проблем, как Брюсселем, так и входящими в Евросоюз странами. Важное место отведено политике и конкретным мерам по преодолению миграционного кризиса и его воздействию на внутривластную ситуацию в государствах ЕС.

**European Union at the Crossroads: Unresolved Problems and New Challenges /
Arbatova N.K., Kokeev A.M., eds. – Moscow, IMEMO, 2016. – 234 p.**

ISBN 978-5-9535-0482-9

DOI:10.20542/978-5-9535-0482-9

The monograph is devoted to the new challenges to European Union and prospects for European integration in the context of several crises. The focal points of the book include the predominant views on the future models of European integration; the EU enlargement and Neighborhood Policies, including Eastern Partnership; the main trends in the EU relations with US/NATO. The monograph presents Brussels' approaches to these problems as well as positions of the individual Member-States. Special attention is attracted to the EU policies and concrete measures aimed at coping with the migration crisis and its impact on the political situation in EU Member-States.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0482-9©ИМЭМО РАН, 2016

Оглавление

Введение	4
 ЧАСТЬ I	
ПЕРСПЕКТИВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ	
Глава 1. Главные вызовы европейской интеграции	5
Глава 2. Поскризисные модели европейской интеграции	19
Глава 3. Перспективы расширения ЕС и Политика соседства	26
Глава 4. Отношения ЕС и НАТО: проблемы и сценарии.....	35
 ЧАСТЬ II	
СТРАНЫ ЕС И БУДУЩЕЕ ИНТЕГРАЦИИ	
Глава 1. Германия.	46
Глава 2. Франция.....	87
Глава 3. Великобритания.....	115
Глава 4. Италия	137
Глава 5. Испания	156
Глава 6. Северные страны	175
Глава 7. Болгария и Румыния	190
Глава 8. Западные Балканы	212
 Заключение	 228

Введение

Данная монография задумывалась, три года назад, когда наметился породивший осторожный оптимизм в отношении будущего европейской интеграции выход ЕС из затянувшегося экономического и финансового кризиса. Однако за последние три года возникли новые вызовы европейского проекта, породившие проблемы, которые, по мнению некоторых политиков и специалистов, представляют экзистенциальный характер. К числу таких экзистенциальных проблем помимо последствий мирового и финансового кризиса, обнажившего дефекты в европейской конструкции, можно отнести и бремя нелегальной миграции, захлестнувшей Европу в последние два года, и рост евроскептицизма, популизма и национализма. Именно дефицит доверия европейцев к структурам ЕС и брюссельской бюрократии, обвиняемыми в неспособности решительно реагировать на возникающие вызовы и исправлять допущенные ошибки, обусловил феномен брекзита (решение Великобритании на референдуме в июне 2016 г. выйти из состава ЕС) и продолжает представлять сегодня самую серьезную угрозу будущему европейского проекта.

Кроме того, независимо от финансового и экономического кризиса руководству ЕС приходится решать задачи, связанные с внутренними дисбалансами – стареющим населением, безработицей среди молодежи, проблемами, связанными с конкурентоспособностью в глобальной экономике и многими другими. Отдельной строкой в списке внутренних проблем Евросоюза можно выделить дилемму «Германия Европы или Европа Германии?», отражающую недовольство ряда стран ЕС ролью Берлина в формировании позиций Брюсселя по наиболее важным вопросам европейской интеграции. Страны «Вышеградской группы» (Чехия, Словакия, Венгрия и Польша) плюс Австрия и Италия выступают против миграционной политики Меркель, а страны юга (Италия, Испания, Греция, Кипр и Мальта) при поддержке Франции против ее политики жесткой бюджетной экономии. Выход Великобритании из Евросоюза объективно усилил позиции Германии, с одной стороны, но лишил Берлин союзника в формировании бюджетной политики ЕС. И, наконец, брекзит, стимулировав дискуссию о будущем Евросоюза выявив, как минимум, два противоположных подхода к модели европейской интеграции. Ряд стран ЕС, прежде всего, Германия, Франция, Бельгия, Италия и Испания, выступает за углубление европейской интеграции, в том числе в сфере европейской обороны и безопасности, в то время как страны «Вышеградской четверки», а также Ирландия, Нидерланды, Швеция и Дания хотят возвращения части полномочий национальным правительствам.

Будущее европейской интеграции, сценарии и модели ее развития всегда находились в центре внимания как политиков, так и ученых-европеистов, и приобрели еще большее значение после референдума о выходе Великобритании из ЕС. Это объясняется как самой уникальностью европейского проекта, которому нет равных среди региональных интеграционных объединений по степени интегрированности входящих в него стран-членов, так и кризисом всего европейского конструкта, который переживает в определенном смысле «момент истины». Анализ новых и старых вызовов будущему европейскому интеграционному проекту, как и возможных ответов на эти вызовы, находится в центре внимания данного исследования.

ЧАСТЫ

ПЕРСПЕКТИВЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ

Глава 1. Главные вызовы европейской интеграции

Европейский Союз переживает в настоящее время, пожалуй, самый трудный период во всей истории европейской интеграции, находясь под воздействием сразу нескольких кризисов – последствий экономического и финансового кризиса, кризиса демократической легитимности, миграционного кризиса и кризиса в отношениях с Россией вследствие Украинского конфликта. Причем, последние два кризиса произошли практически одновременно. Между тем, следует отметить, что воздействие этих кризисов на будущее европейской интеграции не равнозначно.

Внутренние и внешние кризисы ЕС

Первый экономический и финансовый кризис¹ нанес серьезный удар по репутации ЕС как наиболее успешной модели региональной интеграции и нового центра «мягкой силы», приверженному многостороннему сотрудничеству. Он был обусловлен тем, что общемировой кризис наложился на те фундаментальные проблемы в развитии европейской интеграции, которые существовали помимо него. Это и экономическая и политическая дифференциация внутри ЕС вследствие непродуманного параллельного осуществления углубления и расширения европейской интеграции. Это и незавершенность валютной и фискальной конструкции при создании еврозоны. Это и дефицит демократической легитимности, проявляющейся в недоверии граждан не только к наднациональным структурам и механизмам, но и к своим правительствам и элитам. Это и рост популизма и национализма, представляющих угрозу самой европейской идее. Несмотря на появление апокалипсических сценариев относительно будущего ЕС, кризис европейской интеграции, вызванный проблемами в мировой экономике и финансах, стал катализатором новых интеграционных процессов и концепций. Кроме того, нужно иметь в виду, что экономический кризис в принципе – явление нормальное в рыночной экономике. История знает немало примеров рецессии в развитых мировых экономиках. Одним из таких примеров является Великая депрессия – мировой экономический кризис, начавшийся в 1929 г. и продолжавшийся до 1939 г.,² который породил «Новый курс Рузвельта». Другой пример – мировой энергетический кризис 1973 г., который научил европейцев энергосбережению.

К осени 2013 г. появились признаки медленного выхода еврозоны из кризиса. «Экономика Евросоюза подает хрупкие признаки восстановления, но до конца кризиса еще далеко», – заявил в августе 2013 г. вице-президент по экономическим и монетарным вопросам Еврокомиссии Олли Рен.³ Развитие экономики ЕС в 2015 г. в целом было довольно устойчивым. Для ЕС позитивную роль сыграли низкие цены на нефть, ослабление евро и долгожданное введение в начале 2015 г.

¹ См.: Кризис ЕС и перспективы Европейской интеграции (политические аспекты). / Под ред. Н.К. Арбатовой и А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. — 204 с.

² Великая депрессия наиболее сильно затронула США, Канаду, Великобританию, Германию и Францию, но ощущалась и в других государствах

³ Олли Рен: ЕС начинает восстанавливаться, но кризис не завершен. [Электронный ресурс]// РИА новости. URL: <http://ria.ru/economy/20130814/956267616.html> (дата обращения: 11.11.2016).

количественных смягчений со стороны ЕЦБ, несмотря на жаркие дискуссии перед этим с представителями Бундесбанка. По прогнозам Еврокомиссии ожидается, что экономика ЕС в 2016 г. вырастет на 2,0%. При этом локомотиву интеграционной группировки - Германии, чей вклад в ВВП уже составляет свыше 1/5 дается прогноз, равный 1,9%.⁴

Как отмечалось в прогнозе ИМЭМО, «за текущими относительными успехами и небольшими неудачами экономической политики стран ЕС нельзя забывать о том, что интеграционная группировка все больше проигрывает США, а отчасти и восточноазиатским членам «Организации экономического развития и сотрудничества» (ОЭСР) в конкурентной борьбе в инновационном сегменте экономики. Так, совершенно очевидно, что ЕС не приближается к установленному себе в «Стратегии 2020» (март 2010 г.) ориентиру тратить 3% ВВП на НИОКР – по-прежнему показатель едва превышает 2%».⁵

Однако политические последствия экономического и финансового кризиса по своей глубине перевешивают экономические вызовы. Очевидно, что в условиях, когда существует недоверие граждан ЕС не только по отношению к Брюсселю, но и к своим политикам независимо от их партийной принадлежности, проводить болезненные реформы особенно трудно. Принцип добровольности, положенный в основу европейской интеграции суверенных стран, предполагал и единомыслие членов ЕС при каждом расширении полномочий европейских органов, что на практике требовало консенсуса и компромиссов между всеми членами ЕС, дифференциация которых после расширения на страны ЦВЕ стала особенно рельефной. Потенциал Лиссабонского договора, который был направлен на укрепление и реформу институтов Евросоюза, в период кризиса оказался невостребованным. Главную роль в принятии антикризисных мер все больше стали играть лидеры ведущих стран ЕС, прежде всего Германии и Франции, а не институты Евросоюза.

Расхождение политических элит в странах-членах ЕС по поводу целесообразности развития интеграции и скепсис населения в отношении общеевропейских институтов, несомненно, является серьезным препятствием для дальнейшей эволюции Европейского Союза. К этому следует добавить «непроизвольную высокомерность» брюссельских бюрократов и политиков, основывающуюся на убеждении, что европейская интеграция слишком сложна, чтобы интересовать рядовых граждан. Современная трактовка понятия «демократического дефицита» Евросоюза включает в себя следующие факторы: рост влияния исполнительной и ослабление законодательной ветвей власти в государствах-членах ЕС; слабость Европарламента; отсутствие действительно общеевропейских выборов; сложность и непонятность Евросоюза в глазах обывателя; чрезмерные расхождения между решениями Евросоюза и «идеальными представлениями» граждан на национальном уровне (policy drift).⁶

Сегодня с достаточной уверенностью можно говорить о кризисе представительной (репрезентативной) демократии в странах ЕС, которая все чаще подменяется проведением референдумов по наиболее важным вопросам европейской интеграции: французское и голландское «нет» на референдуме,

⁴ Экономика ЕС в 2016 году вырастет на 2,0%. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.webeconomy.ru. URL: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=3276&type=news> (дата обращения: 11.11.2016).

⁵ Россия и мир 2016. Ежегодный прогноз ИМЭМО РАН. / Под ред. Г.И. Мачавариани, И.Я. Кобринской. – М.: ИМЭМО, 2015. – С. 35.

⁶ Follesdal A., Hix S. Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. // Journal of Common Market Studies. – Vol. 44. № 3. – 2006. – P. 542.

похоронившим европейскую Конституцию, референдум в Нидерландах по вопросу о Соглашении об ассоциации Украины с ЕС и др. Но наиболее ярким примером этого явления стал референдум о выходе Великобритании из ЕС 23 июня 2016 г.⁷ Вопрос, вынесенный на референдум, задолго до дня его проведения расколол страну практически пополам. «Использовать референдум в электоральных целях – все равно, что взаимодействовать с нитроглицерином, что и сделал Дэвид Кэмерон [в то время премьер-министр Великобритании – Н.А.], чтобы одержать победу на парламентских выборах: всего через 2 года он потерял власть и войдет теперь в историю как премьер, который не только вывел Великобританию из состава ЕС, но и, возможно, навсегда разрушил единство британского королевства. Вряд ли ему кто-то позавидует», – написал Пьер Московичи, еврокомиссар по экономическим и финансовым вопросам, налогообложению и Таможенному союзу.⁸

Растущий евроскептицизм в странах Евросоюза получил второе дыхание с развитием миграционного кризиса в Европе. Истоки современного миграционного кризиса в Европе относятся к периоду «арабской весны», но приобретают особый масштаб в начале 2015 г. в связи с многократным увеличением потока беженцев и нелегальных мигрантов в Европейский Союз из стран Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии и неготовностью ЕС к их приёму и распределению. Эта тема заслуживает отдельного и более детального рассмотрения.

Практически параллельно с миграционным кризисом начинается новый кризис в отношениях Европейского Союза и России вокруг Украины, спровоцированный столкновением двух региональных концепций – «Восточного партнерства» Брюсселя и «Евразийского проекта» Кремля, воплощенного в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). В 2014 г. кризис вокруг Украины перешел в острую стадию. Отношения между Россией и ЕС за последние два десятилетия пережили много взлетов и падений, не раз оказываясь на острие кризиса. Количество проблем, возникших в этих отношениях после распада СССР, негативно сказывалось на качестве партнерства России и ЕС. Существовало и взаимное недовольство сторон политикой друг друга в отношении стран СНГ. Вместе с тем, несмотря на взаимную неудовлетворенность, в самые трудные моменты международных кризисов – вокруг Югославии в 1999 г. и в Кавказском конфликте 2008 г. – именно ЕС брал на себя задачу налаживания отношений между Россией и США/НАТО. Конфликт вокруг Украины коренным образом изменил суть отношений между партнерами. Эскалация напряженности в Украине привела к свертыванию практического сотрудничества России и ЕС и взаимной санкционной войне, которая больно ударила не только по их экономическим связям, но и по политическим отношениям. Это объясняется тем, что в России и в ЕС (как и на Западе в целом) существуют две прямо противоположные точки зрения по поводу драматических событий в Украине.

Однако, затяжной «холодный мир» в отношениях ЕС и России крайне неблагоприятную ситуацию для обоих партнеров. Европейские лидеры за последние 25 лет привыкли жить в неконфронтационном режиме на восточном направлении, поэтому они чувствуют себя крайне некомфортно в ситуации конфликта с Россией. Еще в ноябре 2015 г. глава Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер написал письмо президенту России Владимиру Путину, предлагая укрепить торговые связи между Евросоюзом и Евразийским экономическим союзом. По словам Юнкера, он попросил своих подчиненных проанализировать возможность

⁷См.: Часть II глава 3 наст. монографии.

⁸Moscovici P. Europe: vive le débat, exit le référendum. [Электронный ресурс] // Liberation. URL: http://www.liberation.fr/debats/2016/06/30/europe-vive-le-debat-exit-le-referendum_1463174 (дата обращения: 11.11.2016).

установления тесных контактов между ЕС и ЕАЭС, связав их с выполнением соглашения о прекращении огня на Украине.⁹

Россия же, находясь в ситуации экономического кризиса, испытывает дополнительные трудности вследствие введения санкций ЕС в отношении финансового сектора, которые оказали наиболее негативное влияние на внутренний спрос на фоне падения цен на нефть. Как отмечалось в докладе об экономике России Всемирного Банка, хотя «еще рано давать количественную оценку влиянию экономических санкций на все сектора российской экономики, являющиеся объектами санкций. Однако последствия санкций, введенных в отношении России, скорее всего, будут наиболее ощутимыми в сфере инвестиций, особенно в нефтегазовом секторе».¹⁰ Вместе с тем, возобновление полноценного сотрудничества России и ЕС зависит от выполнения соглашения «Минск-2», которое Брюссель выделяет в качестве основного условия для нормализации отношений.¹¹

Однако важно отметить то, что, несмотря на весь драматизм «украинского разлома» в отношениях России и ЕС, этот кризис не представляет угрозу будущему европейской интеграции. Несомненно, он усложняет внутреннюю и внешнюю повестку дня Европейского Союза и отвлекает ресурсы от решения других насущных проблем, но он не ставит под сомнение сам интеграционный проект в отличие от миграционного кризиса.

Суммируя вышесказанное, можно сделать вывод, что дефицит демократической легитимности, кризис доверия граждан к Брюсселю, растущий популизм и его обратная сторона евроскептицизм, подпитываемые невиданной ранее миграцией в Европу, представляют сегодня самую большую угрозу развитию европейской интеграции.

Влияние миграционного кризиса на европейскую интеграцию

Европейский Союз переживает сегодня самый масштабный миграционный кризис со времен Второй мировой войны. По данным агентства Frontex, в 2015 г. в Европу прибыли 1,82 млн мигрантов,¹² а в 2016 г. их число, по некоторым оценкам, может увеличиться до 3 млн чел.

Сегодняшнее массовое переселение народов из стран, прежде всего, Южного Средиземноморья и Африки¹³ обычно объясняется вооруженными конфликтами, заставляющими людей искать убежища в благополучных странах ЕС. Вместе с тем, конфликты – это только часть миграционного кризиса, своего рода триггер этой проблемы. Помимо этого существуют и другие предпосылки для миграции:

⁹ Юнкер предложил Путину укрепить торговые связи Евросоюза и ЕАЭС. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Lenta.ru». URL: <https://lenta.ru/news/2015/11/19/junker/> (дата обращения: 11.11.2016).

¹⁰ Доклад об экономике России №33, 2015. [Электронный ресурс] // World Bank Group. URL: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/russia/rer33-rus.pdf> (дата обращения: 11.11.2016).

¹¹ 14 апреля 2016 г. Верховный представитель ЕС по иностранным делам Федерика Могерини сообщила, что на заседании в Брюсселе главы МИД стран-членов ЕС единогласно приняли 5 принципов отношений с Россией. Первый из этих руководящих принципов – полное выполнение Минских соглашений в качестве первоосновы любого существенного изменения отношений ЕС с Россией.

¹² Кризис с мигрантами в Европе в 2015-2016 годах. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Lenta.ru». URL: <https://ria.ru/spravka/20160414/1410128475.html> (дата обращения: 11.11.2016).

¹³ Park J. Europe's Migration Crisis. [Электронный ресурс] // «Европейский Совет по международным отношениям» – CFR. URL: <http://www.cfr.org/refugees-and-the-displaced/europes-migration-crisis/p32874>. (дата обращения: 11.11.2016).

перенаселенность в некоторых регионах Южного Средиземноморья, нехватка ресурсов, в том числе, пресной воды, бедность, несостоявшиеся государства и многие другие проблемы. Урегулирование конфликтов – необходимая предпосылка для сокращения потоков беженцев в Европу, но не единственная. Нужна глобальная повестка дня для решения всего комплекса проблем, связанных с переселением народов. По данным Eurostat, только за второй квартал 2015 г. заявление на получение убежища подали 213,2 тыс. человек, а это на 15% больше, чем в первом квартале года и на 85% больше по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Другим важным фактором, способствующим перемещению больших потоков мигрантов стала информационная революция, сделавшая, образно говоря, «невозможное возможным». Сегодняшние мигранты хорошо подкованы и владеют полной информацией, касающейся процедуры получения убежища в странах ЕС, прав беженцев, воссоединения семей и т.д.

Италия, Венгрия, Греция, Западные Балканы, Мальта испытывают наибольшее давление со стороны нелегальных мигрантов. По данным Eurostat, на третий квартал 2015 г., каждый третий беженец прибыл из Сирии, каждый шестой из Афганистана, примерно столько же из Ирака. Следует отметить, что большинство нелегалов – не беженцы, а экономические мигранты. Беженцы – это те, кто получает статус или реально может претендовать на этот статус. Например, сирийцы – это беженцы, а косовары – нет. Из балканских стран беженцев не может быть по определению, оттуда выезжают экономические мигранты.

Регулированию миграционных потоков из балканских стран было посвящен так называемый план Юнкера от 9 сентября 2015 г., который включал, в частности, предложение утвердить общий список «безопасных» стран, граждане которых не могут претендовать на убежище.¹⁴

Сегодня около 80% от количества прошений о предоставлении убежища приходится на долю всего нескольких стран — Германии, Франции, Италии, Великобритании, Бельгии и Швеции.¹⁵ Германия – страна с наибольшим абсолютным числом прошений об убежище, но в пересчете на местное население безоговорочно лидирует Швеция – 8 одобренных прошений на каждую 1000 местных жителей. Германия ожидает, что только до конца 2016 г. в страну прибудет около 1,5 млн беженцев, хотя эта цифра представляется завышенной. Кроме того, власти ФРГ опасаются дополнительного наплыва иностранных граждан из-за действующей в стране программы объединения семей беженцев, согласно которой в ФРГ могут приехать ближайшие родственники обосновавшихся переселенцев из стран Африки и Ближнего Востока (от 4 до 8 членов семей).

По правилам Дублинского соглашения,¹⁶ подписанного всеми странами Евросоюза в 1990 г., беженцы обязаны обращаться с просьбой об убежище в первой же стране ЕС, в которой они оказались и зарегистрировались. Нарушение этого правила влечет за собой высылку нелегала в ту страну, которая его пропустила. Но по мере того как увеличивалось число мигрантов, многие страны без лишних формальностей пропускали мигрантов сквозь свои границы. Иными словами,

¹⁴ EU Commiccioner Junker to present plan on migrant crisis. [Электронный ресурс] // France24. URL: <http://www.france24.com/en/tag/jean-claude-junker/> (дата обращения: 11.11.2016).

¹⁵ Park J. Europe's Migration Crisis. Ibid.

¹⁶ Country responsible for asylum application (Dublin). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. URL: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/> (дата обращения: 11.11.2016).

Дублинское соглашение на практике не работает. Это обстоятельство поставило под вопрос судьбу Шенгенского соглашения.¹⁷

Мигранты, обнаруженные при попытке проникнуть в ЕС незаконно, 2014-15

Источник: Frontex

BBC

Источник: BBC

Германия, Австрия, Дания, Швеция, Словения и Венгрия временно восстановили контроль на национальных границах, хотя Шенгенский пограничный

¹⁷ В списке стран Шенгенской зоны в 2016 г. состоит 26 членов, территории которых занимают более 4,5 миллиона квадратных километров. Граждане этих государств могут беспрепятственно перемещаться внутри зоны без прохождения паспортного контроля. Причиной закрытия границ внутри зоны могут стать политические и спортивные мероприятия, однако происходит это не более, чем на 30 суток. Договор был подписан в марте 1995 г. и назван в честь городка, где и заключилось соглашение.

кодекс от 15 марта 2006 г. с поправками от 2013 г. официально запрещает подобные действия для решения миграционных вопросов. Председатель Еврогруппы Йерун Дейссельблум также высказался в поддержку реформы Шенгенского соглашения и создания «малой» зоны свободного передвижения с контролем на внешних границах. По его мнению, «мини-Шенген» могут сформировать страны, которые принимают больше всего беженцев: Австрия, Германия, Бельгия и Швеция.¹⁸

В связи с этим, по мнению некоторых политических обозревателей, принцип свободного движения людей и его юридические основы сегодня ставятся под вопрос.¹⁹ Председатель Европейского Совета Дональд Туск отмечал в разгар кризиса, что «восстановление пограничного контроля или введение технических барьеров на границах, которых требуют некоторые члены ЕС, «ясно демонстрируют необходимость восстановления контроля внешних границ»..Глава Европейского Совета также назвал «хорошей новостью» заявление Словакии, Чехии и Венгрии командировать 225 служащих на укрепление союзных пограничных служб ЕС.²⁰ В этом Брюссель видит решение проблемы эрозии Шенгенского пространства, которое наряду с единой валютой считалось одним из наиболее успешных интеграционных проектов.

Внеочередной саммит ЕС 23 апреля 2015 г. принял проект новой миграционной стратегии, которая впоследствии дополнялась и уточнялась на последующих профильных саммитах. Новая миграционная стратегия ЕС содержит немало разумных мер.²¹

В частности, необходимость быстрого реагирования на ситуации, связанные со спасением жизни мигрантов на море. По данным ООН, в 2015 г. в Средиземном море уже погибли 1800 мигрантов, а, по данным гуманитарных организаций, с 2000 г. при попытке пересечь Средиземное море утонуло 22 тыс. человек. В целях спасения жизни людей в 3 раза увеличен бюджет для операций «Тритон» и «Посейдон», находящихся в ведении Frontex – агентства ЕС по безопасности внешних границ.

Предусматривались также операции в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) по выявлению и уничтожению организованной преступности, занимающейся переправкой нелегальных мигрантов в Европу, вплоть до уничтожения судов контрабандистов. Две структуры ЕС – Frontex и Europol – должны быть задействованы в определении профиля судов контрабандистов и их маршрутов.²²

Поставленная цель уничтожения плавсредств контрабандистов вызывает критику правозащитных организаций, которые предупреждают, что в ходе уничтожения катеров и инфраструктуры, используемой контрабандистами, под огонь могут попасть и сами мигранты. Кроме того, утверждают правозащитники,

¹⁸ Председатель Еврогруппы предложил создать «мини-Шенген» для решения миграционного кризиса. [Электронный ресурс] // Информационный сайт www.news.rambler.ru. URL: <https://news.rambler.ru/europe/32064881/> (дата обращения: 11.11.2016).

¹⁹Тандонне М. Миграционный кризис: почему Шенгенская зона — в прошлом. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.inosmi.ru. URL: <http://inosmi.ru/politic/20160219/235479163.html> (дата обращения: 11.11.2016).

²⁰Дональд Туск назвал миграционный кризис угрозой Шенгену. [Электронный ресурс] // Форум переселенческих организаций Migrant.ru. URL: <http://migrant.ru/donald-tusk-nazval-migracionnyj-krizis-ugrozoi-shengenu/> (дата обращения: 11.11.2016).

²¹EuropeanAgendaonMigration 2015. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата обращения: 11.11.2016).

²²Арбатова Н. Прибытие задерживается. [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ». URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2748082> (дата обращения: 11.11.2016).

не исключены ошибки и могут быть уничтожены рыбацкие лодки и, тем самым, люди, промышляющие рыболовством, будут лишены средств к существованию. Премьер-министр Италии М.Ренци предложил приступить к задержанию и уничтожению судов преступников ещё до того, как эти плавсредства покинут ливийский берег, поскольку задержание судов контрабандистов вдали от берегов Ливии, которая стала перевалочным пунктом для беженцев из стран, охваченных конфликтами, лишь облегчает путь мигрантов в Европу. Однако это потребовало бы согласие ливийского правительства, которое сегодня практически отсутствует как таковое, и одобрения Совета безопасности ООН.

Предполагалось также усиление сотрудничества с третьими странами в контроле над миграционными потоками. И, хотя этот пункт не стоял первым в Европейской повестке дня по миграции, он, по сути, является одним из самых важных, поскольку проблему нелегальной миграции в страны Евросоюза наиболее эффективно можно решать лишь на дальних подступах к Европе. (Это, кстати, относится и к проблеме международного терроризма). Планировалось также выделить средства на программы регионального развития и защиты населения, а также учредить к концу 2015 г. многоцелевой центр в Нигере, который в сотрудничестве с Международной организацией по миграции и Агентством ООН по делам беженцев будет заниматься сбором информации, защитой и размещением беженцев на местном уровне. Евросоюз выделяет 3,6 млрд евро на решение последствий гуманитарного кризиса в Сирии и размещение сирийских беженцев в Ливане, Иордании, Турции и Ираке.

Руководство Евросоюза предусмотрело также ряд мер, сокращающих стимулы для перемещения нелегальных мигрантов в Европу, в том числе процедуру выдворения нелегалов, которая до сих пор считалась несовершенной и на которой обогащались мафиозные структуры, занимающиеся контрабандой «живого товара». Параллельно предполагалось совершенствовать политику в отношении легальной миграции и предоставления виз трудовым мигрантам, в которых нуждается «стареющая» Европа.

Самым проблематичным и болезненным пунктом Европейской повестки дня по миграции стал вопрос о введении обязательных квот на распределение мигрантов между странами-членами Евросоюза. Европейская комиссия, исходя из численности населения отдельных стран ЕС, общего объема ВВП, количества уже полученных прошений об убежище и принятых беженцев, а также уровня безработицы, определила для каждой европейской страны минимальное число мигрантов, которое она должна принять. Проблема миграционного кризиса по своему значению выходит далеко за рамки дискуссии о распределении квот. Она является питательной средой для националистических и ксенофобских настроений в странах ЕС. С этой точки зрения проблема миграции стала самой популярной темой для правых и левых популистских партий, значительно укрепивших свои позиции в последние годы во всей Европе.

Совершенно очевидно в связи с этим, что система квот на распределение мигрантов – вынужденное временное решение проблемы, которое не может быть альтернативой действенной стратегии ЕС по миграции. Без подлинной интеграции мигрантов в жизнь европейских обществ, которая не может быть достигнута без их желания стать европейцами не только де-юре, но и де-факто, эта проблема не может быть решена. В современной Европе ценностные ориентиры находятся в противоречии друг с другом, сталкивая нравственные императивы. Что важнее – толерантность и отсутствие дискриминации, лежащие в основе европейского гуманизма, или сохранение демократии как основы европейского проекта? Что значимее – открытость границ или безопасность собственных граждан? Ответом

на эти вопросы может быть только нахождение правильного баланса между ценностями и определением правильных приоритетов. И в этом сегодня заключается главный вызов европейскому проекту.

Первоначально одиннадцать стран ЕС – Великобритания, Франция, Финляндия, Латвия, Литва, Эстония, Чехия, Словакия, Польша, Венгрия и Испания – выступили против системы введения квот. В позиции стран-оппонентов можно выделить несколько ключевых аргументов. Во-первых, они считали, что только правительства стран-членов ЕС могут решать, какое количество и каких мигрантов они хотят и могут принять, и никто извне не может навязывать им свою волю. Именно поэтому они выступили против предложения Еврокомиссии сделать исполнение решения о квотах обязательным.

Во-вторых, по их мнению, нелегальная миграция незаконна по определению, и превращение ее в законную путем изменения статуса нелегалов подрывает всю систему охраны внешних границ ЕС. В-третьих, они опасались роста напряженности в своих странах как из-за дополнительного бремени, лежащего на социальные системы государственной поддержки населения, так и из-за возможной террористической угрозы со стороны радикальных исламистов, проникающих в страны ЕС в рядах беженцев. Несмотря на эти аргументы, на экстренном саммите 23 сентября 2015 г. большинством голосов при четырех «против» (Венгрия, Румыния, Словакия, Чехия) и одном воздержавшимся (Финляндия) решение о распределении квот было принято.

Вместе с тем, саммит показал, что в миграционной стратегии укрепились тенденции к решению проблем незаконной миграции на дальних подступах к Европе, пока неконтролируемая миграция еще не стала европейской проблемой. На сентябрьском саммите ЕС решено, что в течение двух лет на урегулирование миграционного кризиса будет выделено до 9,2 млрд евро. Эти средства будут направлены, главным образом, для создания многопрофильных миграционных центров и обустройства лагерей для беженцев в благополучных странах Южного Средиземноморья, для уничтожения плавсредств контрабандистов, наживающихся на переправке беженцев в Европу, для оснащения Frontex собственными средствами для защиты границ ЕС. Деньги потребуются и для обустройства тех беженцев, которым предоставят убежище страны ЕС. На неформальном саммите лидеров ЕС 16 сентября 2016 г. в Братиславе была согласована дорожная карта, в которой определены приоритеты Евросоюза и реализацию которой предполагается оценить на Римском саммите ЕС по случаю 60-летнего юбилея организации в 2017 г. Приоритетными направлениями, как указано в дорожной карте, являются укрепление солидарности и поиск общих решений по тем вопросам, которые сегодня разделяют членов ЕС, в частности, контроль над миграцией и укрепление внешних границ, а также обеспечение внутренней безопасности и борьба с терроризмом.²³ Было также принято решение о выделении Болгарии 108 млн евро на цели усиления безопасности на границе с Турцией в связи с продолжающимся миграционным кризисом.

Особую роль в связи с этим приобретает Турция как транзитное государство. На саммите ЕС-Турция 29 ноября 2015 г. был окончательно согласован план действий, согласно которому Турция должна способствовать сокращению притока мигрантов в ЕС, обеспечить им лучшие условия приема на своей территории в обмен на 3 млрд евро, активизацию переговоров о вступлении в ЕС и визовую

²³BratislavaDeclarationandRoadmap. [Электронный ресурс] // Сайт Европейского совета. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/> (дата обращения: 11.11.2016).

либерализацию.²⁴ Греция, Кипр, Италия, а также страны Центральной и Восточной Европы – Венгрия, Словакия, Чехия и Польша – выступили решительно против этой идеи, объяснив это своим нежеланием делать слишком большие ставки на участие в делах Евросоюза государства, не входящего в его состав.

Критики соглашения с Турцией предостерегали руководство ЕС от преждевременного оптимизма, указывая, что Анкара получила мощный козырь влиять на переговорный процесс о вступлении в Евросоюз. В случае недовольства ходом переговоров руководство Турции может открыть шлюзы и наводнить Европу новыми беженцами. Тем не менее, 3 февраля 2016 г. страны-члены ЕС достигли соглашения о том, как разделить между собой выплату в 3,3 млрд евро, которые были обещаны Турции на урегулирование кризиса с беженцами. Еврокомиссия одобрила это соглашение. Стороны вернулись к рассмотрению деталей соглашения 7 марта 2016 г. на очередном саммите.

Несмотря на то, что саммит ЕС-Турция представлен сторонами как успех, тот факт, что окончательное решение было отложено до 17 марта 2016 г. свидетельствует о том, что, по сути, торг между Брюсселем и Анкарой не был закончен и стороны не пришли к единому решению. Брюссель хотел перекрыть балканский маршрут для нелегальных мигрантов, а Турция – форсировать переговоры о вступлении в ЕС, получить безвизовый режим и значительные финансовые вливания – не 3 млрд евро, а 6 млрд евро – на прием и обустройство беженцев. Суть компромисса, все-таки достигнутого на саммите ЕС-Турция 17 марта 2016 г., состоит в том, что Анкара согласилась принимать обратно из Греции всех нелегально попавших туда беженцев. Со своей стороны, за каждого возвращенного мигранта Евросоюз будет обязан легально принимать одного из сирийцев, находящихся на территории Турции. В обмен на содействие в разрешении миграционного кризиса Турция потребовала ввести уже нынешней весной безвизовый режим для краткосрочных поездок в ЕС своих граждан. Кроме того, турецкие власти настояли на возобновлении переговоров по интеграции страны в Европейский Союз.

Вместе с тем, в Евросоюзе по-прежнему нет единства по поводу того, как далеко ЕС может пойти на уступки Анкаре.²⁵ Требование об отмене виз вызвало неоднозначную реакцию среди европейских политиков. Президент Франции Франсуа Олланд отметил, что турецкое руководство должно выполнить список из 72 критериев, прежде чем будут упразднены визы.²⁶ Также Ф.Олланд допустил выделение Турции дополнительной финансовой помощи лишь после 2018 г. по мере того, как будут выполнены обязательства Турции. 17 марта 2016 г. глава Европарламента (ЕП) Мартин Шульц заявил, что ЕП не собирается упрощать процедуру по отмене виз для Турции, а 18 марта 2016 г. в Брюсселе на саммите Евросоюза премьер-министр Люксембурга Ксавье Беттель, заявил, что Турция выполнила только 35 из 72 требований, необходимых для отмены виз. Что же касается ускорения переговоров о членстве Турции в ЕС, то в условиях

²⁴ Сделка века? Договор Турции и ЕС по мигрантам. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.korrespondent.net. URL: <http://korrespondent.net/world/3640079-sdelka-veka-dohovor-turtsyy-y-es-po-myhrantam> (дата обращения: 11.11.2016).

²⁵ Лидеры Евросоюза разошлись в нюансах. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.korrespondent.net. URL: <http://www.kommersant.ru/Doc/2940266> (дата обращения: 11.11.2016).

²⁶ Эксперты: Евросоюз не в состоянии преодолеть миграционный кризис. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2725396> (дата обращения: 11.11.2016).

объявленного пятилетнего моратория на расширение ЕС, это требование Анкары выглядит нереалистичным.

Представляется, что руководство ЕС готово к тому, что сделка с Турцией будет сорвана. Это не будет шоком для Брюсселя, осознавшим, что безвизовый режим с Турцией означает фактически возврат к неконтролируемой миграции, причем за деньги ЕС. С началом миграционного кризиса подпольный бизнес в Турции наладил выпуск фальшивых сирийских паспортов для мигрантов. Безвизовый режим между ЕС и Турцией, скорее всего, приведет к массовому появлению фальшивых турецких паспортов. Миграционные потоки уже обходят Турцию, и Евросоюзу придется искать другие решения.

В последнем квартале 2015 г. ощутимо усилились в ЕС и меры запретительного характера, в частности, процедуры депортации, применяемой по отношению к нарушителям миграционного режима, что вызывает критику правозащитных организаций. Если первоначальная реакция лидеров ЕС, столкнувшихся с беспрецедентным миграционным кризисом, была сфокусирована на проблеме «как?» (как разместить мигрантов по странам, как обустроить лагеря для беженцев? и т. д.), то теперь руководство ЕС задалось вопросом «кого?». Такой разворот – от растерянности к отрезвлению – был вполне предсказуем. Ожидается, что более 400 тыс. человек из числа мигрантов, прибывших в Евросоюз за первую половину 2015 г., получат отказ в убежище. Кроме того, Европейская комиссия предупредила, что, если такие страны, как Нигер и Эфиопия, не примут экономических мигрантов обратно, то ЕС откажется от торговых соглашений с ними, а также предоставления помощи и визовых льгот. По мнению министров внутренних дел стран ЕС, возросший процент возвращающихся мигрантов будет служить мерой сдерживания нелегальной миграции.

Frontex помогает странам-членам организовывать совместные авиарейсы по возвращению депортируемых из нескольких стран ЕС в целях экономии и более эффективной подготовки документов.²⁷ Так, например, в сентябре-октябре 2015 г. было осуществлено 15 совместных рейсов по возвращению 658 нелегальных мигрантов из Нигерии, Албании, Косово, Грузии, Армении и Пакистана. Пока что это – относительно небольшая цифра, учитывая, что Италия и Греция только за 2014 г. своими силами депортировали 30 264 чел.

В Управлении Верховного комиссара ООН по делам беженцев отрицательно относятся к так называемой коллективной депортации. В частности, там резко раскритиковали соглашение ЕС и Турции по депортации нелегальных мигрантов из Греции на турецкую территорию, сославшись на Европейскую конвенцию о правах человека. Вместе с тем, при всей обеспокоенности международных чиновников и правозащитников нарушением прав человека, следует иметь в виду, что ситуация, сложившаяся в Европе беспрецедентна, и что страны ЕС не получают достаточной помощи от международных организаций и вынуждены сами искать способы решения миграционного кризиса.

Под воздействием стран-членов, призывавших руководство ЕС усилить контроль над внешними границами ЕС, Европейская комиссия 15 декабря 2015 г. приняла решение создать Европейскую службу пограничной и береговой охраны (ЕСПБО).²⁸ Предполагалось, что эта Служба функционировала бы на постоянной основе в составе 1500 чел. и имела собственные технические средства. Она могла

²⁷Евросоюз отказал в регистрации 570 мигрантам [Электронный ресурс] // Информационный портал «RUSEVIK». URL: <http://rusevik.ru/news/327978> (дата обращения: 11.11.2016).

²⁸ Еврокомиссия хочет создать пограничные силы ЕС. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.korrespondent.net. URL: <http://korrespondent.net/world/3603410-evrokomysyia-khochet-sozdat-pohranynchnye-syly-es> (дата обращения: 11.11.2016).

бы быть задействована в течение 3 дней в чрезвычайных ситуациях. В соответствии с этим предложением Европейская комиссия обладала бы правом определять задачи Службы без согласия страны-члена, ответственного за ту или иную границу, но при согласии квалифицированного большинства экспертного комитета, представленного всеми членами ЕС. Иными словами, структура Frontex (штат 402 чел. и бюджет 143 млн евро в 2015 г.) видоизменялась и укреплялась (штат 1500 чел. и бюджет 322 млн чел. к 2020 г.). Усиленное пограничное агентство могло бы лучше осуществлять охрану южных границ ЕС, имея автономные оперативные возможности.

Несомненно, сегодняшний миграционный кризис является проверкой на прочность самого европейского интеграционного проекта. Послужит ли он катализатором новых интеграционных направлений, в частности, превращения Frontex в действенную наднациональную пограничную службу, или поводом для реверсирования уже достигнутых соглашений, например, таких как Шенгенское соглашение? Это будет зависеть от того, сумеет ли руководство ЕС достичь правильного баланса между европейскими ценностями, и правильно определит приоритеты. Сам факт создания новой пограничной службы Европейской береговой охраны внушает оптимизм. Эта служба создана на базе Frontex со штаб-квартирой в Варшаве. С декабря 2016 г. эта структура будет располагать постоянным резервом из 1500 пограничников, которые в случае кризисной ситуации могут быть быстро переброшены на внешние границы Евросоюза. Германия выделила для новой погранслужбы 225 пограничников. Согласно новым правилам, страны ЕС, находящиеся на внешних границах Евросоюза, могут обратиться к новой европейской пограничной службе с просьбой о помощи в деле охраны своих границ. Если они не сделают этого, то другие страны-члены ЕС могут ввести погранконтроль внутри Шенгенской зоны.²⁹

Учитывая тот факт, что, по оценкам Европейской комиссии, в 2016 г. потоки миграции из нестабильных стран Южного Средиземноморья и Африки в ЕС значительно усилятся, вопрос углубления интеграции в области охраны внешних границ останется в повестке дня ЕС в качестве важнейшей задачи.

Феномен популизма в ЕС

Сегодня в странах ЕС можно наблюдать поистине триумфальное шествие популистских партий правого и левого толка – «Истинные финны» в Финляндии, «Национальный фронт» во Франции, «Партия свободы» в Нидерландах, «Народная партия» в Дании, «Партия свободы» в Австрии, греческая СИРИЗА, итальянское «Движение 5 звезд», испанская партия «Podemos» («Мы можем»), возникшая на волне экономического кризиса и др. Этот феномен обусловлен несколькими взаимосвязанными как по сути, так и по времени явлениями.

Во-первых, дефекты миграционной политики Европейского Союза, направленной на интеграцию мигрантов в европейские общества, в частности провал мультикультурного проекта в Германии, Франции и Великобритании, что было открыто признано лидерами этих стран. Причем, в последнее время, отбросив политкорректность, и политики и журналисты все чаще говорят не об общей опасности, исходящей от мигрантов, а именно об опасности со стороны мигрантов-мусульман. Концепция мультикультурализма предполагала раздельное мирное сосуществование разных культур, прежде всего, христианской и мусульманской.

²⁹ В ЕС запустили новую пограничную службу. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.korrespondent.net. URL: <http://korrespondent.net/world/3754467-v-es-zapustily-novuyu-pohranychnuu-sluzhbu> (дата обращения: 11.11.2016).

Но, как это ни парадоксально, мультикультурный проект, в основе которого лежал принцип толерантности к другой культуре, показал миру практически полную несовместимость традиционных мусульманских и современных европейских ценностей.

Если универсальным принципом организации политической жизни в Европе к XX в. стала секуляризация, то в мусульманском мире ислам является движущей силой социальной и политической жизни, регламентируя через «религиозную волю общества» все – от родов до строительства исламского государства. Провал мультикультурализма в Европе - индикатор не только неинтегрируемости компактно проживающих мусульманских общин, но и крайне лабильного, неустойчивого социально-политического состояния сегодняшнего Европейского Союза.

Во-вторых, мировой экономический и финансовый кризис, который стал триггером внутренних дисбалансов и просчетов в ЕС, породивших экономические трудности для населения стран и недоверие граждан как к наднациональным структурам и механизмам, так и к своим правительствам и элитам.

И, в-третьих, сам миграционный кризис, истоком которого стала «арабская весна», но который достиг высшей точки в 2015 г. Европейский Союз переживает сегодня самый масштабный миграционный кризис со времен Второй мировой войны. Несмотря на предпринимаемые Брюсселем усилия для решения миграционной проблемы, практически на всех уровнях ЕС признается, что эти усилия катастрофически запоздали.

Иными словами, проблемы мигрантов-мусульман, экономических трудностей, переживаемых населением в странах ЕС, неэффективности Брюсселя связываются в один тугой узел, создавая коалицию евроскептиков, противников дальнейшего углубления интеграции. Когда население находится в постоянном стрессе из-за экономических проблем, неуверенности в будущем, террористической угрозы, преступности, тогда и возрастает спрос на политиков-популистов, чутко улавливающих настроения и озабоченность простых людей и обещающих простые решения.

Правые и левые популистские партии не тождественны, хотя их объединяет евроскептицизм. Сегодня идеологические различия между крайне правыми и левозэкстремистскими партиями в странах ЕС нивелируются их общим неприятием европейской интеграции и, в первую очередь, Европейского Союза как воплощения этого проекта. Антиевропеизм этих партий имеет разные корни – националистические у ультраправых и антиимпериалистические у левых экстремистов, но в результате они смыкаются по главному вопросу – отрицанию европейского проекта как такового. Вместе с тем, именно правые популистские партии с точки зрения руководства ЕС представляют главную опасность для будущего европейской интеграции, поскольку они говорят о необходимости вернуться к «истинным национальным ценностям» как альтернативе европейской идее. Кроме того, левые популисты в Западной Европе пользуются гораздо более скромным успехом.

По результатам выборов в Европарламент 25 мая 2014 г. евроскептиков стало в полтора раза больше, чем после выборов 2009 г. Однако они по-прежнему составляют в Европарламенте меньшинство.³⁰ Вместе с тем, ультраправые и право-популистские партии ЕС смогли сформировать единую фракцию в Европарламенте под руководством Марин Ле Пен. В нее вошли 39 представителей политических сил

³⁰ Лидерами остаются 3 проевропейские партии: «Прогрессивный альянс социалистов и демократов», «Европейская народная партия» и «Альянс либералов и демократов за Европу», которые занимают значительно больше половины кресел – порядка 460 в 751-местном Европарламенте.

из семи стран Европы (французского «Национального фронта», голландской «Партии свободы», итальянской «Лиги Севера», австрийской «Партии свободы», «Фламандского интереса» из Бельгии, депутаты из «Конгресса новых правых Польши» и британский парламентарий, исключенный из популистской «Партии независимости Соединенного королевства»). Но и внутри популистских партий имеются различия. Правые партии – «Партия независимости Соединенного Королевства», Датская народная партия «Истинные финны» – отказались объединиться с «Национальным фронтом» Марин Ле Пен, посчитав эту партию «слишком расистской».

Всё более популярной в Германии становится консервативная и евроскептическая партия «Альтернатива для Германии» (АдГ), основанная в 2013 г. и разделяющая многие праворадикальные идеи. Эта партия в 2016 г. одержала значительные победы на земельных выборах. Европейские популистские партии стремятся заполучить в лице России «стратегического союзника», использовать ее международный авторитет для укрепления своих внутривнутриполитических позиций. В связи с этим, стремление крайне правых (например, венгерской партии «Йоббик» с ее антисемитской риторикой, греческой «Золотой зари», использующей нацистскую символику, или болгарской «Атаки» с элементами расизма и ксенофобии) установить особые отношения с Москвой объективно вредит имиджу России. Несмотря на общие черты, популистские партии имеют национальную специфику.³¹

³¹ См.: Часть II наст. монографии.

Глава 2. Посткризисные модели европейской интеграции

Мировой экономический и финансовый кризис, несомненно, явился вызовом европейской интеграции. Вместе с тем, кризис как переломный момент открыл новые возможности для стимулирования качественно новых проектов в тех сферах, которые до кризиса считались самыми трудными и неподъемными с точки зрения углубления европейской интеграции. В связи с этим, показательно, что в условиях кризиса, наряду с императивом коренной перестройки Экономического и Валютного союза, компасом европейской интеграции остается создание Политического союза, поскольку в ЕС превалирует мнение о том, что в условиях глобализации экономическая интеграция может развиваться только вместе с политической интеграцией.

Сегодняшняя дискуссия внутри Европейского Союза о будущем европейской интеграции охватывает как направления дальнейшего институционального развития ЕС, так и концептуальное обеспечение его реформирования в трех ключевых сферах – восстановление демократической легитимности, определение параметров дифференциации (гибкой геометрии) и формулирование экономических приоритетов, прежде всего, повышение конкурентоспособности всей экономики ЕС. Анализируя сегодняшнюю дискуссию в ЕС о развитии интеграции необходимо вспомнить, какие методы и интеграционные подходы обсуждались специалистами-теоретиками.

Неофункционализм, либеральный межправительственный метод и федерализм

В постбиполярных условиях развития европейской интеграции, в целом, сохраняли свое значение три основных метода – неофункционализм, межправительственный подход и федерализм. Неофункционализм (Э. Хаас, Л. Линдберг) предусматривал снижение важности национального и этнического государства, стремление к управляемой интеграции на региональном уровне и достижение политической интеграции через экономическую интеграцию.

Этот метод основывался на механизме, который получил название «эффект переплескивания» (spillover effect). Он подразумевал, что тесная интеграция в одной сфере неизбежно ведет к интеграции в других сферах. В новых условиях этот метод фиксировал развитие сотрудничества в разнообразных специализированных отраслях, в разработке сообществом множества конкретных программ и проектов, в тенденциях европеизации политики в странах-участницах.

Межправительственный подход в классическом варианте (С. Хоффман) рассматривал интеграцию как серию соглашений между главами государств и правительств интегрирующихся сторон. Один из ведущих теоретиков межправительственного подхода Стэнли Хоффман проводил различие между областями так называемой политики высокого уровня (внешняя политика, оборона, безопасность) и политики низкого уровня (вопросы экономики, социальной сферы и др.) Либеральная версия межправительственного подхода (Г. Гаррет, Э. Моравчик) фокусирует внимание на тех внутренних группах, которые непосредственно определяют политику государства по отношению к внешнеполитическим партнерам, подчеркивая при этом роль внутренней конкуренции за реальную возможность формулировать интересы государства. Этот метод давал возможность глубоко анализировать растущий объем переговоров и согласований позиций на многочисленных межправительственных встречах и саммитах.

Федералистский метод (А. Этциони, А. Спинелли) выдвигает на первый план максималистскую идею слияния государств в единую федерацию под властью

единого правительства. В соответствии с этим решающая роль в процессе интеграции отводится политическим институтам. Тенденции федерализации ЕС на современном этапе проявлялись в повышении роли наднациональных институтов и проектах принятия Конституции.

В отличие от более ранних стадий европейской интеграции, где приоритетность отдавалась то одним, то другим теоретическим подходам, в последние 25 лет заметно ослабла тенденция к доминированию в исследованиях интеграции какого-то одного теоретико-методологического подхода. Была предпринята попытка сблизить основные методы интеграции и гибко использовать разнообразие теоретического арсенала, разработанного в Европейском Союзе. По мнению многих теоретиков европейской интеграции, сегодня требуется «объединяющая теория интеграции, которая должна включить не только реалистические положения о поведении государства, но также анализ внутренней политики и роль различных институтов ЕС».¹

После нескольких лет дискуссий, компромиссов и референдумов, которые повлекли изменения и в тексте, и в сроках, Договор о Реформе или Лиссабонский договор вошел в силу 1 декабря 2009 г. Суть дискуссий сводилась к вопросу о том, ведет ли новый Договор к федералистской Европе или он сохранит межправительственный характер. Критики Договора подчеркивали, что может возникнуть демократический дефицит по мере того, как национальные правительства будут передавать полномочия на наднациональный уровень.

Во многом именно дефицит демократической легитимности в механизме принятия решений в рамках ЕС обусловил провал Конституции ЕС на референдумах во Франции и Нидерландах в 2005 г. Предполагалось, что Лиссабонский договор восполнит существующий демократический дефицит через усиление роли Европейского парламента в механизме управления ЕС. Однако, прописанные в тексте Лиссабонского договора положения, позволяющие Европарламенту вести диалог с Еврокомиссией и Советом ЕС с более сильных позиций, не решают проблему легитимности Европарламента автоматически.

Несомненно, провал Конституции ознаменовал ослабление позиций федерализма и выдвижение на первый план двух методов – неофункционализма и либерального межправительственного подхода. Тем не менее, Лиссабонский Договор вобрал в себя немало положений из Конституции, а кризис в ЕС усилил поиски оптимальной модели европейской интеграции и подстегнул дебаты не только о необходимости банковского и фискального союза, но и политического союза в ЕС. Именно политическая Европа является путеводной звездой федерализма. Как отмечал российский эксперт, А.Макарычев, «дискуссии на эту тему привели к формированию двух доминирующих политических платформ, отражающих два разных подхода к будущему Евросоюза. Первый можно назвать «сильным» федерализмом, второй – «слабым» конфедерализмом. В этих определениях прилагательные означают не оценочные категории, а степень выраженности институциональных обязательств... Если первая модель предусматривает институциональное «уплотнение» на основе усиления наднационального компонента архитектуры власти, то вторая предполагает систему межправительственных соглашений (intergovernmentalism) при сохранении суверенных качеств государств – членов ЕС».²

¹Nugent N. The Governmental Politics of the European Union. – London: The Macmillan Press, 1999. – P. 34.

²Макарычев А. Федерализм и кризис Еврозоны: германские дебаты и российские дилеммы. [Электронный ресурс] // Издательство «Новое литературное обозрение». URL: <http://www.nlobooks.ru/node/4006>. (дата обращения: 11.11.2016).

Политический союз: дилеммы и проблемы

Кризис в еврозоне привел к передаче широких полномочий на наднациональный уровень, что сделало создание политического союза реальной возможностью. И руководство ЕС, и лидеры некоторых стран-членов ЕС при ведущей роли Германии заговорили о необходимости создания «федерации наций». Их призыв «больше Европы, больше интеграции», строился на убеждении, что решение экономического и институционального кризиса может быть или европейское, или никакое. И это решение не может появиться в рамках существующей институциональной системы, которая не соответствует сегодняшнему положению дел. Тем не менее, говоря о политическом союзе как некоем спасательном круге, многие политики имели различные представления о том, что является политическим союзом и какова должна быть его приоритетность в развитии европейской интеграции.

Для Германии, отталкивающейся от своего опыта федерализма и конституционной демократии, сознающей, что Берлин – главная столица ЕС, политический союз – это путь к «Европе солидарности». Для Франции – это создание, прежде всего, сильного экономического руководства в еврозоне.

Действительно, понятие «политического союза» остается самым расплывчатым и неопределенным, позволяющим разные интерпретации. Европейские лидеры должны решить, как далеко можно пойти в создании подлинной экономической федерации, как много общего политического пространства можно построить на европейском уровне, и как можно узаконить политический союз – через национальные правительства и парламенты, через существующие институты или через новые институты.

По мнению европейских аналитиков из «Европейского совета по международным отношениям», сегодняшние дебаты о будущем Европейского Союза представляются как выбор между федерализмом и межправительственным подходом, но в действительности этот выбор сложнее. В частности, перед европейскими лидерами стоят три дилеммы. Первая дилемма состоит в выборе между ограниченной экономической федерацией, целью которой являлась бы стабилизация евро, и полной экономической федерацией, берущей на себя такие традиционные функции государств как налоговая политика, социальное обеспечение и перераспределение. Вторая дилемма – это выбор между основанной на правилах федерацией (с небольшим допуском для политических инноваций и гибкости) и федерацией с широкими полномочиями и политическими инструментами. Третья дилемма предлагает выбор между политической системой, основанной на не прямой легитимности и управляемой через межправительственные механизмы, и политической системой с инструментами прямой легитимности и дающей широкие полномочия наднациональным институтам, таким как Европейская комиссия.

Некоторые эксперты в ЕС считают, что максималистский подход к политическому союзу создаст трехуровневый ЕС, состоящий из интегрированного политического ядра, второй группы стран, которые хотели бы войти в это ядро, но не готовы к этому, и третьих стран, которые не хотят входить в авангардную группу. В связи с этим создается опасность, что в попытках создать политический союз для преодоления экзистенциального кризиса ЕС, будет создан новый экзистенциальный кризис, который серьезно затронет политическую роль Европейского Союза.

Возможные модели

В европейской дискуссии о будущей конфигурации ЕС сегодня можно выделить три основные модели. Первая модель – асимметричная интеграция, то есть поэтапная интеграция без изменения договорно-правовой базы и с опорой на Европейский совет в противовес Европейской комиссии. Эта модель предусматривает создание новых межправительственных механизмов финансирования таких, как «Европейский фонд финансовой стабильности»(EFSF) и его преемник «Европейский стабилизационный механизм»(ESM), поощрения покупки облигаций Европейским центральным банком и тщательной проверки государственных финансов стран участниц и, используя Международный валютный фонд (МВФ), для соблюдения мер жесткой экономии.³ На практике это ограничивает роль Европейской комиссии и Европейского парламента. Кроме того, эта модель ставит в невыгодное положение страны с дефицитом по сравнению со странами-кредиторами. И наконец, учитывая результаты выборов в Европарламент, она позволяет популистам-евроскептикам возобновлять борьбу каждый раз, когда возникает новый кризис, поскольку каждое юридическое решение должно быть ратифицировано всеми национальными парламентами. Критики этой модели говорят о том, что создается опасность превращения периферийных стран в сателлитов Германии.⁴ Действительно, в условиях складывания новых межправительственных механизмов, в наиболее выгодном положении оказывается Германия, имеющая наибольший вес. Эта модель отвергается, прежде всего, малыми странами ЕС, испытывающими страх перед «германизированной Европой» и указывающими, что при таком развитии событий будет усугублена проблема дефицита легитимности, который и без того является препятствием для развития европейской интеграции.

Вторая модель – политическая и экономическая федерация, строительство которой потребует кардинального изменения договорно-правовой базы, которая должна будет вобрать в себя все интеграционные меры, принятые в ЕС для выхода из кризиса. Это наиболее амбициозный проект, предполагающий создание полнокровной экономической федерации, европейского правительства с широкими политическими полномочиями в процессе принятия решений и прямой легитимности через реформированные институты ЕС. Именно эта модель в наибольшей степени отвечает классическому видению европейской федерации и, как считают ее сторонники, требованию дня. Однако именно эта модель предполагает самые радикальные реформы, которые немыслимы без поддержки граждан ЕС, о чем свидетельствует французское и голландское «нет» на референдуме, «похоронившим» европейскую Конституцию, не говоря уже о брекзите.

Как указывают некоторые эксперты, существуют две разные точки зрения относительно того, как далеко стоит в этом заходить. «Одни хотят сосредоточиться, главным образом, на создании институциональной и правовой основы для соблюдения бюджетных правил, а другие — передать Брюсселю дополнительные экономические и финансовые полномочия».⁵ При ближайшем рассмотрении такая трансформация Европейского Союза приведет не к политической, а скорее к экономической федерации, что только подтверждает вывод о том, что политический союз остается самой расплывчатой концепцией. Германия как страна-кредитор отстаивает первый вариант, поскольку он предполагает усиление финансовой дисциплины через «Пакт о стабильности и росте» и учреждение поста

³Леонард М. Как реорганизовать Европу. С.20 [Электронный ресурс] // URL: http://carnegieendowment.org/files/ProEtContra_54_15-32.pdf (дата обращения: 14.11.2016).

⁴Там же. С. 21.

⁵Там же. С. 23.

еврокомиссара по стабильности. Политическое измерение новой федерации ограничивается предложением прямых выборов главы Европейской комиссии.

Другая точка зрения отстаивается Францией, Бельгией и Италией, хотя и здесь разброс мнений очень широк – от финансового союза с наднациональными полномочиями в сфере финансов и расходов, создания полномасштабных Соединенных Штатов Европы до «облегченной федерации». Различия в подходах к будущей федерации явное свидетельство эрозии франко-германского тандема, который на протяжении длительного времени был «мотором» европейской интеграции. Критики этой модели в ЕС указывают на то, что она не проливает свет, будут ли полномочия в будущей федерации распространяться на политику безопасности и обороны.

Выход из ЕС Великобритании, для которой модель федерации всегда выглядела пугающей, открывает, по мнению федералистов, новые возможности для конституционной реформы Европейского Союза. По мнению, Федерико Фаббрини, профессора европейского права, брекзит неизбежно вызовет процесс переосмысления законодательной и институциональной основы ЕС, что при политической дальновидности и социальной поддержке может быть использовано для улучшения конституционной архитектуры ЕС.⁶

Третья модель – это проект двухскоростной Европы, базирующейся на межправительственном договоре между ведущими странами еврозоны, которые готовы и хотят продвигаться вперед по пути дальнейшей интеграции. Иными словами, это модель сосуществования в ЕС авангарда и арьергарда. И здесь также рассматриваются два варианта. Первый – это политический союз, построенный вокруг еврозоны – политическая федерация еврозоны. Но политический союз предполагает политические институты. Означает ли это, что будет создан парламент еврозоны или комиссия еврозоны? Как эти институты будут соотноситься с Европейским парламентом и Европейской комиссией? И главное, – как организовать европейскую демократию вокруг еврозоны? В частности, сторонники этой модели предлагают дополнить Европарламент новой структурой Евробонд-парламентом (Eurobond-parliament).⁷

При этом предлагается создать и новую структуру — Постоянный Секретариат еврозоны, который должен разместиться в Брюсселе, однако не должен входить в состав Еврокомиссии. Сторонники интеграции вокруг еврозоны утверждают, что уже существуют неофициальная де-юре и общепризнанная де-факто структура – Еврогруппа, состоящая из министров финансов стран-членов еврозоны, которые встречаются за день до заседания Совета министров экономики и финансов стран Евросоюза (Экофин). В сентябре 2004 г. Еврогруппа решила, что должна иметь постоянного президента, назначаемого на двухлетний срок (с принятием Лиссабонского договора — на срок 2,5 г.). В 2005 г. Жан-Клод Юнкер, премьер-министр и министр финансов Люксембурга, стал первым президентом Еврогруппы. В январе 2013 г. его сменил Йерун Дейсселблум, министр финансов Нидерландов, который сохраняет этот пост по сей день. Вместе с тем, по мнению президента Франции Франсуа Олланда и канцлера Германии Ангелы Меркель, руководить Еврогруппой после парламентских выборов 2014 г. должен президент,

⁶См.: *Fabbrini F.* How Brexit Opens a Window of Opportunity for Treaty Reform in the EU. [Электронный ресурс] // URL: http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2016/09/spotlight_europe_01_2016.pdf (дата обращения: 14.11.2016).

⁷*Guérot U.* Reinventing Europe: Germany debates political union. [Электронный ресурс] // «Европейский Совет по международным отношениям» – CFR. URL: http://www.ecfr.eu/article/commentary_reinventing_europe_germany_debates_political_union34913 (дата обращения: 14.11.2016).

освобожденный от других обязанностей⁸. Это предложение, сделанное лидерами двух стран в мае 2013 г. в ходе визита Меркель во Францию может быть принято лишь в случае его одобрения всеми членами Еврогруппы. В принятом документе содержится также призыв к более частому проведению саммитов еврозоны, созданию помимо общего бюджета ЕС отдельного фонда для еврозоны (в 6 млрд евро для борьбы с безработицей среди молодежи и повышения конкурентоспособности), а также новых структур в Европарламенте для контроля над экономическим управлением еврозоны. Кроме того, документ призывает страны еврозоны «заключить юридически обязательные соглашения об экономической реформе с институтами ЕС».⁹

Франко-германское предложение об институционализации еврозоны вызвало жаркую дискуссию в ЕС, где оно имеет как сторонников, так и противников. По мнению, Йошки Фишера, сторонника двухскоростной Европы, «это формальное разделение коренным образом изменит внутреннюю архитектуру ЕС. В условиях расширившегося Европейского Союза прежние разделительные линии между Европейским экономическим сообществом, возглавляемым немцами и французами, и Европейской ассоциацией свободной торговли, возглавляемой британцами и скандинавами, появятся снова».¹⁰ В то время как модель двухскоростной Европы позволит восстановить и укрепить франко-германский тандем, который так необходим для придания европейской интеграции новой динамики.

Второй вариант двухскоростной Европы предусматривал создание нового ядра из шести стран-основателей плюс Испания и Польша. По всей видимости, победа на выборах 26 октября 2016 г. партии «Право и справедливость» Ярослава Качиньского, известного своими евроскептическими взглядами и националистическими настроениями, автоматически выводит Польшу из числа стран ядра на неопределенное время.

По мнению сторонников нового интеграционного ядра, оно объединит больше половины населения и $\frac{3}{4}$ ВВП ЕС. Предлагалось также создать свои мини-институты в новом интеграционном авангарде. Вопрос о составе интеграционного ядра остается открытым. Многие хотели бы видеть в нем такие успешные страны как Швеция, хотя она не входит в еврозону и не принадлежит к странам-основателям европейского проекта.

Проект двухскоростной Европы имеет и сильные, и слабые стороны. В частности, как указывают некоторые аналитики, парадокс идеи двухскоростной Европы состоит в том, «что в результате получается своего рода федерализм без федералистов: институты Евросоюза, такие как Европейская комиссия, Европейский парламент и Европейский суд (ECJ), могут быть выведены из игры».¹¹ Кроме того, могут быть закреплены новые разделительные линии в Евросоюзе, поскольку именно ядро будет выступать от имени всего ЕС. Вместе с тем, несмотря на вполне обоснованную критику и реальные проблемы в осуществлении идеи двухскоростной Европы, именно этот проект находит сегодня все больше сторонников.

⁸Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты.) / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – С.19.

⁹ France and Germany agree on 'full-time' euro group chief. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.business-standard.com. URL: http://www.business-standard.com/article/international/france-and-germany-agree-on-full-time-euro-group-chief-113053100121_1.html (дата обращения: 14.11.2016).

¹⁰Fischer J. Europe's Sovereignty Crisis. [Электронный ресурс] // Аналитический сайт www.project-syndicate.org. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-s-sovereignty-crisis?barrier=true> (дата обращения: 14.11.2016).

¹¹Леонард М. Как реорганизовать Европу. С.24.

В заключение можно сделать три главных вывода. Во-первых, сегодня в теории европейской интеграции нет одного доминирующего методологического подхода. Речь идет о гибкой интеграции, искусно сочетающей три основных метода – неофункционализм, межправительственный подход и федерализм. Во-вторых, какую бы из институциональных моделей ни выбрали европейские лидеры, им предстоит, прежде всего, решить проблему демократического дефицита в ЕС, преодолеть разрыв между Брюсселем и гражданами ЕС. Последние выборы в Европарламент подтверждают необходимость кардинального пересмотра прежних отношений между чиновниками-технократами и рядовыми гражданами. И, в-третьих, несмотря на пессимистические прогнозы относительно того, что «ЕС подобно Венеции погружается в пучину вод», сам факт разнообразия концепций и моделей посткризисной европейской интеграции свидетельствует о значительном интеллектуальном потенциале европейского проекта, который может и должен получить новый импульс.

Глава 3. Перспективы расширения ЕС и Политика соседства

Вследствие непродуманного параллельного осуществления углубления и расширения европейской интеграции в ЕС усилилась экономическая и политическая дифференциация, и оказались незавершенными проекты по укреплению институтов Союза. В связи с этим, Жан-Клод Юнкер заявил о приостановке политики расширения ЕС в течение ближайших пяти лет. По его мнению, в настоящий момент трудно представить, что какая-либо из стран-кандидатов, с которыми ведутся переговоры, вовремя выполнит все критерии о присоединении к 2019 г.¹ Причиной приостановления процесса расширения бывший премьер-министр Люксембурга назвал необходимость в консолидации усилий уже имеющихся (на тот момент) 28 государств-членов ЕС. Инициатива Юнкера фактически означала возврат к французскому варианту – сначала углубление европейской интеграции, а затем ее расширение. Причины моратория на расширение – кризис и дефицит доверия к Брюсселю, которые могут в условиях расширения нанести непоправимый ущерб европейской интеграции. Следует также отметить, что темпы расширения замедлены и из-за двусторонних споров на Балканах, проблем с институциональными реформами ЕС, а также сложностей с адаптацией странами к *acquis communautaire*, обязательной для стран-кандидатов совокупности правовых норм ЕС. Несмотря на отказ от расширения, глава Еврокомиссии отметил, что ЕС не собирается прекращать уже начатые переговоры о вступлении в ЕС ряда стран, в особенности балканских. По словам Юнкера, именно они в большей степени «нуждаются в европейской перспективе».

Основные положения в отношении расширения ЕС были закреплены в Заключении Совета ЕС о дальнейшем расширении от 17 декабря 2013 г. Во-первых, признание политики расширения как ключевого направления европейской интеграции. Во-вторых, необходимость консенсуса стран-членов в отношении приема новых членов на основе строгой и справедливой кондициональности. Кроме того, Совет приветствовал переговоры со странами-кандидатами в сфере правосудия и внутренних дел, укрепления правовых основ в сфере прав человека, свободы и безопасности, защите прав меньшинств. И, наконец, Совет одобрил финансовую поддержку процесса расширения через Instrument for Pre-Accession.

Среди кандидатов на вступление – Исландия, страны Западных Балкан и Турция. Исландия подала заявку в 2009 г., но в мае 2013 г. новое исландское правительство, сформированное коалицией так называемых евроскептиков, приняло решение о замораживании переговоров о вступлении страны в ЕС. Это решение было принято на фоне напряженности в отношениях между ЕС и Исландией, возникшей из-за рыболовной политики Евросоюза, которая предусматривает квоты на вылов рыбы, что категорически не устраивает Рейкьявик.²

В настоящий момент пять стран имеют статус кандидата: Албания (подала заявку в 2009 г.), Македония (в 2004 г.), Сербия (в 2009 г.), Турция (в 1987 г.) и Черногория (в 2008 г.), при этом Македония и Албания ещё не начали переговоров по присоединению. Государства Западных Балкан подписали Соглашение о стабилизации и ассоциации, которое уже вступило в силу для Албании,

¹ Председателем Еврокомиссии избран Жан-Клод Юнкер. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Геополитика». URL: <http://geopolitics.by/news/predsdatelem-evrokomissii-izbran-zhan-klod-yunker> (дата обращения: 14.11.2016).

² Исландия отзывает заявку на членство в ЕС. [Электронный ресурс] // Газета «Ведомости». URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2015/01/05/islandiya-otzovet-zayavku-na-chlenstvo-v-es> (дата обращения: 14.11.2016).

Македонии, Сербии и Черногории и которое обычно предшествует подаче заявления на членство.

Черногория являлась второй после Хорватии по уровню соответствия Копенгагенским критериям, и, согласно предположениям экспертов, её вступление могло произойти еще до 2014 г. Однако, одностороннее использование евро в качестве национальной валюты вызвало возражение Европейской комиссии и Европейского центрального банка. Они заявили, что подобное одностороннее введение евро не соответствует сложившейся процедуре и европейскому законодательству. ЕС настаивает на строгой приверженности Маастрихтским критериям (например, участие в течение двух лет в Европейском механизме обменных курсов). До сих пор не решён вопрос, необходимо ли Черногории отказаться от евро и ввести собственную валюту для вступления в ЕС, а затем в Еврозону.

В декабре 2015 г. Черногория была официально приглашена начать переговоры о том, чтобы стать 29-м членом НАТО. В условиях моратория на членство в ЕС для Черногории это – возможность интегрироваться в структуры Запада по модели стран ЦВЕ: сначала членство в НАТО, а потом в ЕС.

12 октября 2011 г. Европейская комиссия опубликовала доклад о степени соответствия Сербии Копенгагенским критериям, в котором рекомендовала дать Сербии статус страны-кандидата на вступление в ЕС при условии продолжения реформ в политической сфере и улучшения отношений с Косово. Сербия и Косово подписали соглашение 24 февраля 2012 г., согласно которому самопровозглашённая республика получила право участвовать в региональных международных форумах по вопросам Балканского полуострова, а также договорились о совместном управлении пунктами пропуска на административной границе. В октябре 2015 г. Европейская комиссия рекомендовала Европейскому совету до конца года открыть первые переговорные главы с Сербией, отметив усилия Сербии по урегулированию кризиса беженцев и по нормализации отношений с Косово. 14 декабря 2015 г. Сербия открыла для переговоров главу 32 по финансовому контролю и 35 по отношениям с Косово. Европейский выбор Сербии был поддержан на внеочередных парламентских выборах в январе 2016 г.

Несомненно, главным вопросом и главной проблемой для Евросоюза является Турция, важная страна для ЕС в свете балканского транзита нелегальной миграции в Европу и добывающаяся членством с 1987 г. в ЕС. Подписанный в конце ноября 1993 г. протокол Совета Ассоциации обусловил переход Турции к режиму Таможенного союза принятием и введением в действие ряда отвечающих нормам ЕС законов. В декабре 1999 г. на заседании Европейского Совета в Хельсинки Турции был предоставлен статус страны-кандидата на принятие в ЕС. Но она осталась при своем особом мнении, заявив, что принимает предложение о соблюдении критериев вступления, но категорически не согласна с необходимостью уступок по спорным вопросам с Грецией. Саммит Евросовета, проходивший в Брюсселе 17 декабря 2004 г., в соответствии с принципом консенсуса единогласно принял решение о дате начала переговоров (3 октября 2005 г.) и рекомендовал Еврокомиссии представить «Рамки для переговоров с Турцией».

В начале 90-х годов и сторонники углубления европейской интеграции (Германия), и ее противники (Великобритания) по прямо противоположным соображениям выступали за членство Турции в ЕС. Германия считала, что вступление молодой по населению и динамичной Турции укрепит Европейский Союз, прежде всего, в экономическом плане. Кроме того, руководство Германии надеялось, что Брюсселю удастся безболезненно сочетать процессы углубления и расширения интеграции. Руководство Великобритании, всегда скептически

относившееся к федералистским тенденциям в ЕС, наоборот надеялось на то, что вступление Турции приведет к разрыхлению Союза.

Однако эта позиция начинает меняться с приходом к власти исламистской Партии Справедливости и Развития, которая начинает пересматривать светские устоикемалистской Турции. Противники членства Турции в ЕС высказывают разные аргументы. Во-первых, утверждается, что с расширением репрессивного законодательства Турция, которое приобрело невиданный размах при Реджипе Эрдогане (занимавшим сначала пост премьер-министра, а затем президента Турецкой республики) не соблюдает ключевых норм и принципов ЕС. Во-вторых, провал мультикультурализма в странах ЕС вызывает опасения относительно неинтегрируемости мусульман в европейские общества. Еще 2004 г. будущий Председатель Европейского совета Херман Ван Ромпёй заявил: «Турция — не часть Европы и никогда не станет её частью. Расширение ЕС за счет Турции не может быть приравнено к любым расширениям, имевшим место в прошлом. Универсальные ценности, которые воплощают могущество Европы и которые являются фундаментальными ценностями христианства, потеряют силу с присоединением большого исламского государства — такого, как Турция».³

Кроме того, такие видные деятели европейского масштаба, как Валери Жискар д' Эстен, предупреждали, что принятие Турции в ЕС открывает процесс расширения для других неевропейских стран и делает его бесконечным. По его мнению, вслед за Турцией в Союз могут попроситься страны Ближнего Востока и Северной Африки, и, в первую очередь, Марокко.⁴

Миграционный кризис, превративший Турцию в транзитное государство и вынудивший Брюссель к сделке с Анкарой, дал Эрдогану мощные рычаги давления на Евросоюз. 25 мая 2016 г. президент Турции объявил, что парламент заблокирует соглашение с ЕС, если Брюссель не введет безвизовый режим для турецких граждан. Накануне советник Эрдогана Йигит Булут заявил, что Анкара может приостановить все соглашения с Евросоюзом, если Брюссель «продолжит политику двойных стандартов».⁵ Причиной шантажа Эрдогана стало решение Европарламента от 11 мая 2016 г. приостановить работу над отменой виз после отказа турецкого лидера изменять законодательство по борьбе с терроризмом.

В заключении соглашения по миграции между ЕС и Турцией главную роль играла Меркель, которая стала мишенью для критики со стороны противников этого соглашения. В самый разгар скандала между Брюсселем и Анкарой 2 июня 2016 г. депутаты бундестага одобрили резолюцию, признающую геноцидом преступления против армян в Османской империи в 1915 г.⁶ В поддержку документа проголосовали практически единогласно: один парламентарий выступил «против», еще один воздержался. Это решение вызвало новый виток напряженности в отношениях с Турцией, но продемонстрировало, что Германия не поддастся шантажу Эрдогана. Хотя Ангела Меркель, министр иностранных дел Франк-Вальтер Штайнмайер и вице-

³ Господин председатель: малоизвестный бельгийский политик возглавил 500-миллионное содружество наций. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Lenta.ru». URL: <https://lenta.ru/articles/2009/11/20/eu/> (дата обращения: 14.11.2016).

⁴ Турция хочет развалить Европу. [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ». URL: <http://www.kommersant.ru/doc/350241> (дата обращения: 14.11.2016).

⁵ Турция пригрозила разорвать соглашение с ЕС по мигрантам из-за виз. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Lenta.ru». URL: https://lenta.ru/news/2016/06/07/turkey_politics/ (дата обращения: 14.11.2016).

⁶ Бундестаг признал геноцидом преступления против армян в 1915 году. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Lenta.ru». URL: <https://lenta.ru/news/2016/06/02/genozid/> (дата обращения: 14.11.2016).

канцлер Зигмар Габриэль не присутствовали на голосовании, очевидно, что такая инициатива исходила от высшего руководства Германии.

Представляется, что сегодня Турция, как никогда, далека от вступления в ЕС. Так, Кэмерон, в бытность премьер-министром Великобритании, когда-то активной сторонницей вступления Турции в ЕС, заявил в интервью телекомпании ITV: «Даже отдаленно не предполагается, что Турция станет членом Евросоюза в ближайшее время. Они подали заявку в 1987 г. Согласно сегодняшнему уровню прогресса [в переговорах – Н.А.] они, вероятно, смогут вступить примерно в 3000 г., согласно последним прогнозам».⁷

Решение Брюсселя о приостановке политики расширения при сохранении формата переговоров со странами-кандидатами свидетельствует о том, что руководство Евросоюза будет переформатировать политику Брюсселя с акцентом на углубление евроинтеграции.

Европейская политика соседства

Перед самой большой волной расширения на страны Центральной и Восточной Европы в 2004 г. руководство Евросоюза столкнулось с необходимостью выработать стратегию в отношении соседних стран, остающихся за рамками расширения. Европейская политика соседства (ЕПС) была обнародована в мае 2004 г. Заявленная цель ЕПС – предложение своим соседям привилегированного партнерства, основанного на совместной приверженности общим ценностям (таким, как демократия и права человека, верховенство закона, хорошее управление, принципы рыночной экономики и устойчивое развитие). «ЕПС выходит за рамки обычного партнерства, предлагая развивать тесные партнерские отношения в политической и экономической сферах».⁸ Несмотря на благие намерения, эта стратегия с самого начала имела врожденные дефекты. Подобно российскому руководству в 90-е гг. лидеры ЕС рассматривали соседние регионы как единое целое без выделения четких приоритетов.⁹ Именно поэтому, как реакция на просчеты ЕПС, возникли новые региональные стратегии – Восточное партнерство и Средиземноморский союз (Союз для Средиземноморья).

Восточное партнерство

В контексте Украинского кризиса в Брюсселе наметились изменения и в политике Восточного партнерства (ВП). Появление этого проекта в ЕС было реакцией Брюсселя на недостатки Европейской политики соседства, разочарованием в лидерах «оранжевых революций» и в эффективности ГУАМ. Во многом новые акценты в позиции Евросоюза связаны и с пересмотром политики расширения, в частности, с введением пятилетнего моратория на прием будущих членов, и с признанием неэффективности политических элит трех стран-лидеров ВП в проведении реформ и борьбе с коррупцией. Проще говоря, она объясняется нежеланием Брюсселя перегружать собственную повестку дня новыми проблемами.

⁷ Кэмерон сомневается, что Турция вступит в ЕС до 3000 года. [Электронный ресурс] // Газета «Ведомости». URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2016/05/22/641880-kameron> (дата обращения: 14.11.2016).

⁸ Европейская политика добрососедства. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Представительства Европейского Союза в России. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/what_eu_neighbourhood_policy_eastern_partnership/index_ru.htm (дата обращения: 13.11.2016).

⁹ ЕПС адресована таким странам как Украина, Беларусь, Молдавия, Армения, Азербайджан, Грузия, Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Сирия, Тунис, а также Палестинская автономия.

Но, не в последнюю очередь, осторожность ЕС связана и с внешним фактором. Прошедшие полтора года со времени Вильнюсского саммита показали, что Россия обладает ресурсами противодействовать тем стратегиям, которые рассматриваются ее руководством как угроза национальным интересам. И сегодня, в отличие от Вильнюсского саммита, и ЕС, и некоторые страны-партнеры вынуждены действовать с оглядкой на Кремль.¹⁰

По этим причинам Рижский саммит ВП, состоявшийся в мае 2015 г., носил, прежде всего, символический характер. Брюссель хотел продемонстрировать странам-участницам, что он не утратил интереса к этому проекту и, по-прежнему, привержен идее сближения восточных партнеров с ЕС. Вместе с тем, Рижский саммит еще раз обнажил те дефекты, которые были в ВП изначально, а именно – отсутствие конечной цели для стран, вставших на путь болезненных реформ. В Риге было подчеркнуто со всей определенностью, что ВП – часть Европейской политики соседства, которая не предполагает членства в ЕС. Для Украины, Молдавии и Грузии такое признание стало «холодным душем». Соглашения об ассоциации, которые они подписали, во многом скопированы с Соглашений о стабилизации и ассоциации с балканскими странами, в частности с Македонией и Хорватией, где в преамбулах они были названы потенциальными кандидатами. Рижский саммит окончательно внес ясность в этот вопрос, и положение в итоговой декларации о европейской перспективе стран ВП не может «подсластить горькую пилюлю».

Кроме того, саммит со всей наглядностью продемонстрировал разнородность стран-участниц с точки зрения целей их участия в Восточном партнерстве, которое предлагало очень разным народам и странам единую идеологию. Как отмечалось, три лидера – Украина, Молдавия и Грузия – видели конечную цель во вступлении в ЕС. Белоруссия, партнер России по ОДКБ и ЕАЭС, не была заинтересована в политических реформах, предполагаемых ВП, ее цель снятие санкций и получение каких-либо экономических дивидендов. Армения, также союзница России по ОДКБ и ЕАЭС, наоборот, была привержена лишь политической части Соглашения об ассоциации. Азербайджану, как и Белоруссии, не были нужны политические реформы, как и членство в ЕС. По сути, Азербайджан гораздо лучше вписывается в формат Соглашений об ассоциации со средиземноморскими странами. Его главный интерес связан с энергетической составляющей Соглашения, в частности, с проектом «Южного газового коридора», особая роль в создании которого принадлежит Баку.¹¹ С этой точки зрения, Азербайджан может быть вполне доволен результатами саммита, подтвердившего заинтересованность ЕС в этом проекте.

Различия между странами-участницами проявились и в согласовании текста итоговой декларации в части положения об аннексии Россией Крыма. На саммите произошел раскол между Украиной, Молдавией, Грузией, с одной стороны, и Белоруссией и Арменией, с другой стороны, что было предсказуемо. Азербайджан также остался верен своей линии на равноудаление. Приглашая Белоруссию и Армению к участию в ВП, руководство ЕС хотело, по всей видимости, избежать антироссийской направленности своего проекта. Без этих двух стран Восточное

¹⁰ Рижский бальзам для Украины или трещины «Восточного партнерства». [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт «DeutscheWelle». URL: www.dw.de/p/1FVF4 (дата обращения: 14.11.2016).

¹¹ Рижский саммит поддержал строительство газопровода в обход России. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Lenta.ru». URL: <http://lenta.ru/news/2015/05/22/southwaygas/> (дата обращения: 14.11.2016).

партнерство ограничивалось бы лишь странами ГУАМ¹² - группировкой, созданной для противодействия политике России на пространстве СНГ. Однако привлечение союзников России сделало более наглядным искусственность формата ВП.

Конкретным достижением состоявшегося саммита стало предоставление Киеву очередного транша макроэкономической помощи на сумму 1,8 млрд евро. Обещание Украине и Грузии безвизового режима для краткосрочных поездок в ЕС, по типу того режима, который Молдавия получила еще в 2015 г., так и может остаться обещанием. Неурегулированность конфликта на Украине ставит вопрос о контроле Киева на восточной границе с Россией. Кроме того, наплыв нелегальных мигрантов из Северной Африки и Азии в Евросоюз создает неблагоприятную почву на уровне стран-членов ЕС для принятия такого решения.

Как показал Рижский саммит, чтобы избежать тихого угасания, Восточное партнерство нуждается в переосмыслении и реформатировании. Что касается России, то она вполне могла бы торжествовать по поводу невнятного и рутинного саммита ВП. Отсутствие успеха одних, не обязательно означает победу других. Политическое соперничество России и Запада на пространстве СНГ, независимо от того, кто его начал, может привести к новым конфликтам. Представляется, что Россия при решении Украинского конфликта могла бы предложить новый проект сотрудничества для ЕС на постсоветском пространстве, основанном на конкретных функциональных проектах в разных сферах и построенном на принципе гибкой геометрии, включающим всех желающих.

Сегодня многие в ЕС неофициально признают, что было ошибкой не пригласить Россию к участию в этом проекте. При мирном урегулировании Украинского конфликта возможно реформатирование ВП в контексте трехсторонних переговоров ЕС, России и Украины по экономической части Соглашения об ассоциации.

Средиземноморское направление Европейской политики соседства

Средиземноморское направление в ЕПС включало такие страны Южного Средиземноморья, как Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко, Сирия, Тунис, Турция,¹³ Палестинскую Национальную Автономию. Ливия и Мавритания получили статус наблюдателя.

Целью новой региональной стратегии ставилось формирование общего экономического пространства с Евросоюзом, создание зоны безопасности и процветания в соседних с ЕС регионах. Появление этой стратегии было обусловлено необходимостью выработать подход к соседним странам, которые оставались за рамками расширения ЕС на страны ЦВЕ, Кипр и Мальту. К моменту появления ЕПС Европейский Союз уже имел опыт сотрудничества со странами Южного Средиземноморья, включенными в Барселонский процесс или Евро-средиземноморское партнерство (Евромед–ЕМР), которое было запущено на учредительной конференции министров иностранных дел в Барселоне (Испания) 27-28 ноября 1995 г.¹⁴

¹²ГУАМ — региональная организация, созданная в 1997 г. республиками Грузии, Украиной, Азербайджаном и Молдавией (с 1999 г. по 2005 г. в организацию также входил Узбекистан). Хартия организации подписана в 2001 г., устав — в 2006 г. Название организации сложилось из первых букв названий входящих в него стран. До выхода Узбекистана из организации именовалась ГУУАМ.

¹³ Переговоры Турции о членстве в ЕС начались 1 октября 2005 г.

¹⁴ До Барселонской декларации 1995 г. торгово-экономическое сотрудничество ЕС и Южного Средиземноморья развивалось в основном в двустороннем формате.

Барселонский процесс представлял собой всеобъемлющий комплекс связей и сочетал многосторонние региональные и двусторонние отношения.¹⁵ Основными целями Барселонской декларации, подписанной 15 странами-членами Евросоюза и 12 странами Южного Средиземноморья, стало создание новой региональной системы, направленной на экономический рост и либерализацию в странах-партнерах и долгосрочную политическую и социальную стабильность и безопасность в рамках новой европейской концепции международного сотрудничества.¹⁶

Тем не менее, поставленные цели не были достигнуты в силу продолжающегося арабо-израильского конфликта, латентной напряженности между отдельными государствами-участниками Евромед (Турцией и Грецией) и медленными темпами структурных реформ в странах Южного Средиземноморья.

Фактически ЕПС в отношении Южного Средиземноморья было развитием Евромед в новых условиях и альтернативой дальнейшему расширению ЕС. Эта политика должна была усилить существующие формы сотрудничества со странами-соседами, ускорить региональные и субрегиональные интеграционные процессы и обеспечить постепенный выход на внутренний рынок ЕС, основу которого составляют четыре свободы: свободное перемещение людей, товаров, услуг и капиталов.¹⁷ С конца 2006 г. в ЕПС включены предложения по более интенсивной интеграции соседних государств, включая арабские страны Средиземноморья, в единый рынок Евросоюза.¹⁸

В 2007 г. по инициативе занимающего тогда пост президента Франции Николя Саркози была выдвинута идея создания Средиземноморского союза (впоследствии, Союз для Средиземноморья). Союз должен был объединить только те страны, которые имели выход к Средиземному морю (европейские страны и страны Северной Африки). Учредительный саммит Средиземноморского союза состоялся в Париже 13 июля 2008 г., на котором было представлено 43 государства.

Из проекта исключались имевшие выход к Средиземному морю ближневосточные страны как наиболее проблемные. Интересно отметить, что и по времени появления, и по сути идея Саркози очень напоминала средиземноморскую версию Восточного партнерства. Идея ВП, которая была впервые выдвинута в 2007 г. Швецией и Польшей, исключала из круга участников наиболее проблемную для ЕС страну – Россию.

Французская инициатива с оговорками была поддержана Испанией, Италией, Грецией, странами Магриба, Египтом и Турцией. Средиземноморский союз имел

¹⁵ Евросредиземноморские Соглашения об ассоциации и свободной торговле заключили Европейский Союз и ряд стран Южного и Восточного Средиземноморья: Алжир (2005 г.), Египет (2004 г.), Израиль (2000 г.), Иордания (2002 г.), Ливан (2006 г.), Марокко (2000 г.), Сирия (ведет переговоры), Тунис (1998 г.), а также Палестинская национальная администрация (1997 г.) и Турция (Таможенный Союз). Статус наблюдателей получили Лига арабских государств, Союз арабского Магриба, Ливия, Албания и Мавритания в 2004 г.

¹⁶ Трофимова О.Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – С. 16.

¹⁷ New Neighbourhood Policy. Strategy Paper. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского парламента. URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2004\)0373_/com_com\(2004\)0373_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2004)0373_/com_com(2004)0373_en.pdf) (дата обращения: 14.11.2016).

¹⁸ В рамках соглашений с ЕС средиземноморские страны практически сразу открыли свои рынки для экспорта из ЕС, в то время как процесс свободного доступа товарного экспорта из этих стран в ЕС был растянут на 10-12 лет, то есть в торговых отношениях двух регионов существует асимметричная либерализация. Тем не менее, благодаря Соглашениям об ассоциации экспорт южно-средиземноморских стран удвоился с 1995 г. по 2008 г., а торговый дефицит уменьшился с 20% до 7%. (См.: Официальный сайт Европейской комиссии. // URL: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm> (дата обращения: 14.11.2016)).

целью создание субрегиональной группировки, состоящей из наиболее «продвинутых» южных соседей. Саркози также предложил направить 2/3 средств из европейского бюджета ЕПС¹⁹ на развитие южно-средиземноморских стран, а остальную сумму – восточным соседям, что свидетельствует о региональных приоритетах стран-членов ЕС.

Экономический и финансовый кризис Евросоюза, а затем и «арабская весна» нанесли удар по средиземноморскому измерению ЕПС. Именно кризисные явления в южных странах еврозоны, наиболее заинтересованных в сотрудничестве со средиземноморскими соседями, сказались на отношениях между двумя регионами. Замедление темпов роста ВВП в странах Евросоюза, долговой кризис и затяжной спад на юге Европы в первую очередь сказались на экономической ситуации в странах Магриба и Египте, традиционно ориентированных на торговое и инвестиционное сотрудничество с ЕС. Упали доходы от туризма и экспорта и поступления от трудовых мигрантов. Продолжающийся в Европе кризис может привести, по оценкам МВФ, к снижению ВВП стран Южного Средиземноморья на 3,25%.²⁰

Кроме того, определенная ренационализация общей внешней политики ЕС в период кризиса привела к односторонним действиям отдельных стран ЕС. Так, Франция осудила геноцид Турции против армян, осложнив в целом отношения между Брюсселем и Анкарой. Германия заблокировала помощь европейского инвестиционного банка странам Ближнего Востока и Северной Африки, ослабив возможности ЕС в содействии странам «арабской весны». Италия при Берлускони поддержала исключение «Южного потока» из Третьего энергетического пакета, принятого ЕС, ослабив проект «Набукко», который должен диверсифицировать поставки газа в Европу.

Что касается реакции ЕС в целом на «арабскую весну», то провозглашенная поддержка демократии в странах «арабской весны» была крайне противоречива. С одной стороны, страны-члены ЕС подписали общую стратегию поддержки преобразований в регионе в мае 2011 г., основанную на трех принципах – «деньги, рынки, мобильность» (money, markets, mobility). С другой стороны, очевидно, что страны ЕС не смогли полностью осуществить стратегию помощи. По мнению экспертов из «Европейского совета по международным отношениям», нового плана Маршалла не получилось, так как финансовая помощь осуществлялась главным образом в форме займов, а не в списании долгов или прямой помощи.²¹ Большая часть помощи осуществлялась за счет средств ЕС, предназначенных для стран Азии и Латинской Америки. Дополнительные средства предполагалось выделить за счет перераспределения займов Европейского инвестиционного банка в рамках ЕПС с востока на юг, что вызвало возражения ФРГ, Словакии и Польши.

Принцип «мобильности» из-за опасения радикализации общественного мнения и роста националистических настроений в странах ЕС был сведен к облегчению визового режима для студентов. Вопрос об открытости рынков Евросоюза для стран Южного Средиземноморья остается нерешенным из-за обструкции южных членов ЕС, опасющихся конкуренции на рынке

¹⁹ Трофимова О.Е. Эволюция средиземноморской политики Евросоюза... С.37.

²⁰ IMF World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Международного валютного фонда. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/> (дата обращения: 14.11.2016).

²¹ European Foreign Policy Scorecard 2012. [Электронный ресурс] // «Европейский Совет по международным отношениям» – CFR. URL: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2012_WEB.pdf (дата обращения: 14.11.2016).

сельскохозяйственной продукции.²² Но главное – ЕС не смог сформулировать долгосрочную концепцию новых взаимоотношений с южными соседями, так как он опирался на свой опыт в Центральной и Восточной Европе, ситуация в которой разительно отличалась от ситуации в странах «арабской весны». Отказавшись от прагматичной политики status-quo, направленной на сохранение светских авторитарных режимов, руководство и лидеры ведущих стран ЕС не смогли прийти к единому мнению о том, что такое демократия в арабском мире, и нужно ли безоговорочно поддерживать революционные силы только потому, что они находятся в жесткой оппозиции существующим режимам.

Если кризис в отношениях Европейского Союза и России вокруг Украины нанес удар по политике Восточного партнерства, то миграционный кризис серьезно осложнил развитие средиземноморской политики ЕС. Очевидно, что интенсивность межрегиональных связей не будет столь же высокой, как прежде, а двусторонние отношения и национальные приоритеты стран Евросоюза опять могут выйти на первый план, как это бывает в кризисных ситуациях.²³ Возврат к более активной политике ЕС на средиземноморском направлении будет зависеть и от преодоления последствий экономического и долгового кризиса, прежде всего, в южных странах ЕС, наиболее последовательных сторонников средиземноморского сотрудничества, и от эффективного реформирования средиземноморского сотрудничества с учётом новых вызовов европейской интеграции.

²² Ibid.

²³ Трофимова О.Е. Средиземноморская политика ЕС: факторы влияния. С. 106. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.sov-europe.ru/2014/1/Trofimova3.pdf> (дата обращения: 14.11.2016).

Глава 4. Отношения ЕС и НАТО: проблемы и сценарии

Интеграционные процессы в области формирования общей внешней политики и политики безопасности, а также общей обороны, напрямую связаны с отношениями между ЕС и НАТО. Эти процессы традиционно являлись и остаются по сей день самой сложной сферой жизнедеятельности ЕС, главным образом, по двум причинам. Во-первых, странам-членам ЕС всегда было особенно трудно жертвовать частью своего суверенитета именно в сфере внешней политики и безопасности. А в расширившемся Европейском Союзе до 28 стран Брюсселю требуется новый эффективный механизм принятия решений для приведения внешнеполитических позиций членов ЕС к единому знаменателю.

Во-вторых, существующие разногласия в ЕС по вопросам обеспечения безопасности являются отражением дихотомии современной Европы, пытающейся примирить традиционный атлантизм с интересами ЕС в этой сфере. В большой степени эта дихотомия – результат глубоких кризисных явлений внутри НАТО, вызванных фундаментальными изменениями в Европе после окончания биполярности связанных с необходимостью переосмыслить свою роль в Европе, определить новые цели и задачи.

Эволюция евроатлантических отношений в последние 25 лет находилась под сильным воздействием нескольких взаимосвязанных кризисов, которые продолжаются по сей день. Во-первых, это экзистенциальный кризис НАТО, имеющий несколько измерений и начавшийся после окончания холодной войны и биполярности. Во-вторых, это мировой экономический и финансовый кризис, оказавший глубокое воздействие на союзнические отношения в НАТО, прежде всего на военные расходы европейских членов. И, в-третьих, это кризис в отношениях Запада и России. Несмотря на противоречивые последствия этих кризисов для союзнических отношений в НАТО, практически все сценарии их дальнейшего развития предполагают большую (в той или иной степени) автономию европейских союзников.

Экзистенциальный кризис НАТО: кризис общности интересов и кризис идентичности

Во времена холодной войны трансатлантическая солидарность основывалась на общих стратегических интересах союзников, прежде всего в сфере безопасности, которая рассматривалась через призму биполярной модели международных отношений. Окончание эпохи биполярности – распад антагонистического «восточного полюса» – избавило Запад от необходимости противостоять военной угрозе «социалистического лагеря», выдвинув на первый план собственные интересы Европы и США, далеко не всегда совпадающие, а нередко и вступающие в противоречие друг с другом. Эти интересы определяются и императивами экономического развития, и политической культурой, порожденной определенным историческим опытом, и различающимися представлениями сторон об угрозах европейской и международной безопасности.

Устранение угрозы глобального конфликта стало катализатором европейской интеграции в сфере общей внешней политики и политики безопасности, а также общей европейской обороны, прошедшей тернистый путь от франко-британского саммита в Сан-Мало¹ в декабре 1998 г. до Лиссабонского договора 2009

¹ Этот саммит явился поворотным моментом в формировании политики безопасности и обороны на уровне ЕС, когда две ведущие страны пришли к выводу о необходимости обретения Евросоюзом

г.,²открывшего возможности для продвинутого сотрудничества отдельных стран-членов ЕС в сфере обороны. В большой степени этому способствовала политика США, неожиданно ощутивших себя единственной глобальной сверхдержавой с новыми глобальными миссиями, фактически исключившими Европу из приоритетов американской внешней политики и взявшими на себя роль «программирующего лидера».³

Вместе с тем, серьезной проблемой для формирования военной составляющей Европейского Союза и повышения его роли в обеспечении европейской безопасности являлся и остается сам факт перекрестного членства стран ЕС и НАТО, отсутствие обоснованного и конкретного представления о военных потребностях Петербургских миссий⁴ и четкого разграничения между военными составляющими ЕС и НАТО. Кроме того, на взаимные претензии союзников накладывались и вполне конкретные проблемы, связанные с нерешенностью распределения обязанностей между НАТО и ЕС в рамках соглашения «Берлин-плюс» и двойным вето Турции и Греции, парализующим сотрудничество между двумя институтами.

Надежды многих европейских атлантистов на то, что с момента вступления Барака Обамы на должность президента эти натянутые отношения должны были вернуться в русло «клинтоновской политики» и измениться в лучшую сторону, не оправдались. Со своей стороны, США также имели претензии к европейцам. По мнению Вашингтона, несмотря на усилия Обамы навести новые мосты с Европой, включая его многочисленные поездки в европейские столицы, со стороны европейских союзников не последовало какого-либо существенного вклада в сотрудничество с США в Афганистане.

Как отмечал бывший посол США в НАТО Курт Фолькер, «для многих американцев взаимодействие с Европой является процессом ради процесса, затратным с точки зрения времени, но не приносящим конкретных результатов».⁵ При президенте Обаме Европа так и не вернулась в список главных приоритетов внешней политики США, которая переориентировалась на Азиатско-Тихоокеанский регион в связи с озабоченностью растущей китайской военной мощью.

Утрата прежнего врага нанесла непоправимый ущерб НАТО в ее традиционной ипостаси военно-политического оборонительного союза. Альянс оказался перед выбором – или возродить прежнюю угрозу в лице нынешней России или прекратить существование. Существовал и другой путь – путь адаптации к новым условиям на евро-атлантическом пространстве, радикального пересмотра прежних целей и задач и обретения новых функций применительно к тем вызовам,

способности к автономным действиям на основе эффективных вооруженных сил, механизмов их использования и готовности применить их.

² С принятием Лиссабонского договора в 2009 г. ЕС сделал шаг в развитии ОПБО, хотя в главном она осталась в компетенции межправительственного сотрудничества. Вместе с тем, Лиссабонский договор создал механизм постоянного структурного сотрудничества в вопросах обороны. Согласно новым положениям, государства-члены ЕС, которые имеют более высокий военный потенциал и приняли на себя более жесткие обязательства с целью выполнения максимально сложных миссий.

³ См. подробнее: *Троицкий М.* Концепция «программирующего лидерства» в евроатлантической стратегии США. // *Pro et Contra*. – 2002. – № 4. – С. 86–103.

⁴ Миссии гуманитарного характера, порученные ЗЕС в 1992 г. его членам на конференции в Петербурге, по оказанию помощи и эвакуации лицам, находящимся в опасности, по сохранению и восстановлению мира, в случае необходимости и силой оружия. В 1999 г. они были включены в Амстердамский договор, где были сформулированы принципы оборонной политики ЕС.

⁵ *Volker K.* The «Obama effect» has been to lay bare deep transatlantic tensions // *Europe's World*. – 2010. – February № 1. Spring. – P. 25.

которые возникли после распада коммунистической системы. Этот путь означал бы постепенную трансформацию НАТО в новую общеевропейскую организацию безопасности, которая в отличие от ОБСЕ располагала бы реальным военным потенциалом для предотвращения и урегулирования конфликтов, гуманитарных и спасательных операций. Однако и здесь главным вопросом был бы вопрос о России, без включения которой НАТО оставалась бы прежней организацией по сути, но без традиционной общей угрозы, мобилизующей союзников.

Попытки соединить функции оборонительного союза с миссиями организации коллективной безопасности не могут дать ответа на самый главный вопрос: что же такое представляет собой НАТО и для чего она предназначена в постбиполярном мире? Более того, географическое расширение рамок операций НАТО размывает ее идентичность.⁶

Рассуждая о кризисе идентичности НАТО, американский профессор политологии Ребекка Мур констатирует, что сегодня у союзников не хватает общего видения, общего представления о том, в чем, собственно, состоит главная политическая цель Альянса. «Эти разногласия, пожалуй, самый очевидный и самый главный фактор, влиявший на механизм принятия решений в НАТО в последние годы».⁷

Мировой экономический и финансовый кризис

Мировой экономический и финансовый кризис высветил негативные аспекты глобализации, причем взгляды Европы и США на причины кризиса серьезно отличались. Американцы винили в рецессии своей экономики проблемные страны еврозоны. В США нарастали алармистские настроения в связи сбудущем европейского проекта. И дело не только в экономических проблемах, но и их последствиях – растущем евроскептицизме и популизме, разрыве между благополучным ядром и неблагополучной периферией и т.д. Европа же видела причину кризиса во взрыве ипотечного пузыря в США в 2007 г., затронувшего финансовую систему ЕС, и в негативной роли рейтинговых агентств.

В контексте союзнических отношений в НАТО главной проблемой, усугубленной экономическим кризисом, стал вопрос о растущем разрыве в расходах на оборону между США и европейскими союзниками. Американский политический истеблишмент неоднократно предупреждал союзников, что для того, чтобы сохранить готовность НАТО к преодолению вызовов, начиная с терроризма и заканчивая кибернетическими нападениями, европейские страны НАТО должны поддержать уровень оборонных расходов, благодаря чему Европа станет сильным партнером, который нужен Америке. Иначе, как писал, американский профессор Пол Кеннеди еще 10 лет назад, возникает резонный вопрос: «а зачем, собственно говоря, американским военным связывать себя действиями в рамках операций «союзнических сил»? По крайней мере, до тех пор, пока союзники не обзаведутся собственной ударной мощью, которой сегодня мало кто из них обладает?».⁸ Ту же мысль значительно позже выразил министр обороны США (2006-2011 гг.) Роберт Гейтс в связи с ливийской кампанией, ставшей еще одним подтверждением

⁶ Как показала ливийская кампания, военную операцию в Ливии 19 марта 2011 г. начала, по сути, внеинституциональная международная «коалиция желающих», основу которой составляли европейские члены НАТО при лидерстве Франции и Великобритании и некоторые арабские страны.

⁷ Что НАТО может противопоставить России? Мнения экспертов. [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Русской службы BBC». URL: http://www.bbc.com/russian/international/2015/02/150218_nato_experts (дата обращения: 14.11.2016).

⁸ Кеннеди П. Трансатлантические отношения: три сценария. [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_2453 (дата обращения: 14.11.2016).

гигантского разрыва между союзниками в военном потенциале. Он предупредил союзников, что если этот разрыв не будет ликвидирован, США не смогут считать НАТО полезным и серьезным в военном отношении партнером.⁹ Это цитата примечательна тем, что она – своего рода «оговорка по Фрейду». Для США НАТО сегодня – это европейцы, и происходит отделение США от Европы, во всяком случае, на уровне риторики.

Совместными усилиями было решено, что в условиях вызванного экономическим кризисом повсеместного сокращения оборонных бюджетов всем странам-членам необходимо развернуть сотрудничество по укреплению военного потенциала, в особенности в сферах концентрации военных ресурсов и их совместного использования через проекты SmartDefense в НАТО и Pooling&Sharing в Европейском оборонном агентстве (ЕОА) ЕС. Несмотря на то, что оба проекта представляются как взаимодополняющие, направленные на создание европейской опоры НАТО между ними есть глубинное противоречие. Создание европейской опоры будет означать, что политическое решение о том, когда и где европейцы должны применять свой военный потенциал будет приниматься в Европейском Союзе, что в свою очередь потребует создания структуры аналогичной штабу объединенного командования вооруженными силами НАТО в Европе (SHAPE). Иными словами, экономический кризис поставил перед странами ЕС задачу постепенного согласования их планирования и расходов в области обороны, координацию их оборонно-промышленных отраслей, разработку новой стратегии безопасности, а также создание постоянной военной штаб-квартиры в Брюсселе.

На Уэльском саммите НАТО в сентябре 2014 американской стороной вновь был поднят вопрос об увеличении расходов на оборонные нужды 2% от ВВП – вопрос крайне болезненный для европейцев. Кроме того, главы государств и правительств военного блока, присутствовавшие на этой встрече, также договорились, что 20% от этой суммы должны быть инвестированы в исследования и разработку соответствующих вооружений. На сегодняшний день лишь несколько европейских союзников Вашингтона соблюдают согласованную в НАТО планку военных расходов в 2 % от ВВП, для остальных европейских членов – это непосильное бремя.

Нажим американского руководства на европейцев вызвал критику либеральных кругов в ЕС. Как писал известный немецкий журналист Тео Зоммер, «правильным было бы сначала спросить, чего нам не хватает, а затем, собравшись с партнерами, понять, как лучше распределить расходы. Для чего нам деньги? Так должен звучать вопрос, а не наоборот. У нас есть деньги, и на что мы можем их потратить? Европейцам стоит наконец-то всерьез подойти к «вливаниям и распределениям», к «умной обороне» или, даже лучше, к развитию европейской армии на основе общей политики обороны и безопасности».¹⁰

Вместе с тем, призыв Вашингтона был услышан в 2015 г. В Докладе о деятельности альянса за 2015 г. говорится, что европейские страны больше не сокращают расходы в области обороны, а некоторые из них даже стали вновь инвестировать в эту сферу. В представленном документе НАТО в Брюсселе в январе 2016 г., подчеркивается, что только 3 страны — США, Великобритания и Польша — выполнили обязательства уэльского соглашения. Эстония и Греция потратили на оборону более 2% (но не вложили 20% от этой суммы в оборудование)

⁹Shanker T. Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future. [Электронный ресурс] // TheNew York Times. URL: <http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html#> (дата обращения: 14.11.2016).

¹⁰Sommer T. Verteidigungsetat: Die Nato-Militärausgaben sind nicht durchdacht. [Электронный ресурс] / TheoSommer // Die Ziet. URL: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-09/nato-ukraine-militaer-ausgaben> (дата обращения: 14.11.2016).

и 5 стран — Франция, Литва, Люксембург, Норвегия и Турция — инвестировали в оборудование более 20% (но их военные расходы не достигли 2% ВВП). Все остальные оказались за пределами подтвержденных на саммите НАТО в Уэльсе обязательств.¹¹ Очевидно, что без восстановления экономик проблемных стран ЕС/НАТО достичь поставленные цели будет невозможно.

Кризис в отношениях России и Запада и евроатлантические отношения

Наращение противоречий в отношениях России с Западом (НАТО и ЕС) в последние 15 лет автоматически проецировалось на трансатлантическое партнерство и на отношения Евросоюза и США. Реперными точками в этих отношениях являются операция НАТО против Югославии в 1999 г., планы расширения НАТО на постсоветское пространство, спровоцировавшие Кавказский кризис 2008 г., и, наконец, Украинский конфликт, явившийся апогеем накопившихся проблем и разногласий. В отличие от Кавказского кризиса 2008 г., который был противостоянием России и НАТО, конфликт в Украине и вокруг нее начинался как столкновение Европейского Союза и России, а точнее как соперничество их региональных стратегий — политики Восточного Партнерства ЕС и российского Евразийского проекта. Однако корни Украинского кризиса глубже. Подробный анализ его причин не входит в задачу данной главы.¹² Следует лишь отметить, что фундаментальной проблемой углубляющегося разрыва между Западом и Россией является то, что за 90-е гг. прошлого столетия и за 16 лет нынешнего, Россия так и не была интегрирована в евроатлантическое пространство, и постсоветское пространство стало ареной геополитического соперничества России и Запада,

Сегодня у обеих сторон существуют разные интерпретации Украинского конфликта, в частности, причин присоединения Крыма к России, которые не могут быть приведены к единому знаменателю. Важно другое. Этот конфликт поставил отношения России и Запада на грань разрыва впервые после окончания противостояния двух систем, заставил многих говорить о новой холодной войне и крахе постбиполярного миропорядка. Действительно, по остроте этот кризис является беспрецедентным. Впервые за последние 25 лет возникла угроза появления новой разделительной линии внутри Европы, которая после завершения биполярности считалась самым стабильным регионом в мире.

Вместе с тем, у значительной части политической элиты и в Европе, и в США появилась надежда на то, что Украинский конфликт придаст новый импульс атлантическому партнерству. Многие аналитики на Западе писали о том, что Украинский конфликт добавил «цемента в трещину» в отношениях между атлантическими союзниками, возродил роль США как «лидера свободного мира». США проявили готовность увеличить присутствие НАТО в Черноморском регионе

и выделить 1 млрд долларов на укрепления безопасности союзников США по НАТО на границах с Россией. Также министр обороны США Чарльз Тимоти Хейгел пообещал постоянную ротацию кораблей.¹³

¹¹Абреу К. Страны НАТО больше не сокращают расходы на оборону. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.inosmi.ru. URL: <http://inosmi.ru/politic/20160130/235220032.html> (дата обращения: 14.11.2016).

¹²См.: Отношения Евросоюз-Россия и Украинский кризис. / Отв. ред. Н.К. Арбатова. — М.: ИМЭМОРАН, 2014. — 183 с.

¹³ США намерены укрепить свое присутствие в Черноморском регионе. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт «Грузия on-line». URL: <http://www.apsny.ge/2014/mil/1402037248.php> (дата обращения: 14.11.2016).

В то же время многие констатировали, что, несмотря на признание важности укрепления евроатлантического партнерства, оно не вернулось к прежней модели, существовавшей во времена биполярности. Так, в США признается, что Европа, несомненно, жизненно-важный партнер США, но не единственный, и азиатский азимут американской внешней политики останется приоритетом. Как отмечал, журналист агентства Рейтер (Reuters) Пол Тэйлор, американские стратеги утверждают, что экономические вызовы безопасности США, исходящие от укрепляющегося Китая, диктуют то, что роль Азии останется приоритетом во внешней политике Вашингтона, и Европе придется самой постоять за себя.¹⁴ Это означает, что европейским союзникам придется самим отвечать за безопасность в Средиземноморье.

В связи с этим, вхождение России в сирийский конфликт в сентябре 2015 г., как и предложение Кремля создать широкую международную коалицию, вызвали неоднозначную реакцию в ЕС и в США. Однако после террористических актов в Париже в ноябре 2015 г. президент Франции Франсуа Олланд заявил о желании создать широкую коалицию по борьбе с терроризмом. Ее ключевыми игроками должны стать Россия, Франция, США, которым предстоит нанести решающий удар по «Исламскому государству» (организация запрещена в России).¹⁵ Олланда поддержал и Джеймс Ставридис, бывший главнокомандующий войсками НАТО в Европе. Он подчеркнул, что Альянсу необходимо строить «открытую коалицию» с привлечением не только политических союзников, но и оппонентов, таких как Россия.¹⁶ Очевидно, что широкая антитеррористическая коалиция не получилась. Вместе с тем, между Вооруженными силами России и США заключен 20 октября 2015 г. меморандум о взаимопонимании, «предусматривающий координацию (действий) в плане обеспечения безопасности полетов» в воздушном пространстве над Сирией.¹⁷

Сегодня в связи с украинским разломом в отношениях Россия–Запад очевидно, что единства в государствах Центральной и Восточной Европы нет. Произошел раскол в странах «Вышеградской четверки». Три страны Вышеградской группы – Чехия, Словакия, Венгрия – дистанцировались от Польши, занимая более осторожную позицию по украинскому вопросу и проявляя скепсис в отношении антироссийских санкций. Отличаясь не столько русофильством, сколько евроскептицизмом, эти страны имеют более сдержанный по сравнению с Вашингтоном и Брюсселем взгляд на политические процессы в Украине, исходя, прежде всего, из интересов собственной безопасности и стабильности в Европе в целом.

Польша же, новое руководство которой также не отличается еврооптимизмом, безоговорочно поддерживает киевские власти и выступает за жесткое давление на РФ, примыкая к так называемому балтийскому ядру – Латвии, Литве и Эстонии. Принцип этого разлома очень простой: страны, граничащие с Россией, занимают наиболее непримиримую позицию в отношении политики Москвы по Украине. В силу

¹⁴ Ten ways the Ukraine crisis may change the world. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.reuters.com. URL: www.reuters.com/.../us-ukraine-crisis-global-analysis-idUSBREA2U09I20140331 (дата обращения: 14.11.2016).

¹⁵ Макарычев М. Олланд предложил создать антитеррористическую коалицию с участием России. [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <http://rg.ru/2015/11/18/hollande-site-anons.html> (дата обращения: 14.11.2016).

¹⁶ Корейко А. Объединенная антитеррористическая коалиция: быть или не быть? [Электронный ресурс] // URL: <http://newsroom.su/?p=53657> (дата обращения: 14.11.2016).

¹⁷ Пентагон: США обсуждают возможность координации военных действий с РФ в Сирии. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3343705> (дата обращения: 14.11.2016).

исторических причин у них обостренное восприятие присоединения Крыма к России и самой концепции «Русского мира». Иными словами, перегруппировка сил в регионе Центральной и Восточной Европы, несомненно, новая реальность.

В свое время экс-министр обороны США Дональд Рамсфельд разделил Европу на «старую» и «новую». «Старая» Европа, по Рамсфельду, – это, прежде всего, Германия и Франция, не поддержавшие вторжение США в Ирак, то есть не настоящие атлантисты, а «новая» – это бывшие соцстраны, которые больше привержены «атлантической перспективе». Страны «новой» Европы, «совсем недавно освободившиеся от собственных диктатур, более остро реагируют на проблемы с правами человека, чем их западноевропейские соседи», сказал Рамсфельд. В свете сегодняшнего миграционного кризиса в ЕС это заявление выглядит, по меньшей мере, спорным. Но важно не это. Страны Центральной и Восточной Европы, не желавшие оставаться буферной зоной между Россией и Западом, стремились всеми силами обрести безопасность в рамках НАТО. Однако в случае эскалации конфликта между Россией и Западом именно они рискуют первыми оказаться в «прифронтовой зоне» со всеми вытекающими последствиями.

Вместе с тем, при наиболее благоприятном сценарии урегулирования Украинского конфликта именно эти страны могли бы стать частью более широкого пространства сотрудничества, включающего и восточноевропейскую часть постсоветского пространства. Именно здесь возможно восстановление института доверия, прежде всего, предотвращение военного конфликта вследствие неправильной оценки или отсутствия информации о военной деятельности сторон и создание зоны пониженной военной активности. В последнее время возросла опасность столкновения боевых кораблей и самолетов России и Запада в Балтийском и Черном морях, поэтому было бы полезно вспомнить о советско-американском Соглашении о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним 1972 г. и распространить его действие на Россию и страны НАТО. Как это ни парадоксально, именно бывшие страны восточного блока, вступление которых в ЕС и НАТО вызывало у Москвы опасения по поводу усиления антироссийских настроений в Европе, гипотетически имеют шанс стать инициатором новой восточной политики в этих объединениях.

Важно отметить и то, что европейские военные аналитики в контексте Украинского конфликта признают, что сегодня нет прочной стратегической связи между США и Европой. Элементы американской ПРО в Европе – слишком слабая гарантия против возможных ракетных ударов, а тактическое ядерное оружие, размещенное в европейских странах, слишком опасное для того, чтобы оно могло быть применено в принципе. Не менее важно то, что у европейских союзников США присутствуют сомнения относительно применения Статьи V Североатлантического Договора о коллективной обороне.

Именно по этой причине вновь в повестке дня ЕС возникает идея европейской армии, которую активно поддерживает Юнкер. Он заявил в интервью немецкой «DieWelt», что Европа сможет убедительно реагировать на угрозу миру как в странах-членах, так и в соседних с ЕС государствах в случае создания общеевропейской армии. По его мнению, это не надо рассматривать как вызов НАТО. Европейская армия укрепит международные позиции ЕС и пошлет ясный сигнал России, но ее создание потребует времени.¹⁸ Идея европейской армии в долгосрочной перспективе была поддержана многими странами-членами ЕС, прежде всего, Германией. Активным противником этого проекта выступила

¹⁸ Junker calls for collective EU army. [Электронный ресурс] // DieWelt. URL: <http://www.dw.de/junker-calls-for-collective-eu-army/a-18302459> (дата обращения: 14.11.2016).

Великобритания, традиционно отвергающая идею более тесной интеграции в сфере общей безопасности и обороны. Ее решение выйти из ЕС несколько приближает перспективу создания европейской армии. Иными словами, в ЕС растет осознание того, что европейская безопасность все больше становится делом самих европейцев.

Возможные сценарии

Анализируя будущее евроатлантических отношений и отношений между двумя институтами ЕС и НАТО аналитики рассматривают несколько сценариев.

Во-первых, это сценарий «экономической НАТО». Очевидно, что трансатлантические отношения в XXI в. не могут ограничиваться только соображениями военной безопасности, как это было раньше. Все больше внимания уделяется экономической повестке дня: экономически мотивированным внешнеполитическим инициативам, определению потенциальных рисков и геоэкономических опций, а также влиянию их императивов на глобальное управление и дилеммы безопасности.

Ни поворот США в Азию, ни торговля ЕС с Китаем не могут скрыть тот факт, что объем торговли между ЕС и США составляет одну треть от мировой торговли, а торговля услугами – 40 % мировой торговли. На них приходится три четверти всех мировых финансовых рынков. С 90-х гг. прошлого столетия обсуждался вопрос о создании Трансатлантической зоны свободной торговли (TAFTA), а с 2013 г. начались переговоры между США и ЕС о Трансатлантическом торгово-инвестиционном партнерстве (TTIP).

По оценкам Еврокомиссии, зона свободной торговли между США и Евросоюзом охватит 820 млн чел., даст объединенной Европе 400 тыс. новых рабочих мест и обеспечит рост ВВП на дополнительные 0,5% ежегодно. Этот проект уже окрестили «экономической НАТО». Иными словами, меняются сами трансатлантические отношения, и меняется роль их военной составляющей, воплощенной в НАТО. Вместе с тем, идея Трансатлантического торгово-инвестиционного партнерства между США и ЕС имеет в Европе как сторонников, так и противников.

По мнению сторонников Трансатлантического проекта, он поможет Европе выйти из многолетней стагнации, стимулировать экономический рост, экспорт новые рабочие места. Основные политические партии и правительства Европы, а также руководство Евросоюза. Еврокомиссия и большинство руководителей стран ЕС, в том числе Меркель и Олланд, выступают за этот проект в целях стимулирования роста и занятости. Большинство (78%) депутатов Европарламента еще в прошлом году одобрили в принципе основные пункты соглашения TTIP.¹⁹

Противники этой идеи в Европе говорят, что проект выгоден, прежде всего, США, которые будут играть доминирующую роль в новом объединении. Этот лагерь объединяет левые и праворадикальные партии, антиглобалистов, некоторых представителей бизнеса и экспертного сообщества. Причем, именно последние высказывают наиболее серьезные аргументы. В частности, они утверждают, что снятие торговых и таможенных барьеров между США и ЕС разрушит механизмы, которые позволяют отдельным государствам Европы защищать стратегически важные сектора национальной экономики от нечестной зарубежной конкуренции и демпинга. Кроме того, по их мнению, создание TTIP приведет к размыванию

¹⁹Добров Д. Угрожает ли создание Трансатлантической зоны свободной торговли суверенитету европейских стран? [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт [www.inosmi.ru](http://inosmi.ru). URL: http://inosmi.ru/op_ed/20140724/221876778.html (дата обращения: 14.11.2016).

социальных, экологических, технических и прочих норм, которые действуют в ЕС, и диктату американских концернов. Иными словами, проект ТТИР стал новым поводом для обострения внутривластной борьбы в странах ЕС и обвинений в адрес Брюсселя в келейности и непрозрачности принятия решений. Консенсус в ЕС по вопросу ТТИР будет зависеть от искусности брюссельских переговорщиков, от их умения снять наиболее острые разногласия между Европой и США с тем, чтобы сделать этот проект привлекательным для европейцев. Главным же остается вопрос о том, насколько эффективно «экономическая НАТО» сможет защищать интересы и безопасность государств-членов.

Во-вторых, это сценарий структурного размежевания, предполагающий, что партнерам, разрываемым собственными, не совпадающими интересами, будет труднее формировать общую политическую платформу. В силу этого будут появляться и укрепляться несовместимые политические цели, средства и модели поведения.²⁰ Несмотря на то, что НАТО по-прежнему воспринимается как общий зонтик безопасности Запада, умножение задач, которые она должна решать, и диверсификация угроз безопасности размывают общую стратегическую цель. Кроме того, разрушаются связи, обусловленные общим культурным наследием по мере того, как сокращается поколение американцев с европейскими корнями. Структурному размежеванию способствует и поворот США в Азию, и системный кризис Европейского Союза. Иными словами, речь идет не столько о намеренном размежевании союзников, сколько об объективных центробежных процессах, как глобальных, так и внутренних, разъединяющих США и Европу и маргинализирующих роль НАТО.

В-третьих, это сценарий прочного партнерства, который предполагает совпадение и взаимодополняемость стратегических целей Европы и США, что наряду с прочной институциональной основой трансатлантических отношений позволит преодолеть неизбежные разногласия и расхождения по практическим вопросам.²¹

В политическом плане, как указывают сторонники этого сценария, НАТО трижды обновляла свою стратегию (1991 г., 1999 г., 2010 г.), адаптируя ее к новым условиям и доказывая свою жизнеспособность. Несмотря на сокращение военных бюджетов вследствие рецессии 2008-2009 гг., НАТО по расходам на оборону значительно превосходит новые растущие державы, что позволяет надеяться на то, что Альянс останется несущей опорой безопасности Запада. Вместе с тем, он будет лишь одним из многочисленных форумов трансатлантического сотрудничества. Кроме того, сценарий прочного партнерства не исключает автономизации европейских союзников в НАТО в соответствии с новым распределением труда и ответственности между союзниками.

Между двумя крайними точками – размежеванием и прочным партнерством – находится сценарий функционального партнерства. Он исходит из того, что традиционные партнеры будут неизбежно отдаляться друг от друга, но, тем не менее, им удастся определить сферы функционального или ограниченного сотрудничества.²² В соответствии с этим сценарием, НАТО все больше будет превращаться в союз *à carte* или форум, где союзники будут заключать сделки

²⁰ См. *Sobel R. U.S. and European Attitudes Toward Intervention in the former Yugoslavia: Mourir pour la Bosnie? / Richard Sobel / The World and Yugoslavia's Wars. Richard H. Ullman (ed.). – New York: Council on Foreign Relations, 1996. – p. 145 – 180.*

²¹ *Tocci N., Alcaro R. Three Scenarios for the Future of the Transatlantic Relationship. // The Transatlantic Relationship and the future Global Governance. Transworld Working paper №4. – September 2012. – P.11-12.*

²² *Ibid. P.13.*

по принципу «ты – мне, я – тебе». Фактически этот сценарий отвечает интересам европейских автономистов, которые говорят, что для того, чтобы сохраниться, НАТО должна стать постамериканским союзом, то есть европейцы должны получить большую автономию.

Нужно отметить, что все сценарии предполагают большую (в той или иной степени) автономию европейских союзников. Несмотря на отсутствие полного единства между членами ЕС и внутри этих стран по вопросу о европейской армии, эта идея будет претворяться в жизнь, поскольку возврат к традиционной атлантической солидарности не представляется возможным.

Важным шагом в этом направлении стало принятие на июньском саммите Европейского Совета в 2016 г. новой Европейской стратегии внешней политики и политики безопасности. Первая Европейская стратегии безопасности (ЕСБ), была принята в 2003 г. Однако после Кавказского кризиса Европейский совет принял 11 декабря 2008 г. Доклад о реализации Европейской стратегии безопасности под названием «Обеспечение безопасности в меняющемся мире». Тогда многие в ЕС рассматривали вариант пересмотра самой ЕСБ, но Европейский совет решил оставить ее текст нетронутым из опасения, что дебаты приведут к серьезным расхождениям, особенно в отношении России. В результате ЕСБ была дополнена новыми вызовами безопасности (проблемами кибер-безопасности, энергетической безопасности и изменения климата), которые были отнесены к нетрадиционным угрозам. Катализатором выработки новой стратегии безопасности послужил не только Украинский кризис, но и брекзит. По мнению Верховного представителя Евросоюза по иностранным делам и политике безопасности Федерики Могерини, британский референдум вынуждает вновь подтвердить роль Евросоюза, продемонстрировать общие интересы европейцев и то, что их объединяет в сфере внешней политики и политики безопасности, а также в вопросах энергоресурсов, торговли и миграции.²³

Новым поворотным моментом в евроатлантических отношениях явилось и благожелательное отношение к стратегии безопасности ЕС администрации Обамы, понимающей, что разделение ролей в НАТО, – необходимость. Иными словами, независимо от осуществления конкретного сценария, состояние союзнических отношений в будущем будет более многообразным и будет включать элементы и солидарности, и размежевания как на концептуальном, так и на материальном уровнях.

Внутренние и внешние вызовы европейской интеграции, с которыми сегодня столкнулся Европейский Союз, являются серьезнейшим испытанием для будущего этого уникального проекта. Из кризисов – последствий экономического и финансового кризиса, миграционного кризиса и кризиса в отношениях с Россией вследствие Украинского конфликта – самую большую угрозу для Европейского Союза представляет миграционный кризис. Накладываясь на экономические, финансовые и социальные проблемы, чреватые сокращением роли и места ЕС в глобальной экономике, он создает питательную среду для национализма, популизма и евроскептицизма, которые не только тормозят развитие новых интеграционных инициатив, но и реверсируют уже состоявшиеся. Современный миграционный кризис – явление глобального характера, требующее усилий всего международного сообщества. Вместе с тем, следует признать, что сам факт движения миграционных потоков в страны Европейского Союза свидетельствует

²³ Federica Mogherini: «Le referendum britannique oblige a reaffirmer le role de l'Union». [Электронный ресурс] // LeMonde. URL: http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2016/06/28/federica-mogherini-le-referendum-britannique-oblige-a-reaffirmer-le-role-de-l-union_4959608_4872498.html#I102gLWIfAsHBQY7.99 (дата обращения: 14.11.2016).

о том, что, несмотря на все проблемы, они остаются самым привлекательным направлением среди всех развитых стран мира.

Представляется, что перед руководством Европейского Союза, прежде всего, стоит задача преодоления недоверия рядовых граждан к наднациональным структурам, выполнение которой требует не только продуманных долгосрочных и среднесрочных стратегий, а конкретных результатов. Практически с самого начала европейская интеграция развивалась под воздействием постоянно возникающих кризисов. Но чтобы эти кризисы становились источниками энергии, генерировали новые интеграционные направления, а не вызывали паралич, необходимо адекватное политическое руководство, сохраняющее связь с гражданами. Иными словами, чтобы избежать развала Европы, европейским политикам придется в корне переосмыслить концепцию европейской интеграции, учитывая просчеты прошлого, вылившиеся и в кризис эффективности, и кризис легитимности. Дилемма «Больше Европы или больше фрагментации?», которая сегодня ставится некоторыми политиками в ЕС, представляется ложным выбором, поскольку может быть одновременно и «больше Европы», и «больше фрагментации». В иные моменты необходим авангард из стран, готовых пойти дальше в продвижении интеграции, чем другие.

ЧАСТЫИ

СТРАНЫ ЕС И БУДУЩЕЕ ИНТЕГРАЦИИ

Глава 1. Германия

Кризисный период в развитии Европейского Союза сопровождается острыми дискуссиями, в ходе которых высказываются диаметрально противоположные точки зрения: от неизбежного краха европейского проекта до выхода на качественно новый уровень экономического и социального благополучия, обеспечения безопасности и стабильности на континенте.

Последствия мирового финансово-экономического и европейского долгового кризисов, ситуация вокруг Греции, референдум по выходу Великобритании из ЕС, продолжающийся конфликт на Украине, миграционные потоки, разногласия внутри ЕС, напряжённость в отношениях между ЕС и Россией привели к заметному недовольству политикой Брюсселя, разочарованию граждан. Последние саму европейскую идею стали воспринимать и критиковать как проект элит без надлежащей легитимности. Названные вызовы и явления усилили эрозию принципов социальной справедливости, столкновение христианства (в его современной модификации) с религиями мигрантов, беженцев из других регионов мира. В феврале 2016 г. известный немецкий политик Э.Брок (ХДС), указывая на эти процессы, заявил о потере доверия избирателей к политической, экономической, профсоюзной и церковной элитам.¹ Опасности, связанные с расслоением в германском обществе, его радикализацией, ростом социальной напряжённости и ухудшением общественной безопасности, судя по всему, только сейчас стали восприниматься всерьёз, находят свое отражение и в поиске новой модели ЕС.

Межправительственное сотрудничество или федерализм?

Постановка вопроса «Европа без европейцев?» на солидных интеллектуальных площадках ФРГ 2016 г. свидетельствует о глубине системного кризиса ЕС. Обсуждаемая в общественно-политических кругах и научном сообществе проблематика «державы в центре Европы» и её подходы к процессам в ЕС приобрела высокую степень актуальности, поскольку Германия как остров стабильности, гарант безопасности и достойного уровня жизни с её экономическими ресурсами и человеческим капиталом востребована как никогда. Правительство ФРГ решительно настроено на сохранение целостности ЕС, углубление и расширение Евросоюза (разумеется, при исполнении странами-кандидатами необходимых критериев). Официальный Берлин, видимо, учитывает результаты опросов, согласно которым в существование ЕС в прежней форме к 2020 г. верят 27% представителей ХДС/ХСС, 31% - СДПГ, 20% - Левой партии, 29% - партии «зеленых» и 11% - АдГ. Мало верят : 51% - ХДС/ХСС, 49% - СДПГ, 54% - Левой партии, 53% - партии «зеленых» и 80% - АдГ. Пессимизм характерен в среднем для 17% опрошенных представителей данных партий.² Определённый оптимизм внушают другие исследования, согласно которым две трети немцев испытывают в отношении к ЕС большое доверие – 42% и очень большое доверие – 23%. Для будущего ЕС важен и показатель того, в какой степени граждане ФРГ доверяют своей стране как

¹Brock E. 2016 – ein Schicksalsjahr für die EU? // Integration. – 2016. – №1. – S.51.

²Möller A. Kontinent der Verzagten. // IP März. – April 2016. – S.5.

государству-члену Союза. Параметры в 76% говорят сами за себя, демонстрируя желание избирателей поддерживать курс Берлина на эффективность общеевропейских решений совместно с партнерами.³

Руководство, политические партии и экспертное сообщество ФРГ ведут поиск наиболее оптимальной конфигурации ЕС. В 2012 г. Меркель отдавала предпочтение политическому союзу, в рамках которого все больше компетенций должны быть делегированы Европейской комиссии с её возможной трансформацией в общеевропейское правительство. Её осторожные высказывания (до референдума в Британии) представляли реинкарнацию философии «Европа отечеств» с упором на сохранение и развитие национальных идентичностей. При этом канцлер ссылаясь на близость её представлений о ЕС с суждениями бывшего главы МИД ФРГ Й.Фишера. Для него опыт Швейцарии – успешно действующей федеральной модели – представляется наиболее приемлемым с точки зрения, например, учета многоязычия и культурных традиций этой страны в целом. Вариант «Соединенных штатов Европы» по лекалу США он отвергает как далекую от европейских многообразных идентичностей конфигурацию. Й.Фишер, развивая свое видение будущей Европы, в качестве первого институционального шага предлагает сформировать правительство еврозоны без централистского государства.⁴ В 2016 г. на фоне радикально меняющейся ситуации Меркель стала избегать уточнения модели будущей Европы. После референдума в Британии канцлер подчеркивает готовность к изучению и поддержке здравых предложений по укреплению ЕС, одновременно отвергая возможные инициативы – катализаторы центробежных сил.

До референдума в Британии представители стран-основателей ЕС в феврале 2016 г. отмечали, что для них приемлемым считается «союз стран», конфедерация без центрального правительства и общего парламента, для которой существование «Европы двух скоростей» остается знаковой характеристикой. Главы МИД Бельгии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, ФРГ и Франции видят механизм адекватных ответов на проблемы террора, глобализации, демографии, дигитализации общества, энергобезопасности в «еще более тесном союзе». ЕС призван адекватно реагировать на указанные мегатренды, поскольку он либо становится глобальным игроком, либо потеряется в контрпродуктивном, мелочном и опасном выяснении отношений между отдельными странами.⁵

В общественно-политическом дискурсе идеи создания экономического, социального, политического союза, общеевропейской армии, «Соединенных штатов Европы» рассматриваются комплексно с опорой на позитивный и негативный опыт ЕС. По опросам 2011 г., если идею «Соединенных штатов Европы» на долгосрочную перспективу посчитали хорошей 35% немцев, то 43% её отклонили. Тестированию общественного мнения предшествовало заявление министра обороны ФРГ У.фон дер Ляйен о том, что «её целью является образование «Соединенных штатов Европы» по образцу федеративных стран как Швейцария, Германия или США».⁶ Заявление министра встретило неоднозначную реакцию. Если деловые круги в этой модели увидели гибкую систему управления с действенными инструментами получения выгоды, то руководитель фракции ХДС/ХСС Ф. Каудер, в принципе

³ EU vor Bewährungsprobe – Was erwarten, worum sorgen sich die Bürger? / Fridrich-Ebert-Stiftung. Herausgeber Abteilung Internationaler Dialog – Berlin, 2016. – S.18 – 21.

⁴ 6 Fragen an Joschka Fischer. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.handelskammerjournal/ch/de/6-fragen-an-joschka-fischer> (дата обращения: 12.05.2016).

⁵ Der Krisengipfel der EU-Gründerstaaten. [Электронный ресурс] // Tageblatt. URL: <http://www.tageblatt.lu/nachrichten/ausland/story/21511065> (дата обращения: 07.05.2016).

⁶ MÖKI. Vereinigte Staaten von Europa? [Электронный ресурс] // Deutsche gespalten. URL: <http://www.zeit.de/politik/2011-09/umfrage-vereinigte-staaten-von-europa> (дата обращения: 02.05.2016).

не возражая против «плотного и интенсивного сотрудничества национальных государств в еврозоне», не принял модели «Соединенные штаты Европы». Президент Й.Гаук не абсолютизирует названную модель, считая её привлекательным образом будущего.

Правящие партии ФРГ артикулируют различные подходы к лозунгу «больше Европы», предлагают собственное видение его наполнения конкретным политическим, социально-экономическим, ценностно-цивилизационным контентом.

В действующей программе ХДС обозначены основные направления реализации европейской идеи. Для германских консерваторов долгосрочной целью определено создание европейской конституции. Тезис о том, что Евросоюз в рамках делегированных ему со стороны стран – членов Союза компетенций свою деятельность осуществляет на федеративных принципах, показывает вектор общественно-политических размышлений об идее «Соединенных штатов Европы». Выделено намерение усилить в Евросоюзе базовые принципы демократии и права Европарламента. Европарламент и Совет Европы должны как равноправные партнеры участвовать в европейском законодательстве в духе двухпалатной системы.⁷

Документы ХДС иллюстрируют как преемственность, так и диалектическую эволюцию партийных установок, в том числе и по вопросу политического союза как проекта будущего ЕС. Свой профиль политический союз обретет, считают консерваторы, лишь в случае прямого избрания гражданами ЕС президента Еврокомиссии. Эффективность политического союза может быть обеспечена двухпалатной системой, состоящей из Европарламента (избирается прямым голосованием граждан ЕС) и Совета министров (палата представителей стран-членов Союза). Наряду с Европейской комиссией обе палаты должны обладать правом законодательной инициативы. Важнейшим элементом Политического союза является ОВПБ/ОПБО, которая как форма межправительственного сотрудничества должна способствовать созданию общей европейской обороны и в перспективе - оборонного союза с общими вооруженными силами. «Политический союз» - динамичный процесс, предполагающий дальнейшее качественное развитие ЕС без его окончательного завершения, но расширяющий маневр Берлина как локомотива поиска эффективной модели выхода из системного кризиса и закрепления его достижений. Поэтапная реализация Лиссабонского договора могла бы содействовать дальнейшему процессу европеизации ЕС через усиление экономического и валютного союза в целях создания европейской федерации, которую некоторые эксперты считают моделью «Соединенных штатов Европы» и дальней целью политического союза. Именно в рамках такого союза, а не в национальных инстанциях, должны приниматься принципиальные политические решения. Процессы могут развиваться параллельным курсом, логически дополняя друг друга, главное - в уровне компетенции капитанов стран-флагманов и выверенном ими маршруте движения.

Развивая эти подходы, комитеты ХДС по вопросам европейской политики, а также международной безопасности и правам человека в августе 2015 г в совместном меморандуме «На пути к европейскому оборонному союзу» выступили за усиление политического взаимодействия национальных вооруженных сил. В документе, в частности, отмечается, что в течение более 60 лет ХДС поддерживает идею политической Европы с общеевропейской армией, что создание такой структуры еще со времен канцлера К.Аденауэра являлось целью ХДС

⁷См.: Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm. Beschlossen vom 21. – Parteitag Hannover. –2007. – 3-4.Dezember

и зафиксировано в коалиционных договорах федеральных правительств с участием ХДС/ХСС и СДПГ (2005 г.), ХДС/ХСС и СвДП (2009 г.) и ХДС/ХСС и СДПГ (2013 г.).⁸

Консерваторы убеждены в необходимости внесения изменений в основополагающие договоры Евросоюза, что можно было бы осуществить в рамках европейского Конвента. Выправление конструкций ЕС для совершенствования экономического и валютного союза предопределяет важный этап на пути создания политического союза, что предполагает поступательное движение в пользу формулы «больше Европы». В то же время, эта метафора не означает автоматизма процесса интеграции, поскольку граждане хотят «больше Европы» в смысле более разумного распределения полномочий между всеми участниками процесса, который также предусматривает принцип субсидиарности. Можно исходить из того, что при разработке обновленной программы ХДС ее авторы учтут тенденции в Европе, положение в ЕС после выхода из него Великобритании, актуализируют установки партии по вопросам евростроительства.

В СДПГ стараются объективно оценивать ситуацию. Как заявил в мае 2016 г. председатель фракции СДПГ в бундестаге Т.Опперман, «по европейскому дому пошли трещины, закачались его несущие конструкции, необходим евроремонт».⁹ Среди мер, предлагаемых СДПГ, - созыв Конвента с участием представителей исполнительной и законодательной властей, а также гражданского общества. Этому событию могла бы предшествовать общеевропейская дискуссия об архитектуре Европы, ее наполнении, а также инструментах имплементации общих целей. Вовлечение различных субъектов в широкомасштабную дискуссию, разумеется, выявит расхождения, противоречия в позициях участников общеевропейского процесса, будет способствовать возможному преодолению малодушия и робости, а также придаст новую динамику спорам и прояснит реальные позиции заинтересованных участников. Как бы то ни было, при всех сложностях и издержках два предыдущих конвента были сравнительно успешными. Даже если конституционный конвент не был реализован, 98% Лиссабонского Договора состоят из наработок конвента—убеждены социал-демократы.¹⁰

Документы съезда СДПГ в декабре 2015 г. в Берлине свидетельствуют о том, что партия не отказывается от идеи европейской конституции - ценностной матрицы будущего политического союза ЕС. Концептуально рассматриваются четыре направления разработки совместных ответов на современные вызовы и риски. Во-первых, решение мигрантского кризиса. Во-вторых, внесение корректив в социально-экономическую политику в целях преодоления чрезмерно односторонней практики жесткой экономии, которая привела к снижению темпов развития, росту массовой безработицы, нарушению принципов солидарности и социальной справедливости. В-третьих, закрепление базовых демократических устоев в целях восстановления доверия жителей Европы к институтам ЕС. В-четвертых, придание новых импульсов общеевропейскому курсу в области международной политики и безопасности.¹¹ Лидеры СДПГ призывают развернуть концептуальную дискуссию с прицелом на решение двух тактико-стратегических задач – санация экономики ЕС

⁸ CDU-Bundesfachausschüsse machen sich für Europäische Verteidigungsunion stark. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cdu.de/artikel/cdu-bundesausschuesse-machen-sich-fuer-europaeische-verteidigungsunion-stark> (датаобращения: 02.05.2016).

⁹ Europa ist nicht das Problem, sondern die Lösung! [Электронный ресурс] // URL: <http://www.spdfraktion.de/themen/europa-nicht-problem-sondern-loesung> (датаобращения: 18.05.2016).

¹⁰ Zerfällt Europa? Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte. [Электронный ресурс] // URL: http://www.frankfurter-hefte.de/Archiv/2015/Heft_11/ (датаобращения: 23.04.2016).

¹¹ См.: Europas Einheit bewahren-Solidarität und Zusammenhalt stärken! // Beschluss. Ordentlicher Bundesparteitag der SPD in Berlin. – 2015. – №37.– Vom 10-12.

и рациональное распределение бремени расходов среди стран-участниц ЕС. Пробуждая интерес к категориям «солидарность» и «социальная справедливость», социал-демократы указывают на невозможность ФРГ в одиночку «тащить воз проблем», призывают совместными усилиями противодействовать коррупции, преступлениям в налоговой сфере, прекратить заниматься нравоучениями и вытеснением «долговых государств» из ЕС. Вместо этого требуется незамедлительно приступить к реализации инвестиционных проектов «под синим со звездами флагом ЕС» в школах и университетах, коммунах и общинах для реальной отдачи от реализации базовых общеевропейских принципов.¹² В СДПГ убеждены, что проект политического союза может быть реализован лишь в условиях социальной модели европейского развития с воплощением принципов справедливости в сферах налоговой политики, занятости, безотлагательного решения проблем безработицы среди молодежи. Поэтому движение к политическому союзу напрямую связано с формированием социального союза. Очевидно, что взгляды ХДС и СДПГ на возможное создание политического союза в целом совпадают, хотя принципы жесткой экономии остаются «фирменным знаком» консерваторов, для которых социальный союз – весьма далекая перспектива. СДПГ же акцентирует создание социального союза как неотъемлемую составляющую политического союза, в полноценность которого избиратели поверят лишь в случае обеспечения достойного уровня жизни.

После брекзита Меркель высказала сожаление по поводу решения граждан Великобритании о выходе страны из ЕС. Она предложила работать по шести направлениям для объективных выводов и решений. Это – спокойный, трезвый анализ обстановки; сохранение дружественных и взаимовыгодных контактов с Лондоном после выхода из ЕС; предстоящие переговоры между ЕС и Британией – без ущерба прежним достижениям Союза, причем Берлин намерен защищать интересы немецких граждан и отечественного бизнеса; переговоры без предоставления привилегий стране, покидающей Союз. Важны не принципы «больше или меньше Европы», а реальные достижения по улучшению условий жизни граждан в успешной Европе, с которой и идентифицируют себя жители ЕС. Успешная Европа призвана выполнять подписанные договоры и свои обещания, что не всегда получалось раньше. Поэтому на повестке дня – экономический подъем, рост благосостояния, создание рабочих мест, решение проблем безработицы среди молодежи. Сохранение европейской идеи как проекта возможно лишь через общеевропейские решения проблем войн и конфликтов, миграционного кризиса, защиту общеевропейских ценностей, через борьбу с международным терроризмом, голодом. Принципиальная предпосылка – Общая европейская политика безопасности и обороны в рамках трансатлантического партнерства. При реализации этих постулатов обозначена цель – разработка к 60-летию подписания Римских договоров (март 2017 г.) итогового документа по реформатированию ЕС.¹³

Со своей стороны лидер СДПГ З.Габриэль и председатель Европарламента М.Шульц представили документ о мерах по обновлению ЕС, а партия провела специализированную конференцию по проблематике евроинтеграции. Приоритетное значение отдается принятию общеевропейских решений по преодолению миграционного кризиса, стимулированию экономического роста, обеспечению занятости, прежде всего для молодежи. Проблемы общественной безопасности

¹² Gabriel S. Der europäische Idee eine Zukunft geben. // «Frankfurter Allgemeine Zeitung». 15.02.2016.

¹³ Die Bundeskanzlerin. Regierungserklärung. Unsere historische Verantwortung für die EU. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2016/06/2016-06-28-regierung> (дата обращения: 20.07.2016).

сопряжены с социально-экономическими проблемами, в которых СДПГ видят «ахиллесову пяту». Разумеется, европейская безопасность остается доминантой установок СДПГ. Подвергнув жесткой критике Брюссель за его бюрократический стиль деятельности, партия предлагает переформатировать Еврокомиссию в реальное европейское правительство, которое будет контролироваться как со стороны Европарламента, так и второй законодательной палаты ЕС. Если не провести обновление ЕС, убеждены социал-демократы, антиевропейские течения и популисты могут получить дополнительные доводы в свою пользу и тем самым способствовать развалу Союза. В случае краха европейского цивилизационного проекта будут девальвированы трагические и успешные уроки XX-го века.¹⁴ Подходы ХДС и СДПГ к преодолению последствий брежита в целом совпадают. В то же время для СДПГ характерна акцентировка социальной составляющей, критика неолиберальной модели экономики, а также конкретика, вернее, повторение тезиса о модернизации ЕС через превращение Еврокомиссии в реальное европейское правительство. ХДС более сдержан, её лидер предпочитает рефлекторный стиль решения конфликтов, традиционную тактику малых шагов.

Оппозиционные «зеленые» исходят из положительного опыта ЕС, в истории которого сформировался базовый стереотип некой уверенности и даже определенности – каждый кризис давал толчок повышению уровня евроинтеграции. Экологисты полемизируют с теми экспертами, которые рассматривают актуальный кризис ЕС как благоприятный повод для следующего крупного скачка на пути становления европейского государства на федеративных началах с центральным правительством, что означает реализацию лозунга «больше Европы». Но «зеленые» парируют этот довод тем, что попытки выровнять политические, экономические и культурные противоречия в Европе, прежде всего, путем концентрации полномочий девальвируют идею «Соединенных штатов Европы». Такой алгоритм непременно вызовет протест против «диктата Европе сверху», поскольку невозможно преодолеть существующие напряженности через волюнтаристский «прыжок вперед».¹⁵ «Зеленые» предлагают различное толкование термина «Соединенные штаты Европы»: это может быть федеративное государство, союз государств или конфигурация из союза государств и союза граждан, которая гарантирует участие избирателей в трех структурах – национальном парламенте, правительстве и Европарламенте.¹⁶

В экспертном сообществе рассматриваются несколько сценариев развития ситуации в ЕС. Сторонники первого подхода предвидят «ползучую ренационализацию», которая может вызвать хаотичный процесс размягчения ЕС. Сторонники второго варианта рассматривают мир в качестве лаборатории, в которой допускаются выход Греции из еврозоны, возможное возвращение национальной валюты, восстановление пограничного контроля на внутренних границах ЕС. Практически такая модель означала бы ревизию договорной системы ЕС в целях возвращения компетенций на национальный уровень в сферах, которые, однако, не затрагивают вопросы торговли и рынка. Авторы третьего сценария не исключают качественного рывка в интеграционном процессе, который мог бы превратить укрепившийся экономический и валютный союз в прочную и надежную предпосылку

¹⁴ Gabriel S. Europa neu gründen. Namensbeitrag mit Martin Schulz. [Электронный ресурс] // URL: <https://sigmar-gabriel.de/europa-neu-greunden-namensbeitrag-mit-martin-schulz/> (дата обращения: 16.07.2016).

¹⁵ Fücks R. Grüner New Deal. Zerfällt Europa? / R. Fücks // «Frankfurter Allgemeine Zeitung». 18.04.2016.

¹⁶ Eingebunden im Westen: Europäisches Deutschland oder deutsches Europa? [Электронный ресурс] // URL: <https://www.boell.de/de/2015/05/04/eingebunden-im-westen-europaeisches-deutschland-oder-deutsches-europa> (дата обращения: 29.04.2016).

создания политического союза.¹⁷ Для формирования политического союза необходимо цементирование его военно-политической составляющей с синхронным восстановлением доверия граждан к институтам власти в собственных странах и ЕС.

Один из главных постулатов известного германского правоведа Д.Гримма сводится к важности институциональных реформ по наделению Европарламента частью компетенций национальных законодательных органов. Тем самым ЕС мог бы плавно трансформироваться в парламентскую систему и одновременно приостановить девальвацию национальных парламентов. В то же время это могло бы привести к изменению статуса других основных институтов ЕС. Тем самым искомая конструкция напоминала бы государство на федеративных началах, а возможная институциональная реформа ЕС приблизила бы модель «Соединенных штатов Европы». Д.Гримм, однако, предупреждает о сдержанности политиков касательно результата таких преобразований. Действующие политики лишь реагируют на требования о принципиальном разъяснении будущего ЕС утешительными скудными комментариями: конкретные вопросы, мол, будут обсуждаться в случае принятия решений на соответствующем уровне.¹⁸

Существуют и другие идеи. Политолог У.Герот, развивая положения Д.Гримма, других экспертов о «Соединенных штатах Европы», предлагает трансформировать ЕС в Европейскую республику (ЕР). Оговаривая определённую утопичность своей модели, она вычерчивает политическую систему ЕР с четким разделением законодательной, исполнительной и судебной властями с соответствующим механизмом контроля и баланса. Это предусматривает классическую систему двухпалатного парламента с европейской «палатой депутатов» с правом законодательной инициативы из представителей граждан по принципу «один человек – один голос», а также с европейским «сенатом» из представителей регионов и провинций. Такая модель увеличивает возможности децентрализации власти и повышает роль местных парламентов. Из «палаты депутатов» и «сената» создается Европейский конгресс. Наконец, президент Еврореспублики должен избираться гражданами прямым голосованием, что требуют уже многие политические партии в своих программах. Место действующих 27-28 комиссаров ЕС, многие из которых для граждан Европы просто *terraincognito*, по замыслу ученого, займут 10 руководителей профильных министерств. По словам политолога, такая двухуровневая конструкция «провинция-республика» способна приблизить граждан к управлению и собственным регионом, и Евроконструкцией, что будет способствовать достижению достойного положения жителей континента, сохранению региональной идентичности, созданию реального европейского гражданства. По убеждению эксперта, Еврореспублика с прямым участием граждан в важнейших европейских процессах, включая принятие решений по оказанию помощи неблагополучным странам, могла бы исключить призывы к выходу из ЕР, провоцировать различного рода «екситы».¹⁹ В целом концепция эксперта нацелена на трансформацию «Соединенных штатов Европы» в «Объединение граждан Европы», то есть «Европейскую республику» с ориентацией на федеративную интеграцию.²⁰

¹⁷ Moos Ch. Europa auf dem Weg zur Politischen Union. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.europa-union.de/eud/news/europa-auf-dem-weg-zur-politischen-union> (дата обращения: 18.04.2016).

¹⁸ Grimm D. Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie. // Verlag C.H.Beck oHG. – München. – 2016. – S.23, 24, 28.

¹⁹ Guerot U. Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie. // Verlag J.H.W. Dietz Nachf. – CmbH., Bonn. – 2016. – S.120 – 125.

²⁰ Europa, wie weiter? Perspektive eines Projekts in der Krise. / W.Brömmel, H.König, M.Sicking (Hg.). Transcript Verlag. – Bielefeld. – 2015. – S.128 – 129.

При обсуждении различных конфигураций Европы все более настойчиво звучат предупреждения, что полноформатный дееспособный политический проект «Европа» будет несостоятельным без ценностной матрицы. Поэтому в период разногласий между отдельными странами-участницами ЕС эксперты привлекают внимание к кодексу ценностей, обязательное следование которому должно стать руководящим принципом Союза. Как это происходит, можно видеть в непростом диалоге между Берлином, Брюсселем и Варшавой. Министр иностранных дел Польши по непонятным причинам дезавуировал свое ранее заявленное участие в крупном мероприятии о будущем Европы (Берлин, май 2016 г.), даже не воспользовался возможностью телеобращения. Комментарии, как говорится, излишни.

Экспертное сообщество торопит Берлин, подчеркивает востребованность не визионеров, а хладнокровных политических механиков и терапевтов, способных провести инвентаризацию состояния дел в ЕС, поставить точный диагноз, осмыслить компоненты, объединяющие всех участников европейского проекта, внести предложения с учетом мнений других стран. Комплекс идей побудил исследователя М. Винтера сравнить новые концепции «с увядшей листвой в ветреный осенний день, которая осыпает европейцев. На фоне заклинаний о европейских ценностях и привлекательности общего рынка научно-информационное пространство ЕС насыщается противоречивыми идеями и инициативами... Для реформирования ЕС, например, Нидерланды назвали 54 сферы, компетенции по которым Брюссель должен вернуть голландцам».²¹ Настаивая на «дебрюсселизации», авторы радикальных проектов предлагают провести евроремонт всего общеевропейского дома: от крыши до подвала, от квартир до ванных комнат, правда, не называя прорабов преобразований, порядок размещения владельцев квартир, ответственных за подсобные помещения.

Ряд аналитиков после брекзита рекомендуют наказать Лондон и вести с ним переговоры без предоставления преференций, которыми так злоупотребляли британцы. При этом баланс жесткости и прагматичного обращения с Лондоном должен быть выверенным. Раздаются также контропродуктивные призывы к дальнейшему расширению и углублению не обращая внимания на «предупредительный выстрел из Лондона». Принципиальный посыл экспертов – Германия не может занимать выжидательную позицию, обязана действовать для сохранения единства ЕС, в противном случае возникнет вакуум, который заполнят популисты и националисты. Для этого рекомендуется пополнить тандем из Берлина и Парижа за счет Рима, Варшавы, укрепить обновленное ядро через подключение к «традиционалистам» т.н. периферийных стран.²²

Можно исходить из дальнейшего поиска оптимальной модели ЕС при лидирующей роли Берлина, который после брекзита, вероятней всего, будет более укреплять свою роль локомотива евроинтеграции с участием Парижа и Рима, а также с подключением других стран. Вариативность проектов, идей, инициатив реформирования ЕС свидетельствует о взаимообогащении двух моделей – межправительственное сотрудничество и федерализм, причем немцами набран солидный опыт использования элементов обеих конструкций. Успех интеграции будет во многом детерминирован результатами развития политического союза, который продолжает оставаться предметом острых дискуссий и методологических изысканий как о его дефиниции, так и о практическом насыщении. Процесс

²¹ Winter M. Europa zwischen Anspruch, Wunsch und Wirklichkeit. Das Ende einer Illusion. // Süddeutsche Zeitung Edition – 2015. – S.182–183.

²² См.: Puglerin J., Rappold J. Ruuig bleiben und weiter machen. Aber wie? // DGAPstandpunkt. – 2016. – №5.

формирования политического союза сопряжен и с дискуссиями об отношениях с РФ, поскольку при обсуждении интегрального элемента Союза – Общая внешняя и оборонная политика – Берлин ссылается на озабоченности Польши и прибалтийских стран. Немцы не решаются быть инициаторами двусторонних проектов по безопасности с Москвой, квалифицируют такой подход «новой восточной политикой», в которой РФ отводится отнюдь не приоритетное место.

Правые и левые популисты и националисты XXI в.

Националистические и популистские движения и партии, воспользовавшись затяжными кризисами, разломами, вызовами, нацеливают свои пропагандистские усилия на построение собственной «Европы народов». В некоторых странах их рейтинг колеблется на отметке от 20 до 45%. Стыковка правых популистов с левыми популистами происходит на основе их политики и практики отторжения «иноверцев», позиционирования как гаранта защиты «маленького человека». Во внешней политике популисты резко критикуют США, осуждают ЕС как супербюрократический инструмент интересов неолиберальных элит. При этом правые популисты и часть националистически настроенных левых сил подают себя как реальные европейцы с лозунгами о «Европе народов». Рецепт решения проблемы они видят в возвращении в национальное пристанище, что на практике означает посулы светлого квазيبудущего – идеализированного прошлого. ХДС и СДПГ пытаются профилактическими мерами ограничить политический маневр популистов, видя в выборах в Европарламент в 2019 г. серьезную пробу сил между проевропейскими партиями и евроскептическими течениями с националистическими лозунгами и возможность пресечь расширение националистического электората. Немецкие эксперты, укоряя правящие партии ХДС и СДПГ за их неспособность своевременного разъяснения тактики и стратегии преодоления миграционного кризиса, напоминают об актуальной расстановке политических фракций в ЕП. Из 751 депутата ЕП 100 правых европарламентариев оппонируют курсу Берлина и Брюсселя.²³ Между тем присутствие АдГ в 9 ландтагах, реальные перспективы её прорыва в другие земельные парламенты и бундестаг говорят и о потенциале недовольства, и о скрытых возможностях гражданской активности рядовых немцев, среди которых не только сторонники радикального протеста. На выборах в ландтаг Мекленбурга - Передней Померании 4 сентября 2016 г. АдГ набрала 20,8 % голосов, потеснив возглавляемый канцлером ХДС (19%) на третье место, что является одним из худших результатов партии на земельных выборах за всю ее послевоенную историю. Примечательно, что ХДС в этой земле располагает активным кадровым составом в 5 тыс. человек, в то время как партийный ресурс АдГ едва превышает 500 человек. Знаковым является тот факт, что в Мекленбурге-Передней Померании находится избирательный округ Меркель на общенемецких выборах, в котором ХДС обошёл Альтернативу с минимальным показателем в 56 голосов. Добившись заметного успеха, АдГ провозгласила завершение этапа пребывания Меркель во власти. Разумеется, вхождение АдГ в девятый по счёту ландтаг не приведет к автоматическому отстранению Меркель от власти. Однако 4 сентября 2016 г. стало детонатором внутрипартийной дискуссии в ХДС о будущем партии, о выработке адекватных решений в ФРГ, ЕС, в первую очередь по проблемам миграции. В то же время итоги выборов показали, что в обществе существует запрос на лидеров традиционных и малых партий, учитывающих интересы «человека с улицы» в сферах внутренней безопасности, миграции, труда, образования, социальной справедливости. Бесспорно, усилится критика и нажим на канцлера не только

²³ EU vor Bewährungsprobe – Was erwartenS.20.

в рядах самого ХДС, но и со стороны баварского Христианско-социального союза (ХСС), традиционного партнера по консервативному блоку из ХДС/ХСС. Давление Меркель на собственных оппонентов приведет к дополнительному росту рядов «внутренней оппозиции», давно предупреждавшей канцлера о необходимости срочной разработки эффективных мер противодействия «реформаторам создания политической силы, правее ХДС» под контролем тех же консерваторов.

АдГ, которой несколько лет назад просто не существовало, как магнит перетянула на выборах 4 сентября 2016г. на свою сторону бывших сторонников из СДПГ (17%), НДПГ (16%), ХДС (15%), Левой партии (12%), «зеленых» и СвДП по (3%). Поэтому АдГ считает себя главным победителем голосования, пополнив свои электоральные ресурсы не только за счет активистов традиционных партий, но и благодаря смене политической ориентации части Левой партии и правых экстремистов. Для партии на шкале приоритетов первое место заняла проблема беженцев (54%), в то время как СДПГ, Левая партия отдали предпочтения теме социальной справедливости (от 60 до 70%), а ХДС – экономике (65%). «Заслуга» АдГ состоит и в том, что благодаря активизации антиисламского фактора с ярко выраженным националистическим акцентом откровенные нацисты из НДПГ были вытеснены из последнего ландтага ФРГ, а практически половина их состава отдала голоса в пользу правых популистов. Теперь правые экстремисты из НДПГ представлены в различных землях лишь на муниципальном уровне и в Европарламенте. Экспертам, ставившим под вопрос наметившийся сдвиг вправо, теперь трудно оспаривать свои аргументы на фоне заметного ослабления левых и «зеленых», а также либералов в специфической земле со своей исторической идентичностью и стремлением «оставаться немцами» в классическом смысле этого понятия.

Опровергнут один из бытующих постулатов о том, что активное голосование избирателей подрывает мобилизационный порыв правых популистов – по сравнению с явкой в 2011 г. (51.5%) активность граждан возросла до 61,6%, чем подтвердила наметившуюся тенденцию на 3-х земельных выборах в марте 2016 г. При этом пропагандистская риторика и программные установки АдГ мотивировали участие в вотуме 34% ранее не голосовавших жителей региона. Не случайно, что 66% немцев, отдавших свои голоса за АдГ, объяснили свое решение разочарованием политикой традиционных партий.²⁴

Череду неудач ХДС продолжили выборы в Палату депутатов Берлина 18 сентября 2016 г., по итогам которых партия канцлера, совместно с СДПГ составлявшая коалиционное правительство земли, утратила статус младшего партнера. Социал-демократы вынуждены рассматривать коалиционные варианты с «зелеными» и Левой партией, хотя не исключены и иные конфигурации. Такой исход обусловлен заметным успехом АдГ с результатом 14,2% голосов, что позволило правым популистам войти уже в 10-ый земельный парламент. К тому же они получили мандаты для работы в управленческих структурах ряда районов Берлина, в которых другие партии будут вынуждены учитывать мнение АдГ при решении проблем, в частности, детских садов, дорог, инфраструктуры в целом. Тем самым именно АдГ предопределила крупный провал партии Меркель в политической битве за Берлин, то есть за конфигурацию Сената (правительства) и палаты депутатов столицы-субъекта федерации. Примечательно, что партийный список АдГ на выборах в Берлине возглавил руководитель региональной Альтернативы, бывший

²⁴ Wie die AfD in Mecklenburg-Vorpommern punktet. [Электронный ресурс] // Spiegel. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/mecklenburg-vorpommern-wocher-die-afd-waeler-kamen-a-1110521.html> (дата обращения: 11.09.2016).

полковник генерального штаба вооруженных сил ФРГ Г.Паздерски. Для него основные темы – нерегулируемые нелегальные потоки мигрантов, растущая преступность, разорение вкладчиков из-за просчётов политики Европейского Центрального банка, борьба с наркоторговлей и проституцией, левым экстремизмом, реализация принципов социальной справедливости, - прежде всего для граждан, которые уже живут, учатся, работают, воспитывают детей в ФРГ. Будущий руководитель фракции АдГ в Палате депутатов Берлина избегает проявлений ненависти, провозглашая политику, которая «неудобна, естественна, мужественна».²⁵ Как видим, диапазон программных установок правых популистов достаточно широк, пестр, многолик, неоднозначен.

Наступление правых популистов весной и осенью 2016 г., включая дебют АдГ на коммунальных выборах в земле Нижняя Саксония 11 сентября 2016 г. со среднестатистическим результатом 7,8%, свидетельствует о поддержке евроскептицизма с антимигрантской составляющей не только в новых землях. В некоторых административных образованиях Нижней Саксонии правые популисты смогли добиться третьего места, что свидетельствует о проникновении идеологии АдГ в западные земли ФРГ.

Оценки экспертов неоднозначны. Если одни говорят о торжестве демократии с её возможностями участия «ранее дремавшего потенциала» в законотворческом процессе, то другие усматривают дальнейшее растворение традиционных партий и закрепление сдвига общества вправо. Большинство экспертов указывают на крупные просчеты Меркель с её стилем единоличного принятия решений по миграционной проблеме и упорством в отстаивании собственных оценок происходящего. По мнению комментатора еженедельника «Шпигель» Р.Пфистера, канцлер столкнулась с проблемами, в создании которых она сама соучаствовала: раскол Европы и радикализация германского общества. По опросам, более 90% немцев именно в миграционной политике Меркель усматривают коренную причину заметного сокращения консервативно-центристского пула на общенациональном и региональном уровнях.

Успехами в названных регионах АдГ дает тревожные сигналы о возможных результатах на выборах в бундестаг в 2017 г., а через оформление фракции АдГ в общегерманском парламенте – о приобретении партией статуса «народная».

Появлению и росту влияния АдГ несомненно способствовали материальные и ментальные диспропорции между восточными и западными немцами, которые в правительственных структурах новых земель на высоких управленческих постах либо доминируют, либо составляют половину бюрократического контингента. Кроме того восточные немцы слабо представлены в общегерманских органах юстиции, армии, экономике, в целом их доля в элитах всей страны едва достигла показателя в 1,7%. Мобилизационный лозунг заката эпохи ГДР - «Мы единый народ»- трансформировался в метафору «Мы – народ востока Германии, вы – элита запада страны», что пытается использовать движение «ПЕГИДА» и найти в АдГ идеологического союзника.²⁶

Игнорировать АдГ как некое временное политическое недоразумение уже невозможно. Правые популисты становятся реальным политическим фактором, и как бы там ни было, феноменом в партийной системе ФРГ, что можно было наблюдать на примере противоречивых процессов становления партии «зеленых» илевой партии, в своё время заполнивших образовавшиеся политические, социально-

²⁵Официальный сайт АдГ. [Электронный ресурс] // URL: <http://adf.berlin/themen/landeswahlprogramm-2016/berlin-braucht-blau> (дата обращения: 15.10.2016).

²⁶См.: Decker M. Zwei Länder in einem. // Berliner Zeitung. – 2016. – № 231.

экономические, культурно-экологические ниши. Когда-то бывший канцлер Г.Шмидт назвал «зеленых» болтунами, которые на выборах не смогут преодолеть заградительный барьер в 5%. История поправила великого политика. Правые популисты – особое явление, набирающее вес и в других странах Европы. Но в случае решительных шагов Федерального правительства по решению миграционных проблем, ослабления верхушки АдГ вследствие обострения противоборства её лидеров с их скандальной репутацией «позитивных» толкователей националистических лозунгов, Альтернатива, возможно, и повторит судьбу, например, Партии пиратов, быстро превратившейся в секту.

Хотя неонацисты и изгнаны из последнего ландтага, антисемитизм и расизм – центральные элементы правозкстремистского мышления – остаются стабильной величиной для 1/5 и 1/4 немцев соответственно.²⁷ Общественные, религиозные силы, активисты гражданского общества осуждают правых популистов, пытаются оказывать противодействие распространению радикальной идеологии. Заявление католических епископов о несовместимости христианских убеждений с членством в АдГ, отказ городских властей предоставить административные здания для заседаний партии, публичное честование журналистов за их вклад в сопротивление «проповедникам ненависти» - меры известные, но, как считает эксперт М.Брёнинг, недостаточные. Рост потенциала правых популистов продолжается.²⁸

Не может не вызывать беспокойства тот факт, что даже у граждан среднего класса 44% опрошенных не скрывают своих симпатий к правому популизму, а среди немцев с высоким уровнем доходов – 26%.²⁹ Добровольный уход в отставку канцлера Австрии В.Файмана (СПА) перед лицом уверенной поступи Австрийской партии свободы, перевыборы главы Австрийской республики осенью 2016 г., брекзит – тревожные сигналы лидерам стран ЕС, пока не сумевшим разработать эффективные инструментарины противодействия популизму и национализму. По мнению исследователя Э.Роль, «национализм как заразная болезнь охватывает одно за другим государства-члены ЕС, правый радикализм и фашизм могут внезапно сблизиться».³⁰ Диагноз германского исследователя У.Герот, других экспертов о веймаризации Европы на фоне стыковок ценностных установок правых и левых популистов, их совместных акций, высокого уровня безработицы среди молодежи, роста ксенофобии, возможно, и преувеличен. Но оценочные суждения аналитиков основываются на совокупности социально-экономических, морально-психологических факторов, а также очевидных ошибок Брюсселя. Табуирование же политическим центром данной опасности чревато приходом к власти демократическим путем радикальных националистических сил, предупреждает политолог.³¹ Немцам, другим народам континента хорошо известна материализация призраков с её трагическими последствиями. Кровавые преступления одиночек – несостоявшихся «новых немцев» в Баварии в июле 2016 г. сотрясли мультикультурное общество ФРГ, руководство которой пытается успокоить общественное мнение, видимо не желая признать неспособность переварить вселенское «переселение народов» и нейтрализовать рост популистских

²⁷ Salzborn S. Rechtsextremismus. Erscheinungsformen und Erklärungsansätze. // Nomos Verlagsgesellschaft. – Baden-Baden. 2.Auflage. – 2015. – S.78–79.

²⁸ Bröning M. Wie man Rechtspopulismus bekämpft. Neue Gesellschaft. // Frankfurter Hefte. - Heft 6. – 2016 – S.56–57.

²⁹ Zick A., Küpper B. Wut, Verachtung, Abwertung. Rechtspopulismus in Deutschland. // Verlag J.H.W. Dietz Nachf. – CmbH., Bonn. – 2015. – S.49.

³⁰ Roll E. Wir sind Europa. Eine Streitschrift gegen den Nationalismus. // Ullstein Buchverlage – CmbH., Berlin. – 2016. – S.10.

³¹ Guerot U. Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie. // Verlag J.H.W. Dietz Nachf. – CmbH., Bonn. – 2016. – S.50 – 51.

настроений. Консолидированная атака правых популистов Австрии, Венгрии, Нидерландов, Франции, Польши на Меркель – «канцлера беженцев» - увеличивает риски создания правого интернационала. Поэтому актуальная задача Берлина – не допустить превращение популистов, радикальных националистов в доминирующую политическую силу. Главный ограничитель национализма, правого популизма, правого экстремизма, неонацизма – демократический потенциал в ФРГ, который достаточно высок. По опросам, 71% респондентов считают демократию лучшей формой правления государством. Объединенная Германия располагает возможностями для консолидации здоровых сил общества против сползания ФРГ вправо, в противном случае негативная тенденция нанесет ущерб репутации стране, девальвирует её достижения, повысит степень подозрительности к стране, которая, как будут утверждать даже союзники Германии по ЕС, неполностью извлекла уроки из трагической истории XX века.

Европейская Германия или германская Европа?

Канцлер осознает роль объединенной Германии, и, очевидно, должна прислушиваться к аналитикам применительно к современному статусу страны. Они считают, что находящаяся в центре континента Германия обязана хранить целостность Европы, гасить постоянно возникающие центробежные толчки, снимать противоречия и быть модератором процессов формирования баланса интересов, аргументировано противодействовать попыткам присвоить ФРГ титул «гегемона Европы». Модератор призван обладать дальновидностью и чувством меры, точным глазомером и дипломатическим тактом, проявлять решительность, терпение и выдержку. Крупной державе не позволительно быть мелочной и тем более ошибаться.³² Берлин обязан постоянно демонстрировать континенту и миру европейскую суть Германии, сознавать эту роль, действовать умно и осмотрительно. Германская же Европа с её попытками втиснуть объективные процессы и «национальную гордость младевропейцев» в рамки своего даже благородного целеполагания непременно вызовет негативную, подозрительную реакцию. Заявления германских политиков, публикации на тему о готовности Берлина взять на себя больше ответственности в Европе и мире подвергаются скрупулезному критическому анализу. Дискуссии показывают, насколько «тонок лед» при восприятии роли Германии, которую стали именовать «четвертым рейхом» страны южного фланга ЕС и не только они.

В контексте этих споров эксперты цитируют хрестоматийное высказывание лауреата Нобелевской премии по литературе Т.Манна, сделанное в 1953 г. о важности построения европейской Германии. Эксперты, вспоминая о воодушевлении, вызванном этой формулой в процессе восстановления немецкого единства, сегодня вынуждены констатировать парадоксальную ситуацию существования европейской Германии в некой германской Европе.³³ По мнению известного немецкого исследователя У.Бека, мировой экономический и финансовый кризис, другие вызовы «катапультировали» мощную в экономическом плане ФРГ на позиции ведущей европейской державы. Возродившаяся из руин Второй мировой войны Германия выросла из ученика в наставника Европы. Но, как поясняет ученый, для немцев слова «власть, держава, сила», как и прежде, звучат как бранные, которые они охотно заменили на такие понятия, как «ответственность», «национальные интересы». Последние термины умело закамouflированы

³²Münkler H. Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa. Edition Körber-Stiftung. – Hamburg – 2015. – S.8.

³³Beck U. Das deutsche Europa. // Suhrkamp Verlag Berlin. –2015. – 3Auflage. – S.7.

высокопарными рассуждениями о Европе, мире, сотрудничестве, экономической стабильности. Недопустимо, однако, считать, что подъем и превращение Германии в державу-лидера в «германской Европе» является плодом тайной коварной тактики. Под воздействием финансового кризиса, процесс роста влияния ФРГ, по крайней мере, на первоначальной стадии проходил спонтанно. Меркель, увидев в кризисных явлениях благоприятную возможность для укрепления внешнеполитических позиций страны, а также своего рейтинга популярности, умно воспользовалась шансом. Тем самым канцлер оказалась прилежной ученицей итальянского ученого Н.Макиавелли, а стиль её политики получил название «Меркиавелли» (Меркель и Н. Макиавелли).³⁴ В то время как ряд стран-членов ЕС погружались в опасный кризис, она проводила курс на стабильность страны, сохранение ЕС, оказывая помощь проблемным странам. В результате в германской политике, СМИ, общественном мнении стала проявляться национальная гордость немцев за достигнутые успехи. Самовосприятие немцев приобрело новый смысл: хотя мы и не властелины Европы, но мы её наставники, учителя. Немцы взяли на себя политическую ответственность за проведение решительного курса не только в сферах финансов и экономики, но и экологии и энергетики. Они, возмущаясь легкомыслием греков и португальцев, испанцев и итальянцев, решили стать наставниками в сферах бюджетной дисциплины, налоговой морали, бережного обращения с природой. Если Г. Коль обещал «цветущие ландшафты» в Восточной Германии, то Меркель посчитала своей исторической задачей такие планы касательно всей Европы, очевидно, исходя из того, что немцам больше подходит статус наставника и морального просветителя Европы. Такой подход мотивирован драматическим прошлым страны, его преодолением, повышением современной роли объединенной Германии, а актуальная самоидентификация немцев устремлена в будущее единой Европы. В этой связи У.Бек полагает уместным говорить о «германской Европе», в которой ФРГ ответственно участвует в формировании и реализации европейской политики, развитии экономики континента. Термин «четвертый Рейх» он решительно отвергает, считает его абсурдным, поскольку современная ФРГ не навязывает свою волю другим странам с помощью оружия. В то же время он признает, что сильная экономическая держава, не руководствуясь логикой войны, обладает другими, более эффективными инструментариями, использует, например, стратегию непредоставления кредитов и инвестиций в кризисных условиях. Таким образом, философия «европейской Германии» в «германской Европе» складывается из четырех компонентов: реализация национальных интересов через строительство европейской архитектуры (с проявлением т.н. рыночного национализма), жесткая дисциплина, проведение европейской политики через национальные выборы (победа на них), немецкая культура обеспечения стабильности. Синтез этих направлений свидетельствует о статусе Германии как «добром и только добром гегемоне» в европейском оркестре крупных и малых стран.

У.Бек далеко не единственный ученый, который занимается проблемой статуса современной Германии. Эксперт Х.Мюнклер, избегающий использовать в своих исследованиях термин «германизирующаяся Европа», характеризует современную ФРГ и как вынужденного жесткого воспитателя слабых в экономическом плане стран-членов ЕС, и как самого главного «кассира, спонсора» - спасателя проблемных европейских государств. С его точки зрения, ФРГ обладает потенциальными возможностями в сферах экономики, политики, идеологии, культуры, а также в военной сфере за счет суммарного потенциала бундесвера

³⁴ См.: *Васильев В.* Антикризисная политика А.Меркель в рамках Европейского Союза // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2013. – № 5. – С.59.

и экспорта вооружений, и в рамках ЕС играет такую же лидирующую роль, как и США в глобальной политике и экономике. Не расшифровывая существо германской идеологии, эксперт рассматривает военный фактор как крайнюю меру.

Представители т.н. альтернативных подходов критикуют, как им представляется, чрезмерно амбициозные планы Меркель по доминированию Германии не только в рамках ЕС, но и во всей Европе. Замыслу создания своеобразных немецких США не суждено осуществиться, поскольку Германия, при всей её экономической мощи, отстает в военном отношении от Франции и Великобритании – считают апологеты такой теории.³⁵ Другие члены Альтернативы видят в консолидированном решении ЕС ввести санкции в отношении России линию европейских элит на выстраивание жесткой структуры управления ЕС из единого центра.³⁶ Такая характеристика обозначает еще одно направление споров о будущем ЕС.

Российские ученые Н.В.Павлов и В.Ю.Хохлов в своем исследовании «Экспансионизм во внешней политике ФРГ: миф или реальность?» подробно рассматривают рычаги влияния ФРГ – её международную репутацию, мощную экономику, межкультурную коммуникацию и делают заключение о современной Германии как о «мирном гегемоне». Вместе с тем, с учетом новых геополитических реалий, эксперты не исключают дополнение парадигмы политики «мирного гегемона» иными мерами, которые не ограничатся одной «мягкой силой». По их мнению, первый, пока еще негромкий звонок уже прозвучал 16 сентября 2015 г.: Берлин решил расширить участие бундесвера в операциях против перевозчиков нелегалов из Африки, а немецким ВМФ в составе контингента ЕС – разрешить останавливать, конфисковывать и даже топить суда контрабандистов.³⁷ В связи с этим вспоминается участие германских ВВС в составе натовских сил в военной операции Альянса против Югославии при социал-демократическом канцлере Г.Шредере. Военная составляющая четко просматривается и в плане канцлера от 28 июля 2016 г. из 9 пунктов по борьбе с терроризмом и обеспечению безопасности ФРГ, среди которых – совместные учения полиции и бундесвера, предусматривающие возможность использования вооруженных сил и внутри страны.

Можно согласиться с мнением аналитиков, что тандем Берлин – Париж не полностью снимает опасения тех стран, которые традиционно настороженно относятся к ФРГ. Поэтому подключение других государств Евросоюза к связке Германия – Франция призвано помочь снять предубеждения и способствовать коллегиальному ответу на актуальные вызовы. Как метко отмечают аналитики, кашель Варшавы вызывает бронхит у Брюсселя и аллергию в Берлине. Кто бы и как бы не сетовал на упорно повторяемый Берлином тезис о важности учета мнений и Польши, и балтийских стран, такой подход немцев оправдан и уместен. Насколько при этом искренни уверения немецких политиков и экспертов в твердой приверженности ФРГ ценностному компасу, показывает история взаимоотношений Берлина с Анкарой. Обескураживает, когда канцлер, последовательная сторонница защиты прав человека, вдруг поддается соблазну «скоропалительной» сделки с государственным деятелем, который откровенно шантажирует ЕС и Германию, зарабатывая личный политический капитал. В этом контексте логично поставить

³⁵ *Trampert R.* Europa zwischen Weltmacht und Zerfall. // Schmetterling Verlag. – GmbH., Stuttgart. – 2014. – S.39.

³⁶ *Wagner. T.* Demokratie im Zangengriff. Welche Zukunft hat die Europäische Union? // Papy Rossa Verlag GmbH&Co. – Köln. – 2014. – S.79.

³⁷ *Павлов Н., Хохлов В.Ю.* Экспансионизм во внешней политике ФРГ: миф или реальность // Современная Европа. – 2015. – № 4. – С.69–79.

вопрос, перейдет ли турецкий гамбит в успешный немецкий эндшпиль, и что выиграет от этого ЕС.

Отношения ЕС, ФРГ и Россия – затянувшийся кризис

Совершенно очевидно, что при сохранении осложнений в ЕС эксперты будут напирать на «диалектическую сцепку» внутренних и внешних факторов, критическая масса которых разрывает целостную ткань ЕС. Угрозу Европе со стороны России, наряду с межрелигиозными конфликтами в арабском пространстве, возрастающей непредсказуемостью Анкары, в ФРГ продолжают объяснять политикой президента РФ, превратившего, по мнению, например, «зеленых», Москву в «центр антилиберального интернационала». Представители других политических сил, за исключением, пожалуй, Лево́й партии и АДГ высказывают аналогичные воззрения на РФ, поэтому говорить о восстановлении полноценного диалога Москвы с Берлином и Брюсселем даже в перспективе не приходится. Меркель и Ф.-В.Штайнмайер будут, судя по всему, продолжать политику на российском направлении по формуле «диалог в условиях санкций» до тех пор, пока не получат иные рекомендации из США. Заморожены ключевые форматы взаимодействия РФ – ФРГ, немецкий бизнес, сопротивляясь нажиму официального Берлина (и частично поддерживая его), однако, сдает свои позиции в России: из ранее действовавших 6 тыс. фирм в нашей стране работают 5 тыс.600. Бывшие канцлеры, государственные и общественные деятели первого эшелона ФРГ в «качестве политических отставников» пишут и говорят открыто и смело об ошибках Москвы, Берлина, Брюсселя, рекомендуют трезво оценивать совместный потенциал РФ и Большой Европы, понять противоречивые процессы развития РФ. Но для высокомерных действующих лидеров ФРГ и ЕС они - авторитеты прошлого, отнюдь не современности, а их ностальгические суждения лишь украшают увлекательную мемуарную публицистику.

Возобновление «Петербургского диалога» практически в полном формате со всеми его сложностями сопровождается рекомендациями ряда немецких экспертов забыть опыт «восточной политики» Брандта, действовать в отношении Москвы жестко и решительно, поддерживать лишь гражданское общество РФ. Интерес представляет концептуальный документ СДПГ накануне саммита НАТО в Варшаве с желанием партии развивать с РФ нормальные отношения. Ссылка социал-демократов на достижения Брандта и Бара, вербальный отказ от максималистского подхода «Все или ничего» – сигнал Москве к поиску компромиссов. Думается, их «воспоминания о будущем» - «подсказка» РФ проявлять выдержку, поскольку знаменитая речь Бара о контурах политики разрядки в 1963 г. получила свое воплощение лишь спустя 6 лет в 1969 г. после избрания канцлером В.Брандта. В документе приведено заявление Ф.-В.Штайнмайера о необходимости поддержании с РФ «двойного диалога». Такая дефиниция включает в себя как возможное сотрудничество в конкретных сферах, так и откровенный разговор по проблемам, где позиции Москвы и Берлина принципиально расходятся. Примечательна ремарка Ф.-В.Штайнмайера на вопрос министра иностранных дел Канады, кем для Европы является РФ – другом или врагом, партнером или противником. Немецкий дипломат ответил: «Для Европы РФ всегда есть и останется крупным соседом».³⁸ Заседание 24 июня 2016 г. стратегической группы ФРГ – РФ по финансам и экономике, которая не собиралась

³⁸Steimmeier F.-W. Aussenpolitik in stürmischen Zeiten. [Электронный ресурс] // URL: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160714-BM_Gre...\(датаобращения: 20.07.2016\)](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160714-BM_Gre...(датаобращения: 20.07.2016)).

2 года, сохранение и даже некоторое наращивание межрегиональных связей говорят о готовности части немецкого истеблишмента развивать добрососедское полезное сотрудничество.

«Украинский сюжет» в качестве «преамбулы» в документах ЕС, выступлениях политиков, экспертных документах, установках Берлина применительно к РФ показывает: что бы ни произошло в ближайшие годы в отношениях России и Запада, даже после гипотетического выполнения Минских договоренностей всеми сторонами, для Берлина и Брюсселя тема Крыма останется долгосрочным раздражителем.

Доклады политиков, оценки немецких экспертов свидетельствуют об отсутствии целостной программы модернизации ЕС: сейчас либо тиражируются прежние, созданные на волне эйфории выхода из долгового кризиса концепции общего плана, либо предлагается фрагментарное конструирование восстановления дееспособности ЕС. Контуров обновленного ЕС после брекзита не отличаются новаторским замыслом; имеют расплывчатый дизайн, что, как представляется, обрекает Евросоюз на возможное ослабление, подрыв его конструктивных основ. Реальность разрушает представления Черчилля, Коля, Урсулы фон дер Ляйен о создании «Соединенных Штатов Европы». Утопии, идеалы о такой конфигурации уступают место рекомендациям о некоей рыхлой конфедерации.³⁹ Ряд экспертов уповают на оригинальность собственных футурологических комбинаций, придавая изысканиям уровень политической мифологии. Но даже рекомендации касательно сохранения «союза из государств», страдающие излишним теоретизированием, далеки от застывшего оформления со ссылками на тезис, что ЕС не является государственным образованием в классическом смысле слова.

Достигнут такой объем концентрации идей обновления ЕС, который стимулирует превращение внешне привлекательных инициатив в романтические фантазии «берлинских мечтателей» с большим вопросительным знаком. Политики и эксперты ФРГ признаются в том, что модель европейского федеративного государства – немецкая идея-мечта, которая, по мнению Юнкера, никогда не трансформируется в конструкцию, напоминающую США. Полемика о дефиниции «Политический союз» – серьезное доказательство поиска варианта выхода из кризиса не только и не столько чисто лексикологического свойства.

Как представляется, официальный Берлин после событий в Британии не спешит с внедрением радикальных схем обновления ЕС, а напротив, внимательно и тщательно анализирует текущие процессы, при этом призывая партнеров по ЕС принимать и исполнять общеевропейские решения. В преддверие выборов в бундестаг в 2017 г. канцлер, рискуя оказаться в состоянии политической невесомости, видимо, продолжит тактику малых шагов, достижения резонансных результатов по сохранению единства Европы. Отстаивая необходимость состоявшейся сделки с Анкарой, принимая практически единоличные решения по всему спектру «болевых точек» политики ФРГ и ЕС, Меркель рассчитывает на продолжение мандата канцлера.

Тем временем, каталог проблем ЕС расширяется, перечень идей и предложений по его модернизации увеличивается, но арсенал глубоко продуманных, точечных ответов на вызовы и риски остается скудным. Концепции европейской интеграции находятся в процессе эволюционного вызревания, динамика которого во многом зависит от государственной мудрости лидеров европейских стран, включая ФРГ, беспристрастных выводов политиков, точных

³⁹ Der Traum ist aus. [Электронный ресурс] // Cicero.URL: <http://www.cicero.de/berliner-republik/nach-dem-eu-gipfel-der-traum-ist-aus/60528>(дата обращения: 24.02.2016).

прогнозов экспертов. Процесс «развода» ЕС с Британией, долгосрочные и побочные эффекты процедуры, электоральные циклы в ФРГ, Австрии, Франции, Нидерландах, несомненно, выявят уровень предвидения действующих европейских лидеров, будут способствовать постепенному уходу с политической арены менеджеров-созерцателей с их абстрактными чертежами евростроительства. Наступает время политиков, готовых понять разнообразные запросы, настроения избирателей, вовремя уловить вызовы эпохи, пойти на рациональные решения-поступки для реализации понятного и выгодного для всех проекта мирной, процветающей и солидарной Европы.

Трансатлантические отношения во внешней политике Германии

Взаимоотношения Германии с США и НАТО являются важнейшим компонентом трансатлантических отношений. С момента своего вступления в НАТО в 1955 г. и до середины 90-х годов ФРГ, как никакой другой участник Североатлантического альянса, зависела от предоставляемых НАТО (а практически, США) гарантий безопасности. Политическая роль Германии в этот период хорошо отражена в известном высказывании первого генерального секретаря альянса лорда Г.Исмея, считавшего его основной задачей сохранять присутствие США в Европе, держать Россию «вне Европы», а Германию «под контролем». В военном плане ФРГ отводилась роль страны «передового базирования» основных сил НАТО в Европе. Вместе с тем трансатлантические связи с США не в последнюю очередь позволили Германии сравнительно быстро преодолеть последствия второй мировой войны и превратиться в экономически процветающую, демократическую страну, пользующуюся доверием у соседей и выдвинувшуюся на лидирующие позиции в ЕС.

После завершения холодной войны и воссоединения Германии политическая ситуация в Европе стала заметно меняться. НАТО начала в определённой мере утрачивать свое прежнее, жизненно важное значение для переставшей быть «прифронтовым государством» Германии и должна была, по преобладавшему в Берлине мнению, заняться поисками ответов на новые вызовы, связанные с международным терроризмом, межэтническими конфликтами, техногенными катастрофами, экологическими проблемами и т.д. Растущее значение в глазах немецких политиков приобрели расширяющийся и претендующий на определенную политическую и военную самостоятельность Евросоюз, а также налаживание широкого торгово-экономического сотрудничества с Россией и Китаем (основными конкурентами США в военно-стратегической и экономической сферах), Индией и другими развивающимися рынками. Задача по выработке Евросоюзом Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) стала рассматриваться Берлином как необходимый компонент трансформации НАТО в «сбалансированный евро-американский альянс», а реализация этого проекта – как важнейшая предпосылка для осуществления более самостоятельной внешней политики. В стремлении обеспечить себе безопасное внешнее окружение, а также экономические интересы ФРГ энергично поддержала распространение общеевропейских и евро-атлантических структур на Центральную и Восточную Европу, сосредоточившись, прежде всего, на решении задач социально-экономического развития в этом регионе. При этом зависимость оборонной политики Германии от внешних факторов, и в частности от США, практически не уменьшилась. Для Берлина вмешательство НАТО в события в Югославии в 1999 г., по словам немецкого политолога Г. Хоффмана, послужило очередным доказательством того, что «Германия и Европа без США бессильны разрешить

конфликт даже на пороге собственного дома».⁴⁰ Демонстрируя атлантическую солидарность в небывалых до этого масштабах, Германия участвовала в военной операции НАТО на Балканах в 1999 г. и в действиях западной коалиции в Афганистане. В Боснии, Косово и Афганистане было задействовано около 10 тыс. немецких военнослужащих. Принято считать, что именно с этого времени ФРГ стала равноправным участником НАТО, превратившись из «импортера безопасности» в страну, готовую выполнять союзнические обязательства, в том числе и военными средствами.

В то же время в немецком обществе нарастало критическое отношение к вопросу о применении военной силы для разрешения региональных конфликтов, а Берлину становилось все трудней соглашаться с решениями Вашингтона об использовании военного потенциала НАТО в собственных интересах и по собственному усмотрению. Как отмечал бывший директор немецкого исследовательского центра «BerghofConflictResearch» проф. Г.И. Гиссман, «Германия видит в НАТО, прежде всего, сообщество государств на основе общих ценностей и политический союз, а не военный пакт».⁴¹ В силу известных исторических причин политическая культура современной Германии отличается от её союзников по Североатлантическому альянсу большей сдержанностью в вопросах использования военной силы и стремлением к коллективным действиям с опорой на международные организации (разумеется, включая НАТО). Достаточно вспомнить многолетние дебаты в Бундестаге об использовании солдат бундесвера в Афганистане (они занимаются в основном разведкой и обучением афганского персонала и практически не участвуют в боевых операциях), приведшие к разногласиям между ФРГ и США, обвинивших немцев в том, что они не готовы идти на жертвы во имя общей безопасности. Отказ правительства Г. Шрёдера поддержать военное вторжение США в Ирак в 2003г. привел к первому серьёзному кризису в германо-американских отношениях, продемонстрировав возросшую политическую самостоятельность Германии. Этому способствовал, среди прочего, и тот факт, что в конце 2002 г. была принята новая стратегия национальной безопасности США, предусматривавшая возможность нанесения «превентивных ударов» против террористов.

При всём том, кардинального разрыва с глубоко укорененной традицией атлантизма в политике ФРГ, разумеется, не произошло, а возглавившей после 2005г. немецкое правительство Меркель в значительной степени удалось сгладить возникшие в отношениях с США разногласия и восстановить нарушенный Г. Шредером баланс между атлантизмом и европеизмом. (Тем более, что «антиамериканская фронда» Г. Шрёдера объяснялась не столько изменениями стратегических установок ФРГ, сколько его предвыборной тактикой, учитывавшей антивоенные настроения немцев). Стабилизации германо-американских отношений в немалой степени способствовала проамериканская позиция стран ЦВЕ, являющихся важными партнёрами Германии в ЕС и НАТО, а также ожидания в немецком обществе, связанные с приходом на пост президента США Обамы. В его первый президентский период воинственная риторика Вашингтона заметно

⁴⁰ Цит. по: Семенов О.Ю., Толкачев В.В. Трансатлантическое сотрудничество США и ФРГ конца XX в. в контексте европейского интеграционного процесса // Вестник Нижегородского университет им. Н.И. Лобачевского. – 2011. – №1. – С. 338.

⁴¹ Giessmann H. J. Deutschland 60 Jahre in der NATO Eine euroatlantische Partnerschaft. [Электронный ресурс] URL: http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/bY7BCoMwEES_qIIWKG1vipfSS-nF2otEs-iiSWsZsRT68Y2HgofOwhxm3sLip4xn1YK9YnRWTfIh6w7P7Uu0ZumFx24AGgDZz25CxiEo20PrGASB0kDNHyTbbUI1MgSCJlidoPVMwYCN7xvEvz2DAVmtazSlzIng1TmSGL0nxY7E7lintQIEsRGoZZ2kZZGkyU_p51Tt89v1kB3LS3GXszH5F_IM4EY! (дата обращения: 23.04.2016).

снизилась, а трансатлантические акценты были несколько смещены в сторону активизации многостороннего взаимодействия США с ЕС и, соответственно, повышения значимости Германии.

Атлантизм остается одним из основополагающих элементов внешней политики любого немецкого правительства, среди прочего, и потому, что надежды Берлина на углубление европейской интеграции и переход ЕС к единой внешней и, тем более, оборонной политике в обозримый период представляются несбыточными. Однако, фундаментальная основа обозначившихся в трансатлантических отношениях разногласий, уменьшающаяся в условиях ослабления военной угрозы зависимость Берлина от Вашингтона и растущее влияние Германии в Евросоюзе, сохраняется. В ФРГ сложился широкий надпартийный консенсус в отношении необходимости использования для разрешения международных конфликтов, прежде всего, всех возможных мер политического, экономического и дипломатического характера, и лишь в последнюю очередь – военных мер. А это предполагает хотя и тесное, но далеко не безоговорочное партнерство в США, что подтверждается множеством примеров. Берлин воздержался при голосовании в ООН о применении военной силы и не участвовал в военной операции НАТО в Ливии. Занял отличную от американской позицию по урегулированию конфликта в Сирии. Резко высказался против применения пыток к подозреваемым в терроризме на базе США в Гуантанамо, использования американских беспилотников в Ираке, Йемене и т.д.

Проблемы боеготовности бундесвера и расходы на оборону

Предпринимаемые Берлином усилия по формированию в рамках НАТО более дееспособного «европейского ядра» и связанная с этим реформа бундесвера совпали с глубоким финансово-экономическим кризисом в ЕС. И хотя сама Германия справлялась с кризисом заметно успешнее большинства её партнеров по Евросоюзу и НАТО, ее лидерство в ЕС предопределяло концентрацию правительственных усилий, прежде всего, на экономических и социальных проблемах. Экономии бюджетных средств, выделяемых на оборону, способствовала и осуществленная в рамках армейской реформы отмена призыва, приведшая к сокращению численности бундесвера с 500 до 185 тыс. человек. При этом военные расходы ФРГ не только не были сокращены, но даже несколько возросли (с 29,4 млрд евро в 2008г. до 32,2 млрд евро в 2013г.). Тем не менее, все это время Вашингтон упрекал Берлин в «иждивенчестве» и нежелании в должной мере разделять бремя союзнической ответственности. Прежде всего, эти упреки относятся к выполнению европейскими членами НАТО принятого еще в 2002г. решения о повышении каждой страной-участницей расходов на оборону до 2 % от ВВП. Если все европейские члены НАТО в среднем расходуют на оборону 1,6% ВВП, то Германия менее 1,3%.⁴² Несмотря на то, на саммите НАТО в Уэльсе в сентябре 2014г. «подпитываемые» ситуацией вокруг Украины требования об увеличении участниками альянса военных расходов прозвучали с новой силой, правительство Германии отреагировало на них с серьезными оговорками. Министр обороны ФРГ У.фон дер Ляйен, напомнив, что Германия является вторым по общему вкладу плательщиком в НАТО, указала на то, что в условиях кризиса у многих европейских участников альянса ВВП снизился, в то время как у Германии он постоянно растет. Как подчеркнула министр, важнейшей целью федерального правительства остается сохранение сбалансированности

⁴² Auch Deutschlands Partner sind schlecht gerüstet. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/verteidigungsausgaben-der-nato-auch-deutschlands-partner-sind-schlecht-geruestet-13192496.html> (дата обращения: 11.05.2015).

госбюджета.⁴³ Уполномоченный Бундестага по делам бундесвера Х.-П. Бартельс считает повышение Германией доли военных расходов до 2% ВВП (что означало бы их увеличение с нынешних 34,4 до 58 с лишним млрд евро) неосуществимым.⁴⁴ По мнению эксперта близкого к правительству берлинского Фонда науки и политики К. Мёллинга, немецкий вклад в военную составляющую НАТО должен заключаться не столько в увеличении, сколько в оптимизации расходов на оборону, прежде всего с целью повышения боеготовности и мобильности бундесвера. Для этого следует перенести акцент с первоочередного финансирования операций бундесвера за рубежом, на повышение затрат на новые виды вооружения и их обслуживание.⁴⁵

Как показала очередная проверка боеготовности бундесвера осенью 2014г., он во многом не соответствует требованиям НАТО, а значительное количество его военной техники непригодно для боевого применения.⁴⁶ Кроме того эксперты отмечают острую кадровую нехватку, которая даёт о себе знать в результате отмены воинской повинности и резкого сокращения личного и командного состава бундесвера. По мнению аналитиков, для решения этих проблем потребуется не один год.

Несмотря на это, до 2015 г. (в разгар украинского кризиса) вопрос об увеличении военного бюджета ФРГ в Берлине не поднимался. Как заявил министр финансов В. Шойбле, «повышение военных расходов как реакция на Украинский кризис было бы действительно неразумной политикой, противоположной тому, что нам сейчас нужно».⁴⁷ Похожие мнения высказывали многие члены правящей коалиции, и в частности член комитета Бундестага по оборонной политике Р. Арнольд (СДПГ), отмечавший, что по общим затратам на оборону НАТО превосходит Россию в 10 раз.⁴⁸ Тем не менее, в условиях усиления напряжённости во взаимоотношениях НАТО с Россией и нарастания соответствующих требований со стороны руководства альянса в 2015 г. было принято решение об увеличении военных расходов ФРГ на предстоящие четыре года. В 2016 г. будет выделено 34,4 млрд евро (на 1,9 млрд больше, чем в 2015 г.), в 2017 г. - 34,9 млрд евро, в 2018-35 млрд евро и в 2019 г. 35,2 млрд евро.⁴⁹ В рамках выполнения союзнических обязательств по коллективной обороне ФРГ в 2015г. приступила к увеличению и модернизации танковых соединений бундесвера. За 22 млн евро должны быть выкуплены 100 списанных ранее танков «Leopard – 2», модернизация которых начнется в 2017г.⁵⁰ Выполняя принятое на саммите НАТО в Брюсселе 5 февраля 2015г. решение о модернизации и наращивании сил быстрого реагирования альянса, ФРГ вместе с Нидерландами и Норвегией отвечает за

⁴³Von der Leyen weist Ziel zurück. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.tagesschau.de/inland/nato-von-der-leyen-100.html>(дата обращения: 16.04.2015).

⁴⁴ Германия неспособна восстановить свою военную мощь.[Электронный ресурс] // URL: <http://www.vz.ru/world/2015/9/3/440226.html>(дата обращения: 10.04.2015).

⁴⁵Molling C. Die Zwei-Prozent-Illusion der Nato. [Электронный ресурс] // URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A54_mlg.pdf(дата обращения: 18.04.2015).

⁴⁶Gebauer M. Bundeswehr in der Ukraine-Krise: Testfall für die Trümmertruppe [Электронный ресурс] // URL: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bundeswehr-in-der-ukraine-krise-5000-mann-als-eingreiftruppe-a-1022858.html>(дата обращения: 18.05.2015).

⁴⁷Berlin stellt sich gegen Nato-Begehrlichkeiten [Электронный ресурс] // URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/hoehere-verteidigungsausgaben-berlin-stellt-sich-gegen-nato-begehrlichkeiten/10654882-all.html>(дата обращения: 02.05.2015).

⁴⁸Ibid.

⁴⁹Жолквер Н. Кремль побуждает Германию наращивать расходы на оборону. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-18690034> (дата обращения: 16.03.2016).

⁵⁰Verteidigung: Bundeswehr rüstet sich mit mehr Kampfpanzern aus. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-soll-mehr-leopard-2-kampfpanzer-bekommen-a-1027894.html>(дата обращения: 07.05.2015).

создание и функционирование группы повышенной боеготовности «Острые копыта»: из 5 тыс. военнослужащих НАТО, постоянно готовых к срочной переброске в восточноевропейские страны 2700 человек предоставляет бундесвер. В Берлине подчеркивают, что названные меры имеют, прежде всего «символический» характер и призваны продемонстрировать восточноевропейским участникам НАТО единство и решимость Альянса защищать их, не провоцируя при этом Россию.⁵¹ По мнению уполномоченного правительства ФРГ по межобщественному сотрудничеству с Россией Г. Эрлера, альтернативой созданию «Острые копыта» могло стать развертывание ударных сил НАТО на границах с Россией в Польше и странах Балтии, и этого пока удастся избежать.⁵² Однако, нельзя не отметить, что несмотря на целый ряд сдерживающих факторов как экономического, так и политического характера, активность Германии в реализации военных программ НАТО заметно возросла. Об этом говорит увеличение численности участвующих в натовских маневрах представителей бундесвера; расширение немецкого участия в миссии НАТО по патрулированию воздушного пространства стран Балтии; удвоение численности немецких солдат в многонациональном корпусе альянса в польском Щецине и т.д. Показательно в этой связи и начавшееся в конце 2015 г. размещение на авиабазе бундесвера «Бюхель» в федеральной земле Рейнланд-Пфальц 20 новых тактических атомных бомб США взамен устаревших. До недавнего времени окончательный вывод ядерного оружия США с территории ФРГ представлялся предрешённым, так как соответствующие заявления федерального правительства содержались ещё в коалиционном договоре от 2009 г., а в 2010 г. Бундестаг поручил правительству ускорить этот процесс.⁵³ Очевидно, что в нынешней ситуации рассчитывать на это не приходится. Причиной тому эксперт из берлинского Информационного центра трансатлантической безопасности (BITS) считает не столько военную, сколько «политико-психологическую» значимость этого оружия, которое «даёт уверенность новым членам НАТО, что при необходимости американцы и их ядерное оружие придут на защиту Европы».⁵⁴ Однако, многие эксперты и политики в Германии, считают, что размещение такого оружия «сознательно провоцирует» Россию (бывший парламентский статс-секретарь при министре обороны ФРГ В.Виммер).

С учетом наметившегося преодоления кризиса в ЕС и при сохранении острой ситуации вокруг Украины в среднесрочной перспективе можно ожидать дальнейшего усиления участия ФРГ в военной деятельности НАТО и, как следствие, увеличения ее военных расходов.

Общеввропейская армия – ориентир на будущее

Неоднократно отмечавшаяся заинтересованность Германии в повышении жизнеспособности и эффективности институтов ЕС в полной мере относится и к сфере безопасности. С точки зрения Берлина, трансатлантическая система безопасности в ее нынешнем виде нуждается в серьезных изменениях, направленных на снижение уровня военно-политической зависимости Европы от США, ставших гораздо менее «европейской» державой, чем во времена холодной

⁵¹ «Острые копыта» будет сдерживать угрозы восточным границам НАТО [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.de/a-18235881> (дата обращения: 07.05.2015).

⁵² NOZ: Gespräch mit Gernot Erler, Russlandbeauftragter der Bundesregierung [Электронный ресурс] // URL: <http://www.presseportal.de/pm/58964/2896288> (дата обращения: 03.05.2015).

⁵³ Ромашенко С.СМИ: США размещают в ФРГ новый вид ядерного оружия [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-18729695> (дата обращения: 02.03.2016).

⁵⁴ Цит. по: Германия наращивает военные расходы: виноват Кремль [Электронный ресурс] // URL: <http://www.belvpo.com/ru/57171.html> (дата обращения: 30.04.2016).

войны. «Хотя украинский кризис заставил Вашингтон вернуться в Европу, это может оказаться лишь эпизодом. И европейцы должны быть готовы к тому, что американцы все меньше настроены поддерживать европейскую безопасность», - отмечает немецкий исследователь У.Шпек.⁵⁵ Германия вместе с Францией всегда активно поддерживала идею о необходимости углубления общеевропейского сотрудничества в военной сфере. Исключением не стала и выдвинутая Юнкером в начале 2015г. инициатива о создании европейской армии, получившая широкую поддержку в Берлине. За реализацию этой идеи высказались все ведущие немецкие политики, включая канцлера и, в первую очередь, социал-демократы, у которых перспектива создания евроармии записана в партийную программу. Говорилось и о символическом значении этой далеко не новой идеи для укрепления европейского единства и о заложенной в ней возможности экономии средств за счет унификации и устранения дублирующих структур. «Общеевропейские вооруженные силы позволят укрепить европейскую политику в сфере безопасности в свете кризисов, подобных украинскому», - заявила У.фон дер Ляйен в марте 2015г., выразив уверенность в том, что передача национального суверенитета Евросоюзу в военных вопросах вполне целесообразна. Однако, при этом она отметила, что реализация такого проекта потребует времени и рассчитывать на его быстрое осуществление не приходится.⁵⁶ Очевидно, что на пути возникшей под влиянием украинского кризиса инициативы (по словам Юнкера, общеевропейская армия даст России понять, что ЕС «серьезно относится к защите своих ценностей») еще очень много препятствий.

Основной проблемой является вопрос о том, кто будет принимать решения об использовании евроармии. Если этот вопрос будет решать Еврокомиссия, то, как отмечают эксперты, это окажется неприемлемо для многих национальных правительств. Критики идеи не без оснований опасаются того, что вместо желаемой эффективности, ее осуществление может привести к бюрократизации и дублированию функций НАТО; а также того, что Европа может раньше времени лишиться американских гарантий, к чему она явно пока не готова. Большинство экспертов сходятся в том, что общеевропейская армия не может появиться до тех пор, пока у Евросоюза не появится общей внешней и оборонной политики. Пока же, по их мнению, ответом на новые, возникшие в связи с украинским кризисом угрозы, в Европе может быть только политическое и военное усиление НАТО.⁵⁷ В этой связи показательным, что и для немецких социал-демократов, традиционно относящихся к НАТО более критически, чем христианские демократы, трансатлантический альянс в обозримый период остается важнейшей основой обеспечения безопасности в Европе.

Германия и переговоры по ТТИР

Важной составной частью германо-американского взаимодействия в последние годы лет стали ведущиеся с июля 2013г. переговоры между Евросоюзом и США о создании общей трансатлантической зоны свободной торговли (ТТИР). На начальном этапе этих переговоров Берлин по понятным причинам:

⁵⁵Шпек У. Сила и цель. Внешняя политика Германии на распутье. [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Sila-i-tcel-17198> (дата обращения: 18.05.2015).

⁵⁶Глава Минобороны ФРГ: Евросоюз нуждается в собственной армии. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.de/a-18301003> (дата обращения: 19.05.2015).

⁵⁷Kohler B. Vision ohne Unterleib. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/kommentar-von-berthold-kohler-ueber-eine-eu-armee-13472925.html> (дата обращения: 17.04.2015).

финансово-экономический кризис в еврозоне, мощный экспортный потенциал Германии, взаимозависимость экономик двух стран и т.д. являлся одним из наиболее активных в ЕС сторонников скорейшего заключения соглашения по ТТИР. В 2015 г. США вышли на первое место в списке торговых партнеров Германии, впервые за последние 40 лет опередив Францию. Товарооборот между двумя странами составил 173,2 млрд евро, а объем немецкого экспорта в США достиг отметки 113,9 млрд евро.⁵⁸

Согласно выводам мюнхенского Института экономических исследований (IFO) от соглашения должны выиграть почти все отрасли экономики во всех без исключения федеральных землях страны, а дальнейший рост экспорта немецких товаров в США привести к созданию 160 тысяч новых рабочих мест и повышению уровня зарплат.⁵⁹ Кроме того, ТТИР затрагивает и перспективы экспорта американского газа в Европу, что позволило бы преодолеть чрезмерную, с точки зрения Берлина, зависимость от поставок российских энергоносителей. Создание ТТИР считается обеими сторонами переговоров важным и с точки зрения повышения конкурентоспособности Запада в целом. Тем не менее, в начале 2014г. переговоры по ТТИР оказались серьезно осложнены очередным скандалом, связанным со шпионской деятельностью США в Европе. Ряд ведущих немецких и европейских политиков потребовали заморозить идущие переговоры. «Существуют определенные стандарты и критерии, которые должны соблюдаться, в противном случае нет смысла разговаривать друг с другом», - заявил председатель Европарламента немецкий социал-демократ М.Шульц.⁶⁰ Наряду с этим, в немецком обществе усилилась обеспокоенность тем, что в результате соглашения, обещающего выгоды прежде всего крупным концернам, могут пострадать европейские стандарты в области продовольственной безопасности, защиты окружающей среды и прав потребителей. По данным опроса института изучения общественного мнения «Emnid» от 23 февраля 2015г. лишь 39% жителей Германии положительно относятся к ТТИР, хотя еще в октябре 2014г. сторонников этого соглашения в стране было 48%.⁶¹

Показательно, что в последнее время с обеих сторон Атлантики зазвучали аргументы, подчеркивающие важность ТТИР для осуществления общей стратегии безопасности. По словам Директора экономических программ Американского института современных германских исследований А.Привитейра, политико-стратегический компонент соглашения, сближающий Америку с Европой, не менее важен, чем торгово-экономический. «В Германии слишком много говорят о хлорированной курятине и слишком мало о геополитическом значении торгового соглашения с американской стороной», - посетовал вице-канцлер ФРГ, министр экономики З.Габриэль.⁶² События вокруг Украины придали переговорам по ТТИР новый импульс. Несмотря на прошедшие весной 2015г. в Германии и некоторых других странах ЕС массовые акции протестов против соглашения об ТТИР, Меркель пообещала приложить все усилия для его подписания до конца 2015г., подчеркнув его «ключевое значение в условиях новых вызовов изменяющейся мировой

⁵⁸ Vereinigte Staaten sind Deutschlands wichtigster Handelspartner [Электронный ресурс] // URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD6_070_51.html;jsessionid=AB56F90DCE7CBEC86E2EFDEB46E020D6.cae4 (дата обращения: 09.04.2016).

⁵⁹ Зона свободной торговли ЕС-США принесет Германии 160 тыс. рабочих мест. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.finmarket.ru/news/3502954> (дата обращения: 13.05.2015).

⁶⁰ Глава Европарламента требует прекратить переговоры с США о зоне свободной торговли [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.de/a-17181299> (дата обращения: 17.05.2015).

⁶¹ Опрос: Немцы теряют интерес к зоне свободной торговли с США [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.de/a-18275254> (дата обращения: 15.05.2015).

⁶² Там же.

обстановки».⁶³ Однако вскоре стало понятно, что переговоры будут длиться существенно дольше, чем планировалось. На встрече Меркель с Обамой в Ганновере 24 апреля 2016 г. речь шла уже о желательности завершить переговоры по соглашению до конца этого года. При этом отмечалось, что если стороны не успеют принять документ до окончания срока полномочий президента Обамы осенью 2016 г., то процесс заключения соглашения может очень серьезно затянуться. (Учитывая возможность прихода к власти в США более критично настроенных к соглашению республиканцев, не говоря уже о прозвучавших угрозах бойкота ТТИР со стороны Франции.) А буквально через неделю немецкие СМИ опубликовали переданную им экологической организацией «Greenpeace» секретную информацию о ходе переговоров по ТТИР, ведущихся в закрытом режиме. Главным выводом этой публикации стало то, что США, стремясь добиться для себя односторонних преимуществ, оказывают на Европу намного более сильное давление, чем это считалось до сих пор.⁶⁴ Реакция правительства Германии на публикацию была достаточно сдержанной (особенно в сравнении с реакцией Франции). Берлин в очередной раз подчеркнул важность быстрее заключения соглашения. Однако, тон комментариев немецких политиков заметно изменился. Характерны в этой связи высказывания председателя комитета по торговле Европарламента Б.Ланге о том, что в этом вопросе «нельзя отходить от принципов или спешить», и что «мир не рухнет без соглашения о ТТИР».⁶⁵ После подписания соглашения его должны будут ратифицировать все 28 национальных парламентов членов ЕС. «А если у населения не будет к нему доверия, то этого просто невозможно будет добиться», - отмечал министр финансов ФРГ В.Шойбле.⁶⁶ Между тем, поддержка будущего соглашения населением Германии продолжает ослабевать. По данным социологических опросов от апреля 2016г., 33% жителей ФРГ не поддерживают правительство в его намерении подписать соглашение (в США аналогичный показатель-18%) и лишь 17% придерживаются мнения, что планируемое соглашение является «хорошим делом».⁶⁷

17 апреля 2015 г. Меркель в своем выступлении на экономическом форуме в Штральзунде, затронув проблематику ТТИР, сочла необходимым подчеркнуть, что она не хотела бы прекращать экономическое сотрудничество с Москвой и в перспективе видит «создание крупной зоны свободной торговли, в том числе и с Россией».⁶⁸ Разумеется, при сохраняющихся политических разногласиях это заявление – не более чем очередной поданный Москве знак готовности к диалогу. Однако, учитывая важность затронутой темы и заинтересованность в ней России, его значение не следует недооценивать.

⁶³MerkelundJunckerwollenTTIPbisEnde 2015 abschließen[Электронный ресурс] // URL: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-03/freihandelsabkommen-ttip-angela-merkel-jean-claude-juncker/komplettansicht?print=true>(дата обращения: 07.05.2015).

⁶⁴Лось П. Информационная утечка по ТТИР: что изменилось? [Электронный ресурс] // URL:<http://www.dw.com/ru/a-19230217> (дата обращения: 03.05.2016).

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Минфин Германии: ЕС и США будут обсуждать зону свободной торговли дольше запланированного. [Электронный ресурс] // URL:<http://tass.ru/ekonomika/1329358>(дата обращения: 10.05.2015).

⁶⁷WeingartnerM.NurwenigeDeutschefindenTTIPgut.[Электронный ресурс] // URL:<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/nur-wenige-deutsche-fuer-freihandelsabkommen-ttip-mit-usa-14190518.html> (дата обращения: 25.04.2016).

⁶⁸Merkel sieht perspektivisch Freihandelszone mit Russland.[Электронный ресурс] // URL:<http://www.faz.net/agenturmeldungen/adhoc/merkel-sieht-perspektivisch-freihandelszone-mit-russland-13544876.html> (дата обращения: 25.04.2016)

Украинский кризис и проблемы взаимоотношений с США

Наметившаяся в последние годы переориентация стратегии и ресурсов США с Евроатлантического на Азиатско-Тихоокеанский регион до недавнего времени рассматривались в Берлине прежде всего как следствие укрепления европейской безопасности, возросшего международно-политического влияния Евросоюза и Германии как его лидера. Однако связанное с событиями на Украине беспрецедентное со времен «холодной войны» обострение отношений между Западом и Россией привело к серьезным дебатам по всем аспектам взаимоотношений Германии с США: от чисто военных до торгово-экономических. Под воздействием украинского конфликта возросло значение военно-политического аспекта трансатлантических связей ФРГ, и вновь дала о себе знать ослабшая в последние годы время зависимость Германии от американских и натовских гарантий безопасности. В условиях активизировавшейся деятельности НАТО многие имеющиеся в отношениях между ФРГ и США разногласия оказались на какое-то время если не преодолены, то оставлены без внимания во имя демонстрации трансатлантического единства. По мнению руководителя группы экспертов SWP Ф.-И.Тимма, это объясняется тем, что в основе деятельности НАТО лежит реакция на внешние угрозы и «ощущение общей угрозы со стороны России» спланирует ее участники.⁶⁹

Вместе с тем, в ходе украинского кризиса США, по всей видимости, осознали, что им трудно принимать решения, касающиеся Восточной Европы и России без поддержки и активного участия Германии, имеющей не только широко развитые контакты, но и собственные интересы в этом регионе. При этом Вашингтон ожидает от Германии, как признанного европейского лидера, более активной политики, как в отношении России, так и по некоторым другим международным проблемам. С другой стороны, как отмечал руководитель корпункта «Немецкой волны» в Вашингтоне М. Шорич, в определенных политических кругах США сохраняется недоверие к Германии, все чаще берущей на себя инициативу в решении внешнеполитических проблем в Европе.⁷⁰ В частности, в США опасаются, что Германия может подорвать трансатлантическое единство ради собственной заинтересованности в торгово-экономическом сотрудничестве с Россией. Однако на сегодняшний день эти опасения представляются безосновательными. На фоне Украинского кризиса происходит определенное сближение позиций Вашингтона и Берлина по ряду вопросов, относящихся прежде всего к проблемам безопасности. Не вызывает сомнений и то, что начавшийся возврат НАТО к традиционной для времен «холодной войны» «стратегии сдерживания» в известной мере сужает границы самостоятельности внешнеполитического курса ФРГ. Однако это отнюдь не означает преодоления целого ряда существенных разногласий между Берлином и Вашингтоном, появившихся в последнее время. Сохраняются принципиальные расхождения по вопросу о будущей стратегии НАТО: Германия вместе с Францией категорически отвергает отстаиваемую США идею придания НАТО глобального характера. Обе страны продолжают выступать против быстрого принятия в Североатлантический альянс Украины, Грузии и Молдавии. Единство в вопросе применения экономических санкций к России не смогло затушевать значительных расхождений между Вашингтоном и Берлином в вопросах урегулирования украинского кризиса, прежде всего касающихся использования военной силы.

⁶⁹Thimm J. Herausforderungen für das transatlantische Bündnis: Die Ukraine-Krise und die NSA-Affäre. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.bpb.de/apuz/197165/herausforderungen-fuer-das-transatlantische-buendnis-die-ukraine-krise-und-die-nsa-affaere> (дата обращения: 11.05.2015).

⁷⁰Комментарий: Американские любители простых решений. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.de/a-18285524> (дата обращения: 10.05.2015).

В частности, представляющая единую позицию Евросоюза Германия последовательно выступала против намерений США начать поставлять на Украину летальное оружие (в результате после очередной беседы с Меркель 9 февраля 2015 г. Обама принял решение воздержаться от его поставок). В марте 2015г. Германия впервые вступила в открытый конфликт с альянсом после выступления главнокомандующего вооруженными силами НАТО в Европе Ф.Бридлава, который, невзирая на явные позитивные сдвиги в направлении мирного урегулирования конфликта, заявил о том, что ситуация на Украине «ухудшается с каждым днем» из-за военного вмешательства России. По сообщениям немецких СМИ, это заявление в Ведомстве федерального канцлера было охарактеризовано как «опасная пропаганда» и попытки НАТО препятствовать мирному урегулированию конфликта.⁷¹ Министр иностранных дел ФРГ Ф.-В. Штайнмайер был вынужден лично обратиться к генеральному секретарю НАТО Й.Столтенбергу, и указать на то, что информация Берлина из его собственных источников «не полностью совпадает» с теми заявлениями, которые были сделаны со стороны НАТО и США.⁷² Во множестве немецких комментариев по этому поводу отмечалось, что Германия стремится избежать военного решения украинского конфликта и не хочет портить отношения с Россией, а США, которым в этом конфликте по сути нечего терять, стремятся ограничить влияние России, ужесточив давление на Москву и заручившись поддержкой Европы. По утверждению представителя ФРГ в НАТО М.Эрдмана, Берлин долго спорил с союзниками, доказывая необходимость «реанимации» Совета Россия-НАТО, деятельность которого была прервана альянсом в 2014 г. (20 апреля 2016 г. состоялась первая после долгого перерыва встреча Совета).⁷³

Хотя на фоне украинского кризиса различия во мнениях союзников и кажутся не столь существенными, отношения между Германией и США в действительности не так радужны, как зачастую считают. Представляется, что связанные с Украиной события лишь приостановили наметившийся пересмотр трансатлантической политики Берлина с целью придания ей большей самостоятельности. Показательно, что даже в самый разгар украинского конфликта и введенных при активном участии ФРГ санкций в отношении России, опросы общественного мнения в Германии демонстрировали рост недоверия к действиям США на международной арене, а многие известные политики, в том числе и из ближайшего окружения Меркель критиковали ее за излишнюю «мягкость» и «уступчивость» в отношении Вашингтона. При этом подчёркивалось, что убедительно критиковать позицию России в Украинском конфликте, Берлин имеет право лишь в том случае, если будет признавать ошибочные действия Запада и сам откажется от «двойной морали». В частности это касается готовности США нарушать международное право и использовать военную силу в тех случаях, когда это отвечает их интересам.

Большой урон германо-американским отношениям нанесли следовавшие один за другим на протяжении 2013-2015гг. скандалы, связанные со шпионской деятельностью американских спецслужб в Германии. По мнению большинства немецких экспертов и политиков, в том числе и убежденных «атлантистов», эти скандалы серьезно подрывали традиционное доверие немцев к США как к надежному партнеру Германии. «Это доверие сейчас растворяется

⁷¹Ukraine-Politik: Erstmals offener Konflikt zwischen Deutschland und der Nato. [Электронный ресурс] // URL: <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2015/03/07/offener-konflikt-deutschland-wirft-nato-gefaehrliche-propaganda-vor/> (дата обращения: 17.05.2015).

⁷²Ibid.

⁷³Ромашенко С.Германия спорит с союзниками из-за Совета НАТО – Россия [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-18619471> (дата обращения: 28.04.2016).

в трансатлантическом воздухе. Чтобы восстановить его потребуется не одно десятилетие», - отмечала исполнительный директор немецкого Фонда Бертельсмана в Вашингтоне А.Хезер.⁷⁴ На фоне Украинского кризиса Меркель с присущей ей сдержанностью и дипломатичностью всячески старалась избегать новых трений с США, неизменно подчеркивая важность трансатлантического партнерства для Германии. Если в октябре 2013г. не скрывавшая своего возмущения канцлер заявила: «За друзьями шпионить недопустимо», то в последующие годы подобных заявлений больше не звучало (несмотря на то, что в это время речь шла уже не только о слежке за немецкими и европейскими политиками, но и о промышленном шпионаже США в Германии). Тем не менее, вслед за беспрецедентной для германо-американских отношений высылкой из Берлина официального представителя ЦРУ, Германия в июле 2014 г. до минимума сократила сотрудничество между разведками двух стран, которое сохраняется только в области обеспечения безопасности немецких военнослужащих за рубежом и защита от террористических угроз. Начатые по инициативе Германии переговоры с США о заключении соглашения о сотрудничестве спецслужб двух стран продлились несколько месяцев и закончились безрезультатно. А в апреле 2016 г. последовала неожиданная отставка главы Федеральной разведывательной службы Германии (BND) Г. Шиндлера. По сообщениям немецких СМИ, инициатива отставки исходила из Ведомства федерального канцлера, а одной из важнейших причин явилось подтверждение специально созданным следственным комитетом Бундестага факта участия BND в отслеживании контактов политиков и бизнесменов по заданным спецслужбами США критериям и передачи полученной информации американским коллегам.⁷⁵

Несмотря на обусловленное украинским кризисом укрепление стратегической связи между союзниками, сохраняются существенные расхождения между ними по проблемам европейской и глобальной безопасности и экономическим вопросам. В Германии нарастают требования пересмотреть отношения с США, основываясь на наличии в них как совпадающих, так и несовпадающих интересов. «Рассуждениям о дружбе должен быть положен конец, а им на смену придти трезвая оценка взаимной пользы и общих интересов, причем там, где они действительно существуют», - отмечал обозреватель «DieZeit» Й. Йессен, настаивая на необходимости «контролируемого охлаждения» германо-американских отношений.⁷⁶ По данным опроса журнала «Spiegel» от июля 2014г., 57% немцев высказали мнение, что в вопросах безопасности и внешней политики, Берлину необходимо проводить более независимый от Вашингтона курс, а 69% заявили, что их доверие к США снизилось.⁷⁷ Объективности ради, можно отметить, что при этом доверие немцев к России упало еще сильнее.⁷⁸

⁷⁴Германия – США: скандал уничтожил взаимное доверие [Электронный ресурс] // URL: http://noccusissher.ucoz.ru/news/germanija_i_amerika_germanija_ssha_skanдал_unichtozhil_vzaimnoe_doverie/2014-05-27-10(дата обращения: 14.05.2015).

⁷⁵Medien: BND-ChefGerhardSchindlersollabgelöstwerden [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/de/medien-bnd-chef-gerhard-schindler-soll-abgel%C3%B6st-werden/a-19216245> (дата обращения: 29.04.2016).

⁷⁶Jessen J. Das ist nicht Freundschaft.[Электронный ресурс] // URL: <http://www.zeit.de/2013/34/verhaeltnis-usa-brd-internet-spionage-nsa-skandal>(дата обращения: 03.03.2015).

⁷⁷Umfrage:Deutsche wollen größere Unabhängigkeit von USA. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/umfrage-deutsche-wollen-groessere-unabhaengigkeit-von-den-usa-a-979432.html>(дата обращения: 23.04.2015).

⁷⁸ Почему доверие немцев к России упало до уровня времен холодной войны.[Электронный ресурс] // URL: <http://korrespondent.net/world/3488007-pochemu-doverye-nemtsev-k-rossyy-upalo-do-urovnia-vremen-kholodnoi-voiny>. (дата обращения: 17.05.2015).

В преддверии президентских выборов в США осенью 2016г. в экспертном сообществе Германии всё чаще дискутируются вопросы о том, каких подвижек в трансатлантической политике можно ожидать со стороны будущей американской администрации (например, в связи с отношением к ядерному соглашению с Ираном в случае прихода к власти республиканцев); а также о том, в какой мере США будут готовы к согласованию этой политики со своими европейскими союзниками. В связи с последним наблюдается растущее разочарование немцев в политике второй администрации Обамы. Показательно, что при этом указывается как на необходимость тесного сотрудничества ФРГ с США при любой ситуации, так и на то, что поддержание хороших трансатлантических отношений само по себе не должно быть главной целью немецкой политики. «Решающим является то, в какой мере эти отношения способствуют решению конкретных проблем: от изменений климата до кризиса на Ближнем Востоке».⁷⁹

Разумеется, переоценивать значение имеющихся расхождений в германо-американских отношениях не следует. Немало взлетов и падений эти отношения испытывали и раньше, и большинство разногласий удавалось преодолевать. Тесное партнерство с США остается необходимым для Германии по целому ряду причин. Примечательно, однако, что большинство немецких участников дискуссии по поводу названных выше проблем, подчеркивают, что и США должны отдавать себе отчет в том, насколько для них ценно партнерство с Германией. «Ведь в мире не так уж много надежных демократий, стоящих на стороне Вашингтона», - заметил по этому поводу немецкий журналист Ш.Корнелиус.⁸⁰

При всей значимости отмеченных выше тенденций, речь о сколько-нибудь серьезном ослаблении трансатлантических связей Германии, безусловно, не идет. В обозримом будущем ФРГ останется верным союзником и надежным партнером США и НАТО. В сложившейся международно-политической ситуации, заявленное руководством ФРГ стремление к расширению международно-политического влияния и большей самостоятельности Германии представляется ему возможным лишь в рамках укрепления трансатлантических отношений и солидарности в НАТО, как единственной военно-политической организации Запада, способной обеспечить коллективную защиту своих членов от внешних угроз. Однако при этом не следует забывать, что возросло не только значение США и НАТО для Германии, но и повысилась роль ФРГ в Североатлантическом альянсе в качестве главного «представителя» европейских интересов. [Как ни парадоксально, но эта роль, предполагающая учет мнений и координацию позиций членов ЕС, в известной мере, также сужает поле политического маневра Германии – А.К.] Не менее важна и сохраняющаяся роль Германии как посредника в урегулировании взаимоотношений между Западом и Россией. Нынешняя напряженная ситуация в этих взаимоотношениях представляется хотя и не быстро, но преодолимой. И вопрос о том, насколько менее зависимой от США и более самостоятельной [что далеко не равнозначно – А.К.] может стать внешняя и особенно оборонная политика ФРГ в обозримом будущем, остается открытым. Ответ на него зависит от множества самых различных факторов, в том числе и от внешнеполитических действий России.

Миграционная политика

Основной поток прибывающих в Евросоюз беженцев направляется в Германию. Это происходит по целому ряду причин: экономические и финансовые

⁷⁹Thimm J. Konzentrieren wir uns auf das Wesentliche.Im Umgang mit den USA müssen wir lernen, mit Unsicherheit zu leben. / V.Perthes (Hg.). – Ausblick. – 2016. – S.7.

⁸⁰Kornelius S. Im freien Fall. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.sueddeutsche.de/politik/deutsch-amerikanische-beziehungen-im-freien-fall-1.2048913>(дата обращения: 03.04.2015).

возможности ФРГ; сравнительно более мягкие условия предоставления в ней политического убежища; фактический отказ многих стран ЕС от выполнения Дублинского соглашения о регистрации беженцев в первой стране пересечения границы Евросоюза; географическое положение и т.д. В значительной мере это также объясняется «безальтернативной» миграционной политикой федерального правительства, исходящего из того, что закреплённое в немецкой конституции право на предоставление убежища «не имеет верхнего предела». В 2014 г. в ФРГ было подано более 200 тыс. прошений о предоставлении политического убежища (около 40% от ЕС в целом). Летом 2015 г. речь шла уже о 800 тыс., а в итоге число беженцев в стране к концу года превысило 1 млн

Столь резкое увеличение притока мигрантов привело к нехватке персонала для их регистрации и помещений для их обустройства, обернулось серьёзными проблемами для бюджетов федеральных земель (в 2015 г. сумма расходов на беженцев более чем удвоилась и превысила 10 млрд евро), способствовало нарастанию негативных настроений в отношении мигрантов в немецком обществе. Если в сентябре 2015 г. на вопрос, пугает ли их то, что в ФРГ прибывает так много мигрантов, утвердительно ответили 38% опрошенных граждан, то уже в октябре таких оказался 51%. А после событий новогодней ночи в Кёльне (массовые драки, грабежи и сексуальные домогательства с участием мигрантов) критичнее к беженцам стали относиться более 60% немцев.⁸¹ Показательно также, что 76% участников другого опроса готовы принимать беженцев из стран, где идёт война, 57% выступают за предоставление убежища тем, кто спасается от преследования или политическим мотивам и лишь 13% готовы принимать беженцев, приезжающих по экономическим причинам.

Приём огромного числа беженцев хотя и требует от Германии больших организационных усилий и растущих финансовых затрат, но сколько-нибудь серьёзных экономических проблем пока не порождает. Как отмечают многие эксперты, ФРГ остро нуждается в притоке новой рабочей силы (к 2030 г. немецкая экономика может столкнуться с нехваткой 10 млн работников), а около 70% приехавших в страну мигрантов – люди трудоспособного возраста. Федеральное агентство по труду считает немецкий рынок труда достаточно прочным, чтобы интегрировать до 350 тыс. мигрантов в год, не составляя при этом конкуренции безработным немцам.⁸² Показательно, что такие гиганты немецкого бизнеса как «Deutsche Bahn» и «Daimler» уже запустили (на собственные средства) многомесячные проекты по профессиональной и языковой подготовке мигрантов. К положительным для рынка труда эффектам следует отнести связанное с притоком мигрантов создание новых рабочих мест: 3 тыс. в полиции и около 2 тыс. в Федеральном ведомстве по делам миграции (BAMF). Кроме того, закупка для беженцев продуктов и одежды, аренда жилых помещений, оплата водителей автобусов, врачей, переводчиков и т.д. стимулируют внутренний рынок. До 2020 г. немецкое правительство планирует выделить на беженцев 96,3 млрд евро (сюда включены не только расходы на приём, проживание и интеграцию беженцев, но и средства на устранение причин бегства из кризисных регионов)

⁸¹Тимофеева А.Опрос: более 60% немцев стали критичнее относиться к беженцам[Электронный ресурс]

// URL: <http://ria.ru/world/20160112/1358405026.html> (дата обращения: 24.03.2016).

⁸²Ромашенко С. Агентство: Рынок труда Германии осилит интеграцию 350 тысяч беженцев [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-19032936> (дата обращения: 11.02.2016).

Предполагается, что запланированные расходы не приведут ни к повышению налогов, ни к увеличению госдолга.⁸³

Однако, если приток мигрантов будет оставаться на нынешнем уровне, ситуация может вскоре измениться. Большинство беженцев обладает слишком низкой квалификацией, не говорит по-немецки и т.д. Поэтому лишь немногие из них могут рассчитывать найти в Германии работу в течение ближайших 5 лет. Проблему наглядно отражает тот факт, что среди совершеннолетних беженцев из Сирии, Афганистана, Ирака и Эритреи (откуда в Германию прибывает наибольшая часть соискателей убежища) в 2014 г. работали лишь чуть более трети, при этом 44% из них занимались низкоквалифицированной вспомогательной деятельностью.⁸⁴ Очевидно также, что какая-то часть мигрантов (никто не берётся предсказать – какая) и не захочет искать работу, довольствуясь предоставляемой социальной помощью, и тогда финансовая нагрузка на государство начнёт стремительно возрастать.

Критика миграционной политики Меркель, как чрезмерно либеральной и опасной для будущего Германии, нарастает не только в немецком обществе, но и в рядах правящей коалиции и даже среди ближайших соратников канцлера из возглавляемой ею партии ХДС (к последним относятся министр внутренних дел Т.де Мезьер и министр финансов В.Шойбле). От правительства требуют принятия мер по ограничению числа прибывающих в страну мигрантов, ужесточения пограничного контроля (включая Шенгенскую зону), условий предоставления политического убежища и социальных пособий и т.д. В январе 2016 г. 50 депутатов Бундестага от ХДС/ХСС направили канцлеру письмо с требованиями пересмотреть миграционную политику. Ещё раньше президент ФРГ Й. Гаук впервые заявил о том, что возможности страны по приёму мигрантов «не безграничны», а также признал, что среди них могут быть исламские фундаменталисты. Несмотря на растущее давление, Меркель в публичных выступлениях долгое время продолжала настаивать на неизменности своей миграционной политики «открытых дверей» и подчёркивать уверенность в том, что «мы с этим справимся» и что «немецкое общество остаётся преимущественно терпимым, открытым и готовым оказывать помощь».⁸⁵ Однако на практике определённые изменения начали осуществляться. Ещё в правительственном заявлении от 15 октября 2015 г. говорилось о необходимости укрепления внешних границ ЕС, а также ужесточения условий предоставления политического убежища в Германии. Позднее канцлер по существу согласилась с предложением угрожавшего ей обращением в Конституционный суд председателя ХСС Х.Зеехофера о создании на внешних границах ФРГ так называемых транзитных зон, в которых оперативно проводился бы отсев беженцев, имеющих высокие шансы на получение убежища в Германии, от тех, которые таких шансов не имеют. Однако против этого выступили «Зелёные», а также социал-демократы во главе с вице-канцлером З.Габриелем, предлагавшие построить не «транзитные зоны», а «въездные центры» и не на границах Германии, а в самих федеральных землях. Как отмечали наблюдатели, разница между этими

⁸³Flüchtlinge: Bundkalkuliert bis 2020 mit rund 94 Milliarden Euro Kosten [Электронный ресурс] // URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-bund-stellt-knapp-94-milliarden-euro-bis-2020-bereit-a-1092256.html> (дата обращения: 07.04.2016); Гурков А. Внешние риски и стабильный рост: что ждет немецкую экономику [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-19136806> (дата обращения: 13.01.2016).

⁸⁴Гурков А. Экономика Германии без притока трудовых мигрантов не прожить [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-19087855> (дата обращения: 02.02.2016).

⁸⁵Жолквер Н. Канцлер ФРГ уверена в своей правоте. А немецкие телезрители? [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-19082860> (дата обращения: 11.04.2016).

предложениями была в основном семантическая. Тем не менее, после острых дискуссий первое предложение было отвергнуто. В результате до осени 2016 г. в каждой федеральной земле должен заработать центр по приёму беженцев, занимающийся названными вопросами.

Выступая на саммите ЕС в Брюсселе 25 октября 2015 г., Меркель охарактеризовала ситуацию с беженцами как очень сложную, подчеркнув, что не следует ожидать от Германии, что она «примет каждого». В конце октября в ФРГ вступил в силу закон, упрощающий процедуру депортации мигрантов из страны. К этому времени на территории Германии находились около 190 тыс. соискателей убежища, ходатайства которых были отклонены. Из них около 140 тыс. имели право на временное пребывание в стране по причинам гуманитарного или правового характера. В соответствии с новым законодательством критерии предоставления подобного статуса были пересмотрены в плане их ужесточения. Кроме того, если ходатайство о предоставлении убежища отклонено, а срок добровольного выезда мигранта из ФРГ истёк, то его впредь не будут информировать о точной дате принудительной высылки, чтобы он не мог скрыться от властей. Для высылки предусмотрено использовать не только регулярные пассажирские авиарейсы, но и военно-транспортные самолёты бундесвера. (Это связано с тем, что во многих авиакомпаниях запрещено принимать пассажиров без их на то согласия.) Хотя ужесточение миграционного закона увеличивает количество высылаемых мигрантов, оно практически не затрагивает тех беженцев из стран Ближнего Востока, которые прибывают в Германию в массовом порядке. Высылке подлежат в основном выходцы с Балкан, поскольку государства этого региона считаются «безопасными странами происхождения» (после долгих дискуссий их список был расширен за счёт включения Албании, Косово и Македонии), поэтому шансы беженцев оттуда получить убежище в ФРГ были сведены к минимуму. Число претендентов на получение статуса беженцев, получивших отказ и высланных за пределы Германии в первом полугодии 2015 г. (свыше восьми тысяч человек) почти на 42% превысило аналогичный показатель 2014 г. При этом около 67% из них были выходцами из Западных Балкан. В ноябре правящая коалиция согласовала очередной пакет мер, призванных усилить контроль над потоками беженцев и ускорить процедуру рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища. Кроме того, было принято решение о том, что подавшие заявки беженцы смогут перемещаться только по тем районам Германии, на которые распространяются полномочия местных ведомств по делам иностранцев, где они были зарегистрированы.

В попытке справиться с миграционным кризисом Германия в ноябре 2015 г. вернулась к Дублинскому соглашению, действие которого в отношении беженцев из Сирии она приостановила в августе текущего года. Отныне всех беженцев, включая сирийских, прибывших в Германию после 21 октября 2015 г. должны отправлять в первую страну ЕС, границу которой они пересекли. Предполагается, что именно там их должны будут регистрировать и рассматривать заявления на предоставление убежища. Единственной страной Евросоюза, которую Берлин готов освободить от следования этому правилу является Греция. BAMF предписано осуществлять тщательные проверки того, каким образом каждый мигрант пересёк границу Германии, и не находился ли он до этого на территории другой европейской страны. Однако на практике высылка беженцев по Дублинским предписаниям представляется для Берлина трудно разрешимой задачей, поскольку лишь очень незначительная часть мигрантов, прибывших в последнее время в Германию, была зарегистрирована до этого в какой-либо европейской стране.

Миграционный кризис способствует нарастанию в немецком обществе ксенофобских настроений. Участились поджоги лагерей и случаи нападений

на беженцев. Движение ПЕГИДА - «Патриотические европейцы против исламизации Западной Европы», взаимодействуя с неонацистами из НДПГ и новой право-популистской партией АдГ, собирает под антиимигрантскими лозунгами тысячи демонстрантов (в основном в восточных землях). Правые радикалы и популисты активно используют усиливший после серии терактов страх населения перед исламским фундаментализмом, боязнь конкуренции на рынке труда и повышения платы за жильё, ухудшения криминогенной обстановки и т.д. 13 марта 2016г. в трёх землях ФРГ: Рейнланд-Пфальце, Баден-Вюртемберге и Саксонии-Анхальте состоялись парламентские выборы. Ключевой и практически единственной темой на выборах стала миграционная политика правительства и отношение к беженцам. В результате выступающая за самые жёсткие ограничения по приёму беженцев АдГ прошла во все три парламента с никем не ожидавшимися двузначными показателями.⁸⁶ На волне антииммиграционных настроений АдГ удалось отобрать голоса практически у всех других партий. Несмотря на явную неспособность АдГ предложить сколько-нибудь серьёзное решение миграционных проблем (достаточно упомянуть призывы лидера партии Ф. Петри разрешить полиции стрелять в мигрантов, пытающихся проникнуть в Германию нелегально), она оказалась представленной в 8 из 16 земельных парламентов, и её прохождение в Бундестаг в 2017 г. стало вполне вероятным. Тем более, что воздействие миграционного кризиса на общественное мнение Германии в обозримый период вряд ли сильно уменьшится.

Итоги земельных выборов стали поводом для очередного витка дискуссий по миграционной проблематике в ФРГ и способствовали нарастанию требований изменения курса в отношении приёма беженцев. Х.Зеехофер заявил, что причиной «исторического поражения» ХДС на этих выборах стала ошибочная политика по приёму беженцев. Он потребовал незамедлительной корректировки этой политики, подчеркнув, что в противном случае раскол общества углубится и произойдёт дальнейшее усиление АдГ.⁸⁷ По словам министра финансов Баварии М. Зёдера, правительство должно в первую очередь позаботиться о самих немцах и установить верхнюю границу по приёму мигрантов не более 300 тыс. человек в год. За ограничение числа принимаемых беженцев высказывается глава влиятельного Центрального совета евреев Германии Й. Шустер, подчёркивая, что речь идёт не только об опасности терроризма, но и о таких возможных в будущем изменениях в немецком обществе как проявления антисемитизма, отношение к женщинам, к однополым бракам и т.д. В феврале 2016 г. 38% опрошенных немцев высказывались за ограничение количества принимаемых беженцев до 200 тыс. в год 17% - до 500 тыс. и 21% за полное прекращение приёма.⁸⁸

Идею об установлении верхней границы приёма беженцев правительство в целом продолжает отвергать, однако, по словам З.Габриеля, «нечто вроде перезагрузки политики в отношении беженцев» уже происходит. По мнению многих экспертов, «безграничная культура гостеприимства» Берлина постепенно трансформируется в «культуру рассудка и оценки ситуации». При этом речь не идёт о политике «выпроваживания» мигрантов без перспектив на получение статуса беженца. Вместе с тем, власти ФРГ стали значительно чаще отказывать мигрантам во въезде в страну (за первые 6 месяцев 2016г. более 13 тыс. человек получили

⁸⁶ См.: *Кокеев А.* Земельные выборы в ФРГ: предварительные итоги [Электронный ресурс] // Официальный сайт ИМЭМО РАН. URL:http://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=2209 (дата обращения: 09.05.2016).

⁸⁷ Seehofer: Merkel riskiert Absturz // *Süddeutsche Zeitung*. 15.03.2016.

⁸⁸ *Мищенко О.* Опрос: Большинство немцев выступает за ограничение числа беженцев [Электронный ресурс] // URL:<http://www.dw.com/ru/a-19081941> (дата обращения: 08.05.2016).

отказ во въезде, тогда как за весь 2015 г. таких случаев было около 9 тыс.); сравнительно упорядочилась регистрация беженцев; заметно растёт число высланных мигрантов. 3 февраля 2016 г. правительство приняло новый пакет более строгих правил по приёму беженцев («Asylpaket-2»). В частности, Алжир, Марокко и Тунис были признаны «безопасными странами происхождения», что означает, что за редкими исключениями мигранты оттуда не получают право на жительство в Германии и будут отправлены обратно. Процедура рассмотрения заявок на получение статуса беженца упрощена. Беженцы, получающие в Германии только временное разрешение на пребывание (так называемая субсидиарная помощь для тех, кто не имеет статуса беженца, но не может быть депортирован, поскольку на родине им могут грозить пытки или смертная казнь), отныне имеют право пригласить к себе членов своих семей только через два года. Кроме того, претенденты на предоставление убежища смогут получать социальную помощь, только если они зарегистрированы и проживают в зоне ответственности ведомства, рассматривающего их документы. Более жёсткие требования начали предъявляться к медицинским заключениям, препятствующим депортации мигрантов. После событий в новогоднюю ночь в Кёльне Меркель заявила о намерении правительства ужесточить законодательство в отношении соискателей убежища, совершивших преступления. В конце февраля 2016 г. Бундестаг большинством голосов депутатов от правящих партий (ХДС, ХСС и СДПГ) утвердил «второй пакет». Оппозиция (Левая партия и «Зелёные») голосовала «против».

Принятие названных мер вызвало негативную реакцию немецких правозащитных организаций и большинства представителей левых партий. Наиболее резкой критике подверглись отнесение к «безопасным» странам Алжира, Туниса и Марокко (в которых применяются пытки, есть преследования за убеждения, ограничения свободы слова и т.д.), а также двухлетний запрет на воссоединение семей «субсидиарными» беженцами. В то же время из рядов ХДС/ХСС продолжают раздаваться призывы к дальнейшему ужесточению миграционного законодательства. По мнению заместителя председателя ХДС Т. Штробля, бессрочный вид на жительство в Германии беженцам следует предоставлять по истечении 5, а не 3 лет и только при соблюдении ими определённых условий. К таким условиям он относит: «надлежащее» владение немецким языком, основополагающие знания правовых и общественных норм и отсутствие уголовно наказуемых деяний. Кроме того, от беженцев следовало бы потребовать доказательств наличия собственных средств к существованию.⁸⁹ Выступая 26 марта 2016 г. по немецкому телевидению, глава МВД Т. де Мезьер сообщил о разработке закона устанавливающего прямую связь между «успешным завершением интеграции» и сроком, в течение которого мигрантам будет разрешено находиться на территории страны.

К лету 2016 г. наметилась тенденция к сокращению притока беженцев в Германию. В марте были зарегистрированы 20 тыс. соискателей убежища, тогда как в декабре прошлого года их было 120 тыс., в январе – 90, в феврале – 60.⁹⁰ Если совсем недавно для размещения беженцев в пожарном порядке переоборудовались школьные спортзалы и самолётные ангары, то к началу апреля из 348 тыс. койко-мест в общежитиях для беженцев, ожидающих рассмотрения их заявлений были заняты менее половины. Однако количество заявлений при этом продолжает расти.

⁸⁹Flüchtlinge in Deutschland: CDU-Vize Strobl will Asylrecht weiter verschärfen [Электронный ресурс] // Spiegel. URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylpaket-ii-thomas-strobl-cdu-will-asylrecht-weiter-verschaerfen-a-1076139.html> (дата обращения: 16.03.2016).

⁹⁰Жолквер Н. ФПГ: Беженцев – все меньше, просьб об убежище – все больше [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-19174234> (дата обращения: 13.05.2016).

Это объясняется тем, что многие из прибывших в Германию раньше получили возможность подать ходатайство с опозданием из-за перегруженности соответствующих учреждений. Ситуация постепенно нормализуется, и сроки рассмотрения заявлений значительно сократились (до трёх месяцев в среднем). По словам директора BAMF Ф.-Ю. Вайзе, в 2016 г в Германии должно быть обработано около миллиона прошений об убежище (включая заявления всех, кто прибудет в страну до конца года).⁹¹

Представители правительства объясняют сокращение притока беженцев в страну множеством причин, называя главной из них перекрытие «балканского маршрута». В этой связи нельзя не отметить, что именно против такой меры (закрытия границ ЕС) всегда выступала глава правительства Меркель.

Одной из важнейших связанных с миграционным кризисом проблем в Берлине считают не столько масштабы притока беженцев, сколько отсутствие у ЕС единой миграционной политики и разногласия между отдельными странами в этом вопросе. Федеральное правительство последовательно выступает за введение в ЕС новых и соблюдение уже имеющихся общих правил регистрации, размещения и депортации соискателей убежища, а также за «справедливое распределение» их по странам ЕС в соответствии с согласованными квотами. Как подчёркивал Ф.-В. Штайнмайер, в противном случае правительства этих стран рискуют столкнуться с тем, что население перестанет с пониманием относиться к массовому притоку беженцев. При этом Берлин проявляет готовность помочь создать в странах, из которых в Евросоюз прибывает наибольшее число мигрантов, более благоприятные условия и тем самым воспрепятствовать возрастанию числа беженцев. В частности, в соответствии с достигнутыми ранее в ЕС договорённостями ФРГ предоставила 500 млн евро для беженцев из Сирии в соседних с ней странах, 1,2 млн евро на гуманитарную помощь беженцам в Греции и около 1 млн евро в Сербии и Македонии. Германия была инициатором и наиболее активно добивалась заключения соглашения по приёму беженцев между ЕС и Турцией. По мнению сторонников этого соглашения в Берлине, оно должно помочь спасти от развала Шенгенскую зону и восстановить подорванное доверие к ЕС. Однако по мере выдвижения Анкарой новых требований и угроз разрыва соглашения многие немецкие эксперты и политики всё чаще высказывают сомнения в его целесообразности. По мнению директора института миграционной политики в Берлине О.Гулиной, соглашение даст лишь краткосрочную «передышку» в решении проблем с беженцами, (которые скоро найдут альтернативный путь проникновения в Европу через Болгарию или Албанию) а впоследствии скорее всего будет способствовать обострению противоречий между странами ЕС. Подвергается критике новый исламский национализм, нарушение прав человека и преследования журналистов в Турции. Жестокие действия Анкары против курдов вызывают в Берлине опасения, что в случае отмены для граждан Турции безвизового режима сотни тысяч курдов станут искать политическое убежище в Европе. Правозащитники и депутаты Бундестага от оппозиции называют соглашение Евросоюза с Турцией «грязной сделкой» и резко критикуют Меркель за её готовность сотрудничать с авторитарным режимом Эрдогана, а также за то, что она возлагает на соглашение слишком большие надежды. Ещё один спорный и, по существу, самый важный для Берлина вопрос: какие страны примут сирийских беженцев, которых будет отправлять в Европу. Как известно, большинство стран ЕС (особенно восточноевропейские и даже важнейший партнёр Германии Франция), по сути,

⁹¹ Мищенко О. В 2016 г. в Германии обработают миллион прошений об убежище [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/ru/a-19245054> (дата обращения: 14.05.2016).

устраняются решения этой задачи. А если принимать беженцев продолжат лишь несколько государств, и, прежде всего, Германия, то проблема снова обострится. И в этом случае рассчитывать на широкую поддержку немецких граждан Берлину не приходится. Исходя из этого, федеральное правительство активно призывает страны ЕС к выработке совместной стратегии и более «солидарным» действиям по преодолению миграционного кризиса. В феврале 2016 г. З.Габриэль и Ф.-В. Штайнмайер обратились с открытым письмом ко всем социал-демократическим правительствам Европы с предостережением об угрозе распада ЕС из-за миграционных проблем. Помимо очередного призыва к общеевропейским решениям в нём впервые была выражена готовность Германии к определённым мерам по усилению контроля на границах между государствами Шенгенской зоны. (До этого «мантрой» миграционной политики Берлина была скорейшая отмена любых временных ограничений свободы передвижения внутри Шенгена.) Трудно предположить, что канцлер могла быть не информирована об инициативе двух ведущих министров своего правительства.

Масштабы обрушившихся на Германию проблем, связанных с миграционным кризисом в ЕС, трудно переоценить. Очевидно, что некоторые из них можно было предвидеть и, хотя бы частично, купировать заранее, в то время как другие (как, например, новогодние события в Кёльне или кровавые нападения в немецких городах в июле 2016г.) явились полной неожиданностью. Нарастающая критика миграционной политики Берлина в известной мере отражает недовольство немецкого общества целым рядом просчётов в действиях правительства по решению проблем с беженцами. Миграционный кризис заметно повлиял на отличающуюся стабильностью партийно-политическую систему Германии. Наряду с ХДС, поддержку ещё более значительной части избирателей потеряла старейшая «народная» партия страны СДПГ. Одновременно на политическом поле закрепилась право-популистская партия АдГ. Дискуссия о беженцах обострила радикальные настроения в значительной части общества и в целом повлекла за собой определённый сдвиг вправо. Однако не отменяет полностью глубоко укоренившуюся в немецком обществе и отражающуюся в политике «культуру гостеприимства», включающую терпимость, свободу вероисповедания и соблюдение прав меньшинств. Никто, за исключением правых радикалов, не ставит вопрос о том, следует ли Германии и дальше принимать беженцев, спасающихся от ужасов гражданской войны. Это, разумеется, поддерживается подавляющим большинством населения страны. Речь идёт, прежде всего, о восстановлении контроля над притоком мигрантов, его регулировании и определённом ограничении (в частности, за счёт более справедливого распределения по странам ЕС). При всей во многом справедливой критике миграционной политики Берлина нельзя не отметить, что в последнее время в неё были внесены серьёзные коррективы. Как справедливо заметил обозреватель «Немецкой волны» К. Хассельбах, канцлер, продолжая настаивать на своём курсе уже больше из-за моральных соображений «за кулисами» осуществила коренной разворот своей политики в отношении беженцев.⁹² На передний план выходит вопрос об интеграции мигрантов в немецкое общество и её долгосрочных последствиях. Представляется, что в этом отношении Германия может столкнуться с важными переменами, затрагивающими все стороны её общественной жизни.

Политика ФРГ по расширению ЕС и ЕПС

⁹²HasselbachCh.Kommentar: Rechtsumundabtreten[Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/de/kommentar-rechtsum-und-abtreten/a-19245072> (дата обращения: 28.04.2016).

В вопросе соотношения процессов расширения и углубления европейской интеграции выделяют три подхода: французский, британский и немецкий. Британия исторически отдавала предпочтение расширению интеграции, что позволяло вовлечь страны-кандидаты в ЕС, а также усложняло углубление интеграции и связанное с этим делегирование некоторых суверенных полномочий государственных на наднациональный уровень. Французский подход постулирует примат углубления интеграции над ее расширением, что позволяет не размывать результаты интеграционного процесса, при этом не перемещать центр силы на восток от Франции. Немецкий же подход заключается в равнозначности процессов углубления и расширения интеграции. Согласно этому углубление должно обеспечивать расширение, а расширение – не дать остановиться процессу углубления интеграции.

Исторически расширение Европейского Сообщества и Европейского Союза всегда поддерживалось ФРГ. Единство по этому вопросу демонстрировали все политические силы Западной Германии. Развитие европейской интеграции вширь, по мнению руководства ФРГ, было важно как по экономическим, так и по политическим мотивам, и обеспечивало дальнейшее углубление интеграции.

Процесс расширения ЕС всегда служил интересам Германии, что не раз отмечалось её лидерами. По словам бывшего канцлера Г. Шмидта, каждый затраченный Германией в Европейском Сообществе пфенниг возвращается ей в пятикратном увеличении. Масштабное расширение Европейского Союза на страны Центральной и Юго-Восточной Европы поставило перед Берлином вопросы о направлениях, темпе и приоритетах дальнейшего расширения.

Отношение к вступлению в ЕС Болгарии и Румынии было у ФРГ уже не таким однозначным, как раньше. В правительственной программе 2005 г. отмечалось, что «прошрое расширение (2004 г.) стало большим шагом в преодолении разделения континента». Вступление же Болгарии и Румынии в ЕС называлось «обязательством». Вхождение этих стран в Евросоюз было для Германии не столь важно, как расширение 2004 г. Сложность вступления новых членов в 2007 г. заставила Германию отказаться от практики «вступления авансом», то есть при несоответствии стран-кандидатов каким-либо из обязательных критериев.

Что касается развитых стран Европы – Исландии, Норвегии и Швейцарии, то перспективы их вступления в ЕС зависят только от желания этих стран. Сейчас вопрос об их вступлении не стоит на повестке дня. ФРГ заинтересована в существующей интеграции с этими странами в разных сферах и готова поддержать их возможное членство в Евросоюзе. Берлин подчеркивает, что эти государства соответствуют копенгагенским критериям, и их членство должно укрепить Европейский Союз.

Западные Балканы

Важнейшим направлением политики расширения ЕС являются Западные Балканы. Цель расширения на Западные Балканы – расширение зоны стабильности и безопасности вокруг ЕС⁹³. Перспективы членства в ЕС для западнобалканских государств никогда не подвергались сомнению со стороны Германии. Более того, Германия, Австрия и некоторые другие страны Евросоюза являются апологетами вступления в ЕС балканских стран. В некотором роде для ФРГ их вступление в ЕС является «делом чести». Германия вместе с Австрией первыми признали

⁹³Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013.P. 6. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf (дата обращения: 17.11.2016).

независимость Словении и Хорватии. ФРГ наряду с США активно помогала Хорватии в войне за независимость (в отличие от Великобритании и Франции), а также поддерживала выход Черногории из состава Югославии. Поэтому вступление всех стран региона в Евросоюз будет восприниматься в Берлине как завершение процесса постсоциалистической трансформации и стабилизации, в котором активную роль играла Германия.

Вступление Хорватии в ЕС 1 июля 2013 г. в определенной мере способствует интеграции балканских стран с Европейским Союзом. Официальный Загреб является самым активным сторонником вступления своих соседей по Балканскому полуострову в ЕС.

Однако после вступления Хорватии в процессе расширения Евросоюза наступила пауза. Это означает, что получить членство в ЕС «авансом» для стран-кандидатов будет уже невозможно. Дата вступления будет назначена только после признания страны-кандидата соответствующей всем необходимым критериям. Выступая в Бундестаге 13 декабря 2012 г., Меркель заявила, что проверка кандидатов в члены ЕС на их соответствие требуемому уровню экономического развития и конкурентоспособности должна быть более тщательной, и подчеркнула, что в ближайшем будущем Евросоюз не в состоянии осуществлять прием новых членов (за исключением Хорватии, решение о вступлении которой в 2013 г. было принято ранее).⁹⁴ Это заявление Меркель предвосхитило объявленный ЕК мораторий на расширение ЕС до 2019 г.

Несмотря на мораторий на расширение ЕС до 2019 г. Германия посылает ясные сигналы странам Западных Балкан. В 2014 г. в Берлине прошла инициированная правительством Германии конференция по Западным Балканам, продолженная в Вене, в августе 2015 г. Также канцлер А. Меркель посетила регион летом 2015 г.

Отдельного внимания заслуживает инициатива министров иностранных дел Германии и Великобритании Ф.-В. Штайнмайера и Ф. Хаммонда о пакете реформ для Боснии и Герцеговины. В этом обращении Штайнмайер и Хаммонд признают, что усилия стран ЕС по развитию Боснии и Герцеговины не имели серьезных успехов, что Босния и Герцеговина как государство работоспособно лишь отчасти. Поэтому они предлагают пакет реформ для Боснии и Герцеговины. Одним из направлений этих реформ является отказ от этнического принципа формирования органов власти в Боснии и Герцеговине. Это должно открыть двери для членства страны в Евросоюзе.

Что касается косовской проблемы, то существенные успехи в переговорном процессе между Сербией и Косово должны, по мнению Берлина, открыть для Белграда переговорную главу о вступлении Сербии в ЕС. Вероятна перспектива вступления в ЕС Косово и Сербии без признания официальным Белградом государственного суверенитета Косово, подобно тому, как его не признают некоторые другие члены Евросоюза. В случае вступления Сербии в Евросоюз от Белграда потребуется присоединиться к санкциям против России и выступить единым фронтом в отношении РФ в рамках общей политики Евросоюза. Это также является важным фактором для Германии.

Политика Германии и отношения ЕС – Турция

⁹⁴Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zum Europäischen Rat am 13./14. Dezember 2012 in Brüssel vor dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 2012 in Berlin. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2012/12/118-1-bk-regerkl-bt.html> (дата обращения: 14.04.2016).

Руководство ФРГ никогда не хотело вступления Турции в ЕС, но было заинтересовано в привязке этой страны к Евросоюзу, к зоне свободной торговли с ней. В 1963 г. произошла ассоциация Турции с Европейскими Сообществами. В 1989 г. Анкаре было отказано в начале переговорного процесса по вступлению. В 1996 г. Турция, первая не из стран-членов, вошла в таможенный союз с ЕС. На саммите ЕС 1997 г. в Люксембурге было объявлено о возможности членства Турции в Евросоюзе, а в 1999 г. страна получила статус кандидата. Официальные переговоры по вступлению начались в 2005 г., во многом, из-за личных контактов тогдашнего канцлера ФРГ Г. Шредера и Эрдогана, который был премьер-министром Турции. В 2009 и 2010 гг. переговоры о вступление Турции в ЕС были заморожены. Повлияли на это решение кипрский фактор и отход руководства Турции от курса реформ, который ранее успешно претворялся в жизнь.

Опросы общественного мнения Германии показывают, что немцы не хотят видеть Турцию в ЕС, причем динамика поддержки вступления Турции в Евросоюз негативная. Если в 2005 г., 52 % опрошенных в ФРГ были «против», то в 2014 г. уже 69 %.⁹⁵ Среди европейцев немцы являются одними из самых непримиримых противников вступления Турции в Европейский Союз. В 2006 г. население Германии демонстрировало второй после наименьшего уровень поддержки вступления Турции в ЕС из 27 стран – лишь 17 %. Меньше только в Австрии – 6 %. В среднем по Евросоюзу – 34 %. В Румынии была самая большая поддержка – 78 %.⁹⁶ В странах «старой Европы» поддержка населением вступления Турции в ЕС заметно ниже, чем в странах «новой Европы». С 1997 по 2006 гг. в ЕС-15 число противников членства Турции в Евросоюзе возросло с 58 до 70 %.⁹⁷ Уже исходя из показателей общественного мнения в странах ЕС, ясно, что шансы Турции на вступление в ЕС очень низкие. Политики не могут игнорировать такие настроения в обществе.

Рост скепсиса относительно членства Турции в Евросоюзе имеет место и среди политических партий Германии. Сейчас Социал-демократическая партия Германии (СДПГ), «левые» и «зеленые» не исключают перспектив членства Турции в ЕС, но только при условии, если она будет отвечать требуемым стандартам и копенгагенским критериям. ХДС и ХСС однозначно выступают против возможности членства Турции в Европейском Союзе, обещая Анкаре «привилегированное партнерство». Свободные демократы (СвДП) подобно социал-демократам, ранее допускала вступление Турецкой республики в Евросоюз, если та будет соответствовать критериям. Однако позиция партии изменилась. В апреле 2014 г. член президиума СвДП и депутат Европарламента А. Граф Ламбсдорф выступил за прекращение переговоров с Турцией о вступлении в ЕС. Малые партии ФРГ, не представленные в Бундестаге, но представленные в Европарламенте, такие как «Альтернатива для Германии», Альфа и Национал-демократическая партия (НДПГ) являются евроскептиками и последовательными противниками вступления Турции в ЕС. Интересно, что Г. Коль, будучи канцлером Германии, хотел выслать половину турецкого населения Германии обратно в Турцию, заплатив им большую компенсацию.⁹⁸

⁹⁵ Deutsche sind gegen EU-Beitritt der Türkei. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfrage-deutsche-sind-gegen-eu-beitritt-der-tuerkei-2113540.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁹⁶ Peggy S. Der EU-Beitritt der Türkei: eine unüberwindbare Hürde? // Diplomata Verlag. – 2012. – S. 57.

⁹⁷ Ibid. S. 59.

⁹⁸ Claus H. Kohl wollte offenbar jeden zweiten Türken loswerden [Электронный ресурс] // «Spiegel». URL: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kohl-wollte-jeden-zweiten-tuerken-in-deutschland-loswerden-a-914318.html> (дата обращения: 17.11.2016).

У противников вступления Турции в ЕС есть множество доводов. Они не хотят размывать европейскую интеграцию, указывая на лимиты расширения ЕС. Для Германии важным фактором является уровень её представительства в институтах Евросоюза. Если сейчас Германия как страна с наибольшим населением, имеет самое большое представительство в структурах ЕС, то по прогнозам к 2020 г. Турция может обойти ФРГ по числу жителей. Но важнейшим обстоятельством, препятствующим в сознании многих европейцев вступлению Турции в Евросоюз, являются культурные и религиозные различия Турции и Европейского Союза. По мнению исследователя Хайнца Крамера, в турецкой традиции нет общего европейского наследия. Согласно опросам рост влияния ислама в Европе беспокоит жителей континента больше, чем усиление конкуренции на рынке труда.⁹⁹

Инициированная Берлином «сделка ЕС с Анкарой» по вопросам беженцев не нашла широкой поддержки в Германии. 68 % немцев выступают против нее. Сторонники разных политических сил Германии в большинстве считают, что нельзя сотрудничать с Эрдоганом, поскольку он – авторитарный правитель. Также не следует позволять Турции шантажировать Евросоюз. Большое количество немцев настроено в защиту мигрантов. Они считают, что нельзя отправлять беженцев в Турцию, где условия их пребывания хуже, чем в Евросоюзе. Эрдоган крайне непопулярен в немецком обществе. Большинство немцев считает, что договорённость ЕС с Турцией не будет работать. Все оппозиционные партии, а также ХСС выступают против неё.

Расширение действия права ЕС на Северный Кипр

Одним из аспектов расширения ЕС является расширение действия права Евросоюза на северную часть Кипра. По сравнению с 90-ми гг. политика Германии и ЕС в отношении урегулирования на Кипре изменилась. Если ранее страны ЕС вообще отклоняли любые возможности контактов с Северным Кипром и, по сути, стремились изолировать турецкую часть, то сейчас политика Европейского Союза и его участников носит инклюзивный характер. В апреле 2003 г. на демаркационной линии острова произошло открытие нескольких пограничных переходов. В 2010 г. Евросоюз начал прямую торговлю с Северным Кипром, что, по мнению Брюсселя, должно сделать эту экономически слабую часть острова более зависимой от Республики Кипр и ЕС в целом.

Целью Восточного партнерства для Германии является привязка стран-участниц к Европейскому Союзу, а не их вступление в ЕС. Евросоюз после начала Украинского кризиса научился большому прагматизму и дальновидности. Политика ЕС больше не основывается на логике «или ЕС, или Россия».

После подписания в 2014 – 2015 гг. Грузией, Молдовой и Украиной договоров об ассоциации с ЕС Германия перестала рассматривать пространство Восточного партнерства как единое целое. В Берлине спокойно отнеслись к отказу Армении от подписания соглашения об ассоциации с Евросоюзом и ее скоротечном вступлении в Евразийский экономический союз. У ФРГ нет значительного интереса к Азербайджану в рамках Восточного партнерства. ЕС стремится к интеграции Приднестровья в зону свободной торговли, при этом требуя соблюдением им стандартов и норм Евросоюза.

Вступление Грузии в ЕС не стоит на повестке дня, но она, возможно, получит безвизовый режим с ЕС уже в 2016 г. Украине также был обещан безвизовый режим с ЕС в 2016 г. В Германии есть понимание того, что реформы на Украине могут провалиться. Чтобы реформы шли успешно, и чтобы Украина не свернула

⁹⁹PeggyS. Der EU-Beitritt der Türkei... S. 62.

с европейского пути, ФРГ готова выделить большую финансовую помощь Украине при условии проведения судебной и административной реформ. К Украине также есть претензии по выполнению Минских договоренностей.

В последние годы Беларусь интенсифицирует сотрудничество с ЕС. В ноябре 2013 г. состоялась встреча министров иностранных дел ФРГ Ф.-В. Штайнмайера и Беларуси В. Макея. После освобождения нескольких политзаключенных в Беларуси с Минска были сняты санкции ЕС. Существуют разнообразные планы по модернизации в рамках Промежуточного сотрудничества ЕС – Беларусь. Так, министерство экономики Беларуси поддержало программу ЕС в отношении Республики Беларусь на 2016 г. по поддержке малого и среднего бизнеса. Можно сделать вывод, что в Германии и ЕС взяли за основу политику, направленную, прежде всего, на постепенную трансформацию в Беларуси. В силу ограниченных возможностей маневра, смена режима в Минске не является для Евросоюза актуальной задачей.

ФРГ будет заинтересована во вступлении стран Восточного партнерства в Европейский Союз, только если они будут соответствовать всем необходимым для этого критериям. Более того, после принятия в ЕС Болгарии и Румынии стало очевидно, что расширение будет проходить поэтапно. Страны Восточного партнерства могут рассчитывать на начало переговорного процесса только после расширения ЕС на все Западные Балканы. При этом общественное мнение Германии очень сдержано по вопросу возможного вступления в ЕС стран постсоветского пространства. Так 57 % немцев против вступления Украины в Евросоюз в ближайшее время.¹⁰⁰

Германия и Союз для Средиземноморья

В 2008 г. Германия поддержала Саркози по Союзу для Средиземноморья после того, как было принято немецкое предложение о том, чтобы в нем участвовали все страны ЕС, в том числе и те, которые не имеют выход в Средиземное море. Таким образом, Германия нацелена на присоединение всего региона Западных Балкан к ЕС. В условиях недемократического развития Турции нельзя говорить не только о возможности вступления Турции в ЕС, но даже об укреплении отношений между Евросоюзом и Турцией. В отношении стран-участниц Восточного партнерства политика Германии стала более осторожной и сдержанной. Она направлена на сближение этих государств с ЕС, но не требует обязательного разрыва их отношений с Россией или Евразийским экономическим союзом. Политика Германии и ЕС в отношении ТРСК и Беларуси сменилась с изоляционистской на инклюзивную.

¹⁰⁰ Umfrage: Mehrheit der Deutschen lehnt EU-Beitritt der Ukraine ab [Электронный ресурс] // URL: http://www.polenum.com/politik_energie_umwelt_meinung/umfrage-mehrheit-der-deutschen-lehnt-eu-beitritt-der-ukraine-ab/ (дата обращения: 17.11.2016).

Глава 2. Франция

Франция – одна из стран-основательниц европейского интеграционного объединения, принимавшая на протяжении более 60 лет самое активное участие в его преобразованиях, неизменно поддерживая меры, направленные на укрепление ЕС. Однако отношение французов к принципам строительства Европейского Союза за последние годы сильно изменилось. Директор Европейского наблюдательного комитета по проблемам геополитики в Лионе, политолог и дипломат Мишель Фуше, считает, что это стало результатом недовольства «тем типом европейского строительства, который характеризуется неограниченной экономической либерализацией, лишен историчности и чужд геополитической динамике, свойственной Европе». Кроме того, по мнению Фуше, «сама форма ЕС как неоднородного политического конгломерата с размытыми границами противоречит традиционным французским представлениям об унитарном национальном государстве, обладающем четкими и неизменными политическими границами».¹

По мнению многих французских экспертов, на сегодняшний день Европейский Союз представляет собой псевдогосударственное образование с весьма далекой от демократической формой управления. Деятельность Еврокомиссии – главного исполнительного органа ЕС – организована таким образом, чтобы максимально оградить ее от контроля со стороны национальных парламентов, общественности и прессы. Непубличным институтом ЕС, по их мнению, является и Европейский суд, который не подлежит контролю со стороны общественности и представительных институтов. Европейский парламент, функции которого ограничены главным образом принятием бюджета ЕС, практически лишен возможности активно влиять на деятельность Евросоюза. «Европейская комиссия – это машина, которая работает вхолостую, непопулярна и фиктивно управляется комиссарами очень сомнительной компетенции», – утверждает известный французский аналитик Ф.Бианшери.² О глубоком кризисе демократии в Европейском Союзе пишет в своей книге «Демократизировать Европу» другой французский исследователь Антуан Вошез.³

Помимо этого, как считает большинство французских политиков и экспертов, чтобы стать полноценным государственным объединением, будь то конфедерация или федерация, Евросоюз должен располагать собственной военной составляющей. В процессе создания вооруженных сил ЕС в рамках Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) Франция играла самую активную роль. Однако до сих пор полноценная европейская армия так и не была создана. Имеющиеся сегодня небольшие европейские военные соединения выполняют лишь миротворческие и гуманитарные функции, являясь по существу придатком армии НАТО, которая фактически обеспечивает безопасность Европы. Однако НАТО, большинство членов которой являются одновременно членами Евросоюза, находится, как известно, вне юрисдикции ЕС.

Проблемы будущего европейской интеграции всегда стояли в повестке дня французских политиков, часто занимавших по этому вопросу противоположные

¹Фуше М. Какое будущее ожидает Европейский Союз? [Электронный ресурс] // URL: http://perspektivy.info/oykumena/Europe/Kakoe_budushee_ozidaet_evropeiskij_sojuz_2007-09-03.htm (дата обращения: 08.05.2014).

²Biancheri F. Crise mondiale. En route pour le monde d'apres.France-Europe-Monde dans la decennie 2010-2020. – Nice.ANTICIPOLIS.2010. – p.166.

³Vaucher A. Democratiser l'Europe. – Paris, 2014. – P.100.

позиции. Представители неоголлистской партии «Союз за народное движение» (СНД), ныне получивший название «Республиканцы», до недавнего времени традиционно отдавали предпочтение межгосударственной конфедерации, а не наднациональной федерации. Однако возглавивший партию Саркози внес в эту позицию определенные коррективы, высказавшись за компромисс между принципами конфедерации и федерации, за решение на европейском уровне только тех вопросов, которые выходят за рамки национального государства. Саркози считал, что только таким образом Евросоюз сможет говорить единым голосом и стать весомым политическим игроком в многополярном мире, не превращаясь в аморфное объединение. В свое время голлисты поддерживали идею существования внутри ЕС «твердого ядра» первоначальных участников интеграционного объединения, а также идею «двухскоростной Европы» и Европы «изменяемой геометрии».

Что касается центристов – «Союза за французскую демократию» (СФД), расколовшегося в 2007 г. на несколько более мелких партийных объединений, то их проект углубления европейской интеграции построен на основе федерализма. В составе группы центристов в Европарламенте они активно пропагандируют свои взгляды на будущее Евросоюза.

Отношение французских «зеленых» (EELV) к процессу европейской интеграции было неоднозначным. Лишь после 1994г. они отказались, как и другие европейские партии «зеленых» от принципиальной оппозиции этому процессу и начали предлагать альтернативные проекты политики и институтов ЕС. Французская партия «зеленых» выступает теперь за более сильный, федеративный Евросоюз, но при условии, что он превратится в «социальную, экологическую и демократическую Европу».

Блок левых партий, объединенных в «Левый фронт», куда входит «Французская коммунистическая партия» (ФКП), Левая партия, возглавляемая Ж.-Л.Меланшоном, занявшим на последних президентских выборах во Франции 4-е место, и ряд других политических группировок, выступает за пересмотр союзных договоров и системы управления в Европейском Союзе. Левые партии Франции предлагают дать новые полномочия выборным органам, например Европарламенту, и уменьшить влияние Еврокомиссии, хотя, при этом отношение ФКП к ЕС остаётся весьма критическим.

Самую негативную позицию в отношении самого ЕС и его будущего занимает французская партия «Национальный фронт» (НФ), находящаяся на крайне правом фланге политических сил Франции. Руководство этой открыто националистической партии во главе с Марин Ле Пен призывает к ликвидации Евросоюза и полному возврату суверенитета европейским государствам. Объясняя такую позицию, Марин Ле Пен заявила: «Я открытый противник Европейского Союза, этой антидемократической конструкции, которая стремится провести нации через унижительные условия финансовых рынков, которая все больше и больше походит на облегченную форму Советского Союза, где никем не избранные технократы навязывают директивы, правят без народов, а иногда и против них».⁴

Несмотря на то, что НФ постоянно подвергается жесточайшей критике со стороны других политических сил Франции, число ее сторонников растет. Об этом убедительно свидетельствуют результаты прошедших с 22 по 25 мая 2014 г. выборов в Европарламент. На этих выборах Народный фронт занял первое место, получив 25,4% голосов избирателей и значительно пополнив ряды евроскептиков

⁴ Интервью Марин Ле Пен радио «Голос России». 21 октября 2011. [Электронный ресурс] // URL: <http://rus.ruvr.ru/2011/10/21/59119630/> (дата обращения: 12.05.2014).

в Европарламенте. Комментируя победу своей партии на выборах, Марин Ле Пен заявила, что французы хотят «вновь быть хозяевами в собственной стране» и хотят, чтобы французские законы превалировали над европейскими. По ее мнению, ЕС окончательно превратился в «гигантского антидемократического монстра».⁵ Успех противников евроинтеграции на выборах в Европарламент вызвал широкий отклик во французских СМИ, назвавших его результаты «землетрясением», а бывший председатель Еврокомиссии Жак Делор вынужден был признать, что «евроскептицизм стал прочной тенденцией».⁶

Что касается французских социалистов, то они исторически являются активными сторонниками развития ЕС в направлении наднациональной федерации. В свое время в ходе референдума во Франции в 2005 г. по вопросу о конституции ЕС Олланд выступил в пользу принятия этого документа. Правда, его поддержали тогда не все члены Социалистической партии (СП). Позиция Олланда по поводу дальнейшего пути развития Европейского Союза вполне определена. Будучи убежденным сторонником развития европейской интеграции в направлении федеративного устройства, он считает, что в современных условиях кризиса страны Евросоюза и особенно страны еврозоны обречены на более тесную и комплексную кооперацию, и неоднократно высказывался за создание «экономического правительства» как очередного шага на этом пути. Впоследствии он пошел еще дальше, заявив, что экономические проблемы Евросоюза должны стать заботой будущего «правительства еврозоны» и что Европа нуждается в сильном политическом союзе.

Правда, являясь убежденным сторонником идеи федерализации ЕС, Олланд старается не слишком открыто афишировать свою позицию, как правило употребляя достаточно расплывчатые заявления о том, что он европеец и хочет, чтобы Европа менялась. Представляется, что Олланд не хочет раньше времени раздражать тех своих потенциальных избирателей, которые высказывают явное разочарование деятельностью Евросоюза и утратой Францией части своего суверенитета, переданного Брюсселю. В настоящее время большинство французов считают работу органов ЕС неэффективной. Их раздражает громоздкий бюрократический аппарат Евросоюза и его недемократичность. Согласно исследованию, проведенному в начале 2016 г., лишь 26% французов видят в членстве ЕС больше плюсов, чем минусов, а 40% относятся к нему критически.⁷ Вместе с тем, Олланд считает, что для реализации идеи федерализации Европейский Союз должен пройти определенный путь, создав предварительно мощную базу согласия стран-членов ЕС по экономическим, социальным, правовым вопросам, вопросам культуры и т.д.

Социалисты снова заговорили об обсуждавшейся еще в 70-80-х гг. прошлого века возможности создания Европы «разных скоростей» и «твердого ядра». Олланд заявил, что в нынешних условиях необходимо укрепление «организации и авангарда для тех стран, которые с этим согласятся».⁸ Его поддержал премьер-министр М.Вальс, который уточнил, что такими странами могут выступить помимо Франции, Германии, Италии и другие учредители ЕС: Бельгия, Голландия и Люксембург.

⁵ Марин Ле Пен: «Внимание, госпожа Меркель». [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.inopressa.ru. URL: <http://www.inopressa.ru/article/02Jun2014/spiegel/marin.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶ Gatinois Claire. L'euroscepticisme, cache-misere d e la defiance generalisee envers elites. LeMonde. 25-25. 05.2014.

⁷ Евросоюз теряет популярность: 40% французов критически относятся к ЕС. [Электронный ресурс]. <http://russian.rt.com/article/156456> (дата обращения 15.04.2016).

⁸ Прокофьев В. Олланд станет главой Европы? // Российская газета. 20.07.2015.

Таким образом, в процессе дальнейшей интеграции роль локомотива вновь отводится «шестерке» – подписантам Римского договора.

По вопросу о возможности выхода из Евросоюза Великобритании и неоголливисты и социалисты придерживались фактически аналогичных позиций. «Я полностью против выхода Соединенного Королевства из Европы», - заявил Саркози, подчеркнув, что брекзит может быть «самой худшей ситуацией для Евросоюза». Однако дебаты вокруг этого вопроса, по его мнению, предоставляют возможность глубоко переосмыслить европейский проект. Саркози высказался за то, чтобы Франция летом 2017 г. стала инициатором нового интеграционного соглашения. «Европа, - сказал он, - это обретение, это шанс. Безусловно, нынешняя Европа не та, какой бы мы хотели ее видеть, и поэтому ее следует реконструировать, я – европеец, я им и останусь».⁹

Что касается особой позиции Великобритании и возможности ее выхода из Евросоюза, то французские власти относились к этому, как к очень серьезной проблеме. Стремясь удержать Великобританию от такого решения, Франция допускала возможность пойти на уступки англичанам и согласиться с их требованиями об особом статусе страны в Европейском Союзе. Олланд считает, что соглашение о дальнейшем статусе Великобритании в Евросоюзе вполне достижимо, хотя для этого необходимо выполнить целый ряд условий. Это соглашение, по его мнению, не должно препятствовать дальнейшему движению Евросоюза, в котором ни одна страна не будет обладать правом вето. Вместе с тем, он подчеркнул, что в дискуссиях о дальнейшем статусе Великобритании должны учитываться мнения всех стран ЕС. «Да, другие страны также могут запросить для себя отдельные правила. Поэтому мы должны, говоря о Великобритании, одновременно думать обо всех других странах. Речь идет о судьбе всего Евросоюза, а не просто отдельно взятой страны. Франция тоже могла бы выдвинуть ряд требований, в частности, в связи с сельскохозяйственным кризисом, по ряду экономических вопросов. Но мы не должны мешать прогрессу Евросоюза»,¹⁰ - подчеркнул он. Олланд категорически высказался против выхода Великобритании из ЕС. Тем более, что как считают многие эксперты, такой поворот событий может вызвать «эффект домино», и Франция могла бы стать следующим кандидатом на выход из ЕС. Так, сотрудник Института политических исследований в Париже Сесиль Бре в интервью RT заявила: «Если на референдуме большинство британцев проголосует за то, чтобы покинуть Евросоюз, это подтолкнет Францию к развитию инициатив, связанных если не с выходом из ЕС, то, по крайней мере, с отстаиванием национального суверенитета».¹¹

Еще более жестко оценил возможный выход Великобритании из ЕС премьер-министр Франции М.Вальс, который назвал такую ситуацию «трагедией». Более того, выступая на экономическом форуме в Давосе в феврале 2016 г. он высказал по сути катастрофический прогноз относительно будущего Евросоюза. В частности, Вальс заявил, что распад единой Европы – это «вопрос не нескольких десятилетий

⁹ Ламарие А., Лепармантье А., Виедер Т. Николя Саркози: Будет Brexit или нет, следует основательно перестроить европейский проект. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://www.inopressa.ru/article/17Vay2016/lemonde/sarkozy/html> (дата обращения: 20.05.2016).

¹⁰ Олланд: Великобритания должна остаться в ЕС, но не в ущерб принципам союза. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2679983> (дата обращения: 08.03.2016).

¹¹ Евросоюз теряет популярность: 40% французов критически относятся к ЕС. [Электронный ресурс] // URL: <https://russian.rt.com/article/156456> (дата обращения: 08.05.2016).

или лет, а всего нескольких месяцев».¹² Главными угрозами единой Европе он назвал терроризм, миграционный кризис, а также рост поддержки популистских партий. Однако Олланд не согласился с такой алармистской оценкой, подчеркнув, что речь не идет о кризисе, драме или трагедии.

Официально объявленный выход Великобритании из Евросоюза обозначил ситуацию, в которой должны быть определены новые параметры европейской интеграции. Поскольку задача эта не терпит отлагательства, Франция и Германия, являющиеся «мотором» изменений ЕС, потребовали, чтобы выход Великобритании был осуществлен как можно быстрее. На совместной пресс-конференции с Меркель и Ренци 27 июня 2016 г. Олланд заявил: «Нужно двигаться быстро. Это означает, что британское правительство... должно как можно скорее уведомить нас о своем решении, а значит – начать процесс выхода из ЕС».¹³ Во время переговоров с новым премьер-министром Великобритании Терезой Мэй 21 июля 2016 г. Олланд снова подчеркнул, что в интересах всех стран начать процедуру выхода Великобритании как можно скорее. Что касается будущих отношений ЕС и Великобритании, то, по его мнению, последняя должна сохранить свободу передвижения через свои границы, если хочет получить полноценный доступ на европейский рынок после выхода из ЕС. Олланд и Мэй заявили, что франко-британское соглашение, регулирующее пограничный режим между двумя странами, должно остаться в силе и после выхода Великобритании из Евросоюза. При этом Мэй подчеркнула, что ее страна остается «большим союзником и другом Франции».¹⁴

Несмотря на рост евроскептицизма, французы не готовы отказаться от преимуществ, особенно в сфере экономики, которые им обеспечивает членство в ЕС. В мае 2015 г. Французский институт общественного мнения («Institut français d'opinion publique») провел опрос, с целью выяснить, как изменилось по сравнению с 2005 г. отношение французов к возможному принятию европейской конституции. Оказалось, что теперь «против» проголосовало бы не 55%, а 62% граждан Франции. Вместе с тем, этот опрос показал, что существует и другое мнение, которое можно рассматривать как противоположное и даже парадоксальное, но которое, по сути, отражает реальное положение дел. Так, например, те же 62% опрошенных считают, что принадлежность их страны к ЕС - явление положительное, 71% опрошенных считают, что зона евро – это «хорошо», и выходить из нее не следует.¹⁵

Очевидно, что за все время существования европейского интеграционного объединения во французской политической среде происходило медленное сближение позиций по вопросу о модели его дальнейшего развития (речь, естественно, не идет о позиции Национального фронта). Однако и сторонники межправительственной конфедерации, и сторонники наднациональной федерации признавали, что выбору будущей модели ЕС должен предшествовать процесс взаимного узнавания и выравнивания во всех областях общественной жизни стран-членов Европейского Союза. При этом, несмотря на рост евроскептицизма, среди французов немало еврооптимистов, которые считают, что в настоящее время

¹² ЕС и Британия. Просьба остаться. [Электронный ресурс] // URL: <http://europa.com/europe/eu/6458-es-i-britaniya-prosba-ostatsya> (дата обращения: 17.11.2016).

¹³ Олланд: сроки выхода Великобритании из ЕС могут быть ускорены. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3408910> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁴ Олланд: Париж готов дать Лондону время на подготовку выхода из ЕС. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3476052> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁵ Сарников Н. Будущее Европы в глазах французского общественного мнения. [Электронный ресурс] // URL: <http://ru.rf.fr/frantsiya/20150529-budushchee-evropy-v-glazakh-frantsuzskogo-obshchestvennogo-mneniya> (дата обращения: 04.10.2015).

единая Европа переживает очередной кризис, которых она немало повидала за время своего существования и из которого сможет выйти с наименьшими потерями. Однако, события последнего времени и, особенно выход из Евросоюза Великобритании свидетельствуют о том, что сейчас ЕС стоит перед проблемами, с которыми он ранее не сталкивался. И от того, какой путь будет избран, зависит его будущее.

Проблемы миграции

Одной из важнейших проблем Евросоюза стал миграционный кризис, вызванный перемещением огромных масс людей, бегущих от войн и нищеты и стремящихся найти в нём пристанище. Миграционная волна, захлестнувшая Европу в 2015-2016 гг. обострила противоречия между членами ЕС, некоторые из которых в нарушение Шенгенского соглашения стали закрывать свои границы, а также выступать против квот по распределению беженцев.

Французский опыт общения с выходцами из других стран имеет многолетнюю историю. Миграция в метрополию из ее колоний началась еще в XIX в. Особенно ощутимой она стала после Второй мировой войны. Миграция помогла французам решать демографическую проблему, компенсировав естественную убыль населения. Сегодня во Франции насчитывается более 7 млн мигрантов, что составляет более 10% всего населения. Трудовая миграция обеспечила Франции серьезный экономический подъем в конце 50-х и в 60-х гг. прошлого века.

Однако наряду с этим, миграция повлекла за собой и целый ряд отрицательных последствий. В первую очередь, - это рост преступности, а также сложности цивилизационного взаимодействия, поскольку мигранты живут во Франции замкнутыми общинами, обычаи которых часто противоречат основополагающим принципам западного общества, а бедность и более высокий уровень безработицы среди мигрантов по сравнению с коренными французами (особенно это касается молодежи) порождали враждебность к принявшему их обществу, способствовали распространению в их среде преступности и наркомании. Сегодня становится ясно, что наплыв во Францию огромных масс мигрантов, представляющих в большинстве своем иную цивилизацию, серьезно подрывает идею мультикультурализма, которую до недавних пор пропагандировали французские власти.

Принципы отношения Франции к проблемам иммиграции отражены во внутреннем законодательстве, имеющем давнюю историю. В последнее десятилетие изменилась стратегия французских властей в отношении трудовой иммиграции. Преимущество стало отдаваться высококвалифицированным специалистам. Вид на жительство выдавался только с разрешения мэра коммуны, который должен подтвердить наличие у соискателя жилья и места работы. Кроме того, потенциальный работодатель должен засвидетельствовать, что на рабочее место, предоставляемое иммигранту, нет претендента-француза. В начале 2000-х гг. был принят ряд законов, которые предусматривали сокращение семейной миграции, ужесточение практики предоставления убежища, борьбу с нелегальной миграцией и решение проблем с иммигрантскими «анклавами». В целом французские власти до последнего времени держали ситуацию в стране с иммигрантами под контролем, а требования, предъявляемые к ним во Франции были менее жесткими, чем в других европейских странах. Нынешняя волна миграции в Европу серьезно не задела Францию. Одна из главных причин этого – социальные условия в ней менее благоприятные, чем в других странах ЕС. Сейчас по предварительным подсчетам в стране насчитывается несколько десятков тысяч мигрантов новой волны.

Совместно с Германией Франция разработала новый план по приему мигрантов, который предусматривал установление квот для их распределения между странами-членами ЕС. Олланд выступил против политики возведения препятствующих миграции «стен» внутри Европы. В своей речи в Европарламенте 7 октября 2015 г. Олланд заявил, что отказ от Шенгенских соглашений, к чему начали призывать многие европейские политики, был бы «трагической ошибкой». Напротив, подчеркнул он, их нужно развивать и укреплять, в частности, путем создания единой пограничной службы ЕС в виде корпуса сухопутных и прибрежных пограничников. По его мнению, требуется осуществление полноценной политики предоставления убежища, а также оказания эффективного содействия странам ЕС, находящимся на границах Союза. Кроме того Олланд считает, что в проблемах с беженцами Евросоюзу должны помочь США и Канада.

Еще раньше, выступая на саммите ЕС в Брюсселе 24 сентября 2015 г., Олланд обещал выделить из национального бюджета 100 млн евро на помощь потенциальным беженцам, находящимся вне Европы. Он объявил о том, что Франция готова принять в течение двух лет 30 тыс. беженцев. Правительство призвало муниципальные власти принять в каждом городе новых мигрантов, пообещав выделить на каждую принятую семью по 1000 евро господдержки. Речь шла о беженцах, которых предполагалось отправить обратно в свои страны, а не об экономических иммигрантах.

В целом, французы до сих пор относились к иммигрантам вполне доброжелательно. В начале сентября 2015 г. в нескольких городах Франции прошли митинги солидарности с сирийскими беженцами. Вместе с тем, Комитет против ксенофобии во Франции (CCIF) в своем годовом отчете за 2015 г. констатировал стремительный рост количества антимусульманских инцидентов. В 2015 г. в стране было зафиксировано 468 таких инцидентов по сравнению с 298 в 2014 г. и 188 в 2012 г. Вдвое выросло число агрессивных актов против мечетей по сравнению с 2014 г. Социологический «индекс терпимости» уменьшается уже четвертый год подряд. На вопрос «Не слишком ли много во Франции мигрантов?» положительно ответили 74% французов. Президент Национальной консультативной ассамблеи по правам человека (CNCDH) Кристин Лазер прямо заявила, что уже наблюдаются скрытые формы расизма, который все больше не ограничен лишь экстремистскими группами общества, и что теперь «расизм проникает во все слои общества», а «нетерпимость к другим культурам перестает быть уделом маргиналов».¹⁶ Растет число французов, которые считают, что мигранты угрожают их рабочим местам. Сейчас их насчитывается уже 50%.¹⁷ О том, какие настроения начинают набирать силу во французском обществе, свидетельствует интервью мэра марсельского района Стефана Равье, который заявил, что наплыв мигрантов столь высок, что страна не в силах их интегрировать. «Если мы не остановим мигрантов, Францию ожидает судьба Косово»,¹⁸ - сказал он.

Для правительства социалистов миграция представляет серьезную проблему, поскольку она волнует французов сейчас сильнее (34%), чем состояние экономики (30%). Отказ Франции от приема беженцев спровоцировал бы серьезные разногласия как с Германией, так и внутри самой соцпартии. Тем не менее, социалисты выступают с достаточно недвусмысленными заявлениями на эту тему.

¹⁶Князев А. Олланд ведет Францию к катастрофе. [Электронный ресурс] // URL: <https://cont.ws/post/201151> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁷Европейцы боятся за свои рабочие места из-за мигрантов. [Электронный ресурс] // РИА Новости. Украина. URL: http://rian.com.ua/world_news/20160712/1013034422.html (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁸Мэр марсельского района Стефан Равье: Если мы не остановим мигрантов – Франции конец. [Электронный ресурс] // URL: <http://nstarikov.ru/club/69077> (дата обращения: 17.11.2016).

Л.Фабиус открыто признал, что ЕС не может сохранить открытыми двери для приема всех желающих, т.к. в этом случае их поток станет неконтролируемым, это приведет к хаосу, распаду европейской системы и радикализации в обществе.

Французские власти прекрасно понимают опасность для Европы, возникшую в связи с масштабами миграции. Выступая на встрече с французскими и зарубежными дипломатами 21 января 2016 г. Олланд сказал, что будущее Европы зависит от того, каким образом и в какие сроки будет решен миграционный кризис. Миграционную политику французские власти стремятся координировать с руководством Германии. 8 февраля 2016 г. Олланд и Меркель встретились в Страсбурге для обсуждения острых международных проблем, в том числе проблем миграции. Предвидя новую волну беженцев весной этого года, они договорились о приоритетном значении принятого ранее плана Еврокомиссии. План предусматривал помощь Греции по приграничному контролю и комплекс мер по борьбе с нелегальными перевозчиками мигрантов. Лидеры обеих стран поддержали решение ЕС выделить финансовую помощь Турции и Греции для сокращения потока беженцев в Европу.

Наибольшую выгоду от создавшейся обстановки извлекает партия «Национальный фронт», позицию которого в отношении мигрантов разделяет растущее число французов. Марин Ле Пен заявила, что иммиграция во Франции вышла из-под контроля, а власть в стране подорвана серией кризисов, с которыми она не в силах справиться. Она считает, что массовый приток беженцев в Европу подобен нашествию варваров и потребовала отменить социальную помощь мигрантам.

Партия «Республиканцы» занимает в этом вопросе гораздо более умеренную позицию. Однако открыто поддерживать неограниченный прием мигрантов «Республиканцы» тоже не могут, так как две трети их электората выступает против этого. С одной стороны, Саркози выступает против квотирования беженцев по странам и за заключение нового «Шенгена-2», но одновременно предлагает ввести новый статус временного мигранта – «беженца войны», позволяющий узаконить размещение переселенцев во Франции. Он предложил также выработать миграционную политику и добиться гармонизации социальных выплат мигрантам, претендующим на получение убежища, чтобы не допустить «социального туризма пока не заработает «Шенген-2».¹⁹ В то же время соратники Саркози Ф.Фийон и А.Жюппе сочувствуют политике «открытых дверей».

Французские эксперты считают, что проблема беженцев является серьезной проблемой для Олланда, рейтинг которого сейчас крайне низок. Если бы выборы прошли сегодня, Олланд занял бы только третье место после Саркози и Марин Ле Пен и не вышел бы даже во второй тур.

Миграционный кризис дает определённые шансы на победу на будущих выборах «Национальному фронту», тем более, что партии центра ослаблены внутренней борьбой. Он усиливает размежевание внутри крупнейших политических движений левого и правого блоков во Франции, что может использовать в своих интересах «Национальный фронт».

Серия кровавых терактов в Париже, осуществленная ИГИЛв 2015 и 2016 гг., которые унесли жизни почти 250 человек, усилили негативные настроения во французском обществе в отношении мигрантов. Подогревают эти настроения и постоянные беспорядки, которые мигранты устраивают в лагере близ города Кале,

¹⁹ Франция спорит о путях решения проблемы мигрантов. [Электронный ресурс] // URL: <http://nvspb.ru/tops/franciya-sporit-o-putyahhh-resheniya-problemy-migrantov-58803> (дата обращения: 17.11.2016).

организованном французскими властями для тех из них, кто пытается переправиться в Великобританию. В конце января 2016 г. глава французского региона Нор-Па-де-Кале К.Бертран даже призвал правительство ввести войска в этот город, поскольку полиция уже не была способна справиться с мигрантами. Несмотря на жесткое антитеррористическое законодательство и серьезный опыт борьбы с терроризмом, французским службам безопасности, к сожалению, не всегда удается предотвратить теракты, организуемым экстремистами, проникающими во Францию с потоком мигрантов.

Европеизм и атлантизм во внешней политике Франции

Кризисные явления, затронувшие Европу, заставляют европейских политиков сосредоточивать внимание в первую очередь на решении проблем, связанных с их преодолением. Европеизм как стратегия регионального сотрудничества становится все более значимой составляющей во внешней политике Франции. При решении стоящих перед Евросоюзом проблем особенно важным считается сотрудничество двух крупнейших европейских континентальных держав – Франции и Германии. И если в начале 2000-х годов между ними возникали серьезные разногласия, особенно по поводу выхода из финансово-экономического кризиса, то сейчас их объединяют проблемы будущего Евросоюза и проблемы миграции. К этому тандему присоединилась сегодня и Италия, возглавляемая молодым и энергичным премьер-министром Ренци.

Однако решение задач, которые ставит перед собой этот триумвират, осложняются позицией, которую занимают страны Восточной Европы – члены НАТО и Евросоюза. Эти страны не готовы безоговорочно принимать франко-германское лидерство. При обсуждении многих проблем «новые» члены ЕС нередко выступали против «старых», занимая при этом более «проамериканские» позиции. Особенно выделяется в этом отношении Польша, претендующая на особую роль в ЕС. Показательно, что собравшийся после объявления итогов референдума о выходе Великобритании из Евросоюза триумвират для обсуждения дальнейшей стратегии ЕС даже не пригласил на эту встречу председателя Евросовета Дональда Туска.

Одним из главных векторов европейской политики Франции было ее участие в создании военной составляющей Европейского Союза. Несмотря на все усилия, предпринятые европейцами, создание ее продвигалось с трудом. По существу, военная опора Евросоюза оставалась ничтожной, особенно с учётом его экономического потенциала. Одной из причин этого было то, что НАТО и ЕС не смогли эффективно разграничить функции альянса и военной группировки Евросоюза, поскольку американцы не желали выпускать из рук столь мощный рычаг воздействия на Европу.

В последние годы проблема создания автономной европейской армии несколько отошла на задний план. Однако вопрос о «европейской армии» вновь возник в связи с событиями на Украине, стимулировавшими дискуссии об обеспечении европейской безопасности в новой ситуации. В отличие от Германии, одоблившей эту идею, и Великобритании, категорически ее отвергнувшей, Франция занимает в отношении нее осторожную позицию. Министр обороны Жан-Ив Ле Дриан заявил, что создание «европейской армии – дело «очень отдаленной перспективы».²⁰ Тем не менее, уже 30 марта 2015 г. в Потсдаме состоялась встреча глав министерств обороны стран «Веймарского треугольника»,

²⁰ Министр обороны Франции: единая европейская армия – вопрос очень отдаленной перспективы. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1822065> (дата обращения: 17.11.2016).

на которой обсуждались вызовы, стоящие перед Европой, - в первую очередь конфликты на Украине и в арабских странах, осуществление единой политики в сфере обороны и создание боеспособных европейских сил. Представители трех стран договорились при необходимости направлять в проблемные регионы мобильные воинские подразделения. Министрами было сделано заявление о том, что Германия, Франция и Польша намерены стать движущей силой для Общей политики безопасности и обороны Евросоюза.²¹ После референдуме о выходе Великобритании из Евросоюза вопрос о создании «европейской армии» вновь появился в повестке дня ЕС.

Весьма вероятно, что реализация идеи «европейской армии» столкнется с теми же проблемами, что и прежде, при попытках распределения ролей между НАТО и Евросоюзом: отсутствием в ЕС политической воли и желанием брать на себя дополнительные расходы. Та же Франция, в целом поддерживающая идею создания независимой системы обороны на базе военного потенциала стран-членов ЕС, не готова отказаться от защиты, которую США предоставляют своим европейским партнерам в виде Организации Североатлантического договора, тем более, когда речь может идти о масштабных конфликтах в самой Европе или у ее границ.

Отношения со своим главным атлантическим партнером представляют для Франции сегодня серьезную проблему. Уход с поста президента Франции такого явно проамериканского политика как Сакози обеспокоил Вашингтон. Но Олланд поспешил успокоить американцев, заверив их в том, что он не собирается разрушать «атлантическую солидарность». Тем не менее, уже в начале своего президентства Олланд, выступил с заявлениями о том, что возвращение Франции в НАТО не принесло пока желаемых результатов, а проблему ЕвроПРО необходимо еще раз обсудить, чтобы понять, каковы будут ее последствия для французской системы сдерживания.

Сегодня Париж демонстрирует солидарность с Вашингтоном по многим международным проблемам, начиная с Сирии и кончая Украиной. О том, что американцы высоко оценивают лояльность Франции, свидетельствует приглашение Олланду посетить с государственным визитом США (февраль 2014г.), чего в течение 18 лет до этого не удавалось ни один французский президент. В ходе визита стороны заявили о полном согласии в оценке кризисных ситуаций в мире и необходимости еще более тесного партнерства для их преодоления. Оценивая результаты этого визита, Олланд отметил, что отношения между двумя странами достигли «исключительного уровня близости и доверия», поскольку стороны разделяют «общечеловеческие ценности» свободы, демократии и уважения к закону.²²

События на Украине продемонстрировали высокую степень единства стран Запада в их оценке. Так, Франция отказалась признать итоги референдума в Крыму, объявив их не имеющими законной силы, а последующее присоединение его к России нарушением норм международного права. Правда, в такой позиции намечаются довольно ощутимые подвижки. Уже в июле 2015 г. французская делегация в составе депутатов Национального собрания и Сената Франции посетила Крым, чтобы на месте ознакомиться с ситуацией. Член делегации, представляющий оппозиционную партию «Республиканцы» Тьерри Мариани,

²¹DW: Германия, Франция и Польша договорились укреплять оборону ЕС. [Электронный ресурс] // URL: <http://gordonua.com/news/politics/DW-Germaniya-Franciya-i-Polsha-dogovorilis-ukreplyat-oboronu-ES-73716/html> (дата обращения: 17.11.2016).

²² Президент Франции прибыл в США с официальным визитом. [Электронный ресурс] // Радио «Свобода». URL: <http://www.svoboda.org/a/us-france/25259602.html> (дата обращения: 17.11.2016).

который является членом парламентской комиссии по иностранным делам, заявил по завершении этого визита, что необходимо развивать двустороннее сотрудничество между Францией и Россией и выразил надежду, что это не последний визит французских депутатов в Крым. Официальные французские власти отреагировали на этот визит резко негативно. Однако лидер партии «Республиканцы» Саркози его одобрил и даже не исключил возможности самому совершить такую поездку. В июле 2016 г. делегация французских парламентариев уже в другом составе вновь посетила Крым.

В ряде случаев США оказывают на Францию беспрецедентное давление, как это было, например, в вопросе о поставке России вертолетоносцев «Мистраль». На протяжении 2014 г. эта тема постоянно обсуждалась на франко-американских встречах разного уровня, в том числе между госсекретарем США Дж. Керри и министром иностранных дел Франции Л. Фабиусом, а также министрами обороны обеих стран. Результат известен: Франция отказалась от поставки «Мистралей», договорившись с Россией о возмещении нанесенного ей ущерба. Иногда США попросту игнорируют позицию Франции. Примером этому может служить неожиданная инициатива Олланда вскоре после серии кровавых терактов в Париже в ноябре 2015 г., когда погибло 130 человек. Стремясь способствовать созданию единого фронта стран против ИГИЛ, Олланд прилетел в США с предложением объединить усилия всех стран, включая Россию, в борьбе с терроризмом. Однако по итогам переговоров Обама и Олланд заявили, что о создании новой международной антитеррористической коалиции взамен существующей и возглавляемой США речь не идет. Кроме того, они подчеркнули, что одним из главных условий урегулирования ситуации в Сирии остается «политический переход», то есть смена режима Б. Асада в Дамаске.²³

Представляется ошибочным считать, что между Парижем и Вашингтоном не существует противоречий. За фасадом франко-американского «сердечного согласия» кроются серьезные расхождения. Это касается, в том числе, и франко-американских торгово-экономических отношений. Настоящий скандал разразился между Францией и США в июне 2014 г. в связи с новыми данными о прослушивании американским Агентством национальной безопасности трех французских президентов – Жака Ширака, Николя Саркози и Франсуа Олланда (первый такой скандал произошел в 2013 г.). В министерство иностранных дел Франции была вызвана американский посол Джейн Хартли, которой было официально заявлено, что французское правительство считает подобную деятельность «совершенно недопустимой».²⁴ В довольно резких выражениях оценил создавшуюся ситуацию и премьер-министр Франции М. Вальс, назвав происшедший инцидент «недопустимой и ненормальной практикой со стороны дружественной... страны», потребовав «выработать код общего поведения для союзников».²⁵ Однако французские власти не были настроены обострять отношения с американским партнером, несмотря на всю скандальность ситуации, и дали понять, что кризиса в отношениях Франции и США не будет. Вся эта история достаточно наглядно демонстрирует характер франко-американских отношений.

²³ «От Соединенных Штатов Олланд ожидал большего»: СМИ о переговорах лидеров США и Франции. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2470002> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁴ WikiLeaks: АНБ прослушивало переговоры трех президентов Франции. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2066141> (дата обращения: 06.06.2014).

²⁵ Париж отрицает кризис в отношениях с США из-за скандала с прослушкой. [Электронный ресурс] // URL: www.ntv.ru/novosti/1430816/ (дата обращения: 06.06.2015).

В контексте этих отношений наибольшие противоречия между странами возникали в рамках НАТО. Призванный обеспечивать безопасность своих членов Альянс фактически превратился в мощный инструмент влияния США на своих европейских союзников, что вызывало активный протест со стороны Франции. В результате с 1966 по 2009 гг. страна находилась вне военных структур НАТО. Возвращая страну к полномасштабному сотрудничеству с Альянсом, Саркози обосновывал этот шаг следующими причинами: стремлением Франции более активно участвовать в его деятельности и реформировании в период, когда в мире происходят серьезные изменения, стремлением «европеизировать» его, обеспечив большее влияние в нем европейских стран и, наконец, стремлением продвинуть затормозившийся процесс создания европейской военной группировки, достигнув реального разграничения между функциями НАТО и Европейской политикой безопасности и обороны.

Положение Франции в НАТО всегда отличалось от статуса других ее членов. После возвращения ее в военные структуры Альянса она сохранила за собой определенную независимость в военной сфере. Это было обусловлено тем, что Франция является ядерной державой, а также обладает достаточно мощной армией, оснащенной передовой военной техникой и обладающей боевым опытом. Правда, по мнению военных экспертов, она не способна решать стратегические задачи, и может принимать участие лишь в военных операциях ограниченного масштаба. В целом, Франция занимает довольно скромное место в общей консолидированной мощи НАТО. Особенно это касается сухопутных сил альянса, доля французских вооруженных сил в которых составляет всего 7%. Однако, доля ее ВВС значительно больше – 20%.

Париж явно раздражает сложившаяся в НАТО ситуация, при которой практически все решения определяются, прежде всего, американскими интересами. Иногда это недовольство становится достоянием широкой общественности. Так, на заседании Комитета по обороне и вооружению Национального собрания Франции 25 марта 2015 г. руководитель французской разведки генерал Кристофер Гомар заявил: «Реальная трудность в отношениях с НАТО состоит в том, что американская разведка имеет решающее значение в альянсе, в то время как с французскими разведслужбами считаются лишь постольку-поскольку». Речь шла о том, что по сведениям американской разведки российские войска якобы собирались вторгнуться на Украину, в то время как у французской разведки таких данных не было. Но в этом вопросе, как всегда, руководство НАТО к неудовольствию французов встало на точку зрения американцев.²⁶ А бывший депутат Национального собрания Франции и Европарламента Филипп де Вилье прямо заявил в интервью газете «LeFigaro», что Европа действует сейчас не от своего имени, а в интересах Соединенных Штатов. «Я обвиняю Америку в том, что она стремится к войне повсюду в мире, потому что видит в этом единственный способ решить проблемы своего чудовищного долга»,²⁷ - заявил он.

Часто высказывая свое несогласие с проводимой НАТО политикой, Франция занимала особую позицию по целому ряду вопросов. Однако в подавляющем большинстве случаев голос ее не был услышан, поскольку она сама ограничивалась лишь не имеющими дальнейших последствий заявлениями, либо меняла мнение в результате двусторонних консультаций, которые эффективно

²⁶ Французский генерал посетовал на доминирование разведки США в НАТО. [Электронный ресурс] // URL: <http://top.rbc.ru/politics/11/04/2015/5528f7ec9a79477fe827eeff> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁷ Французский политик: Европа не может обойтись без России. [Электронный ресурс] // Око планеты. URL: <http://oko-planet.su/politik/newsday/252658-francuzskiy-politik-evropa-ne-mozhet-oboytis-bez-rossii.html> (дата обращения: 17.11.2016).

используются Вашингтоном для достижения консенсуса. В частности, Франция настаивала на том, чтобы учитывать интересы России в вопросе о ЕвроПРО. Очень сдержанно Париж относится и к проблеме расширения альянса, считая, что прием в его члены стран Восточной Европы может нанести большой ущерб интересам Евросоюза. И хотя французское руководство не раз заявляло, что вступление в альянс новых стран – это расширение семьи демократических государств, а значит – увеличение мировой зоны стабильности и безопасного развития, однако географическое расширение НАТО Франция считает ситуацией дополнительного риска, полагая, что при решении вопроса о принятии новых членов следует избежать размывания целей и распыления средств НАТО, а также учитывать интересы других держав.

В вопросе о принятии в члены НАТО Украины и Грузии Франция и другие европейские члены альянса оказали открытое сопротивление американскому нажиму. Это был, самый яркий пример столкновения американских и европейских интересов в рамках альянса. На саммите НАТО в Бухаресте в 2008 г. Германия и Франция, поддерживаемые рядом европейских членов блока, выступили категорически против передачи Украине и Грузии Плана действий по членству в НАТО (ПДЧ). Такую позицию Париж занимает до сих пор, высказываясь не только против принятия в НАТО Украины и Грузии, но и Молдавии.

События, происходящие на Украине с конца 2013 г., только укрепили французские власти в этой позиции. В марте 2015 г. во время переговоров с генсеком НАТО Столтенбергом Олланд высказался за временное прекращение расширения альянса. Несмотря на это, НАТО запустила процесс приема в ее члены Черногории. Французские военные считают, что интеграция этой страны в структуры НАТО не гарантирует ни военной, ни политической выгоды ни самой Черногории, ни Альянсу. Явно неодобрительно относится Франция к стремлению США распространить деятельность НАТО за пределы европейского региона, не без основания считая, что это больше отвечает американским интересам, чем европейским. Олланд считает, что альянс не должен поддерживать инициативу президента Польши Анджея Дуды, который выступил за увеличение контингента военных сил НАТО, в том числе и за размещение ядерного оружия, на территории стран Восточной Европы. Олланд заявил, что членам альянса не стоит следовать логике войны, а пользоваться исключительно обычными механизмами и правилами НАТО. На саммите НАТО, состоявшемся в начале июля 2016 г. в Варшаве, Олланд подчеркнул, что для Франции «Россия не является ни противником, ни угрозой».²⁸ Среди членов НАТО Франция занимает более конструктивную позицию в отношении России, стремясь играть роль посредника в отношениях между Москвой и Альянсом. В «Белой книге 2013 г.» подчеркивается, что сотрудничество с Россией необходимо для обеспечения безопасности в Европе.

Следует вспомнить, что взаимоотношения Франция-НАТО никогда не были простыми. Их история свидетельствует о том, что Франция постоянно стремилась обеспечить себе особое место в альянсе и возможность активно влиять на выработку решений и военную стратегию. Длительное отсутствие страны в военной организации НАТО не означало полного разрыва страны с альянсом. К тому же, примеру Франции не последовал ни один член НАТО. После возвращения страны в альянс влияние европейцев и, в частности Франции, в нем отнюдь не увеличилось, хотя в структурах НАТО они получили больше должностей. Перевес

²⁸ Франция: Россия не угроза, а партнер. [Электронный ресурс] // URL: www.pravda.ru/news/world/europe/european/08-07-2016/1306168-sammit-0/ (дата обращения: 17.11.2016).

влияния США не только сохранился, но и усилился после вступления в Альянс стран Восточной Европы, которыеполнили число атлантистов, а не европейцев.

Кризис на Украине, обострение ситуации на Ближнем Востоке и активизация внешней политики России оцениваются руководством НАТО как увеличивающие угрозу для стран Запада и были использованы им для укрепления союзнической дисциплины. В результате, возможность отстоять собственную позицию по актуальным проблемам для членов НАТО уменьшилась. Об этом, среди прочего, свидетельствует позиция Франции, присоединившейся к остальным членам альянса в оценке провокационного по отношению к России поведения Турции.

Предметом серьезных разногласий между европейцами и американцами стало соглашение о создании зоны свободной торговли между США и Европой, именуемое соглашением о Трансатлантическом торгово-инвестиционном партнерстве (ТТИР), переговоры о заключении которого ведутся уже в течение нескольких лет. По мнению многих экспертов, это соглашение, которое называют «экономическим НАТО», в нынешнем виде может нанести серьезный ущерб экономике Европы.

На первый взгляд, европейские потребители только выиграли бы от создания зоны свободной торговли и устранения множества ограничений на движение товаров и услуг, существующих в настоящий момент. Это позволило бы европейским компаниям выйти на американский рынок, отличающийся неприступностью. Однако в соглашении о ТТИР Вашингтон явно намерен закрепить приоритет рынка перед государственным регулированием. В соответствии с предварительными планами США предлагают создать отдельную судебную систему исключительно для корпораций, тем самым предоставив им привилегированный правовой статус. В этих судах компании смогут подавать иски против правительств. Если будет сочтено, что законы угрожают получению ожидаемой ими прибыли, корпорации смогут оспаривать национальные законы и требовать компенсаций. В результате такая система урегулирования споров между инвестором и государством способна ослабить роль государств по защите от колебаний рынка их системы здравоохранения и социальной защиты, окружающей среды и трудовых прав.

Во Франции внимательно следят за ходом переговоров по этому соглашению, справедливо опасаясь, что США могут навязать Европе ряд условий, которые ослабят её экономические позиции. Именно поэтому переговоры о ТТИР идут сложно, и подписание соглашения постоянно откладывается. Франция вместе с другими членами «Большой семёрки» 5 июня 2015 г. подписала совместное заявление, в котором говорится о необходимости ускорения переговоров по ТТИР. Однако многие в стране выступают против данного соглашения. Весной 2015 г. митинги и демонстрации стали собирать во Франции тысячи людей. Митинги состоялись в Лилле и Безансоне, где демонстранты шли под лозунгами: «ТТИР – это не соглашение, а государственный переворот» и «Отстоим наш суверенитет».²⁹ Против этого соглашения выступает ряд крупных политических деятелей Франции. Бывший премьер-министр Франции Франсуа Фийон прямо заявил, что он решительно против его подписания «в том виде, в котором оно сейчас находится».³⁰ Противники соглашения считают, что оно отражает прежде всего интересы транснациональных компаний, которые борются за снижение контроля и ослабление мер регулирования в Европе. Л. Фабиус, заявил, что Европа даст свое

²⁹ Чувачкин О. Соединенные штаты нашли способ продлить себе жизнь. [Электронный ресурс] // URL: <http://vegchel.ru/index.php?newsid=7001> (дата обращения: 28.08.2015).

³⁰ Европейцы отказываются идти а поход против России. [Электронный ресурс] // URL: <http://vz.ru/politics/2015/6/11/750230/html> (дата обращения: 29.06.2015).

согласие на его подписание только, если оно будет приносить ей выгоду. Отметив, что идея развивать транснациональную торговлю в принципе позитивна, он высказал мнение, что обсуждаемое соглашение в его нынешнем виде не учитывает в полной мере интересы европейцев, и нуждается в дальнейшем обсуждении, чтобы урегулировать ряд ключевых вопросов. Фабиус уточнил, что европейские рынки открыты сейчас для американцев на 80-90%, а американские для европейцев – на 20%. Он отметил также, что Европа «не согласится на создание неправительственных экстерриториальных арбитражных судов, на которых настаивают американцы и которые позволили бы крупным концернам напрямую судиться с государствами».³¹

Из-за названных разногласий дата подписания соглашения была перенесена на 2016 г. Однако в конце мая 2016 г., выступая на конференции Левых сил, президент Олланд заявил, что Франция никогда не примет ущерба ее сельскому хозяйству и культуре в обмен на более широкий доступ к рынкам США. «Именно поэтому на данном этапе Франция говорит – нет», - сказал он. Такую же точку зрения высказал и министр торговли Франции Матиас Фекль, который заявил в выступлении на радио «Европа-1», что переговоры по ТТИР «полностью заблокированы» и что их полное прекращение «является наиболее вероятным вариантом». Он добавил, что Франция «не может подписать его в нынешнем виде».³² В конце июня 2016 г. премьер-министр М.Вальс заявил, что заключение соглашения по трансатлантическому торгово-инвестиционному партнерству между Евросоюзом и США «невозможно», поскольку оно не учитывает интересы ЕС. В результате, к очередному раунду переговоров из 27 статей соглашения не была согласована ни одна, и переговоры фактически зашли в тупик. Выступая на очередной конференции послов в МИД Франции 30 августа 2016 г., Олланд заявил, что Франция выходит из процесса переговоров по ТТИР, считая, что неконструктивная позиция США делает их бесперспективными.

В последнее время европейцы начинают четче осознавать, что никто кроме них самих решать проблемы Европы и защищать ее интересы не станет. В Париже это, видимо, стали понимать раньше других. Активность, которую проявляет сейчас Париж, свидетельствует о том, что, несмотря на серьезное ослабление своих позиций в мире, Франция в определенной мере сохраняет принципы голлизма – претензии на особую роль и относительную независимость в международных делах. Вместе с тем, обособленность Великобритании и ослабление экономических позиций Франции сделали Германию доминирующей силой в ЕС. По таким вопросам, как кризис еврозоны, проблемы мигрантов или Украинский кризис, именно Германия определяла позицию ЕС, что вызывает серьезную обеспокоенность властей Франции. Однако, судя по всему, сама Германия не заинтересована сейчас в демонстрации роста своего влияния в Евросоюзе, чтобы не разрушить сплоченность его членов в противостоянии возникшим на Европейском континенте вызовам. Именно от этого зависит сейчас, сможет ли Европейский Союз успешно преодолеть эту трудную часть своего исторического пути.

Роль европейских выборов в политической жизни Франции

Во Франции 24 мая 2014 г. состоялись восьмые по счёту выборы в Европарламент (ЕП). Поскольку на Францию приходится весомая доля мест в этом органе (74 человека из 751), французские депутаты оказывают немалое влияние на

³¹ Фабиус: Торговое соглашение с США не учитывает интересы Европы. [Электронный ресурс] // РИА Новости. URL: <http://ria.ru/world/20150611/1069402197/> (дата обращения: 20.06.2015).

³² Франция угрожает похоронить договор ТТИР. [Электронный ресурс] // URL: <https://aftershock.news/?q=node395064> (дата обращения: 29.05.2016).

принятие решений в ЕП. В политической жизни Франции эти выборы занимают промежуточное место между общенациональными (президентские, парламентские) и муниципальными.

Для выборов французских депутатов в ЕП характерен ряд особенностей. Во-первых, они проходят по пропорциональной, а не мажоритарной системе, что непривычно для Франции. Во-вторых, для этих выборов, сравнительно косвенно влияющих на Францию, характерна довольно низкая явка. Выборы-2014 не только подтвердили эту тенденцию, но и продемонстрировали рекордно низкий показатель: 42,43%.³³ В-третьих, пропорциональное распределение голосов и ярко выраженный абсентеизм дают шанс заявить о себе малым партиям, которым сложно рассчитывать на успехи в парламентской кампании, не говоря уже о президентской. Наконец, выборы в ЕП, проходящие примерно в середине президентского срока, являются барометром популярности действующей власти. Они позволяют отслеживать динамику развития тех или иных сил, которые продвигают свои идеи на наднациональном уровне - в рамках европейских партий Европарламента.

Традиционно успешными на выборах в ЕП были представители правых партий. Триумфальное возвращение социалистов к власти в 2012 г. не изменило эту тенденцию. Европейские выборы-2014 социалисты снова проиграли – но уже не правоцентристам, а ультраправому «Национальному фронту», для которого эта победа стала первой на таком уровне и одной из важнейших в истории партии. Получив 24 места из 74 (квота в ЕП для Франции), НФ продолжил своё утверждение в качестве третьей силы страны. Весьма точно описал ситуацию основатель НФ Ж.-М. Ле Пен, оглашая результаты выборов: «Это землетрясение».³⁴

Второе место занял СНД (20 мест), социалисты и их союзники – левые радикалы – сумели провести в ЕП лишь 13 депутатов. Комментируя ситуацию, в Елисейском дворце заявили, что из этого «важного события... должны быть извлечены уроки».³⁵ В ЕП также прошли праволиберальные центристы из Демократического движения (Модем) – 7 мест, «Зелёные» - 6 и оппозиционный Левый фронт и союзные ему силы – 4. В целом, произошло серьёзное поправление французского представительства в ЕП: если в 2009 г. левые силы делегировали в ЕП 33 депутатов, а правые – 39 (включая трёх ультраправых), то в 2014 г. число левых парламентариев уменьшилось до 23 (менее трети мест),³⁶ тогда как численность правых выросла до 53 (включая 24 ультраправых). Более того, Франция стала первой страной по числу депутатов ультраправого толка, представленных в Европарламенте, опередив Данию, Великобританию, Австрию, Венгрию, Финляндию и Грецию.³⁷

³³ Élections européennes. [Электронный ресурс] // France Politique. URL: <http://www.france-politique.fr/elections-europeennes.htm> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁴ Européennes: le FN triomphe, l'UMP divisée et le PS largué. [Электронный ресурс] // BFMTV. URL: <http://www.bfmtv.com/politique/europeennes-fn-donne-vainqueur-lump-sauve-meubles-ps-largue-781151.html> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁵ Ibid.

³⁶ Les résultats des élections européennes - Les conséquences politiques des élections européennes en France. [Электронный ресурс] // Franceculture. URL: <http://www.franceculture.fr/emissions/lesprit-public/les-resultats-des-elections-europeennes-les-consequences-politiques-des> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁷ Européennes 2014: revivez les moments forts de la soirée, le tsunami FN, la déception de l'UMP, la déroute du PS. [Электронный ресурс] // Atlantico. URL: <http://www.atlantico.fr/pepites/en-direct-resultats-elections-europeennes-front-national-arrive-en-tete-ump-deuxieme-distance-ps-prend-nouvelle-gifle-1581932.html> (дата обращения: 17.11.2016).

Неожиданная победа НФ позволила его лидеру М. Ле Пен сделать то, во что мало кто верил: объединить вокруг себя близкие по духу евроскептические силы и создать в ЕП парламентскую группу, получившую название «Европейский Союз за свободу».³⁸ В этой группе представители НФ играют цементирующую роль – 51% её состава. Правда, сама эта группа имеет в ЕП лишь 39 мест.

Правоцентристские и праволиберальные силы Франции имеют значимый вес в соответствующих формациях Европарламента. СНД, ставший «Республиканцами» составляет 9% от численности лидирующей из них – Европейской народной партии (221 евродепутат) – больше в ЕНП только немецких и польских депутатов. Либерал-центристы из «Союза демократов и независимых» и МоДем занимают ещё более важные позиции – 10,4% в наднациональном Альянсе демократов и либералов за Европу: это 1-й показатель в партии среди стран ЕС. Правда, численность этой формации гораздо меньше (67 депутатов).

Представительство французских левых сил в ЕП созыва 2014 г. более скромное. Социалисты и левые радикалы из Франции имеют 6,8% мест в европейском альянсе «Социалистов и демократов» (191 депутат), уступая итальянцам, немцам, британцам, румынам и испанцам. Чуть лучше позиции Левого фронта – 7,69% от группы «Европейские Единые левые» (52 депутата), где французов опережают греки, немцы и испанцы. Лишь французские экологи составляют 12% численности европейских «Зелёных» (50 евродепутатов), уступая по численности только немцам.

В целом же, ЕП созыва 2014 г., хоть баланс сил в нём принципиально не изменился (правые консерваторы – первые, социалисты – вторые).³⁹ имеет более правый крен (327 депутатов из 551), что идёт на пользу в первую очередь французской правой и главное, ультраправой оппозиции, которая преподнесла главный сюрприз кампании. Но с учётом падения представительства системных партий – ФСП и СНД – во Франции звучит тревога относительно того, может ли страна, уступающая Германии и Италии по численности социалистов и правоцентристов, представленных в ЕП, конструктивно продолжать свою работу по «формированию европейского компромисса». Политолог П. Перрино из парижской «Sciences Po»⁴⁰ предположил, что «две опоры в конструкции ЕС [ФСП и СНД – П.Т.] ускользают из-под французского влияния».⁴¹ Обозреватель газеты «Вуа дю Нор» был ещё категоричнее, заявив: «Вес Франции, страны – основательницы Союза, растаял как снег под солнцем».⁴²

Проблемы взаимоотношений Франции с Еврокомиссией

В 2007-2012 гг. во главе Франции находился правоцентрист Саркози, которому приходилось сотрудничать с двумя Еврокомиссиями под руководством правого политика Ж.-М. Баррозу (2004-2009 гг., 2009-2014 гг.). Тогда же в обоих составах КЕС присутствовали и еврокомиссары от Франции (в первой – Ж. Барро, во второй – М. Барнье), однопартийцы Саркози. Избрание нового – более правого и евроскептического ЕП, которой должен был впервые в истории ЕС – согласно

³⁸ Ныне – «Европа наций и свобод».

³⁹ Les résultats des élections européennes - Les conséquences politiques des élections européennes en France...

⁴⁰ Sciences Po (сокр. от Sciencespolitiques) – Институт политических исследований в Париже, престижный университетский и научно-исследовательский центр.

⁴¹ Comment la France a perdu du poids européen. [Электронный ресурс] // La Voix du Nord. URL: <http://www.lavoixdunord.fr/politique/comment-la-france-a-perdu-du-poids-europeen-ia130284b130287n2170488> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴² Comment la France a perdu du poids européen...

Лиссабонскому договору 2007 г. - избрать нового главу КЕС, уже само по себе мало радовало Ф. Олланда и социалистов. По мнению П. Перрино, после европейских выборов 2014 г. Франция оказалась вдвойне ослаблена: на уровне Евросовета – с непопулярным в собственной стране Олландом, и на уровне Европарламента – с ослабленным представительством ФСП и СНД – партий европейского компромисса. «Франция становится маргинализированной. Она сможет призывать к другой европейской политике, [но] у неё не будет средств для реализации своих амбиций. Она будет подвержена влиянию своих партнёров, в частности, Германии», - отмечал Перрино. По его мнению, единственная сфера, где Париж еще может себя проявить – это внешняя политика, а точнее – урегулирование украинского кризиса.⁴³

Подводя неутешительные итоги выборов, Олланд пообещал продвигать на уровне ЕС политику роста, занятости и инвестиций.⁴⁴ Тем временем, началось обсуждение кандидатур на позиции главы КЕС и её членов. Среди возможных кандидатур фигурировали и французы, в частности, бывший еврокомиссар М. Барнье из партии СНД и известный во Франции антиглобалист и экологист Ж. Бове.⁴⁵ Большой резонанс во французских СМИ вызвала идея Меркель о назначении на этот пост экс-главы МВФ Кристин Лагард. Однако Олланд постарался не допустить того, чтобы после победы НФ на выборах в ЕП во главе ЕС встал бывший министр финансов из кабинетов Саркози. «Это был бы нонсенс для Франции и для Европы», - заявили в Елисейском дворце.⁴⁶ При обсуждении кандидатур люксембургского консерватора Ж.-К. Юнкера – лидера «Европейской народной партии», и немца М. Шульца- лидера социал-демократической группы в ЕП, Олланд стал на сторону последнего.⁴⁷ Социалистические рецепты роста и инвестиций плохо сочетались с политикой финансовой санации, предлагавшейся Юнкером.⁴⁸

Неудивительно, что в ходе избрания председателя КЕС в мае 2014 г., французские депутаты в ЕП в основном голосовали либо «против», либо «воздержались». Лишь 2 делегации – СНД и центристы – полностью поддержали Юнкера, отдав ему в совокупности 27 мест. После избрания Юнкера стартовали выборы членов КЕС, где от Франции выдвигались два кандидата, оба от ФСП – экс-глава комиссии Национального собрания по иностранным делам Э. Гигу и бывший министр экономики П. Московиси. В июле Олланд направил Юнкеру официальное письмо в поддержку Московиси, который в сентябре 2014 г. и был выбран в КЕС: он получил портфель еврокомиссара по экономическим и финансовым вопросам. Это решение вызвало острую критику со стороны депутатов от СНД, помнивших его по неудовлетворительной, с их точки зрения,

⁴³ Comment la France a perdu du poids européen...

⁴⁴ Hollande: la leçon des Européennes est "douloureuse". [Электронный ресурс] // L'Expressvideo. URL: http://videos.lexpress.fr/actualite/politique/video-hollande-la-lecon-des-europeennes-est-douloureuse_1546653.html (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁵ Comment est "élu" le président de la Commission européenne? [Электронный ресурс] // Toutel'Europe. URL: <http://www.touteleurope.eu/actualite/comment-est-elule-president-de-la-commission-europeenne.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁶ Commission européenne: Jean-Claude Juncker en pole position, Christine Lagarde outsider? [Электронный ресурс] // Challenges.fr. URL: <http://www.challenges.fr/economie/20140528.CHA4384/lagarde-a-la-tete-de-la-commission-europeenne.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁷ A moins d'un veto de Cameron, Juncker en pole position pour la Commission. [Электронный ресурс] // LeMondeBlogs. URL: <http://unioneeuropeenne.blog.lemonde.fr/2014/05/27/a-moins-dun-veto-de-cameron-juncker-en-pole-position-pour-la-commission/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁸ Judith, Magali et Gérard, Mathilde. Comprendre les enjeux des élections européennes. [Электронный ресурс] // LeMonde. URL: http://www.lemonde.fr/europeennes-2014/article/2014/05/24/tout-savoir-sur-les-elections-europeennes_4424900_4350146.html (дата обращения: 17.11.2016).

работе в ранге министра экономики Франции в 2012-2014 гг. «Мы ходим на голове! В тот день, когда Франция публикует (...) доклад о задачах по сокращению дефицита госбюджета и пересматривает свои прогнозы роста в худшую сторону [до 4,4% ВВП – П.Т.], Пьер Московиси назначен комиссаром по экономическим и финансовым делам! Какой он будет обладать легитимностью, чтобы давать советы другим странам-членам ЕС в экономической политике?», - язвила депутат от СНД Ф. Гроссетет.⁴⁹ Однако эта критика не смутила Юнкера. «Мне кажется полезным, когда те, кто лучше всего знают проблемы некоторых стран прибывают именно из этих стран. (...) Пьер Московиси находится на хорошем месте, чтобы участвовать в решении этой проблемы», - отметил глава КЕС 10 сентября 2014 г.⁵⁰ Представители Франции и не всегда находили общий язык с Юнкером и в дальнейшем. В ноябре 2014 г., едва приступив к работе, глава КЕС оказался фигурантом дела об организации в Люксембурге системы отмывания денег в его бытность премьер-министром. На это оперативно отреагировала одна из лидеров французских «зелёных» Э.Жоли, заявившая, что Юнкеру следует уйти. С ней была солидарна и Марин Ле Пен, потребовавшая от Юнкера подробных объяснений.⁵¹

Разногласия возникли у главы КЕС и с официальными лицами Франции. В ноябре 2014 г. Юнкер представил план по выводу ЕС из экономического кризиса, предполагавший инвестирование в экономику Союза 315 млрд евро на 2015-2017 гг. Олланду эта сумма показалась недостаточной, и он предложил увеличить расходы. В это же время был обнародован франко-германский доклад экономистов Ж. Пизани-Ферри и Х. Эндерляйна, подготовленный по заказу лидеров двух стран. В нём Юнкеру предлагалось увеличить расходы на 30 млрд евро.⁵² В 2015 г. Франция приняла «план Юнкера», профинансировав, в частности, строительство парижского аэроэкспресса в аэропорт «Шарль де Голль», а французские СМИ отметили, что план начал приносить плоды.⁵³

Франции и ЕС предстоит дальнейший длительный и непростой диалог по выходу из кризиса. Впрочем, накануне президентских выборов 2017 г. Ф. Олланду явно необходима поддержка КЕС, поэтому до этого времени стороны, скорее всего, постараются не допустить появления новых разногласий.

Позиция Франции по вопросу расширения ЕС после 2013 г.

⁴⁹ *Lacube, Nathalie et Meunier, Marianne.* Pierre Moscovici, futur commissaire européen de la France. [Электронный ресурс] // LaCroix. URL: <http://www.la-croix.com/Actualite/Europe/Pierre-Moscovici-futur-commissaire-europeen-de-la-France-2014-07-30-1185842> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁰ *Barbière C.* La nomination de Pierre Moscovici reçoit un accueil dubitatif en France. [Электронный ресурс] // Euractiv.fr. URL: <http://www.euractiv.fr/section/elections-2014/news/la-nomination-de-pierre-moscovici-recoit-un-accueil-dubitatif-en-france/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵¹ «Никто в здравом смысле не может поверить в то, что вы сумеете искренне и твёрдо сражаться для того чтобы разрушить завтра то, что вы сделали [вчера – П.Т.]. Это было бы так же надёжно, как назначить Аль-Капоне главой комиссии по этике и безопасности», - иронизировала М. Ле Пен. В ответ Юнкер заявил: «Прекратите меня оскорблять, говорю вам это совершенно официально!». См.: UE: "cessez de m'insulter!", demande Juncker aux élus Europhobes. [Электронный ресурс] // LeParisien. URL: <http://actualite-israel.com/ue-cessez-de-m-insulter-demande-juncker-aux-elus-europhobes-438794/http://actualite-israel.com/ue-cessez-de-m-insulter-demande-juncker-aux-elus-europhobes-438794/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵² Hollande veut plus de "ressources" pour le plan Juncker. [Электронный ресурс] // Le Journal du Dimanche. URL: <http://www.lejdd.fr/International/UE/Hollande-veut-plus-de-ressources-pour-le-plan-Juncker-703068> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵³ *Tonnelier A.* Le plan Juncker s'installe doucement en France. [Электронный ресурс] // LeMonde. URL: http://www.lemonde.fr/economie/article/2016/04/08/le-plan-juncker-s-installe-doucement-en-france_4898575_3234.html (дата обращения: 17.11.2016).

Очередной этап расширения ЕС состоялся 1 июля 2013 г.: его 28-м членом стала Хорватия, начавшая переговоры ещё в 2005 г. После принятия Лиссабонского договора ЕС 2007 г. переговоры с новыми странами, желающими вступить в Евросоюз, ведутся на основе ст.49 договора, гласящей, что «любая европейская страна» может представить заявку на вступление, если она уважает демократические ценности ЕС и обязуется их развивать.⁵⁴ Однако данная формулировка не даёт ответа на вопрос: что такое «европейская страна» и где сегодня проходят границы Европы.

Работы по фиксации её границ (особенно на востоке) в ЕС не проводилось, хотя в 1994 г. Совет Европы определил её географические восточные границы по России, странам Закавказья и Турции.⁵⁵ Трудности адаптации к ЕС членов, вступивших в Союз после 1995 г. (а это 13 из 28 стран) и перспективы видеть в Союзе «стоящую на очереди» Анкару радовали в ЕС далеко не всех.⁵⁶ Тем более, когда в 2008-2009 гг. ЕС начал тушить пожар долгового кризиса. Не зря ещё в июне 2008 г. Саркози заявил: пока не будет урегулирован вопрос с принятием Лиссабонского договора [и в более широком контексте - вопрос удовлетворительной работы евроинститутов – П.Т.], новых членов в ЕС ждать не стоит.⁵⁷ Спустя 6 лет, в июле 2014 г., Юнкер пообещал, что до 2020 г. ни одна страна не вступит в ЕС, которому необходима внутренняя консолидация.⁵⁸ В связи с этим, французский аналитик С. Андура из центра «Новая Европа» отмечал: «[Новое] расширение следует в конце концов воспринимать в рамках всеобъемлющей стратегии, затрагивающей целую группу соседей ЕС, при том что не все из них стремятся вступить в него. В этом плане важно прояснить их статус с тем чтобы определить “новые границы” ЕС».⁵⁹ «Евросоюзу необходимо определить границы: не имея их сложно конструировать – если не идентичность, то хотя бы чувство принадлежности к чему-либо», - указывала социалистка К. Тротманн. Кроме того, предупреждала она, французов интересуют не расширения как таковые, а их социально-экономические последствия, например, опасения потерять работу, если их рабочие места будут перенесены в новые государства ЕС.⁶⁰

Переговоры о вступлении в ЕС сегодня идут с шестью странами Западных Балкан и Турцией. В 2012 г. Франция сдержанно заявила о том, что поддерживает

⁵⁴ Version consolidée du traité sur l'Union européenne. Article 49 (ex-article 49 TUE). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского Союза. URL: http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_fr.pdf#nameddest=article49 (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁵ Рекомендация Совета Европы № 1247 от 1994 г. De l'Est de l'Europe à la région méditerranéenne : enjeux et débats. [Электронный ресурс] // La Documentation française. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000074-la-politique-europeenne-de-voisinage/de-l-est-de-l-europe-a-la-region-meditteraneeenne-enjeux-et-debats> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁶ Giuliani J.-D. Suspendre les nouvelles adhésions jusqu'à la réforme de l'Union. [Электронный ресурс] // Le Monde. URL: http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/16/fondation-robert-schuman-suspendre-les-nouvelles-adhesions-jusqu-a-la-reforme-de-l-union_1669726_3232.html (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁷ Jaigu C. Union européenne: la stratégie de Sarkozy. [Электронный ресурс] // Le Figaro. URL: <http://www.lefigaro.fr/international/2008/06/17/01003-20080617ARTFIG00315-union-europeenne-la-strategie-de-sarkozy.php> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁸ Juncker/UE: "pas d'élargissement sous 5 ans". [Электронный ресурс] // Le Figaro. URL: <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2014/07/15/97001-20140715FILWWW00131-junckerue-pas-d-elandissement-sous-5-ans.php> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁹ Andoura S. L'élargissement, un outil pour l'UE, une perspective pour nos voisins. [Электронный ресурс] // Le Monde. URL: http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/16/notre-europe-la-strategie-d-elandissement-reste-d-actualite-mais-doit-etre-adaptee_1669735_3232.html (дата обращения: 17.11.2016).

⁶⁰ Trautmann C. D'un élargissement à l'autre : le modèle social européen au cœur du processus. [Электронный ресурс] // Le Monde. URL: http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/03/16/fondation-jean-jaures-d-un-elandissement-a-l-autre-le-modele-social-europeen-au-c-ur-du-processus_1670419_3232.html (дата обращения: 17.11.2016).

идею изучения заявок стран Западных Балкан и (на тот момент) Исландии на предмет вступления в ЕС. При этом, как подчёркивали в Париже, заявка от каждой страны должна, во-первых, изучаться индивидуально и на основе строгой оценки соответствия параметров копенгагенским критериям; во-вторых, во внимание следует принять способность ЕС принять новых членов. «Это существенный фактор, демонстрирующий надёжность ЕС и поддержку жителей его стран идеи расширения», - отметили в МИД Франции.⁶¹ Такова официальная позиция Франции по вопросу расширения ЕС на настоящий момент.

Крупнейшей страной-кандидатом региона является Сербия. Долгое время основным препятствием на пути Сербии в ЕС значилась косовская проблема, но после подписания соглашений между Белградом и Приштиной 2012 и 2013 гг. Евросоюз решил начать с Сербией переговоры о вступлении. В октябре 2013 г. французский Сенат поддержал данное решение: «Всякая новая задержка может парализовать ощутимую проевропейскую динамику внутри этой страны».⁶² В докладе Сената о европейских перспективах Сербии (декабрь 2013 г.) отмечалось, что с начала 2000-х гг. в Сербии произошли значительные изменения, которые следует «приветствовать и поддерживать», чтобы выстроить «истинную диалектику доверия» с Белградом. Французские сенаторы подчеркнули: превращать нормализацию отношений Сербии с Косово в определяющий элемент переговоров о вступлении в ЕС (как это делают ФРГ, Великобритания, Финляндия и Нидерланды) «кажется преувеличением», поскольку такой подход не позволяет оценить шаги, предпринятые в отношении ЕС сербским руководством, чей «прагматизм» следует оценить по заслугам.⁶³ В 2015 г. Франция приветствовала начало переговоров ЕС и Сербии по первым главам.⁶⁴

Париж поддерживает вступление в ЕС Черногории. Эта страна стала первой, с кем Брюссель начал переговоры на основе «нового подхода» - более строгого внимания к выполнению страной-кандидатом требований в области правового государства (главы 23 «судебная власть и основополагающие права» и 24 «правосудие, свобода и безопасность»). Инспекции по этим главам начались в самом начале и должны завершиться лишь в конце переговоров после обсуждения всех прочих тем. Переговоры Подгорицы с Брюсселем стартовали в 2012 г. Существенных препятствий в этом диалоге не предвидится: с 1999 г. Черногория, не консультируясь с ЕЦБ, использует в качестве валюты евро, а к настоящему времени параллельно ведёт переговоры о вступлении в НАТО. Франция поддерживает усилия Черногории по интеграции в евроатлантические структуры, участвуя, в том числе, в обучении будущей черногорской административной элиты. По мнению французских обозревателей, после отказа Исландии от переговоров

⁶¹ Position de la France sur l'élargissement de l'Union européenne. [Электронный ресурс] // FranceDiplomatie. URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/actions-et-positions-de-la-france-dans-l-elaboration-de-l-action-exterieure-de/elargissement-enjeux-et-position-de-la-france/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶² Senat. Rapport d'information №211 fait au nom de la commission des affaires européennes sur la perspective européenne de la Serbie, par M. Simon Sutour, Mlle Sophie Joissains et M. Michel Billout, sénateurs. Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2013. P. 5. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Сената Франции. URL: <http://www.senat.fr/rap/r13-211/r13-2111.pdf> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶³ Ibidem. P. 16.

⁶⁴ Serbie. [Электронный ресурс] // France Diplomatie. URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/serbie/> (дата обращения: 17.11.2016).

(2013 г.) диалог с Подгорицей важен, среди прочего, и для поддержания привлекательности сегодняшнего ЕС.⁶⁵

Поддерживая евроатлантическую ориентацию других стран региона, Париж воздерживается от каких-либо обнадеживающих заявлений. Франция официально одобряет «перспективу вступления» в ЕС Албании и поддерживает осуществляемые в ней реформы. В то же время в МИД Франции ссылаются на решение КЕС от 2015 г. не начинать с Тираной переговоров «на настоящем этапе», поскольку ей еще много предстоит сделать в области становления правового государства, борьбы с организованной преступностью, коррупцией и т.д. По данным международной организации Transparency International, Албания остаётся самой коррумпированной страной в Европе и одной из беднейших на континенте.⁶⁶ Ещё хуже ситуация в Македонии, где Франция участвовала в создании госструктур после провозглашения македонской независимости (поддержка в ходе кризиса 2001 г. и переговоров по Охридским соглашениям, конституционная реформа, полицейская операция «Конкордия»). Но в случае с Македонией к проблемам бедности и неразвитости госструктур добавляется известный спор с Грецией о названии страны, а также проблема межэтнических отношений, прежде всего, между славянами-македонцами и албанцами.⁶⁷

Аутсайдерами региона в плане перспектив их евроинтеграции являются Босния и Герцеговина (БиГ), а также Косово, стоящие по уровню бедности в одном ряду с Албанией. В МИД Франции отмечают, что через 20 лет после подписания в Париже Дейтонских соглашений, государственные институты в БиГ всё ещё плохо функционируют, а политические разногласия между тремя общинами страны не позволяют реализовать реформы, необходимые для вступления в ЕС.⁶⁸ Что касается Косова, то Франция, признавшая его независимость одной из первых, осуществляет там военное присутствие. Французский дипломат Ж.-К. Шлюмберже возглавляет миссию ОБСЕ в Косово, а его соотечественница - полковник Ж. Ваште – является заместителем командующего европейской миссией по созданию правового государства EULEX. Париж озабочен тем, чтобы обеспечить нормализацию отношений между Приштиной и Белградом «в рамках их общей европейской перспективы». Но если переговоры с Сербией уже начались, то тяжёлое экономическое положение Косова (высокий уровень безработицы, зависимость от финансовых поступлений извне и т.д.) в сочетании с деятельностью мафиозных группировок и радикальных албанских формирований не позволяет властям края извлекать преимущество из нормализации отношений с Сербией.⁶⁹ Перспективы евроинтеграции Косова остаются отдалёнными.

⁶⁵ La France et le Monténégro. [Электронный ресурс] // France Diplomatie. URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/montenegro/la-france-et-le-montenegro/> (дата обращения: 17.11.2016); Carson C. L'élargissement européen dans les Balkans occidentaux. [Электронный ресурс] // Eurosorbonne. URL: <http://www.eurosorbonne.eu/?p=117> (дата обращения: 17.11.2016); Orcier P. L'Europe entre associations, alliances et partenariats. L'état de l'Union européenne, de la zone euro, de l'espace Schengen et de l'Otan au 1er janvier 2016. [Электронный ресурс] // Geoconfluences. URL: <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Europe/EurDoc13.htm> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶⁶ Orcier P. L'Europe entre associations, alliances et partenariats...

⁶⁷ Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM). [Электронный ресурс] // France Diplomatie. URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/ancienne-republique-yougoslave-de-macedoine-arym/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶⁸ Bosnie-Herzégovine. [Электронный ресурс] // France Diplomatie. URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/bosnie-herzegovine/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶⁹ Présentation du Kosovo. [Электронный ресурс] // France Diplomatie. URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/kosovo/presentation-du-kosovo/> (дата обращения: 17.11.2016).

Наибольшие дискуссии во Франции из кандидатов Турция. Несмотря на важное значение ЕС и Турции друг для друга (географическое соседство, членство Турции в НАТО, Таможенный союз 1995 г.), Париж весьма осторожно смотрит на идею членства Турции в Евросоюзе. Показательно, что с момента признания Турции официальным кандидатом на вступление в 1999 г. ни один из французских лидеров не наносил сколько-нибудь значимого визита в эту страну. Ж. Ширак, считающийся сторонником евроинтеграции Турции (в 2000 г. Франция в ранге председателя в совете ЕС подписала с Анкарой соглашение о подготовке программы вступления Турции в ЕС), за 12 лет президентства (1995-2007) ни разу не побывал в Турции. И именно при нём во Франции в 2001 г. был принят закон осуждающий геноцид армян, осложнивший отношения Турции с ЕС. Саркози, выступивший резко против вступления Турции в ЕС, за 5 лет побывал в Турции лишь один раз с рабочим визитом на 5 часов. Ф.Олланд, побывавший в Турции с официальным визитом в январе 2014 г., как и предшественники, призвал Анкару признать геноцид армян и обеспечить независимое правосудие и права человека.⁷⁰

Показательно, что по данным на январь 2014 г. 83% французов выступали против вхождения Турции в ЕС, несмотря на то, что левые партии традиционно относятся к Турции с большей симпатией, левый электорат, который привёл социалистов к власти в 2012 г., в большинстве (74%) также протестовал против членства Турции в Союзе.⁷¹

Революции в арабских странах, вспыхнувшие в 2011 г., сделали актуальным новый аспект в отношениях Турции и ЕС – миграционный. Поскольку переговоры с ЕС с 2005 г. пребывали в «замороженном» состоянии, Анкара решила использовать миграционный кризис для политического торга с Брюсселем. На переговорах с Турцией в ноябре 2015 г. Олланд отказался от безусловной либерализации визового режима в обмен на помощь Анкары по мигрантам, и намекнул, что «ускорять» или «замедлять» процесс вступления Турции в ЕС «нет причин».⁷² В марте 2016 г. он несколько смягчил свою позицию, согласившись на то, чтобы Анкара в обмен на получение 3 млрд евро от ЕС, усилила контроль над своей границей со странами Евросоюза. Но турецкая сторона, используя момент, добилась от ЕС более благоприятных условий (получение 6 млрд евро, обещания предоставления безвизового режима, возобновление переговоров о вступлении в ЕС).⁷³ Осложнение внутривнутриполитической ситуации в Турции в июле 2016 г., скорее всего, станет новым фактором, тормозящим процесс переговоров о вступлении Турции в ЕС.

Позиции Франции по развитию ЕПС и по отношениям с Россией

Европейская политика соседства (ЕПС) была провозглашена ЕС в середине 2000-х гг., в связи с расширением ЕС на восток в 2005-2007 гг., когда Евросоюз

⁷⁰ Perrier G. Hollande en Turquie pour solder les différends des années Sarkozy. [Электронный ресурс] // LeMonde. URL: http://www.lemonde.fr/international/article/2014/01/27/francois-hollande-se-rend-en-turquie-pour-sortir-de-l-impasse-diplomatique_4354886_3210.html (дата обращения: 17.11.2016).

⁷¹ IFOP pour Valeurs actuelles. Les Européens et l'entrée de la Turquie dans l'Union Européenne. P. 6. [Электронный ресурс] // URL: http://www.ifop.com/media/poll/2475-1-study_file.pdf (дата обращения: 17.11.2016).

⁷² Crise des migrants : l'Union européenne et la Turquie trouvent un accord. [Электронный ресурс] // LeMonde. URL: http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/11/29/crise-des-migrants-l-union-europeenne-et-la-turquie-trouvent-un-accord_4820070_3214.html (дата обращения: 17.11.2016).

⁷³ L'UE et la Turquie se donnent jusqu'au 17 mars. [Электронный ресурс] // L'Essentiel. URL: <http://www.lesentiel.lu/fr/news/europe/story/L-UE-et-la-Turquie-se-donnent-jusqu-au-17-mars-18408105> (дата обращения: 17.11.2016); Ильин С. Турция-ЕС: аппетит разгорается. [Электронный ресурс] // Вся Европа. URL: <http://alleuropalux.org/?p=12885> (дата обращения: 17.11.2016).

обрёл новые южные и восточные границы – со странами Юго-Восточного Средиземноморья (от Марокко до Турции), а также с постсоветскими государствами (ННГ). Первым из документов новой политики стал доклад КЕС «Расширяющаяся Европа: политика соседства. Новые рамки для построения отношений с нашими восточными и южными соседями» 2003 г.⁷⁴ Целью ЕПС было провозглашено создание своего рода пояса безопасности - «круга друзей», которым ЕС мог бы предложить привилегированное экономическое и политическое сотрудничество в обмен на принятие ими европейских ценностей.⁷⁵ На практике ЕПС выразилась в становлении двух направлений – южного (Союз для Средиземноморья) и восточного (Восточное партнёрство). Как отмечалось в «Белой книге по внешней политике Франции» 2008 г. интенсификация отношений ЕС с соседями должна быть важным инструментом политики Брюсселя. Приоритетом для Франции в ЕПС традиционно являлся Магриб. Авторы доклада подчеркивали, что для того чтобы ЕПС стала реальной альтернативой расширению ЕС, Брюсселю необходимо больше вкладываться в конкретные проекты, торговлю, перемещения людей и обмены, а также в урегулирование кризисом на Ближнем Востоке.⁷⁶

Для Франции приоритетом в ЕПС являются отношения со Средиземноморьем. Саркози уделял большое значение созданию «Средиземноморского союза», через который он рассчитывал повысить влияние своей страны в ЕС в целом. Но он не смог добиться поддержки этого проекта со стороны Германии, Турции, Ливии и других стран, и созданная им организация даже получила другое название: «Средиземноморский союз» стал «Союзом для Средиземноморья» (СДС, 2008 г.), а под давлением Германии его проекты согласовывались не только со средиземноморскими, но со всеми странами ЕС, что выхолащивало то содержание, которое Саркози намеревался придать организации. Отношения президента Франции с лидерами стран Магриба также страдали непоследовательностью: поддержка, которую Саркози оказывал им в 2007-2008 гг. (несмотря на официальную риторику Парижа о правах человека) прекратилась в 2011 г., с началом арабских революций в Тунисе, Египте и Ливии.⁷⁷ Военные действия в Ливии, по сути, поставили крест на евро-средиземноморском проекте Саркози. К настоящему времени СДС имеет в своём активе полтора десятка осуществляемых проектов (в области водообеспечения, транспорта, энергетики, образования, поддержки малого бизнеса и строительства гражданского общества),⁷⁸ но это явно не тот масштаб, на который рассчитывала Франция.

Приход к власти Ф. Олланда принципиально не изменил ситуацию. Падение Ливийской Джамахирии во главе с М. Каддафи при всей неоднозначности этого режима не только погрузило Ливию в хаос гражданской войны, идущей по сей день,

⁷⁴ La politique européenne de voisinage. [Электронный ресурс] // La Documentation française. 07.05.2009. URL: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-europeenne-voisinage/index.shtml> (дата обращения: 17.11.2016); Réunion de la délégation pour l'Union européenne du mercredi 16 novembre 2005. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Сената Франции. URL: <http://www.senat.fr/europe/r16112005.html#toc3> (дата обращения: 17.11.2016).

⁷⁵ La politique européenne de voisinage. [Электронный ресурс] // Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. 19.02.2015. URL: <http://www.rpfrance.eu/La-politique-europeenne-de.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁷⁶ La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020. Sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer. – P., 2008. P.42.

⁷⁷ В этом плане показательны отношения Саркози и лидера Египта Х. Мубарака: несмотря на то, что в 2007-2010 гг. Саркози бывал в Каире 4 раза, а Мубарак в Париже – 6 раз, в 2011 г. Саркози не сделал ничего, чтобы поддержать своего союзника во время событий на площади Тахрир.

⁷⁸ Politique de voisinage. [Электронный ресурс] // France Diplomatie. 12.08.2013. URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/europe/actions-et-positions-de-la-france-dans-l-elaboration-de-l-action-exterieure-de/politique-de-voisinage/> (дата обращения: 17.11.2016).

но также привело к укреплению в стране исламистов, в частности, группировки АКМИ («Аль-Каида в исламском Магрибе»), а также способствовало росту миграционного потока в Европу. В 2013 г. Франция провела в Мали против исламистов операцию «Сервал», которая в 2014 г. сменилась «тренировочной миссией» ЕС по подготовке малийской армии. С 2013 г. Франция оказывает в Сирии активную поддержку прозападной оппозиции (так, на её стороне действует французский спецназ⁷⁹), заняв из всех стран ЕС наиболее критическую позицию в отношении президента Б. Асада и стимулируя дискуссии о военном вторжении в страну. Готовность США принять «план Лаврова-Керри» об уничтожении химического оружия и отказаться от вторжения вызвало разочарование в Париже, откуда доносилась открытая критика в адрес Москвы. Предложение Франции ограничить применение права вето в СБ ООН в связи с сирийским кризисом было отвергнуто Москвой.⁸⁰

Тем временем, падение авторитарных режимов в Северной Африке, а ранее – в Ираке – привели к возникновению экстремистского государственного образования ИГИЛ, ставшего головной болью Европы, а также способствовали росту объёмов нелегальной миграции из Африки и Азии в Европу. Теракты, устроенные сторонниками ИГИЛ во Франции в Париже (7 января и 13 ноября 2015 г.) и Ницце (14 июля 2016 г.), продемонстрировали уязвимость Франции перед лицом международного терроризма и заставили Париж начать переосмысление ЕПС и искать новые возможности по укреплению влияния ЕС в регионе. «ЕС должен осознать очевидное: его непосредственное окружение не только нестабильно, оно еще и опасно», - отмечали авторы доклада 2014 г. «Какой будет Франция через 10 лет». Констатируя тот факт, что у Европы в отличие от США нет достаточных ресурсов для обеспечения своей экономической и военной независимости, они подчеркнули, что ЕПС не принесла ожидаемых результатов и должна быть серьёзно пересмотрена, чтобы дать ЕС возможность вести продуктивный диалог с окружающими её странами. Франция, по мысли докладчиков, в силу своего потенциала должна быть в авангарде новой политики соседства.⁸¹

«Рост числа кризисов к югу от ЕС показывает необходимость усилить стратегическое содержание ЕПС в этом направлении, которое сегодня почти отсутствует», - отмечают французские сенаторы в докладе о политике соседства 2015 г.⁸² В нём подчёркивается важность как общей стратегии, так и приоритетов, которые бы разделялись всеми сторонами ЕПС, а не только странами Евросоюза. Обновлённая ЕПС, по мнению докладчиков, должна иметь чёткие и реалистичные цели, больший акцент на безопасность ЕС, лучшую координацию с ЕПБО, учёт позиций соседних стран и баланс между южными и восточным флангами.⁸³

⁷⁹ Paris reconnaît la présence de forces spéciales françaises en Syrie. [Электронный ресурс] // RFI. 09.06.2016. URL: <http://www.rfi.fr/moyen-orient/20160609-syrie-france-defense-terrorisme-ei-forces-speciales-francaises> (дата обращения: 17.11.2016).

⁸⁰ См. подробнее: Тимофеев П.П. Сирийская дилемма Франции в: Мир. Вызовы глобального кризиса. Франция // Мировая экономика и международные отношения. – 2013. – №11. – С.81-83; Тимофеев П.П. Отношения России и Франции: эволюция и актуальные проблемы (2012– 2015 гг.) / Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века. Отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – С. 263 – 273.

⁸¹ Quelle France dans 10 ans? Les chantiers de la décennie. Rapport au président de la République Sous la direction de Jean Pisani-Ferry – P., 2014. – P. 29 – 30.

⁸² Assemblée Nationale. Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur la proposition de résolution européenne, sur la révision de la Politique européenne de voisinage par M. Pierre-Yves Le Borgn', député. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2015. P.9. [Электронный ресурс] // Assemblée Nationale. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2881.asp> (дата обращения: 17.11.2016).

⁸³ Ibid. P. 33.

В силу того, что приоритетом Франции было и остаётся Средиземноморье, Париж изначально слабо присутствовал на восточном фланге ЕПС (Восточное партнёрство). В целом Франция ограничилась поддержкой проевропейских сил в странах СНГ, поддержав «революцию роз» 2003 г. в Грузии и «оранжевую революцию» 2005 г. на Украине, подписание соглашений об ассоциации ЕС с Арменией в 2013 г., Молдавией и Украиной в 2014 г. Поддерживая европейскую ориентацию бывших советских республик, Франция явно не задавалась вопросом о последствиях соперничества ЕС и России на постсоветском пространстве. Париж безоговорочно поддержал события в Украине, известные как «Евромайдан». Глава МИД Франции Л. Фабиус участвовал в подписании соглашения президента Украины В. Януковича со странами Запада 21 февраля 2014 г. Тем не менее, Франция признала законность произошедшей в Киеве смены власти и поддерживает политику новых властей, нацеленных на сотрудничество Украины с евроатлантическими институтами. С 2014 г. Франция принимает участие в урегулировании кризиса на Донбассе в рамках «Нормандской четвёрки».

«Очевидно, (...) кризис на Украине (...) уходит глубокими корнями в политические расколы и даже расколы в области идентичности Украины, в плохое управление (...), от которого эта страна страдает с момента независимости и во всё более и более жёсткую внешнюю политику России», - отмечают авторы доклада, обнародованного в Национальном собрании Франции 17 июня 2015 г. «Но фактом является том, что ЕС не смог или не захотел осознать тяжесть ситуации (...). Никто, к несчастью, не был способен предвидеть того, что произошло. И в этом смысле политика ЕС способствовала развитию событий на Украине и нынешнему кризису», - говорится в докладе.⁸⁴

Политическая конфронтация ЕС с Россией в связи с украинским кризисом заставила Францию заняться поисками выхода из политического тупика. Налицо попытки более критического переосмысления политики «Восточного партнёрства». Так, в докладе Сената Франции №21 от 7 октября 2015 г. отмечается: «Одним из слабых мест “Восточного партнерства” был запуск этого проекта без предварительного всеобъемлющего анализа стратегической ситуации. Западные страны, поглощенные другими проблемами, оставили этот вопрос без внимания, предоставив его на усмотрение стран Восточной Европы. Этот проект реализовывался в технократической манере, «в условиях формализма, устраивающего верхушки», без оценки его возможных последствий».⁸⁵ Поддержка проевропейских сил в странах СНГ, в первую очередь, в Украине, которую оказывали французские общественно-политические силы (СМИ, партии и др.), не акцентировала внимание на границы «интеграции» ЕС с СНГ, подпитывая необоснованные надежды последних. «Украинский кризис, к которому привела жёсткая линия России, резко и неожиданно вскрыл взаимное непонимание, сформировавшееся между Россией и ЕС в отношении этой политики вследствие недооценки и недостаточности коммуникации между сторонами. Отсюда и вытекает двусмысленность, в частности, в отношении «перспективы вступления» в ЕС государств-партнеров. Для Франции такая перспектива была с самого начала исключена и не оговаривается в документах, однако государства-партнеры

⁸⁴ Ibid. P. 16.

⁸⁵ Rapport d'information de M. Robert del Piccia, Mme Josette Durrieu et M. Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 21 (2015-2016) - 7 octobre 2015. P.60. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.senat.fr/rap/r15-021/r15-0211.pdf> (дата обращения: 17.11.2016).

надеялись на обратное, а Россия опасалась этого», - отмечают французские сенаторы.⁸⁶

На фоне Украинского кризиса и охлаждения отношений Парижа с Москвой наблюдается тенденция к некоторому потеплению отношений Франции с Белоруссией, играющей посредническую роль во встречах «нормандской четвёрки». Отношения Парижа с Минском потеплели по сравнению с периодом 1996-2014 гг., когда Белоруссия фигурировала во французском медиаполе как «последняя диктатура Европы».⁸⁷ В Молдавии усилия Франции можно охарактеризовать как политику «мягкой силы» в работе с политической элитой страны (Молдавия – член Международной организации Франкофонии), в урегулировании Приднестровского конфликта (участие в контроле украинско-молдавской границы – EUBAM) и в поддержке «европеизации» Молдавии (GAERM). На сегодняшний день для Франции вопрос о вступлении в ЕС Украины, не говоря уже о Молдавии, Белоруссии и странах Закавказья не стоит, а урегулирование украинского кризиса должно сориентировать французскую элиту на более внимательный подход к перспективам ЕПС на востоке.

Отношения с Россией

Смена власти во Франции в 2012 г. происходила на фоне серьёзных разногласий между Парижем и Москвой по ливийскому и сирийскому конфликтам. Тем не менее, как справедливо отмечала Е.О. Обичкина, Н. Саркози и В. Путин сумели наладить доверительный личный диалог, который помогал сглаживать политические разногласия по Косово, Ливии и Сирии.⁸⁸ В целом российско-французские отношения за 2007-2012 гг. развивались по восходящей.⁸⁹ Спад отношений в 2012-2014 гг. произошёл по трём основным причинам: перенос Парижем акцента с «реальной политики» Н. Саркози на характерное для ФСП «правозащитное мессианство»; политическая конфронтация между Россией и ЕС по украинскому кризису; российско-французские разногласия по сирийскому кризису. Франция, как и другие страны ЕС, приняли участие в санкциях всех уровней, направленных против Москвы в контексте крымских событий и украинского кризиса. Попытки российской и французской дипломатии выйти на конструктивные договорённости упираются в описанные выше фундаментальные противоречия по Украине и Сирии.

Тем не менее, есть конструктивные моменты, способствующие поиску выходов из политического тупика. Во-первых, Ф. Олланд периодически находится в контакте с российским президентом, наблюдая за развитием ситуацией на Донбассе, где уровень военного противостояния в 2015 г. существенно снизился. Во-вторых, в 2016 г. обе палаты французского парламента по инициативе «Республиканцев» приняли первые в ЕС резолюции, призывающие к отмене антироссийских санкций (резолюция Национального собрания №721 от 28 апреля

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ См., например: *Mets M.* L'Europe et les mouvements démocratiques: le cas de la Biélorussie. [Электронный ресурс] // NouvelleEurope. 04.08.2011. URL: <http://www.nouvelle-europe.eu/l-europe-et-les-mouvements-democratiques-le-cas-de-la-bielorussie> (дата обращения: 17.11.2016).

⁸⁸ Обичкина Е.О. Российско-французские отношения из прошлого в будущее // Россия в глобальной политике. – 2013. – Т. 11. Специальный выпуск «Россия-Франция». С.39.

⁸⁹ Это, например, посредничество Саркози в российско-грузинском конфликте августа 2008 г., начало запусков российских космических кораблей с космодрома Куру в Гвиане, участие Франции в проекте газопровода «Северный поток», перекрёстный 2010 «год России во Франции» и «Франции в России» и др.

2016 г. и резолюция Сената №154 от 8 июня 2016 г.).⁹⁰ Несмотря на то, что в этих резолюциях ничего не говорится о признании Крыма субъектом РФ, их принятие несёт в себе явный сигнал к диалогу. В-третьих, делегация всё тех же «Республиканцев» нанесла 22-27 июля 2015 г. визит в Крым⁹¹. В-четвёртых, диалогу двух стран способствует совместная борьба в Сирии против общего противника – ИГИЛ. Особенности гражданской войны в Сирии, где противоборствуют несколько сил, позволяет Парижу и Москве, продолжая поддерживать «своих», обмениваться информацией военных разведок, так как обе стороны заинтересованы в ликвидации ИГИЛ. В этом плане президентские выборы во Франции 2017 г. вкупе с эволюцией кризисных ситуаций в Сирии и на Украине, вероятно, имеют шанс внести в двусторонние отношения конструктивные элементы. Пока же «особый характер» диалога Москвы с Парижем осталась в прошлом, а позиция Елисейского дворца в отношении России мало чем отличается от общей позиции Евросоюза⁹².

⁹⁰ Texte n 721. Résolution invitant le gouvernement à ne pas renouveler les mesures restrictives et les sanctions économiques imposées par l'Union Européenne à la Fédération de Russie. 28.04.2016. [Электронный ресурс] // URL: [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/ta/ta0721/\(index\)/ta](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/ta/ta0721/(index)/ta) (дата обращения: 17.11.2016);

Résolution européenne № 154 relative au régime de sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Fédération de Russie. 08.06.2016. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr15-643.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁹¹ Kostouk R. La visite des députés français en Crimée crée un nouveau schisme. [Электронный ресурс] // RBTH. 27.07.2015. URL: https://fr.rbth.com/2015/07/27/la-visite-des-deputes-francais-en-crimee-cree-un-nouveau-schisme_327815 (дата обращения: 17.11.2016).

⁹² См. подробнее: Тимофеев П.П. Отношения России и Франции: эволюция и актуальные проблемы (2012– 2015 гг.)...

Глава 3. Великобритания

Внешняя политика Великобритании обозначенного периода формировалась под влиянием как накопившихся с момента развала Ялтинско-Потсдамской системы международных отношений проблем, так и текущих проблем позиционирования Великобритании в ЕС. К моменту прихода к власти в 2010 г. коалиционного правительства Кэмерона-Клега произошла значительная утрата Великобританией статуса в мире, среди прочего, из-за стремления правительств Т.Блэра любой ценой сохранить «особые отношения» с США в условиях отказа последних от ряда прежних обязательств перед европейскими союзниками. Активное участие Британии при Т.Блэре во всех военно-полицейских операциях совместно с США не достигло желаемой цели – не укрепило авторитет Британии в мире. Европейцы прозвали Т.Блэра «пуделем Буша». А американцы стали относиться к Великобритании с плохо скрываемым пренебрежением как к младшему союзнику, хотя и продолжали говорить о важности «особых отношений». Такой имидж страны весьма болезненно воспринимался британской элитой и обществом, традиционно гордившимися имперским прошлым страны и викторианскими ценностями.

Утрата незыблемости фундамента британской внешней политики в виде «особых отношений» заставило Т.Блэра искать сближения с европейскими странами. Стремление усилить влияние Великобритании на европейские дела выразилось в поддержке Т.Блэром развития интеграционных процессов в ЕС. Соответственно, Лондон был вынужден поступиться частью британских суверенных прав в сферах уголовного и трудового права и даже правом вето при разработке ряда договоров ЕС (в частности, при разработке Лиссабонского договора 2009 г.) И хотя Великобритания получила больше других европейских стран уступок и исключений из положений этих договоров, повышение роли и значимости Брюсселя вызвало активное недовольство у части британской элиты и общественности.¹ Сильную негативную реакцию у британцев вызвала и ратификация Лиссабонского договора британским парламентом без вынесения данного решения на референдум. К этому добавились проблемы, связанные с действиями правительства Т.Блэра по развитию общеевропейского Пространства свободы, безопасности и обороны (ПСБО). Они привели к значительному участию Великобритании в Шенгенском сотрудничестве, (за исключением правил пересечения границ и трансграничного преследования правонарушителей) и способствовали тому, что осуществление контроля за миграцией с 2005 г. стало серьезной проблемой для всех последующих британских правительств.² Участие Великобритании в Шенгенских договоренностях открыли доступ для беспрепятственного въезда в страну рабочей силы из стран ЕС, а также доступ этой категории граждан к социальным льготам. Такое положение на фоне провала политики мультикультурализма также вызвало дополнительную социальную напряженность и стало идеальной средой для распространения популистских и право-радикальных идей, в том числе и идеи о выходе страны из ЕС как идеального способа решения всех накопившихся проблем.

Дополнительным толчком для широкого обсуждения в британском обществе проблемы членства Великобритании в ЕС стал успешный выход британской

¹Бабынина Л.О. Гибкая интеграция в Европейском союзе. Теория и практика применения. – М.: Издательство ЛКИ, 2012. – С.242.

²Литвинова Я. Этапы большого пути: кто и когда иммигрировал в Британию. [Электронный ресурс] // BBC. 25.06.2015. http://www.bbc.com/russian/uk/2015/06/150625_britain_immigration_history (дата обращения: 17.11.2016).

экономики из тяжелого экономического кризиса, сопровождавшийся рекордно низкой безработицей, минимальной инфляцией и заметным экономическим ростом.³ Решению о проведении референдума о членстве страны в ЕС также способствовала позиция консервативной партии, которая стремилась всеми силами противостоять набиравшей мощь Партии независимости Соединенного Королевства (ПНСК), призывавшей к выходу Великобритании из ЕС.

Все эти факторы оказали решающее влияние на формирование внешней политики кабинетов Кэмерона на европейском направлении в обозначенный период и обусловили поиск баланса между конструктивным участием в делах Евросоюза и защитой британских интересов.

Взаимоотношения Великобритании с ЕС при правительстве Кэмерона

В марте 2014 г. в статье в газете «DailyTelegraph», британский премьер назвал 6 направлений будущего пересогласования условий членства страны в ЕС. Великобритания стремилась усилить контроля за миграцией на всём континенте к моменту вступления в Евросоюз новых членов; ввести более жесткие миграционные правила, позволяющие убедиться, что мигранты въезжают именно на работу, а не за социальными пособиями; Британия выступала за предоставление парламентам стран ЕС права блокировать неприемлемые для них законы Союза. Лондон также стремился освободить бизнес от чрезмерного вмешательства Брюсселя и обеспечить британским компаниям выходы на новые рынки путем заключения торгового соглашения между ЕС и США. Наиболее чувствительными для британской внешней политики была тема ограничения миграционных потоков из стран Евросоюза в Великобританию.

Победив большинством голосов на выборах 7 мая 2015 г. и вновь став премьер-министром, Кэмерон пообещал незамедлительно начать переговоры для возвращения части полномочий от Брюсселя к Вестминстеру. Консерваторы хотели добиваться уменьшения взносов в бюджет ЕС, дальнейшей реформы Сельскохозяйственной политики и структурных фондов, а также увеличения числа рабочих мест. Среди основных тем для пересогласования условий членства также были меры ограждения Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС от чрезмерного влияния финансово-экономических проблем еврозоны. Британский премьер намеревался продвигать принципы свободной торговли по линии Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства с США (ТТИР). Также Кэмерон настаивал на решении проблемы демократического дефицита в ЕС путем усиления роли национальных парламентов при принятии решений в Союзе. В целях устранения угрозы суверенитету страны, британский премьер выдвинул пункт об исключении из целей Евросоюза формулы о «движении к все более тесному союзу».

Сразу же после победы британских консерваторов председатель Еврокомиссии Юнкер выразил готовность встретиться с британским премьером для рассмотрения любых его предложений, но предупредил, что такие основополагающие принципы ЕС как свобода передвижения рабочей силы, не подлежат обсуждению.⁴ Кэмерон объявил о начале переговоров уже 10 мая 2015 г., При этом он стремился провести референдум по вопросу о членстве в ЕС еще до конца 2017 г. Но сначала он хотел добиться реформирования ЕС в интересах страны, тем более что, по его мнению, договоры ЕС не подходили ни для эффективной работы еврозоны, ни для Евросоюза в целом. А поскольку

³ Подробнее см.: Андреева Т.Н. Европейская политика Кэмерона-Н.Клегга (май 2010 — июль 2013 гг.). — М.: ИМЭМО РАН, 2014. — 154 с.

⁴ Cameron “must make case” for EU membership, says Tusk. [Электронный ресурс] // BBC. 08.05.2015. URL: <http://www.bbc.com/news/world-32650720>. (датаобращения: 17.11.2016).

рекомендовать голосовать за сохранение страны в ЕС на референдуме предполагалось только в зависимости от результатов пересмотра условий членства, то Кэмерону было необходимо продемонстрировать прогресс в получении новых условий, отвечающих британским интересам. Общие контуры требований Лондона уже были хорошо известны. И британский премьер просто заявил, что нужны изменения, которые были бы хороши для Британии и для Европы. Он представил набор целей, которые, по его мнению, были вполне достижимы; в противном случае, он не исключал поддержки им движения за выход из ЕС.⁵ Вопрос о пересмотре условий британского членства в ЕС, как и предстоявший в 2017г. референдум о членстве представлялись Брюсселю несущественными в сравнении с проблемой греческого долга, грозившей серьёзными потрясениями для всей еврозоны. Поэтому Кэмерона ждал холодный прием на саммите ЕС в Риге в мае 2016 г.

На этом саммите все 27 партнеров британского премьера по Евросоюзу единодушно выступили против пересмотра основополагающих договоров ЕС. При этом наиболее ощутимой неприятностью для Лондона стала позиция Германии, которая активно противодействовала любым британским предложениям, урезающим основные свободы ЕС. Кроме того, Германия и Франция договорились укрепить еврозону без внесения изменений в договоры ЕС, что нарушало планы Великобритании. Британский премьер принял решение заняться интенсивной «челночной дипломатией» - объездом европейских столиц от Амстердама до Берлина – в целях ускорения переговоров с Европой прежде всего по двум наиболее дискуссионным вопросам: предоставление права сократить приток трудовых мигрантов из ЕС, а также получение права уклониться от участия в «более тесной интеграции» Евросоюза.

В основе идеи Кэмерона о пересогласовании лежало мнение, что ЕС – устарел и не отвечает меняющейся динамике мировой экономики. Предлагалось стимулировать ЕС для развития рыночной экономики путем модернизации стран, что они могли эффективно делать только путем возвращения властных полномочий от Брюсселя к национальным парламентам. Кроме того, нужно было договориться о надежных гарантиях для защиты британской промышленности от вмешательства, защитить британский финансовый сектор – Сити – от постоянной угрозы новых налогов и регуляций, а также учитывать развитие глобализации.

Исходя из характера предлагаемых Британией изменений членства страны в ЕС создавалось впечатление, что премьер лавирует между необходимостью сохранять единство партии и сохранять дружественные отношения с другими странами ЕС. Поэтому в интервью Юнкер высказал уверенность, что Великобритания не выйдет из ЕС.⁶ По его мнению, проведение референдума служит этой цели, а британцы не хотят выхода страны из ЕС.

Министр финансов Франции Мануэль Макрон и министр экономики Германии Зигмар Габриэль опубликовали в газетах европейских стран заявление о том, что «пришло время для укрепления еврозоны путем проведения крупной реформы ЕС».⁷ По их мнению, следовало «примирить» общие европейские и национальные

⁵ David Cameron: I believe we can reform the EU. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 22.05.2015. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/11624801/David-Cameron-I-believe-we-can-reform-the-EU.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶ Huggler J., Day M. Britain will not vote to leave EU, says Juncker. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 01.06.2015. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/11643101/Britain-will-not-vote-to-leave-EU-says-Juncker.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁷ It's time for the EU's biggest reform, say France and Germany. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 03.06.2015. URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11650346/Its-time-for-the-EUs-biggest-reform-says-France-and-Germany.html> (дата обращения: 17.11.2016).

интересы. В это же время Меркель заявила: «Кое-что из просьб Кэмерона я могу поддержать ... Существуют другие пункты, по которым у нас разные взгляды, но мы всегда могли жить в разноскоростной Европе, находя способы отказаться от участия», - сказала она в интервью Европейской службе ВВС.⁸ А президент США Обама еще раз призвал Британию остаться в ЕС, т.к. «мы считаем влияние Союза позитивно не только для Европы, но и для мира».⁹

Разумеется, план Кэмерона не мог немедленно получить поддержку всех стран ЕС. Однако существовали факторы, способные помочь ему добиться поддержки некоторых из них. В Евросоюзе накопилась и продолжала накапливаться усталость от долгового кризиса Греции. Дополнительные финансовые траты вызывало обустройство нарастающих потоков мигрантов. Страны ЕС столкнулись с ростом евроскептицизма и усиления популистских партий с крайне-правыми или крайне-левыми негативными по отношению к евроинтеграции взглядами. В такой ситуации становилось более понятна необходимость изменений в Европейском Союзе, а реформа ЕС, предлагаемая Кэмероном, выглядела компромиссным вариантом.

Однако на саммите Евросовета 26 июня 2015г. выяснилось, что никто не хотел рассматривать британские предложения как актуальную проблему, поскольку наиболее важными проблемами были предотвращение выхода Греции из еврозоны (Грексит) и средиземноморский иммиграционный кризис. В конце саммита Кэмерон перестал настаивать на изменениях базовых соглашениях ЕС, а предпочел заговорить о юридически обязывающих гарантиях того, что европейские законы поменяются в будущем.

В начале осени греческая проблема отошла на второй план, и перспективы достижения соглашения между Великобританией и ЕС стало непосредственно увязываться с проблемой урегулирования миграционного кризиса, в частности, с отношением к принципу свободы передвижения рабочей силы в ЕС.

Однако страны Центральной и Восточной Европы сопротивлялись любому ограничению свободы передвижения рабочей силы. Любое уклонение от «движения к более тесному союзу» вызывало неприятие у Бельгии и Испании. Дания, Швеция и Нидерланды также имели свои возражения против британского плана реформирования ЕС. Не встречала поддержки ни у кого из европейцев идея защиты лондонского Сити от законодательства Союза. Раздосадованный Кэмерон в своем выступлении в СБИ заявил, что у него нет эмоциональных привязанностей к институтам ЕС и что Великобритания будет благополучно жить и без него.

Он представил свой план реформирования ЕС Д.Туску 10 ноября 2015 г., подчеркнув готовность представить более подробный список британских требований после начала серьезного обсуждения. На чрезвычайном саммите ЕС на Мальте (12 ноября 2015 г.) Д.Туск заявил, что не гарантирует заключения договора с Британией к декабрю 2015 г., поскольку британские требования очень жесткие и в такой ситуации весьма трудно придти к соглашению.

Британский премьер стремился убедить лидеров ЕС одобрить предложенную им повестку реформирования, как можно быстрее, пока ситуация в Европе из-за притока новых мигрантов не «помогла» сторонникам выхода страны из ЕС убедить

⁸Angela Merkel "confident reforms will keep UK in the EU".[Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 07.06.2016. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/angela-merkel/11651752/Angela-Verkel-confident-of-EU-reforms.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁹Dominiczak P., Hope C. Back me or resign: David Cameron's ultimatum to Cabinet rebels over EU referendum. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 07.06.2015. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/11658391/david-cameron-cabinet-ultimatum-eu-referendum.html> (дата обращения: 17.11.2016).

британцев в целесообразности такого шага. Кэмерон торопился с проведением референдума, и ему был нужен весомый аргумент, чтобы убедить британцев остаться в Евросоюзе. В телефонном разговоре с ним Меркель подчеркнула заинтересованность европейцев найти такое решение, которое отвечало бы интересам Лондона.¹⁰ А Кэмерон сказал, что если члены ЕС и дальше будут игнорировать его план, ему придется начать агитацию за выход из ЕС.¹¹

Саммит ЕС 17-18 декабря 2015 г. не принес решения проблемы. Однако при обсуждении вопроса о создании новой единой службы для охраны границ и береговой линии европейских стран Кэмерону удалось убедить глав европейских государств, что его видение Европы как более конкурентоспособной, более гибкой и прагматичной может спасти континент в период кризиса. На фоне нарастающих экономических трудностей, бесконтрольного наплыва беженцев, и угрозы терроризма произошли подвижки во взглядах практически всех стран-членов Евросоюза. По словам Д.Туска, «Лидеры показали готовность продолжать переговоры, чтобы достичь компромисса по всем направлениям».¹²

Известия о новогодних нападениях мигрантов на женщин в Кёльне заставили канцлера Германии поддержать законы, облегчающие депортацию, а датский парламент принял закон, позволявший отбирать у мигрантов деньги и ценности для того, чтобы они оставались в созданных для них лагерях. Зашатался курс евро. В такой ситуации Юнкер высказал уверенность, что на саммите в феврале соглашение с Великобританией будет достигнуто.¹³

Британский премьер воспользовался разразившимся миграционным кризисом и неспособностью европейцев оперативно справиться с ним, чтобы настоять на ужесточении условий уже разрабатываемой Брюсселем программы по введению «экстренного торможения» на социальные выплаты и социальной реформы. В результате переговоров между Кэмероном и Д.Туском (31 января – 2 февраля 2016 г.) появился проект соглашения, который Д.Туск распространил среди делегаций всех стран-членов ЕС.¹⁴ Британский премьер заявил, что, хотя предложения требуют доработки, но, в случае их принятия, они значительно изменят взаимоотношения между Лондоном и Брюсселем.¹⁵ Это означало, что ему удалось добиться новых, выгодных для Британии договорённостей с ЕС, которые он может предъявить британцам перед референдумом.¹⁶

¹⁰ PM call with Angela Merkel: 3 December 2015. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/news/pm-call-with-angela-merkel-3-december-2015> (дата обращения: 17.11.2016).

¹¹ Bulgaria visit: PM press conference. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. 03.12.2015. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/bulgaria-visit-pm-press-conference> (дата обращения: 17.11.2016).

¹² Кэмерон надеется на более выгодные условия членства в ЕС. [Электронный ресурс] // BBC. 18.12.2015. URL: http://www.bbc.com/russian/news/2015/12/151217_cameron_tusk_eu_deal (дата обращения: 17.11.2016).

¹³ *Holehouse M.* Jean-Claude Juncker “quite sure” of solution to British EU demands. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 15.01.2016. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12101292/Jean-Claude-Juncker-quite-sure-of-solution-to-British-EU-demands.html> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁴ Letter by President Donald Tusk to the Members of the European Council on his proposal for a new settlement for the United Kingdom within the European Union. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁵ PM speech on EU reform. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. 02.02.2016. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-eu-reform-2-february-2016> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁶ Prime Minister's statement on EU renegotiation: 3 February 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL:

Европа, медленно выходившая из экономического кризиса и вынужденная параллельно решать проблемы связанные с нарастающим приток мигрантов безусловно не хотела ухода Великобритании из Союза. Выход самого крупного финансового центра и второй экономики Евросоюза, мог вызвать непредсказуемые, долгосрочные экономические потери для всех стран ЕС. Поэтому перед самым началом переговоров Ж.К.Юнкер отверг возможность выхода Британии из ЕС. А канцлер ФРГ Меркель заявила, что многие требования по реформированию Евросоюза, которые выдвигает Британия, являются законными и обоснованными.¹⁷

По результатам саммита ЕС 18-19 февраля 2016 г. Кэмерон получил для Британии «особый статус» в Европейском Союзе.¹⁸ На заседании кабинета министров он озвучил подробности достигнутых договоренностей и назначил проведение референдума по вопросу о членстве страны в ЕС на 23 июня 2016 г.¹⁹ При этом Кэмерон подчеркнул своё намерение начать кампанию за дальнейшее пребывание страны в Союзе.

По мнению многих экспертов, Лондон получил от Брюсселя практически все, что требовал и даже немного больше. По мнению Кэмерона, достигнутые им договоренности отводили Британии роль «приводного ремня» одного из крупнейших в мире рынков и создавали «более гибкий» ЕС.²⁰ Большая часть изменений были прописаны как новые правила не только для Британии, но и для всех государств ЕС или всех стран, не присоединившихся к зоне евро. Это позволило Британии преподнести свои достижения, как вклад в реформирование Евросоюза в целом.

За Великобританией признавалось право не участвовать в движении «к все более тесному союзу», т.е. не участвовать в углубляющейся политической интеграции ЕС. Документ также фиксировал возможность для группы более интегрированных государств двигаться в направлении дальнейшего углубления интеграции. Закреплялось право стран не входящих в еврозону не участвовать в антикризисных мерах, выделяя деньги на поддержание стабильности еврозоны, а в случае серьезной угрозы интересам таких страны при рассмотрении новых законов в финансовой сфере можно было вернуть законопроект назад на обсуждение и доработку в Совет министров ЕС или в Евросовет. В документе была заложена возможность отложить вступление законопроекта в силу и отстаивать свои интересы при последующем обсуждении.

Лондон также добился защиты Сити от мер финансового регулирования Брюсселя и предотвращения дискриминации британских компаний в ЕС из-за неучастия Британии в еврозоне. Фактически, британский премьер добился защиты внутреннего рынка стран, не входящих в еврозону, а также повышения конкурентоспособности экономик стран ЕС путем проведения ревизии законодательства Союза с целью его упрощения и облегчения условий рынка для малого бизнеса.

<https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-on-eu-renegotiation-3-february-2016> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁷ Меркель: многие требования Британии по реформированию ЕС обоснованы. [Электронный ресурс] // BBC. 17.02.2016. URL: http://www.bbc.com/russian/news/2016/02/160217_merkel_britain_reform_justified (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁸ PM statement following European Council meeting. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. 19.02.2016. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-statement-following-european-council-meeting-19-february-2016> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁹ PM statement following Cabinet meeting on EU settlement. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. 20.02.2016. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-statement-following-cabinet-meeting-on-eu-settlement-20-february-2016> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁰ Ibid.

Национальные парламенты получали более широкие полномочия. Так, если 55% парламентов государств-членов не соглашались, что какое-то законодательство отвечает принципу subsidiarity, его отправляли на доработку в Комиссию. Договор содержал пункт о взаимном уважении и учете интересов стран еврозоны и стран ЕС, которые не являются членами еврозоны.

Ограничения на обращение трудовых мигрантов из ЕС к британской социальной сфере в документе были смягчены. Великобритания получила право «экстренного торможения» в случае чрезмерной нагрузки на социальную систему (резкого увеличения притока рабочей силы из других стран ЕС) по согласованию с Комиссией и Советом ЕС. Социальные выплаты для вновь прибывших трудовых мигрантов, еще не выплачивавших социальных взносов в пользу принимающего государства, но уже нашедших работу, не отменялись полностью, а только ограничивались на срок до четырех лет. При этом ограничительный период мог составлять семь лет — с 2017 г. по 2023 г. Всем странам ЕС разрешили индексировать детские пособия на остающихся на родине детей мигрантов в соответствии с уровнем жизни в стране проживания ребенка. Не планировалось применять эту систему к другим типам пособий, например, к пенсии по старости. Открылись возможности для изменения положений социальной политики ЕС. Супруги граждан ЕС из третьих стран, вступившие в брак по расчету, лишались возможности использовать положения о свободе передвижения. К этой категории граждан применялось миграционное законодательство и ЕС, и страны проживания. За Британией также закреплялось исключительное право принимать необходимые меры в отношении индивидуумов, которые, могли представлять реальную угрозу для общественного порядка. В документе закреплялось право государств-членов сохранить исключительную компетенцию в области обеспечения национальной безопасности. Важно подчеркнуть, что все эти проекты законов и поправок вступали в силу только в том случае, если на референдуме Британия проголосует за сохранение её членства в ЕС.

Британский истеблишмент и федерализация Европы

Основной целью внешней и внутренней политики консервативного кабинета Кэмерона вплоть до проведения референдума 23 июня 2016 г. стало сохранение членства страны в ЕС. При этом сам премьер поставил свою политическую карьеру в зависимость от выполнения этой задачи.

Перед Кэмероном также стояла сложная проблема, спасая членство страны в ЕС, сохранить целостность собственной партии и собственного кабинета министров. Это было не просто, так как британская политическая элита уже была расколота по этому вопросу.

Наиболее последовательно за выход страны из Евросоюза выступала крайне правая «Партия независимости Соединенного Королевства» (UKIP) во главе с Н.Фараджем. Считая, что Кэмерон лишь предпринимает «попытку переупаковать наше членство ... и подать это как что-то отличное от прежнего», ²¹ Фарадж сразу после выборов заявил о начале «артподготовки» перед референдумом, критикуя британскую позицию в таких сферах как миграция и размеры взносов в бюджет ЕС. ²² За сохранение членства выступала большая часть лейбористской

²¹ Hope C. Nigel Farage: Let me lead the “out” campaign in the EU referendum. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 06.06.2015. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/11655253/Nigel-Farage-Let-me-lead-the-out-campaign-in-the-EU-referendum.html> (дата обращения: 17.11.2016).

²² Nigel Farage: UKIP “to get cracking” on EU referendum. [Электронный ресурс] // BBC. 06.06.2015. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-33033551> (дата обращения: 17.11.2016).

партии «Шотландская национальная партия» (ШНП), «Либерально-демократическая партия», «Партия валлийских националистов» (Plaid Cymru).

В октябре 2015 г. сформировался костяк межпартийного движения «Голосуй за выход» страны из ЕС, вобравший группы «Консерваторы для Британии», «Бизнес для Британии» и кампанию лейбористов «за выход». Движение объявило о незамедлительном начале агитации за выход страны из ЕС, в том числе и из-за предположений, что Кэмерону не удастся вернуть Лондону наиболее значимые полномочия. Это общественное объединение финансировалось тремя крупными центрами, участие которых должно было нейтрализовать заявления сторонников сохранения членства, что брекзит может навредить экономике Великобритании.²³

Кампанию за сохранение членства в ЕС под лозунгом «Британия сильнее в Европе» возглавил крупный бизнесмен, бывший руководитель фирмы «Marks & Spencer» лорд Роуз. Движение поддержали некоторые бизнесмены и такие политические тяжеловесы такие как бывшие премьер-министры Дж.Мейджер, Т.Блэр и Г.Браун. Однако показательно, что ни один из банкиров это движение не поддержал. Один из основных лидеров консервативной части кампании «за выход» мэр Лондона Борис Джонсон начал активно пропагандировать свои идеи, настаивая, что Евросоюзу с его устаревшей экономической моделью требуется значительная реформа.²⁴ В то же время 6 членов кабинета министров Кэмерона попросили его о разрешении примкнуть к кампании «за выход». Опрос мнения членов консервативной партии показал, что больше 2/3 из них с большой долей вероятности выступают «за выход» страны из ЕС, и только 24% заявили, что будут голосовать «за членство».²⁵

На фоне высоких показателей экономического роста Великобритании и блокирования Евросоюзом большинства британских предложений британской в стране стали крепнуть популистские настроения за выход из ЕС. Опрос Института Гэллага от 26 декабря 2015 г. л показал, что 51% британцев хотят выхода страны из ЕС.²⁶ После Нового года обсуждение целесообразности сохранения членства страны в Евросоюзе шло по нарастающей среди британской политической элиты и общества. Причем евроскептиков не останавливала даже возможность развала страны из-за четко выраженного желания Шотландии остаться в ЕС.²⁷ Продолжал углубляться раскол общества.²⁸

²³ Swinford S. Tory donors, business leaders and senior politicians back campaign for Britain to leave EU. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 09.10.2015. URL:

<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/11920590/Tory-donors-business-leaders-and-senior-politicians-back-campaign-to-leave-EU.html> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁴ Szu Ping Chan Britain has “nothing to fear” from EU exit. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 17.10.2015. URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11937418/Britain-has-nothing-to-fear-from-EU-exit.html> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁵ Hughes L. Over two thirds of Conservatives support leaving the EU. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 02.11.2015. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/11969995/Over-two-thirds-of-Conservatives-support-leaving-the-EU.html> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁶ Институт Гэллага: 51% британцев хотят выхода из ЕС. [Электронный ресурс] // BBC. 26.12.2015. URL: http://www.bbc.com/russian/rolling_news/2014/12/141225_rn_britain_eu_leave (дата обращения: 17.11.2016).

²⁷ Rose R. Will the EU referendum trigger the break-up the United Kingdom? [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 23.01.2016. URL:

<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12114578/will-the-EU-referendum-trigger-the-break-up-the-United-Kingdom.html> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁸ Kirk A., Knowles D. EU referendum: Who in Britain wants to leave, and who wants to remain? [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 07.01.2016. <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12086589/EU-referendum-Who-in-Britain-wants-to-leave-and-who-wants-to-remain.html> (дата обращения: 17.11.2016).

Появление 2 февраля 2016 г. проекта соглашения ЕС об изменении условий членства в нём Великобритании, представленного Дональдом Туском,²⁹ вызвало разноречивую реакцию в британском обществе, фактически расколов его еще больше.³⁰

Поляризация и раскол среди членов кабинета после получения Кэмероном «особого статуса» произошел, по мнению самих британцев, из-за сохраняющихся угроз для британского суверенитета. В окончательной редакции соглашения Британия была «не обязана углублять политическую интеграцию в Европейском Союзе», и Кэмерон пояснил, что «Британия никогда не будет частью европейского сверх-государства»³¹. Однако знание особенностей развития этой организации и те уступки, которые премьер смог получить, оставляли сомнения у части консервативной партии в том, что премьеру удалось защитить суверенитет страны. Кэмерон заявил, что достигнутый им компромисс позволяет ему вести активную кампанию за дальнейшее пребывание страны в Союзе. Главный агитационный аргумент Кэмерона: выход из ЕС – прыжок в неизвестность, поэтому надо остаться и заставить систему работать на благо Британии.³²

С момента оглашения положений «особого статуса» Великобритании в ЕС определились два противоборствующих лагеря: «Британия сильнее в Европе» во главе с лордом Стюартом Роузом и «Голосуй за выход» во главе с Б.Джонсоном и М.Гоувом. Кэмерон являлся главной фигурой кампании «за членство», но не входил в состав какой-либо организации.

Сложнее всего ситуация вокруг референдума сложилась в консервативной партии. На основании полученных у Брюсселя уступок, Кэмерон инициировал и возглавил внутрипартийное движение «за членство». В то же время более 100 членов парламента от консервативной партии и 6 министров кабинета организовали кампанию «за выход», во главе которой стали Б.Джонсон и министр юстиции М.Гоув. Раскол произошел и в лейбористской партии, большая часть которой во главе с лидером Джереми Корбином высказалась в поддержку линии Кэмерона.³³ Удивительным было то, что хотя ЕС был абсолютно непопулярен среди электората партии Ukip, после обнародования положений «особого статуса» 28% её сторонников все еще продолжали поддерживать идею членства в реформированном ЕС, в то время как 72% поддерживали линию партии на брекзит.³⁴ За сохранение членства однозначно выступили: ШНП, Plaid Cymru и Партия «зеленых» Англии и Уэльса. Премьер Шотландии Н.Стерджен попыталась воспользоваться поддержкой членства в Союзе подавляющим числом шотландцев, чтобы

²⁹ Draft EU deal: What Cameron wanted and what he got. [Электронный ресурс] // BBC. 02.02.2016. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35471117> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁰ Finnigan L. EU “out” campaign surges to record lead. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 04.02.2016. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12141583/EU-out-campaign-surges-to-record-lead.html> (дата обращения: 17.11.2016).

³¹ PM Commons statement on EU reform and referendum: 22 February 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-eu-reform-and-referendum-22-february-2016> (дата обращения: 17.11.2016).

³² Ibid.

³³ EU negotiations: Corbyn attacks “theatrical sideshow”. [Электронный ресурс] // BBC. 22.02.2016. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35633821> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁴ Kirk A., Knowles D. EU referendum: Who in Britain wants to leave, and who wants to remain? [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 26.02.2016. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/12086589/EU-referendum-Who-in-Britain-wants-to-leave-and-who-wants-to-remain.html> (дата обращения: 17.11.2016).

предупредить, что выход страны из ЕС ускорит проведение второго референдума об отделении Шотландии от Соединенного Королевства.³⁵

Назвав свою агитационную кампанию «Проектом фактов», Кэмерон использовал тактику освещения преимуществ и недостатков членства в ЕС и выхода из него на основании привлечения обширного статистического материала. При этом большинство доказательств кампании «Британия сильнее в Европе» прямо указывали на возможность грядущего экономического шока для британской экономики и глобальной экономической системы в случае выхода из ЕС. Говорилось о возможном снижении экономического роста, о падении курса фунта стерлинга, об уходе иностранных фирм и банков, использовавших Великобританию и лондонский Сити как доступ на единый рынок ЕС, о сокращении рабочих мест и покупательной способности населения, об удорожании коммунальных услуг и электроэнергии, сокращении финансирования социальной сферы и научных проектов, системы здравоохранения и образования. Рисовались картины развала Соединенного Королевства из-за выхода из его состава Шотландии и Северной Ирландии. Высказывалась мысль, что выход Британии из Евросоюза ослабит НАТО на фоне растущих угроз со стороны России и в связи с Украиной и Сирией. Кампания «за членство» стремилась убедить британцев, что, оставаясь в ЕС, Британия с выгодой для себя уклоняется от участия в Шенгенской зоне и сталкивается с проблемами миграционного кризиса на границе в Кале, а не в Дувре.

Б.Джонсон обвинил сторонников членства в попытках убедить британцев принять «все возрастающую утрату демократического самоуправления в обмен на экономическое процветание». По его мнению, не следовало доверять прогнозам МВФ, Министерства финансов, банкам, Совету британских предпринимателей и других организаций, которые не смогли предвидеть негативные последствия от присоединения к европейскому механизму регулирования валютных курсов 1992 г., неверно оценили перспективы евро и не просчитали вред для экономики Великобритании от кризиса еврозоны 2011 г.³⁶ Б.Джонсон также подверг сомнению тезис о том, что британское влияние в мире растёт благодаря членству в ЕС, припомнив, что за последние пять лет Британия потерпела поражение при голосовании в Брюсселе 40 раз, что обошлось британскому бизнесу и правительству в 2,4 млрд ф.ст.³⁷

Ответом на заявления британского премьера о негативных тяжелых последствиях выхода из ЕС для британской экономики и уровня жизни британцев, стал доклад группы из 8 наиболее влиятельных экономистов. Они посчитали, что брекзит будет способствовать росту британской экономики на 4 % за 10 лет, а цены упадут на 8%.³⁸ При этом они предложили заключать договоры в рамках ВТО, как это делают США и Китай. Кроме того, 110 глав фирм поддержали кампанию «за

³⁵ Sturgeon: EU exit could trigger demand for Scottish independence referendum. [Электронный ресурс] // BBC. 21.02.2016. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-35625067> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁶ Джордж Осборн: выйдя из ЕС, Британия обеднеет навсегда. [Электронный ресурс] // BBC. 18.04.2016. URL: http://www.bbc.com/russian/uk/2016/04/160418_osborn_brexit_economy_downturn (дата обращения: 17.11.2016).

³⁷ Boris Johnson: UK and America can be better friends than ever Mr Obama... if we LEAVE the EU. [Электронный ресурс] // TheSun. 22.04.2016. URL: <http://thesun.co.uk/sol/homepage/news/politics/7095695/UK-and-America-can-better-friends-than-ever-Mr-Obama-if-we-LEAVE-the-EU-says-Boris-Johnson.html> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁸ PM speech at Caterpillar on the EU referendum: 28 April 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-caterpillar-on-the-eu-referendum-28-april-2016> (дата обращения: 17.11.2016).

выход», заявив, что Сити станет процветать вне ЕС, поскольку произойдет укрепление его позиции одного из самых крупных мировых финансовых центров.³⁹

Еще одной неприятностью для премьера стали разоблачения движением Greenpeace наличия невыгодных для Британии положений по вопросам развития здравоохранения и защиты окружающей среды в готовящемся Соглашении о трансатлантическом торгово-инвестиционном партнерстве (ТТИР) между США и ЕС. В соответствии с проектом Соглашения Еврокомиссия получала полномочия, не спрашивая мнения стран-членов ЕС и Европарламент, решать, в каких областях будет налаживаться сотрудничество с США. При этом огромное количество процедур препятствовало прохождению тех предложений ЕС, которые шли вразрез с интересами США. Фактически создавалась ситуация, когда крупный американский бизнес ставился в центр принятия решений, что представлялось угрозой демократическим принципам. Кэмерону пришлось активно защищать идею участия Великобритании в этом договоре без специальных оговорок и изъятия положений о здравоохранении, на чем настаивали многие юристы-международники и британское отделение Greenpeace.⁴⁰ Дополнительное недоверие у британцев к позиции Кэмерона по ТТИР, а вместе с этим и к его пропаганде в пользу членства в ЕС, вызвало заявление французской стороны о своем нежелании продолжать переговоры по заключению этого договора из-за не устраивавших Францию положений о стандартах ввозимых продуктов.

Часть британского истеблишмента хотела выхода Великобритании из ЕС, поскольку политика ЕС якобы подрывала боевую эффективность её вооруженных сил, а идея создания европейской армии была способна ослабить НАТО.⁴¹ Объединение «Голосуй за выход» акцентировало внимание на миграционной проблематике, что повышало шансы евроскептиков на победу. Однако резонансное убийство депутата британского парламента лейбористки Д.Кокс (активной участницы кампании за сохранение членства в Союзе и сторонницы приема детей сирийских беженцев) сторонником движения «за выход» привело к всплеску популярности кампании «остаться».⁴² Опросы общественного мнения, собранные сразу после гибели Д.Кокс, показали рост числа сторонников «остаться» до 45% и снижение сторонников «Выйти» до 42%.⁴³ Опросы общественного мнения, проведенные непосредственно перед референдумом, отразили ту же тенденцию.

Б.Джонсон 22 июня 2016 г. обратился к британцам с пронизанной патриотизмом статьей и, фактически, положил свою политическую карьеру «на чашу весов». Он сказал, что «он на стороне тех, кто верит в Британию. Четверг может

³⁹ EU referendum: 110 bosses say City will “thrive” outside EU. [Электронный ресурс] // BBC. 29.04.2016. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36173263> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁰ Sheffield H. TTIP campaigners hit back at Cameron claims that the NHS is protected under trade deal terms. [Электронный ресурс] // TheIndependent. 08.05.2016. URL: <http://www.independent.co.uk/news/ttip-campaigners-hit-back-at-cameron-claims-that-the-nhs-is-protected-under-trade-deal-terms-a7017276.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴¹ EU referendum: E[-military officers fighting for EU exit. [Электронный ресурс] // BBC. 25.05.2016. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36371104> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴² Stone J. EU referendum: Baroness Warsi subjected to Islamophobic abuse by Brexit supporters after defecting. [Электронный ресурс] // TheIndependent. 20.06.2016. URL: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-baroness-warsi-defect-islamophobic-abuse-brexit-supporters-remain-leave-a7091076.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴³ Wright O. EU referendum polls suggest Remain pulling back lead after Brexit surge. [Электронный ресурс] // TheIndependent. 20.06.2016. URL: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-polls-remain-stay-brexit-david-cameron-who-will-win-a7090111.html> (дата обращения: 17.11.2016).

стать днем независимости нашей страны» от диктата евробюрократии и Европейского Союза.⁴⁴

23 июня 2016 г. состоялся референдум по вопросу о членстве Великобритании в ЕС. В нём приняло участие 46,5 млн чел. – рекордная для британских выборов цифра. А утром 24 июня 2016 г. стало известно, что большинство британцев (51,9%) проголосовало за выход страны из ЕС. Хотя большинство граждан в Шотландии, Северной Ирландии, Лондоне и Гибралтаре проголосовало за сохранение членства страны в Евросоюзе, количество голосов, поданных «за выход» в Англии и Уэльсе стало решающим. В тот же день Кэмерон выступил с обращением к нации, в котором объявил о результатах референдума и своей отставке. Он заявил: «Британцы приняли совершенно четкое решение выбрать иной путь [выход из ЕС – Т.А.], ...и их надо уважать».⁴⁵ Переговоры с Европейским Союзом по процедуре выхода предстояло начать новому премьер-министру.

Миграционная проблема для Британии и Европы, расширение ЕС и Европейская политика соседства

Иммиграционная проблема при коалиционном правительстве Кэмерона-Клегга и консервативном правительстве Кэмерона была сложнее, чем при предыдущих правительствах, и требовала новых подходов. Она включала в себя вопросы защиты Национальной системы здравоохранения (НСЗ), общеобразовательной системы, жилищных фондов и системы социальных пособий от угроз, связанных с массовой миграцией. Особенно острой ситуация виделась в свете провала политики мультикультурализма лейбористских правительств Т.Блэра и Г.Брауна, обусловившей резкий всплеск националистических настроений в Великобритании, и падение доверия к Евросоюзу после колоссального притока мигрантов из стран Союза (с 2004 г.), а также из-за политики расширения ЕС.

В качестве временного инструмента решения проблемы Кэмерон избрал приостановку процесса расширения Союза за счет приема новых стран. Это был абсолютно нехарактерный для британской внешней политики шаг. Британия традиционно активно поддерживала процесс расширения Евросоюза как способ контроля и торможения интеграционного строительства в Европе путем подмены интеграции вширь интеграцией вглубь. Из-за экономических проблем Юнкер наложил мораторий на расширение ЕС до окончания его председательства, чем временно решил британскую задачу ограничения иммиграции из стран Евросоюза. Этот шаг только способствовал тому, что Лондон, хотя и с меньшим рвением, продолжал высказываться за расширение ЕС, в том числе и за счет приема в качестве ассоциированных членов Украины (2015 г.) и Боснии и Герцеговины (2016 г.). Особняком стояла проблема затянувшегося (с 1987 г.) приема в состав Евросоюза Турции. Великобритания выступала за членство Турции в Союзе, используя эту проблему один из рычагов давления на Брюссель. Поддерживал Лондон и «Политику соседства», направленную на втягивание в западную политическую и экономическую орбиты Украины, Грузии и Молдовы.

Более долгосрочным и юридически обязывающим должен был стать способ внесения в основополагающие договоры ЕС новых положений, закрывающих страну

⁴⁴Barford V. EU referendum: Five key moments from the Great Debate. [Электронный ресурс] // BBC. 22.06.2016. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36593120> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁵EU referendum outcome: PM statement, 24 June 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-referendum-outcome-pm-statement-24-june-2016> (дата обращения: 17.11.2016).

от потоков трудовых мигрантов как из давно вступивших, так и из недавно принятых в ЕС стран. Полученные в процессе пересмотра условий членства уступки решали проблему нового регулирования миграционных потоков и сохранения членства страны в Союзе. Главная уступка, которую стремился получить британский премьер-министр, состояла в ревизии принципа свободы передвижения рабочей силы в ЕС. Однако большинство стран ЕС считало, что изменение фундаментальной свободы передвижения рабочей силы не подлежит обсуждению. Британское правительство могло, по мнению лидеров европейских стран и чиновников ЕС, уменьшить влияние факторов, привлекающих «трудовых мигрантов» в Великобританию, например, лишив их таких преимуществ как налоговые послабления, а также ограничить доступ к другим пособиям.

Идя навстречу желанию британского премьера уменьшить поток таких мигрантов, Европейский суд в ноябре 2014г. подтвердил право стран – членов ЕС не платить социальные пособия мигрантам, которые не ищут работы. Однако этих шагов было недостаточно. По мнению британской стороны, для значительного сокращения притока мигрантов на территорию Великобритании требовались новые правила передвижения рабочей силы по странам ЕС. Несмотря на все усилия добиться от ЕС каких-либо уступок с марта 2014 г. по август 2015 г. из стран ЕС (в основном из Румынии и Болгарии) в Великобританию прибыло 183 тыс. человек (на 53 тыс. больше чем за аналогичный период 2014 г.).⁴⁶

Ожидалось, что обязательным требованием на будущих переговорах Великобритании с ЕС будет изменение условий доступа мигрантов из стран ЕС к британской системе социальных пособий. Дело в том, что британская социальная система отличается от преобладающей континентальной модели предоставления социальных пособий. Например, во многих странах ЕС нет эквивалента жилищного пособия и налоговых льгот для работающих. В большинстве европейских странах британцы не могут получать пособия до тех пор, пока они не внесут определенную сумму в социальную кассу, тогда как трудовые мигранты из ЕС имеют доступ к целому списку пособий включая налоговые льготы, пособия на ребенка и жилищные пособия с первого дня своего пребывания в Британии. Многие мигранты пользуются разницей социального законодательства, приезжая в Великобританию и работая на низкооплачиваемой работе, т.к. на пособия для работающих они могут неплохо прожить. Особенно ощутим этот эффект для семей с малолетними детьми.

Центральной частью плана Кэмерона по новому урегулированию отношений с Европой являлась реформа предоставления пособий, направленная на остановку иммиграции из беднейших стран ЕС. Однако на саммите ЕС в Риге (май 2015 г.) Кэмерона было холодно встречено. Глава Европарламента Мартин Шульц четко заявил: «У ЕС существует четыре свободы... Мы не станем менять эту основу Европейского Союза».⁴⁷ Из-за попыток лишения социальных пособий вновь прибывших трудовых мигрантов из стран ЕС и ограничения доступа мало оплачиваемым мигрантам из ЕС к налоговым льготам Кэмерона обвинили в подрыве фундаментальных принципов свободы перемещения и открытой дискриминации граждан ЕС. Главы Польши, Румынии, Венгрии, Чехии, Словакии, Болгарии выразили готовность защищать фундаментальные права своих трудовых мигрантов в Великобритании, блокируя британский план реформы социальной

⁴⁶ Net migration to UK rises to 333,000 – second highest on record. [Электронный ресурс] // BBC. URL: 26.05.2016. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36382199> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁷ Khan M. How Europe is planning to deal with a Brexit. . [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 24.05.2015. URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11612989/The-Brexit-question-what-the-rest-of-Europe-really-thinks-of-the-UK.html> (дата обращения: 17.11.2016).

и миграционной систем ЕС. Британский премьер попытался убедить партнёров в том, что его предложения направлены на замедление оттока квалифицированных кадров и ослабления экономик беднейших стран ЕС путем защиты британской социальной системы от злоупотреблений и устранения побудительных мотивов для переезда высококвалифицированных рабочих из стран ЦВЕ в Великобританию на низкооплачиваемую работу. Тем не менее, его план также был отвергнут главами и других европейских государств, таких как Испания, Финляндия и Бельгия. Германский канцлер Меркель пообещала приложить усилия, чтобы достигнуть договора, который бы сохранил Великобританию в блоке. Однако Кэмерон вряд ли мог рассчитывать на ее помощь. Берлин, для которого Польша и другие страны ЦВЕ являются важными партнерами в ЕС, не мог действовать им наперекор и, разумеется, заботился, прежде всего, о собственных интересах.

Непреодолимой преградой выглядела позиция Франции. Министр финансов Франции М. Макрон предупредил, что изменение принципа свободы передвижения будет проблемой, поскольку это часть европейского договорного законодательства. Французская сторона была готова обсуждать вопрос о передвижении рабочей силы только для того, чтобы «адаптировать правила», обсудить пути достижения большей гибкости и простоты для всех членов Евросоюза. Глава Евросовета поддержал Париж, сказав, что предложения Лондона будут рассмотрены, «но только с позиции, безопасной для Европы».

Параллельно с экономическим кризисом еврозоны происходила эскалация миграционного кризиса в Европе. Прибытие в страны Евросоюза в 2015 г. в общей сложности более миллиона беженцев заставило европейских лидеров задуматься о проблемах депортации, о размещении беженцев в соответствии с квотами, о мерах контроля, предотвращения терроризма и т.д. Стала разрушаться Шенгенская зона и Дублинский механизм: многие европейские страны стали восстанавливать пограничный контроль. Хотя британский премьер не устал повторять, что Великобритания не будет участвовать в программе ЕС по размещению беженцев, он объявил о предоставлении дополнительных 100 млн ф.ст. к уже выделенным на нужды развития 0,7% ВВП, так что общая сумма составила более 1 млрд ф.ст.⁴⁸ По его мнению, нужно было больше делать для стабилизации обстановки в странах исхода мигрантов. Чуть позже Кэмерон сообщил о решении принять 20 тыс. сирийских беженцев в течение ближайших 5 лет из лагерей беженцев в Сирии и Ливане.⁴⁹

Предложение Кэмерона отказывать на четыре года работающим иммигрантам из ЕС в пособиях раскололо ЕС. Британский премьер пригрозил лидерам европейских стран и Брюсселю поддержать кампанию «за выход». При этом он подчеркнул, что для победы на референдуме ему необходима реализация этого предложения. Он также поддержал соглашение ЕС-Турция о сдерживании сирийских беженцев (11 ноября 2015 г.), выделив 275 млн ф.ст. на помощь Турции, а также 200 млн ф.ст. Африке для решения проблем миграционного кризиса в «странах исхода».

Приведя цифры «чистой миграции» за 2014 г. (300 тыс.чел.), Кэмерон потребовал от Евросоюза более гибкого подхода к проблеме переизбыточной миграции из стран Евросоюза, поскольку Британия могла её не выдержать. Выходом

⁴⁸PM statement in Madrid on aid for Syria and EU reform.4 September 2015. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <http://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-in-madrid-on-aid-for-syria-and-eu-reform> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁹ David Cameron meets refugees in Lebanon camp. [Электронный ресурс] // BBC. 14.09.2015. <http://www.bbc.com/news/uk-34242346> (дата обращения: 17.11.2016).

из тупика могли стать предложения европейских официальных лиц о введении экстренного «иммиграционного тормоза». Такой «тормоз» позволял странам ЕС ограничивать свободу передвижения в случаях, когда это требуют соображения политики, общественной безопасности и здравоохранения.

Наиболее обсуждаемой на саммите ЕС 17-18 декабря 2015 г. темой было предложение об ограничении социальных пособий для граждан ЕС. Большинство стран Союза, включая Германию и Францию, выступили против этого предложения. Кэмерон смог убедить всех на саммите, что его внутривнутриполитические проблемы весьма серьезны, и попросил лидеров стран ЕС помочь ему сформулировать адекватную замену его плану, которую можно было бы представить британцам для голосования на референдуме.⁵⁰ К этому времени массовый приток мигрантов из беднейших стран Евросоюза, с Ближнего Востока и из Африки захлестнул Германию так, что местные органы власти по всей стране стали требовать ограничения нарастающих миграционных потоков и заявлять о невозможности полностью удовлетворить возросшее количество обращений за социальной помощью. Эти события помогли Кэмерону получить согласие Германии и Франции на компромиссную договоренность не платить мигрантам пособия в течение трех лет. Продолжал обсуждаться еще один предложенный Брюсселем пункт соглашения: введение правительством «экстренного торможения» («emergencybrake») на выплату пособий мигрантам (если в Брюсселе сочтут, что число иностранцев вредит социальной сфере государства).

После долгого процесса консультаций и обсуждений состоялись переговоры Д.Туска и Кэмерона, в результате которых 2 февраля 2016 г. появился проект соглашения, распространенного Д.Туском среди делегаций всех стран-членов ЕС.⁵¹ Суть предложений заключалась главным образом в праве Великобритании «отсрочить на срок до четырех лет подключение вновь прибывших мигрантов к социальной системе страны», а также возможность прибегнуть в чрезвычайной ситуации к ограничению выплат пособий мигрантам. Значительное укрепление позиций британских евроскептиков в свете критики плана пересмотра отношений между Великобританией и ЕС и ожидание летом 2016 г. новой волны мигрантов, заставили председателя Евросовета задуматься о возможных результатах будущего референдума о членстве Британии в ЕС. Понимая всю сложность переговоров с Меркель, Олландом и главами таких государств, как Румыния, Греция и Чехия, Туск опасался возможности распада Евросоюза в случае выхода Британии.⁵²

В соответствии с предоставленным ей «особым статусом» Великобритания получала возможность использовать механизм «экстренного торможения» в случае резкого увеличения наплыва мигрантов из Евросоюза. Механизм запускался с согласия Комиссии и Совета ЕС. Британия и все другие страны ЕС получали право не платить пособия «трудовым мигрантам» из стран ЕС, еще не выплатившим социальные взносы в пользу принимающего государства. Британия получала это право с 2017 г. до 2023 г. Это положение было победой Кэмерона, поскольку раньше об этом семилетнем периоде речь не шла. Теперь вопрос об ограничении миграции

⁵⁰ EU Council: PM press conference. 18 December 2015. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-council-pm-press-conference> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵¹ Letter by President Donald Tusk to the Members of the European Council on his proposal for a new settlement for the United Kingdom within the European Union. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵² Глава Евросоюза: выход Британии грозит ЕС распадом. [Электронный ресурс] // BBC. 15.02.2016. http://www.bbc.com/russian/news/2016/02/160215_tusk_britain_eu (дата обращения: 17.11.2016).

перешел с уровня ЕС нанациональный и стал одной из наиболее обсуждавшихся тем у британских политиков накануне референдума.

В последние две недели перед референдумом обострению дискуссии о целесообразности пребывания Великобритании в ЕС способствовала публикация отчета по проблемам миграции Национального управления статистики. Документ показал увеличение чистого прироста миграции в страну в 2015 г. до 333 тыс., что оказалось больше на 20 тыс. по сравнению с 2014 г. (313 тыс.) Это произошло из-за снижения уровня эмиграции из Великобритании. Чистый прирост мигрантов оказался рекордным в 184 тыс.⁵³

На этом фоне критика курса правительства Кэмерона смотрелась убедительнее, чем преимущества «особого статуса» Великобритании в ЕС. Б.Джонсон заявил, что Брюссель отобрал у Великобритании право контролировать иммиграцию и предоставлять статус беженца, и единственный способ решить эту проблему – вернуть соответствующие полномочия Вестминстеру.⁵⁴ При этом совершенно игнорировалось заявление Британского института директоров (IoD) говорившее, что нынешний уровень дискуссии об иммиграции вводит общество в заблуждение: показатели занятости находятся на рекордно высоком уровне, а в стране существует спрос на трудовые ресурсы соответствующих квалификаций, который работодатели не могут удовлетворить.⁵⁵

Евроскептики убеждали, что экономический кризис еврозоны способствует притоку мигрантов. Это создает проблемы для жилищного фонда и НСЗ, нагрузку на школы и транспорт, бьет по семьям рабочих, обуславливая низкую зарплату. Проблема обострится с приемом в ближайшем будущем в ЕС новых стран – Турции, Сербии, Черногории и Албании.⁵⁶

Игнорируя пояснения премьера о возможности наложения вето на прием Турции в ЕС, а также то очевидное обстоятельство, что Турции потребуются десятилетия для приема в ЕС, министр юстиции М.Гоув напомнил, что официальной политикой британского правительства было оказание помощи Турции в ее приеме в Союз без вынесения этого решения на референдум. Он явно полагал, что в свете значительного притока мигрантов в Европу и новых уступок Евросоюза Турции, её вступление в Союз становилось возможным в ближайшее время.⁵⁷

На фоне остроты множества стоявших перед Евросоюзом проблем реализация плана реформирования ЕС, согласованного Кэмероном, с быстро достижимыми и благоприятным для Британии результатом выглядела нереалистично. Непонятны были и сроки его реализации. Вероятно, поэтому однозначный выход из стагнирующего ЕС показался для большинства британцев самым простым способом ответа на вопросы о поиске решения европейских проблем.

⁵³ Net migration to UK rises to 333,000 – second highest on record. [Электронный ресурс] // BBC. 26.05.2016. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36382199> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁴ Wright O. EU referendum: Net migration ...

⁵⁵ Британия: растёт число мигрантов из Евросоюза. [Электронный ресурс] // BBC. 26.05.2016. URL: http://www.bbc.com/russian/uk/2016/05/160526_uk_net_migration (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁶ EU Leave campaigner Gove vows to meet PM's migration target. [Электронный ресурс] // 05.06.2016. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36454908> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁷ Turkey EU accession poses security risk – Michael Gove. [Электронный ресурс] // BBC. 08.06.2016. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36479259> (дата обращения: 17.11.2016).

Британский популизм и брекзит

У британского популизма немало общих черт с популизмом в других европейских странах. Однако отличительной особенностью британского популизма является то, что его корни уходят глубоко в прошлое страны, в пережитой в XX в. психологический стресс британского общества от утраты страной колониальной империи и статуса великой державы. Долгое время империя имела для Британии экзистенциальный смысл, определяла мироощущение и самосознание британского народа, делала шотландцев, уэльсцев, ирландцев и англичан единой нацией, воспринималась как естественный порядок вещей. Стремление британцев показать всему миру, что Великобритания не просто одно из европейских государств, но и по-прежнему великая держава до сих пор определяет недоверие британцев к Европе и Европейскому Союзу и даже к «особым отношениям» с США и является основным источником популизма в стране. Недовольство коренных британцев ЕС из-за передачи Брюсселю части суверенных полномочий Вестминстера, а также неприятие ими массовой миграции из Европейского Союза способствовали усилению антиевропейских настроений в консервативной партии и росту популярности ультраправых партий, особенно «Партии независимости Соединенного Королевства» (ПНСК).

Эта популистская националистическая партия стала приобретать популярность после 2005 г. ПНСК опирается на тех, кто страдает комплексом «маленькой Англии» и не хочет смириться со снижением глобальной роли Великобритании. ПНСК выступает за закрытие страны от мигрантов, против евробюрократии, якобы подтачивающей суверенитет страны, за выход страны из ЕС.

Негативное влияние долгового кризиса ЕС на британскую экономику и социальную сферу, провал политики мультикультурализма, стремление закрыть страну от мигрантов из ЕС, от законодательства ЕС и от дальнейших шагов ЕС по пути все большей интеграции Союза привели к необыкновенному росту популярности у простых британцев идеи ПНСК о выходе Великобритании из Союза как способа эффективной защиты ее суверенитета и экономического развития. Основная масса британских консерваторов также активно продвигала эту идею, что на местных выборах в мае 2013 г. привело к неожиданному результату. Критикуя Евросоюз, апеллируя к истории и традициям Соединенного Королевства, призывая к независимости и возвращению британскому парламенту суверенных прав, партии удалось преодолеть 5%-ный барьер и выйти на третье место по числу набранных голосов и мест в органах местного самоуправления. Либеральные демократы стали четвертой по популярности среди избирателей партией. С этого момента в Великобритании установилась четырехпартийная избирательная система, а идея выхода страны из ЕС пустила корни и закрепилась в политическом сознании британского общества.

Впоследствии электоральный успех ПНСК был подкреплён ее победой на местных выборах, где партия сумела получить 69% голосов,⁵⁸ и выборах в Европарламент в мае 2014 г., где она получила 27% голосов и 24 места.⁵⁹ Впервые в истории Великобритании на выборах в Европарламент в мае 2014 г. большее количество голосов было отдано ПНСК. При этом лейбористы набрали 25,4%

⁵⁸Gunter J., Oliver M., Palmer O. Local elections 2014: live results map. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 22.05.2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/local-election/10849595/Local-elections-2014-live-results.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁹Graham G. David Cameron: "Nigel Farage wants to destroy" the Conservatives. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 26.05.2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/David-Cameron-Nigel-Farage-wants-to-destroy-the-Conservatives.html> (дата обращения: 17.11.2016).

голосов, а консерваторы – 24%.⁶⁰ Так в столетней партийно-политической истории Великобритании появился прецедент, когда первое место получила не одна из двух старейших политических партий страны, а радикальная партия, даже не имеющая представительства в национальном парламенте. Призывы к радикальному ограничению притока мигрантов из стран ЕС в Великобританию и ужесточению порядка предоставления им социальных пособий принесли ПНСК целую серию побед с мая 2014 г. и по март 2015 г. на местных выборах. При этом консерваторам не помогли добиться лучших результатов ни твердое обещание Кэмерона провести референдум о ЕС в 2017 г., ни заявления премьера о предстоящем уменьшении количества мигрантов, ни значительное сокращение безработицы в стране, ни более быстрый, чем в еврозоне, процесс восстановления британской экономики.

Агитация ПНСК перед парламентскими выборами 7 мая 2015 г. строилась на двух положениях: на обещаниях резко сократить приток мигрантов и добиться выхода Великобритании из Евросоюза. В результате на выборах ПНСК набрала достаточно высокий процент голосов – 12,6%, но из-за особенностей избирательной системы она получила только одно место в британском парламенте.⁶¹ В целях нейтрализации роста популярности ПНСК консерваторы во главе с Кэмероном взяли на вооружение основную установку этой партии: на выход страны из ЕС, что после победы консервативной партии на парламентских выборах в мае 2015 г. привело сначала к инициированию пересогласования членства страны в ЕС и получения ей «особого статуса» в реформированном ЕС, а затем и к проведению референдума по этому вопросу. Популизм и демагогия ПНСК усилили недоверие британцев к ЕС и антимиграционные настроения, вытеснив на второй план проблемы встраивания страны в существующую политическую и экономическую реальность для получения социально-экономических выгод и поддержания ее международного влияния.

Трансатлантические отношения под знаком брексита

Одной из основных задач коалиционного кабинета Кэмерона-Клегга и консервативного кабинета Кэмерона было возвращение Великобритании статуса мировой державы через укрепление сильно девальвированных британо-американских «особых отношений»; сохранение определяющей роли НАТО в вопросах обеспечения безопасности и поиск новых функций альянса; налаживание тесных военно-политических связей с европейскими соседями (франко-британское военно-промышленное сотрудничество, участие в миротворческих миссиях НАТО; укрепление военно-политических связей со странами Содружества; Усиление поддержки развивающихся стран.

Педалирование «российской угрозы» и борьба с международным терроризмом способствовали укреплению британо-американских «особых отношений». Так, благодаря активному участию Великобритании на стороне США и Запада в противостоянии российской политике в регионе в период украинского кризиса 2014-2015 гг., Кэмерону удалось поднять британо-американские «особые отношения» до более высокого уровня, сравнимого с уровнем времен холодной войны.⁶² США и Великобритания попытались соединить функции оборонительного союза с миссиями организации коллективной безопасности. Так на саммите ЕС

⁶⁰ Swinford S. Ed Miliband faces “catastrophe” at general election. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 26.05.2014. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/ed-miliband/10856434/Ed-Miliband-faces-catastrophe-at-general-election.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶¹ Парламентские выборы в Великобритании (2015). [Электронный ресурс] // URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/ \(2015\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/ (2015)) (дата обращения: 17.11.2016).

⁶² Подробнее см.: Андреева Т.Н. Британо-американские «особые отношения» при Кэмероне // Мировая экономика и международные отношения. – 2016. – Т.60. №5. – С. 61-72.

в августе 2014 г. президент США и британский премьер высказались за консолидированный международный ответ силами НАТО и ЕС на международные кризисы в Украине, Сирии, Ираке и на опасность вспышки исламского экстремизма на границах Европы.

Цементирование британо-американских «особых отношений» по линии НАТО особо наглядно проявилось в укреплении восточного фланга НАТО путем создания «Объединенных сил наивысшей готовности», размещения британских войск совместно с войсками других стран НАТО в странах Прибалтики, в Польше, Румынии и Болгарии,⁶³ а также в вопросах обучения Вооруженных сил Украины.⁶⁴

Бомбежки британскими ВВС исламских боевиков в Сирии в декабре 2015 г. окончательно сделали британцев важнейшим союзником США в коалиции по борьбе с ИГИЛ и в противостоянии действиям РФ в Сирии.⁶⁵ Дальнейшему укреплению «особых отношений» способствовала реализация плана расширения британского военно-морского присутствия. Начала осуществляться программа переоснащения ядерных сил морского базирования (строительство 4 новых субмарин класса «Преемник» с ядерным оружием на борту), строительству 2-х авианосцев «Королева Елизавета» (в 2017 г.) и «Принц Уэльский» (в 2019 г.) с истребителями пятого поколения F35B «Лайтнинг 2», а также строительство дополнительных современных фрегатов и патрульных кораблей. Намечено переоснастить Королевские ВВС новыми военными самолетами разного назначения, а сухопутные войска новыми боевыми машинами.⁶⁶

Для поддержания своего международного влияния Великобритания традиционно препятствовала развитию собственного оборонного потенциала ЕС и идее создания Европейской армии, при этом успешно развивая британо-французское военно-промышленное сотрудничество⁶⁷ и налаживая военное сотрудничество с Германией, со странами Балтии и Скандинавскими Странами. Британия активно участвовала в учениях НАТО,⁶⁸ в миротворческих операциях ЕС и в операциях ЕС и НАТО по спасению беженцев в Средиземном море.⁶⁹ С целью закрепления статуса державы Великобритания участвовала в проектах ООН по оказанию миротворческой и военно-тренировочной помощи странам третьего мира. Лондон активизировал сотрудничество на азиатско-тихоокеанском направлении с двумя противостоящими друг другу в этом регионе государствами –

⁶³ *Fallon M.* RAF jet fly on Baltic policing mission. 29 April 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-takes-lead-in-policing-skies> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶⁴ *Farmer B.* Britain sign new defence pact to help Ukraine in Russia confrontation. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 18.03.2016. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/12197242/Britain-signs-new-defence-pact-to-help-Ukraine-in-Russia-confrontation.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶⁵ Хэммонд: Россия пытается создать в Сирии «алавитское мини-государство». [Электронный ресурс] // BBC. 02.02.2016. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/news/2016/02/160202_hammond_alawi_mini_state (дата обращения: 17.11.2016).

⁶⁶ National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom. Cm9161. November 2015.

⁶⁷ *Fallon M.* UK and France launch rapid deployment exercise. 10 April 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-france-launch-rapid-deployment-exercise> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ PM announces UK deployment for NATO mission in Aegean Sea to tackle migrant crisis. 7 March 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <https://www.gov.uk/government/news/pm-announces-uk-deployment-for-nato-mission-in-aegean-sea-to-tackle-migrant-crisis> (дата обращения: 17.11.2016).

Японией и Китаем, а также военное сотрудничество с Саудовской Аравией и странами Персидского залива.⁷⁰

Стройную картину укрепляющихся британо-американских «особых отношений» и расширяющегося британского международного влияния при Кэмероне в какой-то степени нарушала разрастающаяся дискуссия о целесообразности дальнейшего пребывания Великобритании в Европейском Союзе. Сохранение членства страны в ЕС всегда являлось одним из столпов британской внешней политики, обеспечивавшим сохранение важности для США Великобритании как проводника американских интересов в Европе мире. Движение за выход Великобритании из Европейского Союза грозило стать настоящей проблемой для сохранения «особых отношений» еще в период правления коалиционного кабинета Кэмерона-Н.Клегга. Американские политики жестко критиковали стремление части британских политиков и общественности добиться изменения условий членства страны в ЕС или выйти из Союза. Вашингтону было выгодно продолжать пользоваться Лондоном как проводником американского влияния, а иногда и как «тормозом» европейских интеграционных процессов. Однако недовольство британской элиты имиджем Великобритании как «прислужника» американцев, возникшем из-за слишком подобострастных и тесных отношений между премьером-лейбористом Т.Блэром и американским президентом Дж.Бушем-младшим, а также политика самоустранения США от помощи в решении проблем их европейских союзников способствовали распространению среди британской элиты мнения о том, что не следует поступаться интересами своей страны ради сохранения «особых отношений» с США. Укреплению такого мнения способствовало расхождение британского и американского видения роли и темпов развития военно-политического измерения ЕС. Последние несколько лет американцы высказывали заинтересованность в развитии военных возможностей ЕС, с чем никогда не соглашалась Великобритания. Поэтому, хотя американцы называли Великобританию самым важным своим партнером в мире и продолжали настоятельно рекомендовать ей остаться в ЕС, большая часть британской элиты скептически относилась к этим рекомендациям.

После официального начала агитационной кампании референдума о членстве в ЕС Б.Обама сделал последнюю попытку убедить британцев проголосовать «за», подчёркивая, что это отвечает, прежде всего, интересам сохранения международного влияния и обороноспособности самой Великобритании. Будучи сторонником сохранения членства, британский премьер рассчитывал на авторитет американского президента. Однако высказывания Б.Обамы о том, что членство Британии в ЕС не только не лишает страну ее величия, но даже расширяет её влияние в мире, обеспечивает ей продолжение тесных связей с США и укрепляет ее обороноспособность⁷¹ постаралась опровергнуть Государственный министр Вооруженных сил Пенни Мордаунт. По ее мнению, ЕС не успевает справляться со следующими один за другим кризисами, при этом требование Евросоюза об организации собственных разведки и армии создают лишь иллюзию силы. А Европейский Суд, как она считает, подрывает британо-американское сотрудничество в области обмена секретной информацией. Ошибочным назвала она и утверждение о том, что раскол в Европе вызовет раскол в НАТО.⁷²

⁷⁰ Fallon M. UK to lead Gulf Maritime ...

⁷¹ Barack Obama: As your friend, let me say that the EU makes Britain even greater. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 23.04.2016. URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/21/as-your-friend-let-me-tell-you-that-the-eu-makes-britain-even-gr/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁷² Mordaunt P. President Obama is wrong about the EU and what Brexit will mean for our national security. [Электронный ресурс] // TheDailyTelegraph. 23.04.2016. URL:

По мере разворачивания кампании тема подрыва безопасности страны вследствие выхода из ЕС стала одной из наиболее обсуждаемых. Бывшие главы британской разведки МИ-5 и МИ-6 попытались убедить британцев в том, что выход из ЕС автоматически исключит Британию из принятия ключевых решений по поводу обмена данными между странами ЕС, что также пошатнет общеевропейскую стабильность.⁷³ Кэмерон предупредил о возможности появления угрозы для мира в Европе из-за выхода страны из ЕС. Он подчеркнул, что, несмотря на все ошибки, Евросоюз помогал примирять страны континента во время вооруженных конфликтов, а изоляционизм никогда не шел на пользу Британии. По его мнению, выход мог спровоцировать даже третью мировую войну.⁷⁴ Его точка зрения также получила поддержку в открытом письме, опубликованном 9 мая 2016 г., 5 бывших генсеков НАТО. Возможный выход страны из ЕС вызывал озабоченность по поводу угроз для принадлежности Фолклендских островов и Гибралтара как заморских территорий Соединенного Королевства, а также беспокойство по поводу сохранения территориальной целостности самой Великобритании из-за угроз отделения Шотландии и Северной Ирландии.

Однако несмотря на эти и другие доводы, настроения «за выход» в британском обществе нарастали, что вызывало в Вашингтоне серьёзное беспокойство. Бывшие американские госсекретари, министры обороны и советники по национальной безопасности в письме «Times» 10 мая 2016 г. заявили об утрате Великобританией своего международного влияния в случае ее выхода из ЕС, подчеркнув, что прочные британо-американские «особые отношения» не компенсируют ей потерю Евросоюза. Они пояснили, что США нужна сильная Европа, а выход Британии из ЕС ослабит как саму страну, так и Европу в целом. Письмо было подписано членами обеих основных партий США, что свидетельствовало о том, насколько сильны опасения американской политической элиты выхода Британии из ЕС.⁷⁵ За неделю до референдума министр обороны Эштон Картер попытался своим заявлением о важности для Вашингтона сохранения Британии в составе ЕС убедить соотечественников проголосовать «за». По его мнению, масштаб задач и вызовов, с которыми сталкивается альянс, требует большего уровня партнерства между НАТО и странами ЕС, которое может быть ослаблено в случае выхода Британии из Евросоюза. Сразу же после оглашения результатов британского референдума президент США Б.Обама заявил: «Народ Соединенного Королевства выразил свое мнение, мы уважаем их решение. Особые отношения между Соединенными Штатами и Соединенным Королевством сохранятся..., а членство Великобритании НАТО останется важнейшим краеугольным камнем американской безопасности, внешней и экономической политики».⁷⁶

<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/23/president-obama-is-wrong-about-the-eu-and-what-brexit-will-mean/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁷³ Экс-глава МИ-6: выход из ЕС сделает Британию уязвимой. [Электронный ресурс] // BBC. 08.05.2016. URL: http://www.bbc.com/russian/news/2016/05/160508_brexit_will_make_britain_vulnerable (дата обращения: 17.11.2016).

⁷⁴ PM speech on the UK's strength and security in the EU: 9 May 2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства Великобритании. URL: <http://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-the-uks-strength-and-security-in-the-eu-9-may-2016> (дата обращения: 17.11.2016).

⁷⁵ Экс-министры США призвали Британию не покидать ЕС. [Электронный ресурс] // BBC. 10.05.2016. http://www.bbc.com/russian/news/2016/05/160509_britain_eu_us_secretaries (дата обращения: 17.11.2016).

⁷⁶ President Obama on the UK Decision to Leave the European Union. 24 June 2016. <http://www.whitehouse.gov/blog/2016/06/24/President-Obama-uk-decision-leave-European-Union>

Проблема реформирования ЕС в целях сохранения членства страны в этой организации стала основной темой внешней политики Великобритании только с приходом к власти консервативного кабинета Кэмерона. При этом процесс реформы ЕС и сам референдум рассматривались как начало новых взаимовыгодных отношений между Великобританией и ЕС. Премьер-министр планировал проводить кампанию по сохранению членства страны в ЕС, после получения необходимых изменений условий членства страны в ЕС.

Кэмерон поставил свою политическую карьеру в зависимость от успеха сохранения членства страны в измененном в соответствии с предложениями Великобритании Союзе не только потому, что это способствовало динамичному развитию экономики страны и британскому бизнесу. Сохранение членства в реформированном ЕС являлось одной из основ британской политики, направленной на усиление глобального влияния и залогом сохранения американской заинтересованности в Великобритании как важнейшем европейском союзнике.

Полученные британским премьером в трудной борьбе с такими европейскими «тяжеловесами» как Германия, Франция, Италия, Испания и руководство Евросоюза новые условия членства страны в ЕС, по мнению исследовательницы из Центра политической интеграции ЕС ИЕ РАН Бабыниной Л., можно было расценивать как определенную победу Кэмерона и хороший аргумент за сохранение членства в агитационной кампании накануне референдума.⁷⁷ Тем не менее, весьма непоследовательно проводимая Кэмероном линия на сохранение членства потерпела поражение.

Укреплению лагеря евроскептиков среди британского истеблишмента, которые раскритиковали достигнутые договоренности как недостаточные, способствовало, по мнению специалиста по внешней политике Великобритании проф. МГИМО МИД Н.К.Капитоновой, отношение ведущих стран к «особому статусу» Великобритании. Так, Германия и Франция дали весьма невысокую оценку полученным Кэмероном от ЕС уступкам, тем самым дезавуировав его громкие заявления о «фундаментальных изменениях» в отношениях Британии и ЕС.⁷⁸ Однако определяющей причиной поддержки британцев выхода из ЕС, по мнению автора, стало глубокое разочарование в этой организации, которая, как они считают, не только узурпирует суверенные права национальных государств, но и неспособна в течение многих лет преодолеть множасьшие вызовы. Сильное недовольство британцев массовым и бесконтрольным притоком трудовых мигрантов из стран ЕС было умело использовано евроскептиками и популистами. По мнению большинства экспертов, именно оно оказалось решающим фактором определившим итоги референдума.

После отставки Кэмерона с поста премьер-министра, новый кабинет министров возглавила бывший министр внутренних дел Тереза Мэй. Будучи компромиссной фигурой из окружения Кэмерона, наиболее близкой к евроскептикам, она укрепила единство партии, удерживает от развала страну и, фактически, во многом продолжает внутреннюю и внешнюю политику прежнего кабинета, выстраивая отношения с ЕС с прицелом на осуществление выхода из него Великобритании с минимальными для страны потерями.

⁷⁷Бабынина Л. Сделка на саммите ЕС: Brexit не отменяется. [Электронный ресурс] // URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=7303#top-content (дата обращения: 17.11.2016).

⁷⁸Капитонова Н.К. Великобритания накануне референдума по вопросу сохранения членства в Евросоюзе. [Электронный ресурс] // Сайт МГИМО (У) МИД РФ. URL: <http://mgimo.ru/about/news/experts/gb-nakanune-referenduma-po-voprosu-sokhraneniya-chlenstva-v-eu/> (дата обращения: 17.11.2016).

Глава 4. Италия

Недовольство Европейским Союзом в Италии, стоявшей у истоков европейской интеграции, – относительно новый феномен. После Второй мировой войны следствием надежд итальянской нации на мир и процветание стал оптимистический взгляд на единую Европу и европейские ценности как панацею от экономической, социальной и политической нестабильности. Среди политической элиты существовал консенсус относительно того, что судьба Италии связана с единой Европой. Коррупционные скандалы на протяжении 90-х гг. подрывали доверие итальянского населения к национальным политикам. Как отмечал итальянский эксперт Лоренцо Пикколи, чем больше итальянцы не доверяли своим лидерам и собственной валюте, тем больше они одобряли передачу важных полномочий на уровень Брюсселя.¹

В сегодняшнем отношении к ЕС многие эксперты выделяют в качестве переломного момента вступление страны в еврозону. При ее создании были нарушены правила ЕС для Валютного союза, когда некоторые участники, включая Италию, не выполнили условия, предписанные Маастрихтским договором 1992 г., не предоставив Брюсселю реальных данных о своей финансово-экономической ситуации. Германия и Франция, как крупнейшие экспортеры в ЕС, лоббировали скорейшее создание еврозоны и принятие стран с высоким дефицитом бюджета и уровнем долга. Европейский Валютный Союз оказал, по мнению ученых, решающее воздействие не только на экономические, но и на политические предпочтения страны, усилив внутри евроскептические настроения и антигерманские во вне.

Введение единой валюты привело к утрате энтузиазма по поводу общей европейской судьбы. Это произошло в начале 2000-х гг., когда лира была заменена на евро, и цены резко выросли. Надежды на быстрое уменьшение разрывов в уровне и качестве жизни не оправдались, и евроскептические настроения стали расти, о чем свидетельствовали и результаты голосования по Европейской Конституции. Введение одинаковых «правил игры» для очень разнородных национальных экономик подтолкнуло интеграционную стратегию, несмотря на номинальное сближение, к «политике выравнивания игрового поля» путем жесткой конкуренции. Но в полной мере недовольство и евроскепсис итальянцев проявились в 2008 году, когда Италия вступила в глубокую рецессию вследствие мирового экономического и финансового кризиса.

Экономические и политические вызовы Италии в контексте европейской интеграции

Италия была одной из стран, наиболее сильно пострадавших от европейского долгового кризиса. Он начался из-за проблем, связанных с суверенными облигациями различных стран и из-за негибкой кредитно-денежной политики. В итоге, Италия и некоторые другие страны Европы потеряли доверие инвесторов. Жизнь Италии внутри еврозоны была крайне неудачной. Страна находилась в рецессии пять из восьми последних лет. Реальный (с учетом инфляции) ВВП

¹ Piccoli L. The Italian troublemaker: How Renzi's European strategy is putting him at odds with Angela Merkel [Электронный ресурс] // URL: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/05/09/the-italian-troublemaker-how-renzis-european-strategy-is-putting-him-at-odds-with-angela-merkel/> (дата обращения: 17.11.2016).

на человека сегодня ниже, чем в 1999 г.²Сегодня уровень безработицы в Италии составляет 11%, а по размеру государственных долгов она занимает второе место среди стран еврозоны после Греции. По оценкам МВФ, итальянская экономика сможет вернуться к показателям роста, которые она демонстрировала до кризиса 2008 г., не раньше, чем в середине 2020-х гг.³

Кризис вынудил правительство Италии перейти на режим жесткой экономии и увеличить пенсионный возраст на 2 года. По мнению Бена Мэй, ведущего экономиста консалтингового предприятия «Oxford Economics», несмотря на то, что международные эксперты высоко оценили работу правительства Италии за проводимые на фоне кризиса реформы, большинство мер, предпринимаемых этой страной, оставались сравнительно скромными, и итальянское правительство не сумело реструктуризировать банковский сектор и сделать экономику конкурентоспособной.⁴ Хотя в 2015 г. Организация экономического сотрудничества и развития улучшила прогноз по экономическому росту Италии на ближайшие два года,⁵ главная проблема для страны сегодня связана с итальянской банковской системой.

Итальянские банки переживают сегодня глубокий кризис, который способен развалить еврозону.⁶В первые месяцы 2016 г. акции крупнейших банков Италии спикировали вниз, пишет сайт «Global Risk Insights» (GRI). Плохие долги⁷ достигли таких размеров, что не обращать на них внимание уже стало нельзя. В центре «итальянской» проблемы невозвратные кредиты (NPL), общий объем которых оценивается в 17-21% от всех кредитов на полуострове. В абсолютном исчислении NPL оцениваются приблизительно в 200 млрд евро или 12% от ВВП Италии. В отдельных случаях их объем достигает 30% балансов банков.⁸ И это усилило опасения по поводу платежеспособности итальянской банковской системы в целом, а также вызвало озабоченность по поводу потенциального конфликта между итальянским правительством во главе с премьер-министром Ренци и Европейской комиссией в виду новых правительственных ограничений в отношении финансового сектора. Помимо причин, связанных с общим кризисом еврозоны, брекзит также сыграл негативную роль, усилив давление на банковский сектор Европы в целом и Италии. Финансисты в ЕС опасаются, что брекзит подтолкнет европейские власти к более долгому сохранению неудобных банкам низких процентных ставок. При этом итальянские индексы «просели» после оглашения результатов референдума сильнее европейских.

После кипрского кризиса в 2013 г. ЕС на следующий год принял закон, который ограничивает возможность государства помогать банкам, для того чтобы

² Экономика Италии погибнет без срочных реформ. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/67185> (дата обращения: 17.11.2016).

³ МВФ: экономика Италии «потеряет 20 лет роста» [Электронный ресурс] // BBC. 12.07.2016. URL: <http://www.bbc.com/russian/news-36772408> (дата обращения: 15.11.2016).

⁴ Экономика Италии погибнет без срочных реформ [Электронный ресурс] // Вести. Экономика. 08.02.2016. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/67185> (дата обращения: 15.11.2016).

⁵ Как говорится в докладе ОЭСР в феврале 2015 г., ВВП страны в текущем году вырастет на 0,4%, а в следующем – на 1,3%. [Электронный ресурс] // Euronews. 19.02.2015. URL: <http://ru.euronews.com/2015/02/19/italian-economy-predicted-growth-after-three-year-recession> (дата обращения: 15.11.2016).

⁶ Кризис в Италии может затмить брекзит. [Электронный ресурс] // URL: <http://alfanews.md/ru/v-mire/item/9776-inosmi-krizis-v-italii-mozhet-zatmit-breksit> (дата обращения: 15.11.2016).

⁷ Плохие или проблемные долги — это кредиты, которые банк выдал предприятиям или частным лицам, выплаты по которым задержаны, и/или возврат которых маловероятен или невозможен.

⁸ Италия не Греция – еще хуже. [Электронный ресурс] // ExpertOnline. URL: <http://expert.ru/2016/03/9/italiya-ne-gretsiya---esche-huzhe/> (дата обращения: 17.11.2016).

инвесторы и вкладчики тоже разделяли бремя банкротства финансовой организации. По мнению председателя совета директоров «Societe Generale» Лоренцо Бини Смаги, которое приводит «Bloomberg», это правило нужно отменить, чтобы предотвратить кризис.⁹ Однако и Брюссель, и Берлин настаивают на том, что закон нужно уважать. Формально не отказываясь от действующего закона, Ренци ведет переговоры с Европейской комиссией о его смягчении.

Эта проблема имеет и политическое значение. Ренци, пытаясь добиться лучших условий для банковского сектора Италии, борется, по сути, с усилившимся евроскептицизмом населения и политических сил страны. Болезненные реформы, начатые главой технического правительства Марио Монти, которое приняло пакет жестких мер по сокращению государственных расходов в 2012г. (Пакт мер по спасению Италии),¹⁰ вызвали массовые забастовки трудящихся по всей стране и появлению новой популистской партии — «Движения 5 звезд» под руководством известного комика и блогера Джузеппе Грилло. Возглавив правительство, Ренци выступил с проектом реформ, носящих комплексный характер и впервые после 1990-х гг. увязывающих экономические преобразования с институциональным сдвигом — введением нового избирательного законодательства и пересмотром Конституции, меняющим соотношение полномочий палат парламента.¹¹

Для проведения дальнейших реформ Ренци нужен карт-бланш от населения страны. В этих целях им была задумана широкомасштабная конституционная реформа, по которой планируется провести референдум. Ренци объяснял ее необходимость интересами политической стабильности в стране, где только за последнее десятилетие сменилось 4 правительства.¹² В случае провала референдума Ренци обязался уйти в отставку.

Конституционный законопроект, предложенный Ренци и его левоцентристской Демократической партией в 2014 г. после принятия в первом чтении 13 октября 2015 г. (Сенат) и 11 января 2016 г. (Палата депутатов), был окончательно принят 20 января 2016 г. (Сенат) и 12 апреля 2016 г. (Палата депутатов). Для немедленного принятия этого законопроекта не хватило голосов для квалифицированного большинства в 2/3. В соответствии со статьей 138 Конституции Италии, чтобы стать законом данный законопроект должен быть поддержан на референдуме.¹³ На референдум выносится вопрос об одобрении законопроекта по изменению Конституции Италии, в результате которого кардинально меняется политическая система страны: изменяется порядок формирования Сената Республики, сокращается его численность, уменьшаются функции и полномочия, сокращается финансирование. Согласно реформе, в Италии законодательная власть практически полностью перейдет к нижней палате парламента, состоящей, как и прежде, из 630 избираемых в ходе прямых выборов депутатов. Только она сможет составлять и утверждать законы, отправлять в отставку правительство или отдельных министров. Верхняя палата продолжит называться Сенатом, но будет состоять

⁹Романова К., Богословский А. Buongiorno, кризис. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.gazeta.ru. 06.07.2016/ URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/07/06/8369003.shtml> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁰ Подробнее см.: Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты)....

¹¹Арбатова Н.К. Российско-итальянские отношения в контексте внешней политики Италии. / Италия в начале XXI века: сборник статей по итогам конференции. Отв. ред.: А.В. Авилова, Ю.Д. Квашнин. – М.: ИМЭМО РАН. – 2015. – С. 32 – 34.

¹² См. Личную страницу Матео Ренци в Twittwr.com. [Электронный ресурс] // URL: <https://twitter.com/matteorenzi> (дата обращения: 17.03.2016).

¹³Сучков Е. Парламент Италии утвердил проект конституционной реформы, кардинально меняющей политическую систему страны. [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. 13.04.2016. URL: <http://www.kp.ru/daily/26516/3532779/> (дата обращения: 17.11.2016).

из 95 членов (315 на данный момент), делегируемых региональными советами (21 мэра и 74 региональных советников-сенаторов) и еще 5 сенаторов, назначаемых главой государства сроком на 7 лет. Полнотой законодательной власти она будет обладать лишь по вопросам реформ и внесения изменений в Конституцию. В остальных случаях Сенат сможет лишь рекомендовать нижней палате внести в них изменения. Часть полномочий будет также изъята у регионов страны. Так, вопросы энергетики, стратегической инфраструктуры и гражданской обороны будут решаться напрямую президентом.¹⁴

В русле конституционных реформ Ренци сумел добиться изменения закона о выборах. Законопроект «Италикум», коренным образом изменяющий итальянскую избирательную систему, был одобрен 4 мая 2015 г. нижней палатой парламента, а 6 мая был подписан президентом страны Серджо Маттареллой. Закон был опубликован 8 мая 2015 г. в официальном издании «Gazzetta Ufficiale» и вступил в силу в части организации выборов в Палату депутатов — 1 июля 2016 г. Депутатские мандаты теперь распределяются в соответствии с количеством голосов, набранных каждой партией в общенациональном масштабе. При этом лидирующая партия (а не коалиция), список которой получит более 40% голосов, будет «премирована» примерно 340 местами в нижней палате парламента, то есть, 55% от общего числа кресел. Если ни одна политическая сила не наберёт 40% голосов, то через две недели придётся проводить второй тур голосования между двумя из них, получившими наибольшую поддержку. Кроме того, вводится минимальный порог в 3% голосов, необходимый для получения депутатского мандата, а избирательные округа увеличатся в три раза, однако успех на местных выборах не будет гарантировать попадания в парламент Италии – это будет зависеть от выступления партии в масштабе страны.¹⁵

Министр реформ Италии Мария Боски отметила, что правительство сдержало данное гражданам обещание сделать Италию страной, где уже в день выборов становится известно, кто победил. «Новое избирательное законодательство символизирует власть, которая не только объявляет реформы, но и относится к ним серьезно. Мы осуществили то, что обещали», – подчеркнула Боски. Вместе с тем, противники реформы, в основном представляющие оппозиционные партии «Вперед, Италия!», «Лига Севера», «Движение 5 звезд» и «За экологию и свободу», утверждают, что она позволяет сконцентрировать слишком много власти в руках одной политической силы, не предоставляя ей должного противовеса.¹⁶ Ренци обвиняется ими в нарушении норм демократии и авторитаризме. Важно отметить, что 61 голос против законопроекта принадлежал соратникам премьера Ренци по парламентскому большинству, что означает раскол внутри Демократической партии. Однако главное испытание для правительства Ренци предстоит в октябре 2016 г. на референдуме о Конституционной реформе.

Многие эксперты и политики выражают опасение, что результаты референдума могут нанести удар не только по правительству Ренци, но и по всему Евросоюзу. Если итальянцы проголосуют за реформу, то премьер-министру страны Ренци, возможно, удастся стабилизировать деятельность правительства и продвинуть законы, направленные на укрепление внутриполитической стабильности и повышение экономической конкурентоспособности Италии.

¹⁴Там же.

¹⁵ Соколов А. «Италикум» прокладывает путь [Электронный ресурс] // Вся Европа. 2015. №5(99). URL: <http://alleuropalux.org/?p=11725> (дата обращения: 15.11.2016).

¹⁶Пушкарская Е. Стабильность Италии начинается с раскола [Электронный ресурс] // Газета «Коммерсантъ». 06.05.2015. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2721630> (дата обращения: 15.11.2016).

Голосование «против» с высокой вероятностью разрушит правительство Ренци, что повлечёт за собой политический и как следствие экономической хаос в третьей по величине экономике ЕС.

Это ставит европейских чиновников в Брюсселе в сложное положение. С одной стороны, поддержка требований Ренци о смягчении закона, запрещающего государственную поддержку банкам, усилило бы позиции итальянского премьера на предстоящем референдуме, но, с другой стороны, она создала бы нежелательный прецедент, которым могли бы воспользоваться другие члены ЕС. Остается неясным, что перевесит чашу весов – чистота закона или угроза антиевропейской негативной реакции в стране, до сих пор принадлежащей к ядру Евросоюза. «Если референдум провалится, мы ожидаем краха правительства Ренци. Формирование стабильного правительственного большинства до или после новых выборов может стать невероятно серьёзной проблемой даже по итальянским стандартам», — утверждают аналитики «Deutsche Bank».¹⁷

Европейская стратегия Ренци

Европейская стратегия Ренци строится в первую очередь на аргументе, что Италия не сможет соответствовать текущей экономической модели ЕС, если та не дает ей больше места для маневра. В этих целях Ренци добивается от ЕС большей гибкости. Как писал обозреватель итальянской газеты «LaStampa», это «ограничение подобно смиренной рубашке для Италии, которую премьер-министр Маттео Ренци пытается ослабить».¹⁸

Итальянский премьер исходит из того, что у Италии на руках сильный козырь, поскольку выборы в Европарламент в 2014 г. обеспечили Демократической партии Италии второе по месту и значению представительство в этом институте после ХДС/ХСС Меркель. Эта реальность дает Италии значительный политический капитал, поскольку институты ЕС все больше политизируются. С избранием Юнкера главой Европейской комиссии этот пост, по мнению политолога Серджо Фаббрини, все больше превращается в «политического оператора», который скорее неукоснительно следует сформированной повестке дня, чем просто реализует технократические решения.¹⁹ Это трансформация поста Президента Комиссии меняет и ее отношения с лидерами национальных правительств. И в этой все более политизируемой среде, куда может повернуть Европа, разочарованная «Германией Меркель»? - задается вопросом Фаббрини.²⁰

В условиях, когда Великобритания сама изолировала себя от Европы, когда европейская политика Франции подрывается слабостью президента Франсуа Олланда, а Испания не может сформировать правительство, Италия остается единственным противовесом Германии, эффективно воплощающей свои интересы через европейскую миссию. Европа Германии или Германия Европы – вот та дилемма, которая сегодня волнует многих европейских лидеров, включая Ренци. Известное изречение британского премьера Гарольда Макмиллана о Шарле

¹⁷Кризис в Италии может затмить брекзит. [Электронный ресурс] // URL: <http://alfanews.md/ru/v-mire/item/9776-inosmi-krizis-v-italii-mozhet-zatmit-breksit>(дата обращения: 17.11.2016).

¹⁸*Puotta Дж.* Поддержка в области экономики в обмен на обязательства в сфере обороны. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.inosmi.ru. 31.03.2014. URL: <http://inosmi.ru/world/20140331/219124929.html#ixzz31K0WLBVB> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁹*Fabbrini S.* Le conseguenze di una Commissione «politica, Febbraio 2016». [Электронный ресурс] // URL: http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-02-07/le-conseguenze-una-commissione-politica-165729.shtml?uui=ACyshYPC&refresh_ce=1(дата обращения: 17.11.2016).

²⁰ Ibid.

де Голле – «Он говорит: Европа, но имеет в виду Францию», - сегодня многими европейскими лидерами переносится на Меркель.

Меркель, как и Ренци, жестко ограничена императивами внутренней политики. И если Ренци должен обеспечить экономический рост, чтобы противостоять растущему популизму в Италии, то Меркель должна найти быстрое решение для урегулирования проблемы нелегальных мигрантов, заполонивших Германию. В конечном счете, оба лидера заинтересованы в нормальном функционировании европейских институтов, но у них диаметрально противоположные взгляды на задачи, которые должны решать эти институты. По мнению итальянского политолога Лоренцо Пиколли, у Меркель и Ренци разный жизненный опыт. «Меркель выросла в Восточной Германии, подчиняясь закону «не трать и не занимай». Ренци же, напротив, вырос в стране, где государственные расходы создали лоскутное одеяло занятости и государственных субсидий».²¹ Оба лидера сходятся только в одном – в признании раскола в сегодняшней Европе, но они находятся по разные стороны от линии раскола.

В этом противостоянии двух лидеров Италия, которая всегда была важна для Европы, но не так влиятельна, как Германия в последние годы, задача Ренци превратить европейский выбор Италии в особую миссию, «сделать Европу немного менее немецкой и немного более итальянской». В этом суть европейской стратегии Ренци, которая привносит в концепцию двухскоростной Европы некое полемическое начало, поскольку затрагивает само единство ядра ЕС. Можно предположить, что Ренци продолжит работу по укреплению романского ядра (Италия, Франция и Испания) в Европейском Союзе, которое стало формироваться еще в период премьерства Марио Монти как противовес Германии.

В практическом плане Ренци и его министры работают на создание условий для финансового стимулирования, тем самым бросая вызов требованиям Германии и Европейской комиссии ужесточить национальные бюджеты и балансируя между сторонниками и противниками жесткой экономии. Итальянский премьер-министр привык вести такую игру в Италии, балансируя между правыми и левыми политическими силами в целях консолидации личной власти, но остается загадкой, сможет ли он сделать то же самое на уровне ЕС, где традиционно побеждали более осторожные стратегии.

Итальянский популизм

Феномен сегодняшнего популизма в Италии имеет ту же природу, что и в большинстве стран Европейского Союза: экономический кризис, затронувший Италию сильнее, чем другие страны «ядра ЕС», дефицит доверия к брюссельским чиновникам и нашествие нелегальных мигрантов из стран Южного Средиземноморья и Африки ниже Сахары.

Среди населения в разгар экономического и финансового кризиса нарастала критика экономической политики технического правительства Марио Монти, сменившего Сильвио Берлускони в ноябре 2011 г. Кабинет упрекали в том, что его законопроект предусматривал увеличение налогового бремени для всех слоев населения, а не только для богатых. Именно на фоне экономического кризиса возникло популистское «Движение 5 звезд», неожиданно превратившегося в реальную политическую силу. На досрочных парламентских выборах в феврале 2013 г. «Движение 5 звезд», получившее поддержку четверти избирателей, вышло на третье место. Успеху этой партии немало способствовало предложение Грилло провести референдум о выходе Италии из еврозоны. Эта партия стала главным

²¹ Piccoli L. The Italian troublemaker ...

триумфатором по итогам выборов. Сильвио Берлускони также использовал евроскептические настроения итальянцев, обрушившись с критикой на политику жесткой экономии, проводимой в ЕС Меркель.

Несмотря на то, что в Италии, в отличие от большинства остальных стран Европы, победительницей выборов в Европарламент в 2014 г. оказалась правящая сила — Демократическая партия премьер-министра Ренци²² (и итальянские евроскептики не смогли повторить успех²³ многих своих европейских коллег), прошедшие частичные административные выборы в июне 2016 г. существенно изменили политические позиции и расчёты Ренци. Об этих изменениях, в частности, свидетельствует публичное признание Ренци, не только премьера, но и лидера правящей Демократической партии, поражения «демократов», прежде всего, в Риме и Турине, от «очень сильной политической структуры национального уровня», какой является «Движение 5 звёзд».²⁴

Это объяснялось тем, что кредит доверия Ренци, в котором население и деловые круги видели молодого динамичного реформатора, стал таять по мере того, как Ренци, ориентировавшийся сначала на прорыв к осуществлению реформ в течение «100 дней», а затем и «1000 дней», был вынужден маневрировать между разными силами. Несмотря на все усилия, стране не удалось выйти из состояния экономической стагнации. Никаких существенных результатов не принесло и шестимесячное председательство Италии в Евросоюзе. Ухудшил положение Ренци и коррупционный скандал в муниципалитете Рима, в котором оказались замешаны и некоторые деятели Демократической партии.²⁵

Чрезвычайная ситуация, сложившаяся с мигрантами на острове Лампедуза, и перспективы расселения мигрантов по всей территории Италии, все еще испытывающей последствия экономического и финансового кризиса, также негативно повлияли на общественное мнение, которое традиционно отличалось толерантностью по отношению к мигрантам. Так мэры 20 провинциальных городов пригрозили уйти в отставку и заблокировать вместе с жителями здания, отведенные правительством для мигрантов. Жители небольшого пригорода Рима — Казале Сан Никола — заблокировали автомобильную дорогу, по которой в город должен был въехать автобус с сотней мигрантов. По словам местных жителей, в Казале Сан Никола проживает всего 400 человек и размещение в населенном пункте 100 мигрантов представляет настоящую угрозу для дальнейшего сохранения культурной идентичности поселка, не говоря уже о социальном и общественном порядке.²⁶

Кроме того, после террористических акций в Париже и Брюсселе выросла озабоченность итальянцев относительно их повторения на территории страны. В марте 2016 г. спецслужбами Италии был направлен в парламент доклад о высоком уровне террористической угрозы в стране. «Италия всегда остается

²² В её поддержку высказались 40,8% избирателей — при самой высокой явке среди европейских стран, почти 60%.

²³ Получив вдвое меньше голосов, чем правящая партия, «Пять звёзд», тем не менее, заняла в Италии второе место. На третьем месте оказалась партия Сильвио Берлускони «Вперёд, Италия!», а евроскептики из «Лиги Севера» получили чуть больше 6%, но и это позволило им пробиться в Европарламент

²⁴ Старцев С. Ренци признал убедительную победу несистемной оппозиции на выборах в Италии. [Электронный ресурс] // РИА Новости. 20.06.2016. URL: <http://ria.ru/world/20160620/1449365162.html> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁵ Италия в начале XXI века ... С. 10.

²⁶ В Венгрии стена, в Италии — протесты. Как Европа решает проблемы нелегальной миграции. [Электронный ресурс] // URL: <https://topwar.ru/79121-v-vengrii-stena-v-italii-protesty-kak-evropa-reshaet-problemy-nelegalnoy-migracii.html> (дата обращения: 17.11.2016).

целью террористов, потому что является историческим союзником Израиля и США, а также входит в антитеррористическую коалицию», - поясняется в докладе. По оценкам специалистов, террористы могут проникать на итальянскую территорию не с потоками беженцев из Северной Африки, а из балканских стран, по которым проходит один из маршрутов мигрантов.²⁷

По результатам опроса американского исследовательского центра «Pew Research Center», 47 % граждан Италии обвиняют мигрантов в росте преступности, и 46 % граждан опасаются связей мусульман в Европе с радикалами.²⁸

Этими настроениями не преминули воспользоваться правоцентристские партии («Лига Севера», «Народ свободы») и праворадикальные объединения – «Ла Дестра» (правые), «Форца Нуова» (Новая сила), «Национальный Альянс» и «Националистическая Партия Италии» (НПП), обвиняющие правительство в бездействии.

По мнению экспертов, на вульгарные и заезженные лозунги правых радикалов «попадают» две категории итальянцев – молодежь и старики. «Молодежь – по причине своей культурной ограниченности, либо социальной незащищенности или из-за желания изменить что-то в своей жизни, устав от роли вечной пешки. Сегодняшние «левые» не могут предложить молодым то, что они находят в ультраправых движениях – иллюзию возможности управления своей судьбой. Старшее же поколение зачастую находится под воздействием телевизионных программ».²⁹ Однако, по причине непопулярности современных неофашистских движений в Италии, от правого крена населения выиграют «Народ свободы» и «Лига Севера», умело разыгрывающие националистическую карту.

Особо следует выделить усиление позиций ультраправой «Лиги Севера» М. Сальвини. Первоначально эта организация апеллировала к сепаратистским настроениям части населения наиболее развитых регионов Италии, которые были недовольны «паразитизмом» юга страны, то есть отвлечением части ресурсов, созданных на севере, на помощь менее развитым южным регионам. В дальнейшем, однако, «Лига Севера», приглушив сепаратистские требования, стала набирать очки даже на юге Италии за счет усиления ксенофобских мотивов в своей пропаганде.³⁰ Одновременно она, подобно другим проявившимся в последнее время в странах ЕС «евроскептикам», сделала мишенью своей критики евро. И хотя поддержка «Лиги Севера» пока что несравнима с той, которую в настоящее время получают наиболее влиятельные политические силы (за ней идут около 13% опрошенных избирателей), не может не настораживать ее наибольший среди всех партий рост. Вместе с тем, итальянские политики и исследователи считают, что Италия получила достаточно сильную прививку против националистической идеологии в годы фашизма, чтобы отдать правым радикалам власть в стране.³¹

Давление со стороны оппонентов-евроскептиков заставляет Ренци занимать как более жесткую политику по отношению к Брюсселю, так и самому прибегать к популистским приемам. Так, например, говоря о неприемлемости для Италии

²⁷Italy terror threat rising. [Электронный ресурс] // URL: http://www.ansa.it/english/news/lifestyle/arts/2016/03/02/italy-terror-threat-rising_6d34f529-0bf2-4e2a-a086-a109ba3cdd38.html (дата обращения: 17.11.2016).

²⁸ Европейцы уверены в увеличении угрозы терроризма из-за притока мигрантов. [Электронный ресурс] // Ruposters. URL: <https://ruposters.ru/news/12-07-2016/terrorism-iz-za-migrantov> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁹Миракян Н.Есть ли будущее у итальянского неофашизма? [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2012/01/06/nazi-site.html> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁰Арбатова Н.К. Российско-итальянские отношения ...С. 12.

³¹ См.: ЕС перед вызовом миграционного кризиса. Позиции европейских стран. / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО. – 2016. – 52 с.

экономической политики Брюсселя, Ренци заявил во время лекции в Гарвардском университете: «Люди убьют нас, и люди правы».³²

Проблема миграции и вклад Италии в миграционную стратегию ЕС

Италия, наряду с другими членами Евросоюза, расположенными по периметру южных границ ЕС, испытывает наибольшее воздействие миграционного кризиса, который проявился уже в начале «арабской весны». Тогда возник острейший конфликт между Италией и Францией из-за беженцев из Северной Африки, наводнивших остров Лампедуза. С тех пор давление миграционного потока на Италию только усилилось. Согласно данным, представленным в Отчете МВД Италии, в 2015 г. на территорию Италии прибыли 153 842 мигранта, что на 9% меньше по сравнению с 2014 г. (170 тыс. 100 человек). При этом большинство беженцев (38612 человек) являются выходцами из Эритреи, почти 22 тыс. человек прибыли на Апеннины из Нигерии и чуть более 12 тысяч из Сомали. Из Сирии, где с марта 2011 г. продолжается вооруженный конфликт, в Италию приплыли 7 444 человека. С просьбой о предоставлении убежища за 2015 г. обратились почти 84 тыс. человек, что на 32% больше, чем в 2014 г. Однако далеко не все обратившиеся за предоставлением убежища были признаны беженцами, примерно 50% из них были депортированы из Италии.³³ При этом важно понимать, что для большинства мигрантов (и африканских, и сирийских) Италия не является желаемым пунктом назначения, они стремятся во Францию и дальше – в Великобританию, Германию, Бельгию и Скандинавию, где легче получить убежище, найти работу и социальную помощь.

В плане миграционного законодательства Италии четко прослеживается тенденция к более жесткому регулированию миграционных потоков в 1990–2000-е (законы Мартелли 1990 г., Турко — Наполитано 1998 г., Босси — Фини 2002 г., Марони 2009 г.). Правительство Ренци также придает большое значение актуализации миграционного законодательства и норм в сфере предоставления убежища как на национальном, так и на общеевропейском уровне. В Италии разрабатываются меры по улучшению первого приема мигрантов и их нахождения на итальянской территории в ожидании решения по ходатайству об убежище, прорабатываются изменения в системе профессиональной подготовки мигрантов, а также поправки в законе о гражданстве.

Италия предоставляет убежище лицам, подвергающимся преследованию по религиозным, расовым или национальным признакам, а также вследствие принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям. Решение о предоставлении статуса беженца принимает Центральная комиссия по вопросам признания статуса беженца. Лица, не подпадающие под действие Женевской конвенции, но в то же время не имеющие возможность вернуться в страну выхода вследствие сложившейся там ситуации, могут получить убежище по гуманитарным основаниям — разрешение на пребывание выдается местной полицией по рекомендации Центральной комиссии по вопросам признания статуса беженца. Беженцы имеют право на трудоустройство, а также свободный доступ к национальным системам образования и здравоохранения. Законодательством Италии предусмотрено два главных пути обретения иностранцем гражданства страны. Первый из них — брак с гражданином Италии, что уже породило множество

³² Piccoli L. The Italian troublemaker...

³³ Мигранты обошлись Италии более чем в 1 миллиард евро. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Pravda.ru». URL: <http://www.pravda.ru/news/yoki/22-01-2016/1289709-Italy-0/> (дата обращения: 17.11.2016).

фиктивных браков. Второй — длительное проживание в стране на легальной основе, то есть в статусе резидента Италии.³⁴

Серьезной проблемой для Италии в связи с миграционным кризисом стала активность мафиозных преступных организаций, наживающихся на проблемах нелегалов. И это не только нелегальный бизнес, связанный с доставкой мигрантов из Южного Средиземноморья в Европу. Итальянское правительство выделяет 800 млн евро на содержание мигрантов (около 38 евро ежедневно на каждого человека). Эти средства предоставляются частным компаниям и неправительственным организациям на местах, через которые преступные группировки получают контракты на обустройство беженцев.

Руководство Италии с самого начала поддержало Европейскую повестку дня по миграции, особенно в части касающейся распределения квот для расселения мигрантов в странах ЕС. По мнению Италии, и других сторонников введения миграционных квот, Дублинская конвенция безнадежно устарела. Главы МИД Франции, Германии и Италии подписали совместный документ, в котором предлагалось пересмотреть правила ЕС по предоставлению убежища. В соглашении подчеркивалась важность «справедливого» распределения мигрантов между странами-членами ЕС в соответствии с принятыми критериями. Кроме того, Ренци явился инициатором предложения по задержанию и уничтожению судов контрабандистов, переправляющих мигрантов из Ливии, еще до того, как они покинут ливийский берег. С его точки зрения, задержание судов контрабандистов вдали от берегов Ливии, ставшей перевалочным пунктом для беженцев из стран, охваченных конфликтами, лишь облегчает путь мигрантов в Европу. Однако это потребовало бы согласия ливийского правительства, которое сегодня практически отсутствует как таковое, а также одобрения Совета Безопасности ООН.

Значительным вкладом Италии в миграционную политику ЕС была операция «Mare Nostrum» (Наше море), начатая в октябре 2013 г. Целью операции стала борьба с нелегальной миграцией в Европу через патрулирование итальянскими военно-морскими и воздушными средствами значительных сегментов Центрального Средиземноморья. Операция, которая продолжалась в течение года, стоила итальянскому правительству 115 млн евро.³⁵ Благодаря этим действиям удалось спасти 150 000 жизней. Помощь Италии предложила только Словения, остальные европейские страны заявили, что подобные спасательные операции — приглашение для ещё большего числа нелегальных мигрантов попасть в Европу. Впоследствии Италия была вынуждена свернуть проведение операции из-за высокой стоимости: 9 млн евро ежемесячно, а в общей сложности из бюджета было потрачено 114 млн евро. Ежедневно в операции «Mare Nostrum» принимали участие 900 военных, были задействованы 32 морских судна при поддержке авиации.³⁶

По вопросу охраны внешних границ ЕС Италия вместе с Германией и Францией выступает за создание полноценных пограничных сил ЕС на базе агентства Frontex. Итальянское руководство согласилось также принять участие в создании центров регистрации мигрантов на внешних границах ЕС, занимающихся одновременно приемом беженцев и депортацией экономических мигрантов.

³⁴ Миграционное законодательство в Италии [Электронный ресурс] // Академик. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1035568> (дата обращения: 03.04.2016).

³⁵ *Oshell M.* Crisis and Opportunity: Matteo Renzi's Mediterranean Policy Will Propel him to European Leadership. [Электронный ресурс] // URL: <http://natoassociation.ca/crisis-and-opportunity-matteo-renzis-mediterranean-policy-will-propel-him-to-european-leadership/> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁶ Гибель нелегальных мигрантов: операция «Тритон» не спасает. [Электронный ресурс] // Euronews. 11.02.2015. URL: <http://ru.euronews.com/2015/02/11/migrant-deaths-in-mediterranean-show-triton-inadequate> (Дата обращения: 04.04.2016).

В августе 2015 г. Европейская комиссия выделила Италии для этих целей 560 млн евро из фонда помощи в 2,4 млрд.³⁷ Вместе с тем, накануне саммита по миграционному соглашению между Европейским Союзом и Турцией 18 марта 2016 г. Ренци высказал сомнения по поводу этого шага со стороны ЕС. «Правильно искать соглашения с Турцией, но не любой ценой. Для нас важны такие фундаментальные принципы как права человека и свобода прессы», — сказал Ренци.³⁸ Итальянский премьер ясно дал понять, что страны Евросоюза не намерены делать никаких скидок для Анкары в том, что касается прав человека и демократических свобод, чтобы обеспечить действие договоренностей между ЕС и Турцией по миграционной проблеме. «Нет такого соглашения по мигрантам, которое можно было бы осуществить в ущерб правам человека», — заявил он.³⁹ По его мнению, европейским институтам, прежде всего, нужна «новая энергия» и решительные перемены в организации работы.

Для Ренци, распутывание клубка проблем, связанных с потоком нелегальных мигрантов из Средиземноморья, является серьезным испытанием. С одной стороны, миграционный кризис представляет собой чрезвычайную ситуацию, которая может иметь долгосрочное и разрушительное воздействие, как на гуманитарную репутацию Европы, так и на безопасность и стабильность в регионе. С другой стороны, этот кризис повышает ставки Ренци в ЕС, предоставляя редкую возможность за столбить свои претензии в высших эшелонах европейского руководства.

Позиция по расширению и региональным стратегиям ЕС

Начиная с Хельсинских решений Европейского Совета в декабре 1999 г. о расширении ЕС на 13 новых стран (12 европейских стран + Турция), правительство Италии рассматривает этот процесс как одно из самых грандиозных преобразований в истории Европы. Поддерживая идею расширения ЕС, руководство Италии исходит из того, что этот процесс является политической необходимостью в постбиполярном мире и способствует расширению зоны стабильности, экономического процветания и мира в Европе. По вопросу расширения в Италии существовал широкий политический консенсус, основывающийся на поддержке большинства политических партий, групп давления и академического сообщества. Официальные круги Италии традиционно рассматривали процесс расширения ЕС в контексте новых глубинных преобразований самого Европейского Союза.

На официальном уровне правительство Ренци, как и его предшественники, поддерживает переговоры о вступлении в Европейский Союз Албании, Македонии, Черногории, Сербии и Турции, особо подчеркивая важность финансового инструмента ЕС на этапе подготовки к вступлению новых членов. В программе правительства Ренци в период президентства Италии в ЕС во второй половине 2014 г. расширение ЕС выделяется в качестве «стратегического приоритета и главного средства для укрепления мира, демократии и стабильности в Европе».⁴⁰

³⁷ ЕС выделил 2,4 млрд евро на преодоление кризиса миграции [Электронный ресурс] // URL: <https://jenkers.com/ru#!t=7391672> (дата обращения: 05.04.2016).

³⁸ Ренци: Италия не готова к договору с Турцией по мигрантам любой ценой. [Электронный ресурс] // РИА Новости. 16.03.2016. <http://ria.ru/world/20160316/1390824981.html> (дата обращения: 05.04.2016).

³⁹ Старцев С. Ренци раскритиковал нарушения прав человека в Турции после путча [Электронный ресурс] // РИА Новости. 13.07.2016. URL: <http://ria.ru/world/20160723/1472703508.html> (дата обращения: 05.04.2016).

³⁹ Programme of the Italian Presidency of the Council of the European Union [Электронный ресурс] // URL: http://italia2014.eu/media/1349/programma_en1_def.pdf (дата обращения: 04.05.2016).

⁴⁰ Renzi: Balkan enlargement should be EU priority [Электронный ресурс] // URL: <https://euobserver.com/tickers/131083> (дата обращения: 03.04.2016).

Комментируя введенный Юнкером пятилетний мораторий на расширение ЕС, итальянское правительство призвало руководство ЕС подтвердить обязательство продолжать переговоры с кандидатами на вступление с тем, чтобы не создавать у них впечатление об утрате интереса Брюсселя к этому процессу.

Особый интерес правительство Италии проявляет к расширению ЕС на страны Западных Балкан, подчеркивая роль Адриатико-Ионического макро-региона (Инициатива регионального экономического сотрудничества от 2002 г.) в подготовке кандидатов к вступлению. Новые акценты в позицию Италии по дальнейшему расширению ЕС привнес миграционный кризис. Ренци высказался в пользу скорейшего принятия Албании, Черногории и Сербии в ЕС для решения миграционного кризиса, надеясь, что балканские страны смогут разделить с Италией миграционное бремя. «Будет трагической и исторической ошибкой не включить балканские страны. Принятие Албании, Черногории и Сербии в Союз должно стать приоритетом», - заявил Ренци.⁴¹ В свою очередь, президент Италии Серджо Матарелла также утверждает, что «завершение строительства Европейского Союза с присоединением Балкан является ключевой задачей, и что существующие трудности не должны вызывать какой-либо отступления от этой цели».⁴²

В конкретном плане итальянское руководство поддержало открытие первых глав в переговорах о вступлении Сербии и подписание Соглашения о Стабилизации и Ассоциации (ССА) с Косово. Оно также приветствовало решение ЕС от июня 2014 г. о предоставлении Албании статуса кандидата в члены Союза. Черногория выделяется Римом как наиболее успешный пример в переговорах о вступлении во всем регионе. И, наконец, правительство Ренци подчеркивает необходимость оказания помощи Боснии-Герцеговине в продвижении внутренних реформ.

Что касается Турции, перспектива присоединения этого государства к Евросоюзу рассматривается на официальном уровне итальянским правительством (как указано в программном документе с изложением реализации Италией политики ЕС в 2015 г.) в качестве стратегической цели и в качестве ключевого рычага ЕС для подтягивания Анкары к европейским нормам и ценностям. В связи с этим, итальянское руководство призывает Брюссель обратить особое внимание в переговорном процессе на главы, относящиеся к фундаментальным правам человека, правосудию и внутренним делам с тем, чтобы укрепить демократические институты и верховенство закона в Турции.

В действительности, усиление авторитарных тенденций в политике президента Турции Реджепа Эрдогана вызывает большое беспокойство у итальянского руководства. Это было одной из причин первоначально резко негативного отношения к миграционной сделке ЕС с Турцией. Ренци также подверг жесткой критике нарушения прав человека в Турции после попытки государственного переворота в ночь на 16 июля 2016 г. «Мы твердо заявляем турецкому правительству, что, сажая в тюрьмы профессоров и журналистов, оно отправляет за решетку не людей, а собственное будущее», — заявил премьер-министр на ассамблее правящей Демократической партии Италии в июле 2016 г.⁴³ Ренци ясно дал понять, что страны Евросоюза не намерены делать никаких скидок для Анкары

⁴⁰ Bonaccisti G. Italy, EU-28 Watch. [Электронный ресурс] // URL: <http://eu-28watch.org/issues/issue-no-11/italy/> (дата обращения: 03.04.2016).

⁴¹ Премьер-министр Италии прокомментировал вопрос приоритетов Евросоюза. [Электронный ресурс] // РИА Новости. 12.11.2015. URL: <https://ria.ru/world/20151112/1319028635.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴² Programme of the Italian Presidency...

⁴³ Ренци раскритиковал нарушения прав человека в Турции после путча. [Электронный ресурс] // РИА Новости. 23.07.2016. URL: <http://ria.ru/world/20160723/1472703508.html> (дата обращения: 03.04.2016).

в том, что касается прав человека и демократических свобод. Вместе с тем в Риме признают, что соглашение по миграции с Турцией предоставило Эрдогану козырь для шантажа ЕС: отказ Турции от выполнения соглашения с ЕС по разрешению миграционного кризиса приведет к разрушительным последствиям для Европы.

Если отступить от официальной позиции Италии по расширению ЕС и обратиться к общественному мнению, то здесь наблюдается иная картина. Согласно обзору Евробарометра, 52 % опрошенных выступают против расширения ЕС в целом в ближайшие годы. Что касается Турции, то только 26 % поддерживают ее вступление в ЕС. Традиционно сдержанное отношение к расширению ЕС проявляли и итальянские профсоюзы. Некоторые политические партии, прежде всего, «Движение 5 звезд», обвиняют Брюссель в отсутствии открытой дискуссии среди рядовых граждан по вопросу расширения и призывает провести референдум о необходимости ратификации Италией приема новых стран в Союз. Оппозиция расширению политиков из Лиги Севера касается, главным образом, Турции, чья «европейскость» часто ставится ими под сомнение.⁴⁴

Правительство Ренци занимает особую позицию по региональным стратегиям ЕС в Европейской политике соседства (ЕПС). Это касается в первую очередь политики Восточного партнерства (ВП). Отношения с Россией, несмотря на Украинский конфликт, превалируют в дискуссии о будущем стран Восточного партнерства. Негативное отношение России к Восточному партнерству, воспринимавшемуся Москвой как «дружба против России» и стремление ЕС создать свою сферу влияния на пространстве СНГ, предопределило и более осторожное отношение итальянских правительств, начиная с Сильвио Берлускони и кончая Маттео Ренци, к этому проекту. Кроме того, для Италии в Политике соседства гораздо важнее средиземноморское направление в силу ее географического положения.

Восточное партнерство, по мнению Италии, не должно было иметь антироссийскую направленность. Об этом еще 16 марта 2009 г. в Брюсселе заявил министр иностранных дел Италии Франко Фратитини. Глава МИД Италии предложил также привлечь к участию в проекте и Москву, в частности, пригласить российскую делегацию на саммит стран Восточного партнерства, запланированный на 7 мая в Праге. Поскольку мнение Рима не было принято во внимание, Италия проигнорировала Пражский саммит Восточного партнерства. Эта позиция несколько изменилась после ухода Берлускони с поста председателя совета министров. Премьер-министр Италии Энрико Летта, принявший участие в Вильнюсском саммите в ноябре 2013 г., заявил, что отказ Киева подписать соглашение об ассоциации с Евросоюзом может стать исторической ошибкой для Украины, однако ЕС обязан предоставить Киеву свободу выбора и найти баланс в отношениях с Москвой.⁴⁵

Позиция Ренци состоит в поддержке долгосрочных целей, заявленных ВП. Однако в 2015 г. итальянский Сенат не без согласия Ренци внес свой вклад в дискуссию о ревизии Европейской политики соседства. Им был представлен документ, призывающий, в частности, к большей интеграции ЕПС с Общей внешней политикой и политикой безопасности и Общей политикой безопасности и обороны (ОВПБ/ОПБО) и миграционной стратегией ЕС, а также предложению других форм объединения и диалога с соседями, отличных от соглашений об Ассоциации и свободной торговле.⁴⁶

⁴⁴ *Bonaccisti* G. Italy, EU-28 Watch....

⁴⁵ Провал ассоциации с ЕС. Хроника Вильнюсского саммита. [Электронный ресурс] // Лига. Новости. 29.11.2013. URL: http://news.liga.net/articles/politics/931741-khronika_vilnyussskogo_sammita_es_obnovlyaetsya.htm (дата обращения 15.11.2016).

⁴⁶ *Bonaccisti* G. Italy, EU-28 Watch....

По вопросу об Украинском конфликте правительство Ренци придерживалось общей линии Брюсселя относительно территориальной целостности Украины и соблюдения Минских договоренностей. Однако оно выступило с критикой перспективы вступления Украины в НАТО и призвало Киев предоставить Донбассу более широкую автономию. Министр иностранных дел Италии Паоло Джентилони предложил создать автономный регион на востоке Украины по примеру итальянского Южного Тироля. Кроме того, в 2015 г. была учреждена Итало-Украинская экономическая комиссия, приоритетными направлениями в работе которой были энергетика, сельское хозяйство и производство продовольствия.

Что касается Грузии и Молдовы, то имплементация Соглашений об ассоциации и зоне свободной торговли с этими странами выделялась Ренци как один из приоритетов итальянского председательства в ЕС. Кроме того, Италия предлагала Армении и Азербайджану, занимавшим особое положение в ВП, формы сотрудничества по отдельным вопросам. И Италия была готова к структурированному сотрудничеству с Белоруссией.⁴⁷

Иными словами, в контексте Украинского конфликта правительство Ренци стремилось поддерживать тонкий баланс в регионе, развивая экономические и политические связи со странами-партнерами и сохраняя особые отношения с Россией, значение которой для Италии выходит далеко за рамки ВП, что обусловлено давними экономическими и политическими связями. Важность Восточного партнерства определялась для Ренци, прежде всего, важностью этого проекта для ЕС, где Ренци стремился играть не последнюю роль. Вместе с тем, для Италии приоритетным региональным направлением было всегда средиземноморское направление.

Это объясняется одной из главных исторических констант, определяющих внешнюю политику Италии на протяжении XX в. и начала нынешнего столетия. Ощущение уязвимости с точки зрения международной и региональной безопасности не исчезло с окончанием биполярности, а приобрело новое измерение в силу близости Италии к конфликтным регионам, прежде всего, Балканам и Южному Средиземноморью.⁴⁸ Почти все крупнейшие конфликты последних десятилетий вспыхивали именно здесь.

Показательно, что первый зарубежный визит на посту премьер-министра Ренци совершил в марте 2014 г. не в Брюссель и не в Вашингтон, а в Тунис, подчеркнув тем самым важность южного Средиземноморья для внешней политики Италии, в том числе, в период ее председательства в Евросоюзе: «Средиземноморье будет не границей, а центром Европы. В предстоящие месяцы станет ясно, что наше председательство в ЕС будет не просто делом институциональных и экономических проблем, но также временем идеалов, ценностей и надежд. Средиземноморье будет пристанищем этих надежд».⁴⁹ Он выделил в качестве приоритетов итальянской внешней политики ситуацию на Ближнем Востоке, а также проблемы Сирии и ядерной программы Ирана. Кроме

⁴⁷ Italian Ministry of Foreign Affairs, "Italy-Moldavia: Under-Secretary Della Vedova in Chisinau": [Электронный ресурс] // URL: http://www.esteri.it/MAE/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/sottosegretario-della-vedova-a.html/ (дата обращения: 17.11.2016); Italian Ministry of Foreign Affairs, "Gentiloni: Meeting with Armenian Foreign Minister". [Электронный ресурс] // URL: http://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2015/04/gentiloniincontro-con-il-ministro_2.html (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁸ Italian Foreign Policy in 2010: Continuity, Reform and Challenges 150 Years After National Unity, Edizione 2011. Gianni Bonvicini and Alessandro Colombo (ed.). – Bologna: Il Mulino, 2011. – P.3.

⁴⁹ Med-central our foreign policy EU presidency says Renzi. [Электронный ресурс] // URL: www.ansa.it/.../Med-central-our-foreign-policy-EU-presidency-says-Renzi_10180506.html (дата обращения: 17.11.2016).

того, Ренци заявил о решимости поставить во главу угла проблемы миграции, которая имеет внутреннее измерение для Италии.

Последствия «арабской весны» стали одним из важнейших сюжетов в переосмыслении итальянским политическим истеблишментом и экспертным сообществом политики ЕС в Южном Средиземноморье. Один из главных выводов этого переосмысления состоит в том, что европейские инициативы – Барселонский процесс, Союз для Средиземноморья, «Партнёрство для демократии и общего процветания в Южном Средиземноморье» – так и не достигли поставленных целей.⁵⁰

Как справедливо отмечал российский италовед В.И. Михайленко, «многие в регионе воспринимают предложенный Европой союз как навязывание искусственной идентичности, не связанной ни с цивилизационными, ни с геополитическими, ни с социокультурными факторами. Европейская политика «хорошего управления», насаждения демократических институтов рассматривается как враждебная историческим традициям арабских стран. В странах Магриба отрицают общность средиземноморской культуры и подчёркивают, что они относятся к арабскому миру».⁵¹ Развитию средиземноморского диалога препятствуют конфликты – старый арабо-израильский и новый сирийский.

Итальянский политический истеблишмент и экспертное сообщество выступают против «экспорта демократии» в страны южного Средиземноморья, где пока для этого нет почвы. В политических кругах признается, что ЕС не смог сформулировать долгосрочную концепцию новых взаимоотношений с южными соседями, так как он опирался на свой опыт в Центральной и Восточной Европе, ситуация в которой разительно отличалась от «арабского мира». На сегодняшний день для Италии в Средиземноморском регионе существуют две насущные задачи – борьба с нелегальной миграцией и противодействие международному терроризму в лице ИГИЛ (террористической организации, запрещенной в России).

Среди наиболее привилегированных и важных партнеров Италии в регионе главное место занимает Ливия. Италия – единственная страна ЕС, которая имеет свое посольство в разделенной и разрушенной Ливии. В мае 2016 г. министр иностранных дел Паоло Джентилони посетил Ливию с целью возобновления Договора о дружбе, партнерстве и сотрудничестве от 2008 г., по которому Италия инвестировала миллиарды долларов в Ливии в обмен на выгодные контракты в сфере энергетики и контроля над нелегальной миграцией из Северной Африки. Этот договор и переговоры о его возобновлении подверглись резкой критике правозащитных организаций, подчеркнувших, что они будут иметь ужасающие последствия для беженцев, так как Ливия в ее нынешнем состоянии не сможет обеспечить им нормальные условия.⁵²

Правительство Ренци выступает в отличие от других лидеров ЕС за участие России в стабилизации ситуации в Ливии и Сирии. Об этом Паоло Джентилони говорил с министром иностранных дел России Сергеем Лавровым в марте 2016 г. в Москве. Россия поддерживает усилия Италии по поиску решения касательно Триполи, отметил Лавров; Италия «высоко оценивает» тот факт, что Россия «подтвердила свою активную роль в процессе стабилизации в стране», заявил Джентилони. «Для русских главное, чтобы в процессе участвовали все политические

⁵⁰Re-Thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising. Ed. by R. Alcaro and M. Haubrich-Seco. – Roma, 2012. – 213 p.

⁵¹Михайленко В.И. Современные приоритеты итальянской внешней политики. С. 36. [Электронный ресурс] // URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/30007/1/Mikhajlenko_2014.pdf (дата обращения: 17.11.2016).

⁵²Galdini F. The Treaty of Shame between Italy and Libya. [Электронный ресурс] // URL: <http://muftah.org/italy-and-libya-treaty-of-shame/#.V7S7CdSLTs0> (дата обращения: 17.11.2016).

силы, данный аспект важен и для Италии, которая, однако, настаивает на необходимости ускорения процесса стабилизации в этой североафриканской стране, «пока еще не поздно».⁵³ Это объясняется не только особыми отношениями между двумя странами, но, прежде всего, стремлением Италии добиться хотя бы относительной стабильности в регионе, что даст ей возможность восстановить ее лидерские позиции в Южном Средиземноморье и стать главным посредником между ЕС и его региональными партнерами.

Европеизм и атлантизм во внешней политике Италии

Внешнеполитическое кредо Ренци можно определить как «политику по всем азимутам», но, все же, европейское направление, которое в полной мере нельзя назвать внешнеполитическим, занимает приоритетное место в деятельности его правительства. В сфере международной и региональной безопасности для Евросоюза и его стран-членов сложилась крайне неблагоприятная ситуация, прежде всего, в связи с конфликтом вокруг Украины, с войной в Сирии и ростом внутренней и внешней террористической угрозы, исходящей от Исламского Государства. Для итальянского руководства эта ситуация вдвойне тяжелая: во-первых, необходимо продолжать с большей решимостью и последовательностью курс внутренних реформ для восстановления международных позиций Италии, и, во-вторых, привести внешнеполитическую стратегию страны в соответствие с теми изменениями, которые произошли в европейском и международном климате в последнее время.

Диалектическая связь между внутривнутриполитическими и внешнеполитическими целями Ренци состоит в том, что подготовка условий для быстрого экономического роста Италии в будущем невозможна без уступок Еврокомиссии, но добиться этого невозможно и без повышения роли Италии в ЕС и в международных делах в целом. Ради этого Ренци готов играть на всех полях и направлениях – европейском, атлантическом и российском. Однако интеграционные процессы в ЕС остаются приоритетными направлением в политике Ренци, поскольку уступки Италии со стороны Брюсселя, по мнению итальянского политического руководства, должны быть компенсированы преданностью страны интеграционным проектам, особенно в ключевых сферах.

Италия традиционно является убежденным сторонником интеграции в области безопасности и обороны как важнейшего направления европейского проекта. Так, министр обороны Роберта Пинотти призвала к дальнейшей интеграции в сфере безопасности, которая должна реализовываться через постепенные шаги нескольких стран ядра ЕС.⁵⁴ Важно отметить, что 73 % итальянского населения поддерживают идею общей обороны ЕС.⁵⁵

Несмотря на общее благоприятное отношение Италии к развитию Общей политики безопасности и обороны, предложение Юнкера о создании европейской армии не имело широкого резонанса в итальянском обществе. Только некоторые оппозиционные партии, такие как «Движение 5 звезд», выразили опасения «в связи с отсутствием законной политической власти, способной контролировать такую

⁵³Скианки Ф. Италия нашла поддержку в Москве. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.inopressa.ru. URL: <http://inopressa.ru/article/28Mar2016/lastampa/italy.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁴White Paper on International Security and Defence (2015).[Электронный ресурс] // URL: http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf(дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁵StandardEurobarometer 82 (Autumn 2014). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_en.htm(дата обращения: 17.11.2016).

армию».⁵⁶ Важно отметить, что поддержка Италии более тесной интеграции в сфере европейской обороны никак ею не связывается с необходимостью противостоять угрозе со стороны России. Кроме того, итальянское правительство решительно несогласно с жесткой позицией ЕС по отношению к России.

Поддерживая развитие ОПБО, руководство Италии, тем не менее, считает, что это не должно достигаться за счет стратегического партнерства ЕС-НАТО,⁵⁷ хотя и признает, что партнерство ЕС и НАТО находится в зависимости от тенденций внутреннего развития этих организаций, а также различий в их интересах, что может создавать дополнительные проблемы для их взаимодействия. Прежде всего, это разные национальные повестки дня в сфере безопасности. С расширением НАТО на регион Центральной и Восточной Европы зонтик безопасности Альянса сместился на восток Европы. Интересы же Италии в этом секторе разительно отличаются от интересов стран ЦВЕ, Вашингтона и руководства НАТО в целом, поскольку Рим преследует цель переформатирования политики и деятельности Альянса в сторону угроз с юга. «Для нас самая большая угроза исходит с Юга. Наши ночные кошмары не о русских танках, вторгшихся с востока, а о террористах, плывущих на лодках из Ливии», - цитирует «WashingtonPost» слова итальянского дипломата, пожелавшего остаться неизвестным.⁵⁸

Остаются нерешенными проблемы в треугольнике Греция-Турция-Кипр. Только Греция входит в обе организации – ЕС и НАТО. В контексте неопределенности внутривосточного развития Турции, которое привело США к решению вывести тактическое ядерное оружие с турецкой территории, нельзя исключать, что Эрдоган может отреагировать на это выходом из военной организации НАТО. В случае такого сценария объективно возрастает роль Италии и Греции на южном фланге НАТО. По мнению итальянского экспертного сообщества, теоретически Италия могла бы существенно повысить роль НАТО в укреплении стабильности в Средиземноморском регионе через Средиземноморский диалог⁵⁹ и Стамбульскую инициативу сотрудничества.⁶⁰

Что касается отношений НАТО с Россией, то в последние годы Италия стремилась сохранять «положение равновесия, умеренности и диалога», проводя ту же линию и внутри ЕС. Итальянский подход состоит в необходимости деэскалации напряженности на восточном фланге, путем ограничения максимального порога для развертывания там вооруженных сил и боевой техники НАТО. По мнению Рима, такое развертывание, необходимое для обеспечения надежного сдерживания, должно быть связано с возобновлением диалога с Москвой через Совет Россия-НАТО. Только сбалансированное развертывание военного потенциала в странах ЦВЕ поможет НАТО избежать обвинений в агрессивности со стороны России

⁵⁶ Bonaccisti G. Italy, EU-28 Watch....

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Hoagland J.A challenge in the south for NATO.[Электронный ресурс] // WashingtonPost. 24.04.2015.URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/a-challenge-in-the-south-for-nato/2015/04/24/c9654628-ea78-11e4-9767-6276fc9b0ada_story.html?utm_term=.0bbdfbfe5db7(дата обращения: 17.11.2016).

⁵⁹ Средиземноморский диалог НАТО был начат Североатлантическим советом в 1994 г. (в 2004 г. отмечалось десятилетие диалога). В настоящий момент в нем участвуют семь стран средиземноморского региона, не являющихся членами НАТО: Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Мавритания, Марокко и Тунис.

⁶⁰ Стамбульская инициатива о сотрудничестве (СИС) НАТО от 2004 г. — проект, целью которого является содействие сотрудничеству между странами Персидского залива и НАТО. В СИС входят Бахрейн, Катар, Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты.

и сделает менее проблематичным потенциальное развертывание союзных сил для кризисного урегулирования в широком Средиземноморье.⁶¹

В октябре 2015 г. Европейский Союз начал операцию под кодовым названием «Sophia», предполагающую возможность остановки, досмотра и задержания подозрительных судов с целью перехвата ливийских мигрантов в Средиземном море. Ее возглавил контр-адмирал ВМС Италии Энрико Кредендино. Под давлением европейских союзников, в том числе Италии, на саммите НАТО в Варшаве 9 июля 2016 г. было принято решение о многоцелевой морской операции под названием «Sea Guardian», которая будет осуществляться в акватории Средиземного моря силами Североатлантического альянса. По замыслу операция «Sea Guardian» будет тесно контактировать с морской операцией Евросоюза «Sophia». В операции будут задействованы не только флот, но и беспилотники, которые будут размещены на итальянской базе ВВС Сигонелла в 2017 г. Если операция «Sea Guardian» состоится и будет успешной, это будет одним из немногих примеров сотрудничества ЕС и НАТО в укреплении региональной стабильности.

Важным шагом в развитии европейской политики в сфере безопасности стало принятие на саммите Европейского Совета 28 июня 2016 г. Европейской стратегии внешней политики и политики безопасности. Стратегия была представлена на саммите министром иностранных дел ЕС Федерикой Могерини. В ее разработке принимало участие экспертное сообщество Италии, которое привнесло новые акценты в части отношений ЕС с Россией. Стратегия внешней политики и политики безопасности обозначает задачи ЕС на внутреннем, региональном и глобальном уровнях, делая особый акцент на вовлечении соседних стран в целевое партнёрство, что даёт возможность разморозить отношения ЕС и России, несмотря на остающиеся разногласия по украинскому конфликту.

В Стратегии вновь подтверждается намерение Евросоюза укреплять оборонную составляющую европейской интеграции. В документе говорится, что принцип объединения и распределения ресурсов всех стран-членов должен применяться ко всем расходам на оборону. В документе особо подчёркивается, что военное планирование должно быть привнесено на уровень ЕС через регулярно обновляемый План развития потенциала при посреднической роли Европейского Оборонного Агентства (ЕОА) в координации военного планирования с НАТО. Есть все основания сделать вывод о том, что обозначилась устойчивая и фактически безальтернативная тенденция развития европейского оборонного потенциала, которую всецело поддерживает правительство Ренци.

Лидеры Франции и Германии обсудили возможность создания совместной армии ЕС 22 августа 2016 г. на встрече с Ренци на борту итальянского авианосца, а затем на встрече в Париже 5 сентября. Конфиденциальный проект документа, который был передан Италией своим партнерам, призывает к налоговым и финансовым стимулам для поддержки новых совместных программ ЕС для развития и совместных закупок оборудования и инфраструктуры для обслуживания единой политики безопасности и обороны. Предложение охватывает различные идеи, в том числе предоставление министерствам обороны и оборонным фирмам ЕС доступа к финансированию из Инвестиционного банка ЕС и Фонда стратегических инвестиций ЕС. Кроме того, Италия продвигает идею исключить расходы на оборону при подсчете дефицита национального бюджета, что позволит

⁶¹ Marrone A., Sabatino E. 2016 NATO Summit: What Agenda for Italy. P. 6. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1608e.pdf> (дата обращения: 17.11.2016).

государствам увеличить расходы на оборону, не опасаясь увеличения дефицита бюджета.⁶²

Евроскептицизм – относительно новое явление в Италии, традиционно считавшейся самой горячей сторонницей европейской интеграции. Истоки евроскептических настроений в итальянском обществе в целом схожи с аналогичными явлениями в других странах-членах ЕС – экономические трудности, неконтролируемая миграция в ЕС, разочарование в брюссельской бюрократии. Однако главным фактором явились жесткие меры преодоления долгового кризиса Италии, которые не могли не сказаться на жизненном уровне населения, и которые связывались в представлениях простых людей с «антинародным курсом» Брюсселя. В отличие от некоторых стран ЕС, которым удалось справиться с последствиями мирового экономического и финансового кризиса, банковская система Италии продолжает испытывать серьезные трудности, представляющие угрозу для всей еврозоны.

В связи с этим, перед правительством Ренци стоят две неотложные задачи на европейском направлении. Во-первых, - добиться от руководства ЕС лучших условий для национального банковского сектора, что, по его мнению, потребует ограничения влияния Германии на структуры ЕС. И, во-вторых, в целях повышения роли Италии в выработке важных для будущего европейской интеграции решений ЕС заменить Британию среди стран лидеров. В частности, активность Ренци в формировании военной составляющей Евросоюза совместно с Германией и Францией свидетельствует о том, что в ЕС формируется новый треугольник силы, в котором место Британии намерена занять Италия.

Отношение итальянского общества к будущему европейской интеграции будет зависеть от того, сумеет ли правительство Ренци справиться с экономическими и финансовыми проблемами страны. В связи с этим принципиально важным является исход осеннего референдума о Конституционной реформе. Политика правительства носит сильный личностный отпечаток премьер-министра Маттео Ренци, молодого, энергичного и амбициозного политика, который готов на любые компромиссы и сделки ради поставленных им целей – преодоление банковского кризиса и усиление роли Италии в ЕС как противовеса доминированию Германии.

⁶² Италия уговаривает ФРГ и Францию поддержать план создания армии ЕС. [Электронный ресурс] // URL: <http://hvylyya.net/news/digest/italiya-ugovarivaet-frg-i-frantsiyu-podderzhat-plan-sozdaniya-armii-es.html> (дата обращения: 17.11.2016).

Глава 5. Испания

Ликвидация франкистского режима сделала возможным интеграцию Испании в европейские структуры на всех уровнях. Важнейшей внешнеполитической задачей страны в постфранкистский период стало вступление в ЕЭС, которого она добивалась на протяжении десятилетий. В Испании европеизм, поддерживаемый всеми политическими силами страны, представлял собой целостный политический выбор, включавший как внутренний (стремление объединиться с европейскими демократиями и приблизиться к ним в социально-экономическом плане), так и внешний (стремление участвовать в строительстве единой и сильной Европы) компоненты. Вступление Испании в ЕС в 1986 г. стало средством избавления страны от бедности и отсталости, преодоления исторически сложившейся международной изоляции, усиления её влияния при принятии решений, как в европейском, так и в глобальном масштабе, что привело к ликвидации своеобразного «комплекса неполноценности» при проведении внешней политики.

Вступление Испании в ЕС означало выход официального Мадрида на арену активных действий по всем вопросам общеевропейского строительства. При этом, почувствовав вкус к предметному участию в процессе выработки важных политических и экономических решений в рамках европейских институтов, Испания стремилась закрепить за собой образ конструктивного и ответственного партнера, отстаивающего свое понимание и собственную позицию.

Сегодня можно с уверенностью сказать, что как субъект европейской региональной политики, Испания является одним из самых активных политических «игроков» Евросоюза, имеющим свои четко обозначенные приоритеты.

Последние в значительной мере определяются особой «чувствительностью» Испании к странам Латинской Америки и неевропейским средиземноморским странам. Географическое положение и историческая традиция обусловили ее преимущественное внимание к этим регионам, а также стремление играть роль моста между ними и ЕС. Будучи неотъемлемой частью Европы, Испания, как никакая другая европейская страна, в геополитическом, историческом и культурном отношении неразрывно связана с ибероамериканским и арабским мирами, откуда следует ее стремление стать «привилегированной посредницей» между тремя регионами.

Признавая ту поддержку, которую она получила от союзников по ЕС в ее европейских устремлениях, Испания постоянно выражает готовность решать новые задачи, связанные с европейским строительством и соответствующими вызовами XXI в. Она выступает за углубление европейской интеграции и достижение в долгосрочной перспективе «федеративного горизонта» для ЕС. Что касается общей политики безопасности в рамках ЕС, то Испания полностью отдает себе отчет в том, что становление Евросоюза как мирового центра силы требовало усиления его политической роли на международной арене, в том числе в области обеспечения безопасности в Европе.

Мадрид считает жизненно необходимой как выработку единого стратегического курса странами ЕС, так и формирование новой политической культуры в области политики безопасности, институциональные перемены, упрощение громоздкого процесса принятия решений, рациональное использование средств, выделяемых на военные нужды, реорганизацию вооруженных сил с целью придания им большей гибкости и мобильности. Испания с самого начала приняла активное участие в создании и формировании Общей внешней политики и политики

в области безопасности. (ОВПБ) и разработке гражданских и военных инструментов, которых требует ее осуществление.

По мнению Испании, ОВПБ позволит лучше согласовать позиции по важнейшим проблемам европейской и международной безопасности на всех уровнях, включая СБ ООН, что представляется крайне важным для сдерживания односторонних силовых действий США. Испания отдает себе отчет в том, что Европа в целом сдержаннее, чем США, относится к использованию военных средств при решения конфликтов. Не являясь государством, Европа не обладает единством национальных интересов, обеспечивать которые призвана внешняя политика. С другой стороны, по ее мнению, ни одна европейская страна не может себе позволить в современных условиях унилатерализма в сфере внешней политики, все стратегически важные решения должны приниматься в «европейских», т.е. многонациональных рамках.

Испания всегда принадлежала к т.н. «европеистскому крылу» ЕС, активно участвовала в формировании политического и валютно-экономического союзов в рамках ЕС, отстаивала расширение полномочий Евросоюза в области внешней политики. В отличие от ряда других партнеров по ЕС, в частности, Великобритании, Мадрид выступает не за ограничение, а за сбалансированное расширение сферы компетенции его наднациональных органов. Испания в целом негативно относится как к немецкой концепции «твердого ядра», так и к британской идее свободного присоединения любой страны Евросоюза только к тем соглашениям, которые она сочтет для себя приемлемыми. Испанцы симпатизируют достаточно гибким и транспарентным формам интеграции в рамках ЕС, которые, с их точки зрения, де-факто уже существуют (Шенген, европейская валютная система).

Мадрид исходит из того, что необходимо заплатить определенную цену за Европу, объединенную впервые за всю её историю мирным путем, ибо эта объединенная Европа будет «иметь в мире вес, которого у нее нет в настоящее время». В первую очередь требуется глубокая реформа европейских институтов, без которой произойдет ослабление и начнется движение назад в деле европейского строительства: «То, что было достигнуто Жаком Делором, Фелипе Гонсалесом, Гельмутом Коелем и Франсуа Миттераном может быть потеряно, если мы не укрепим то, что уже существует и не будем двигаться вперед».¹ Поэтому необходимо выработать новые методы принятия решений, которые, по мнению Испании, должны быть быстрыми, гибкими, демократическими и прозрачными.

В этой связи Мадрид предлагает отказаться от идеи развития Европы с одной скоростью. Парадокс заключается в том, что Испания в течение долгих лет боролась против концепции Европы двух скоростей, но сейчас ситуация является гораздо более сложной, т.к. среди 28 стран-членов отсутствует единое понимание будущей Европы. Трудности связаны не столько с расширением, сколько с неспособностью стран-членов согласовать проект новой Европы. Расширение усугубляет трудности, но не создает их. А речь, по мнению Испании, должна идти о создании федерации государств.

Что касается реформы институтов Сообщества, то Испания выступает за всемерное укрепление КЕС с усилением полномочий председателя Комиссии. При этом Испания считает, что число членов комиссии не должно безгранично увеличиваться, иначе этот институт может превратиться в межправительственную

¹Una entrevista realizada a Eneko Landaburu, Director General de Ampliación y Jefe de las negociaciones con los países candidatos de Europa Central y Oriental, sobre el proceso de ampliación de la Unión Europea.// EIPaís. 22.03.2001.

ассамблею, не обладающую ни авторитетом, ни эффективностью. Испания выступает за создание ограниченной коллегии с системой ротации, основанной на принципе географического равновесия.

Испания полностью одобряет положение от 1 ноября 2014 г. о 4 странах ЕС, где проживает 35% процентов населения Сообщества, имеющих право вето, что позволяет Испании вместе с Францией, Италией и Грецией заблокировать неприемлемые для неё решения Совета Министров (в частности, навязываемые Германией).

Консенсус в отношении приоритета европейского направления для внешней политики Испании сохранялся на протяжении всего постфранкистского периода, за исключением краткого периода 2002-2004 гг., когда тогдашний председатель правительства Х.М. Аснар выступил против позиции Франции и Германии и открыто поддержал вторжение США в Ирак. Серьезный пересмотр внешней политики Испании не в последнюю очередь объяснялся усилением связей Франции с Марокко, заинтересованностью Мадрида в сохранении привилегированных экономических отношений с Магрибом (особенно после событий на о. Перехиль).² Испания убедилась не только в том, что она играет в Евросоюзе второстепенную роль, но и в том, что последний не может гарантировать ее территориальную целостность. В результате этого, а также руководствуясь идеологическими соображениями, страна совершила крутой поворот в сторону США в сопровождении тех союзников по ЕС, которые были недовольны чрезмерным усилением роли Германии и Франции.

В дальнейшем вернувшиеся к власти в 2004 г. социалисты выступили за пересмотр этой политики. Ключевую роль в решении международных проблем ИСРП отводила не США, а Евросоюзу, который «должен действовать как успешное и заслуживающее доверия лицо на международной арене, оказывающее прямое влияние на политический процесс».³ Одновременно подчеркивалась необходимость создания оси Берлин – Париж – Мадрид.

Смысл бурных межпартийных дискуссий сводится к следующему: Способствуют ли более тесные отношения с Вашингтоном усилению влияния Испании в ЕС, Средиземноморье и Латинской Америке; какая ориентация больше соответствует национальным интересам?

По мнению ИСРП, так называемая «старая Европа» должна укрепиться за счёт активизации Испании, которая дистанцируется от атлантического братства с США и Великобританией, а её внешняя политика приобретает более многосторонний характер. Иными словами, Испания возвращается к трем приоритетным направлениям: Европа, Средиземноморье и Латинская Америка. Такая политика является объективным отражением политической, географической и экономической реальности.

Если НП считает, что политика Германии и особенно Франции не отвечает испанским интересам и препятствуют усилению роли Испании в Европе и мире, в связи с чем Испании следует искать поддержки у стран – не членов ядра ЕС

²11 июля 2002 г. патрульный катер испанской гражданской гвардии обнаружил на острове марокканский флаг и группу жандармов. Испания потребовала немедленно убрать и флаг, и вооруженных людей с острова. Поскольку Марокко отказалось удовлетворить требования Испании, 17 июля на остров высадился вертолетный десант испанского спецназа. Марокканские военные были обезоружены без единого выстрела, затем их доставили в Сеуту и передали Марокко. В результате было восстановлено «статус-кво», т.е. положение, существовавшее до 11 июля.

³Merecemos una España mejor. Programa electoral. Elecciones generales 2004 P. 13–22. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Испанской социалистической рабочей партии. URL: www.psoe.es/source-media/000000348500/000000348570.pdf (дата обращения: 17.11.2016).

и у США, то ИСРП придерживается совершенно иной точки зрения. Учитывая, что основные политические, экономические, стратегические и культурные интересы Испании сосредоточены в Европе, партия считает, что старый континент должен стать приоритетом внешней политики и что Испания должна стать центральной осью процесса европейского строительства.

НП полагает, что «Европейский Союз является и должен продолжать являться союзом национальных государств, которые имеют разный облик, разную историю и различные культуры (...), которые готовы расширять и совершенствовать свою интеграцию»,⁴ а ИСРП считает, что «современный мир нуждается в более сильной Европе. И необходимо ясно сказать об этом: эта сильная Европа, эта Европа, способная эффективно принимать значимые решения, должна быть интегрированной Европой, где нет права вето и которая согласна с тем, что институты, которые не функционируют на основе национального представительства, имеют право принимать важные решения (...). Отныне мы стремимся быть с теми, кто верит в Европу и кто хочет развивать проект единой Европы, двигаясь к Европе более сильной и гибкой, которая сохраняет общую солидарность».⁵

Независимо от того, какая партия находится у власти, правительство обычно считает, что в большинстве своем испанские национальные и европейские интересы совпадают. Необходимость строительства большей и лучшей Европы является аксиомой для Испании, поскольку Европа в целом являлась для Испании «решением», а не «проблемой».⁶ Не вызывает сомнений, что именно принадлежность к ЕС способствовала становлению и совершенствованию испанского демократического, социального и правового государства.

Этому государству приходится иметь дело одновременно с двумя тенденциями – центристской силой наднационального характера, связанного с развитием евроинтеграции и противоположной – связанной с внутренней децентрализацией. Автономные сообщества также стремятся включиться в процесс европейского строительства, имея в числе прочих цель воспрепятствовать тому, чтобы сам этот процесс не лишил смысла государство автономий. Не случайно в связи с этим, что на обоих направлениях – внутреннем и европейском – Испания выступает за федеративную модель интеграции, считая ее наиболее подходящей для реформы государства как «внутри», так и «вовне».

Преобладание в ЕС национальных интересов высоко ценится в Испании, где эрозия европейских принципов идет по трем причинам: разрыв между элитами и гражданами, идеологическая ось левые-правые и территориальный вопрос.

Если затрагиваются национальные интересы, как в случае с Гибралтаром, Испания без колебаний блокирует неприемлемые для нее решения Брюсселя. Так, она отказалась признавать некоторые европейские юридические акты, которые, по ее мнению, затрагивали ее интересы в Гибралтаре. В некоторых более частных вопросах, таких, например, как сохранение корриды, Испания заявила о необходимости «уважать народные праздники, традиции и культуру». В области внешней политики Испания последовательно защищает свои интересы (политика в отношении Латинской Америки и Южного Средиземноморья) и даже экстраполирует свои внутриполитические принципы на внешнюю политику (непризнание Косово). В последние годы наметилась тенденция оценивать европейскую принадлежность Испании в основном в экономических терминах, нередко в ущерб политическим и культурным аспектам ее участия в европейском

⁴Roldán Barbero J. La Union Europea y la soberania de España. [Электронный ресурс] // Официальный сайт НП. URL: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE12/articulos/10Roldan.htm> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵Ibid.

⁶Roldán Barbero J. La Union Europea...

строительстве. Это связано, прежде всего, с тяжелым экономическим кризисом, переживаемым страной.

По опросам общественного мнения, неудовлетворенность состоянием демократии в Испании на 17% выше, чем в среднем по ЕС. По количеству граждан, недовольных избранным курсом, страна уступает только Греции, а по уровню недоверия к правительству и парламенту Испания занимает соответственно второе и третье место среди членов ЕС. Демократия уже не столь единодушно, как раньше, считается наилучшей формой правления, а уровень поддержки рыночной экономики опустился ниже 50%.⁷

Евроскептицизм в Испании растет. Об этом свидетельствуют и результаты последних выборов в Европарламент, которые продемонстрировали продолжение процесса политической фрагментации в условиях обострения вопроса о территориальной организации государства. Несомненной сенсацией выборов стал успех (около 8% и 5 мест) всего несколько месяцев назад созданной левопопулистской партии «Podemos»). Эта партия использовала идеологию движения «возмущенных», которые в разгар экономического кризиса разбивали палаточные городки на площадях испанских городов. Партия выступает «за превращение возмущения в политические перемены», «демократизацию экономики», снижение зарплат евродепутатов, против «превращения Испании в колонию Германии», подвергает сомнению пребывание Испании в еврозоне.⁸ Отражением растущего недовольства экономическим положением и разочарованием в традиционных политических силах стал успех «Podemos» на всеобщих выборах 20 декабря 2015 г. (партия заняла третье место после НП и ИСРП), который затем был подтвержден на повторных выборах 26 июня 2016 г., хотя этой партии даже в союзе с Объединенными левыми не удалось занять второе место и стать крупнейшей оппозиционной партией страны.

Европеистская политика Испании (как, впрочем, и других членов ЕС) имеет как бы два измерения: способность адаптировать политику, разрабатываемую в Брюсселе, к национальным интересам и способность инкорпорировать национальные предпочтения в процесс принятия решения Сообщества.

Испания явилась убежденной противницей брекзита. Такая позиция связана с рядом факторов: значительным объемом торговли между двумя странами, причем с положительным торговым балансом для Испании. После брекзита необходимо будет заключать новое торговое соглашение, а сам он скорее всего приведет к сокращению британского экспорта к Испании. В 2015 г. в Испании побывало 5,5 млн британских туристов, которые потратили 14 млрд евро (около 20% доходов от туризма Испании). Падение фунта приведет к удорожанию поездок в Испанию для жителей Великобритании. Британская община — третья по численности в Испании после румынской и марокканской. 300 тыс. британцев постоянно проживает в Испании, а еще 500 тыс. — проживают там значительную часть года. Великобритания является одним из направлений испанской эмиграции (14%). Брекзит приведет к сложностям для получения разрешения на проживание, работу, социальное обеспечение и т.д. Великобритания является одним из направлений испанских инвестиций (около 50 млрд евро) в финансовый сектор, телекоммуникации

⁷Estefania J.Cambia, todo cambia. Felipe VI habrá de enfrentarse a un horizonte muy complicado. [Электронный ресурс] // URL: http://politica.elpais.com/politica/2014/06/03/actualidad/1401819212_390973.html (дата обращения: 17.11.2016).

⁸Iglesias P.: “Lo que tenemos claro es que este euro no sirve”. [Электронный ресурс] // URL: http://politica.elpais.com/politica/2014/05/23/actualidad/1400863156_284091.html (дата обращения: 17.11.2016).

и энергетику. Объем британских капиталовложений в Испанию составляет 10% общего объема.⁹ По этим причинам Испания стала одной из тех стран, которые наиболее активно, согласно результатам проведенного накануне референдума опроса, выступали против брекзита. 64% испанцев высказались против того, чтобы Великобритания вышла из ЕС (в целом по пяти крупнейшим странам ЕС 54%), а 78% считают, что необходима большая интеграция между странами-членами.¹⁰

Действующий председатель правительства М. Рахой в заявлении о результатах британского референдума подчеркнул приверженность Испании европейскому интеграционному процессу, одновременно указав, что референдум является инструментом, которым необходимо пользоваться с большой осторожностью, явно намекая на требования о референдуме каталонских сепаратистов. Однако, главное для Испании заключается не в этом или не только в этом. Результаты английского референдума напрямую затрагивают давний испано-британский спор из-за Гибралтара. Дело в том, что жители Гибралтара почти единогласно голосовали против брекзита (95.9%). Это связано с тем, что Гибралтар является одним из наиболее богатых регионов ЕС, это оффшорная зона, финансовый сектор которой тесно связан с Евросоюзом. В Испании результаты референдума были восприняты как историческая возможность преодолеть казалось бы непреодолимые разногласия и сдвинуть конфликт с мертвой точки. Как только результаты стали известны, и.о. министра иностранных дел Испании Х.М. Гарсия-Маргальо заявил, что теперь у Испании есть шанс получить Гибралтар в совместное управление и «поднять испанский флаг над Скалой».¹¹

В целом, следует отметить, что в испанских политических и даже научных кругах уделяется относительно мало внимания теоретическим аспектам европейской интеграции, ее глобальное видение практически отсутствует. Первостепенное значение имеет практика отношений с ЕС. Такое положение связано с тем, что вопрос о принадлежности страны к ЕС решен в Испании уже давно и окончательно, а сама страна на протяжении десятилетий получала немалую помощь из фондов Евросоюза. Сохранявшийся до недавних пор мажоритарный характер испанской демократии (две основные политические партии, однопартийное правительство, относительно слабый парламент) облегчал процедуру передачи полномочий от Мадрида Брюсселю, т.е. объективно способствовал выбору в пользу федерализации. В последние годы явно наметилась тенденция к падению влияния Испании в ЕС, что связано с экономическим кризисом и его воздействием на социально-политическую ситуацию в стране. Представляется, что как только Испания вернется на путь успешного экономического роста, ей (как пятой экономике в ЕС) эту тенденцию удастся преодолеть.

Испания и проблема расширения ЕС

Географическое положение и историческая традиция обусловили прочные и тесные связи Испании с неевропейскими средиземноморскими странами, а также с Латинской Америкой, что в свое очередь объясняет ее преимущественное внимание к этим регионам, а также стремление играть роль моста между ними и ЕС. Отсутствие самостоятельной, не связанной с ЕС, восточной политики Испании, географическая удаленность и особенности исторического развития обусловили ее

⁹ Como afectará el Brexit a España. [Электронный ресурс] // URL: www.abc.es/internacional/abci-como-afectara-brexit-espana-201606240612_noticia.html (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁰ Spain heads European opposition to Brexit. [Электронный ресурс] // URL: www.elpais.com/elpais/2016/06/20/inenglish/1466415231_061691.html (дата обращения: 17.11.2016).

¹¹ Spain seeks to jointly govern Gibraltar after Brexit. [Электронный ресурс] // URL: www.uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-gibraltar-idUKKCN0ZA169 (дата обращения: 17.11.2016).

меньшую, по сравнению с другими европейскими странами, заинтересованность в развитии связей с Восточной Европой. Это последнее обстоятельство наложило серьезный отпечаток на позицию Испании в отношении расширения Евросоюза за счет восточноевропейских стран.

Подход Испании к дальнейшему расширению ЕС определяется следующими моментами: неизбежность расширения; необходимость смягчить нежелательный эффект путем увеличения представительства наиболее населенных европейских стран, в т.ч. Испании, в европейских институтах; финансирование расширения наиболее богатыми странами ЕС; недопущение снижения уровня экономической помощи ЕС странам Южного Средиземноморья. В политическом плане позицию Испании можно квалифицировать как позицию средней европейской страны, опасющейся маргинализации, снижения своего и так недостаточно большого веса при принятии важнейших решений как экономического, так и международно-политического характера.

Изменение направления потока капиталовложений ЕС с юга на восток чревато оттоком инвестиций от латиноамериканских и североафриканских стран - традиционных партнеров Испании, чьи интересы она стремится представлять и защищать в Европейском Союзе. Если ранее ФРГ в основном поддерживала позиции Мадрида в ЕС, то после расширения жизненно важные интересы Испании и Германии оказались различными. Именно ФРГ является одним из основных доноров фондов Сообщества, одним из основных получателей которых является Испания. В дальнейшем характер испано-германских отношений будет в первую очередь зависеть от позиции ФРГ по вопросам распределения генерального бюджета. Позиция Испании заключается в том, что процесс расширения ЕС на восток должен сопровождаться гарантиями того, что развитие средиземноморского измерения в средне- и долгосрочной перспективе займет важное место во внешней политике ЕС в соответствующем равновесии с другими зонами, представляющими равный интерес.

Испания никогда не ставила под сомнение сам принцип расширения Сообщества. Вопрос состоит не о том, состоится ли расширение, а в том, на каких условиях и когда оно состоится. Эта позиция пользуется поддержкой всех политических сил и общественного мнения, которые полагают, что во вступлении, которое в свое время было столь необходимо испанцам, не может быть отказано тем, кто добивается его на законных основаниях.¹²

Эта позиция основывается и на объективной заинтересованности: без включения западнобалканских стран в ЕС Испании никогда не добиться укрепления экономических, торговых и культурных отношений с ними, которые в настоящее время как по историческим, так и по экономическим причинам являются очень слабыми. Испания также полагает, что в будущем она будет занимать с этими странами единую позицию и сможет действовать на основе общих интересов. Тем более, что у нее нет спорных проблем с этими странами, которые могли бы осложнять отношения с ними.

Но существуют проблемы, по которым Испания занимает весьма жесткую позицию. Так, несмотря на давление со стороны США, она (в основном, по внутрисполитическим причинам) до сих пор отказывается признавать Косово в качестве независимого государства, что чревато проблемами при получении Косово в будущем статуса страны-кандидата. Кроме того, Мадрид не может допустить, чтобы в результате статистических игр, связанных с относительным

¹²La présidence espagnole de l'Union européenne ou le pragmatisme ibérique. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mae.es/mae/textos/temas/conferencia181200.htm> (дата обращения: 17.11.2016).

улучшением ее положения различные регионы Испании были бы автоматически исключены из списка получателей экономической помощи, хотя в реальном исчислении они продолжают оставаться далеко позади среднего уровня развития нынешнего ЕС.

Вступление в ЕС западнобалканских стран предполагает дальнейшее снижение среднего показателя по ЕС, и большинство испанских регионов окажутся исключены из списка получателей средств из этих фондов, которые в основном будут предназначаться новым странам-членам.

Региональные диспропорции, существующие в Испании, по мнению правительства, требуют дополнительных усилий для их выравнивания со средним уровнем по стране, не говоря уже о среднем уровне по ЕС. Мадрид намерен и далее обращаться в Брюссель с просьбами выделения для наиболее бедных испанских регионов средств из структурных фондов, хотя после расширения ЕС на восток они и преодолели «порог богатства», перекрывающий доступ к этим фондам.

Что касается графика расширения, то, по мнению Испании, создание жесткого графика не отвечает сегодняшней реальности, ибо будет определяться прогрессом на переговорах. В соответствии с принципом дифференциации, определяющим фактором будет являться степень объективной готовности той или иной страны. Безусловный политический приоритет процессу расширения не должен порождать поспешность, которая нанесет ущерб серьезным переговорам и может привести к их срыву.

Позиция Испании заключается в том, что процесс дальнейшего расширения ЕС на восток должен сопровождаться усилиями, нацеленными на гарантии того, что развитие средиземноморского измерения в средне- и долгосрочной перспективе займет важное место во внешней политике ЕС в соответствующем равновесии с другими зонами, представляющими равный интерес.

По мнению Мадрида, расширение необходимо воспринимать как историческую возможность, которая отвечает цели политического объединения Европы и в конечном итоге принесет выгоду всем. Испания всегда являлась одной из самых последовательных сторонниц принятия в ЕС Турции. Такое положение в не в последнюю очередь было связано с тем, что Испания на протяжении десятилетий добивалась вступления в Евросоюз, поэтому ей представляется сложным отказать другой средиземноморской стране в том, что принесло ей самой столько экономических и политических преимуществ. Очень важным представляется и тот факт, что вопрос о желательности приема Турции в ЕС в Испании, в отличие от Франции и Германии, не стал предметом разногласий между основными политическими партиями. В Испании при наличии консенсуса в отношении необходимости продолжения европейского строительства, нет антитурецкого лобби (курдского и армянского, представленного в других крупнейших европейских странах). В стране практически отсутствует дискуссия о преимуществах, опасностях или последствиях возможного вступления Турции в ЕС, общественное мнение достаточно равнодушно к этому вопросу. Однако в последнее время всё чаще высказываются предложения определить географические рамки европейского проекта и сомнения относительно того, что Турция является европейским государством.

Тем не менее, это пока не привело к изменению в целом позитивного отношения основных политических партий к вопросу о турецкой кандидатуре. Испания активно сотрудничает с Турцией в области производства вооружений и модернизации турецкой инфраструктуры.

Испания никогда не высказывала особого энтузиазма по поводу расширения ЕС, что объяснялось ее глубоким убеждением в том, что ЕС необходимо

проводить сбалансированную политику между восточноевропейскими и южносредиземноморскими странами, которая одна соответствует как испанским, так и общеевропейским интересам. При этом в политических документах и научных публикациях принято называть политику в отношении восточноевропейских стран политикой соседства, а политику в отношении стран Южного Средиземноморья – политикой партнерства. При этом приоритет политики партнерства по отношению к политике соседства единодушно поддерживает весь политический класс Испании независимо от партийных разногласий. Основные опасения Мадрида связаны с тем, чтобы соседство не заменило и не маргинализировало Барселонский процесс, у истоков которого стояла Испания и который как нельзя более отвечает её национальным интересам. Барселонский процесс и был запущен в ответ на расширение ЕС на восток, поскольку это было то направление, которое Испания легко могла возглавить. Определяющую роль играли соображения безопасности – основная угроза безопасности Испании исходит с юга и прежде всего со стороны Марокко. В этом смысле Испания считает, что политика партнерства поможет поддерживать стабильность на Севере Африки и Ближнем Востоке. В этом направлении действует инициатива Испании о предоставлении ЕС особого статуса (*advanced status*) Марокко. Немалую роль играет и экономический аспект, поскольку пограничные регионы Испании получают немалые преимущества от приграничного сотрудничества и туризма.

В целом, слабое внимание политических и научных кругов к проблемам очередного расширения ЕС и политике соседства приводит к отсутствию у Мадрида собственных комментариев и следованию в общем русле политики ЕС.

Трансатлантические отношения во внешней политике Испании и проблемы безопасности

Испания - член НАТО с 1982 г. Сложность и острота внутривнутриполитической борьбы, развернувшейся в стране в первой половине 80-х гг., обусловила необходимость проведения - впервые в истории Союза - общенационального референдума по условиям участия страны в НАТО. Эти условия включали отказ от вступления в интегрированную военную структуру; запрещение размещения, складирования или ввоза ядерного оружия на испанскую территорию; постепенное сокращение военного присутствия США в Испании. Главной причиной вступления Испании в НАТО явилось осознание того факта, что этот шаг является необходимым условием вступления страны в ЕС.

Необходимость сохранения НАТО как формы взаимодействия между США и Европой в вопросах обеспечения безопасности в целом не ставится под сомнение испанскими правящими кругами, которые продолжают рассматривать ее в качестве элемента стабильности. Аналогичным образом не ставится под сомнение и необходимость присутствия американских вооруженных сил в Европе как важнейшего условия обеспечения европейской безопасности. Еще одним приоритетом для Испании является усиление стратегического партнерства с США и НАТО без ущерба для ОБСЕ или Африканского союза, что обусловило политику, направленную на поиск соответствующих компромиссов.

Присоединение к НАТО восточноевропейских стран ускорило вступление Испании в военную организацию НАТО: вхождение в НАТО бывших противников по ОВД, не выдвигавших никаких оговорок относительно их участия в военной организации союза, со всей остротой поставило Испанию перед альтернативой: либо изменение своего статуса внутри союза, либо ранг второстепенной европейской державы. Испания была не слишком заинтересована в расширении НАТО (как и ЕС) на восток, ибо, по мнению Мадрида, оно способствовало

закреплению ее периферийного положения в рамках союза, для преодоления которого она приложила столько усилий. В этой связи российские исследователи считают, что, «анализируя последствия такого присоединения, правительство пришло к выводу: «испанская модель» членства в НАТО превратит Испанию во второстепенного партнера, к мнению которого никто не будет прислушиваться». При определении места Испании в структуре НАТО Мадриду «удалось продвинуть идею создания юго-западного комбинированного регионального командования», действие которого «распространялось почти на всю территорию страны (материковая Испания, Канарские и Балеарские острова, зона Гибралтарского пролива), за исключением Сеуты и Мелильи, которые находились вне сферы ответственности НАТО».¹³ Формальное вступление Испании в военную организацию НАТО предоставило Испании возможность вместе с ведущими европейскими странами и США участвовать в выработке политики в области обороны и безопасности.

С тех пор Испания является одним из самых активных членов Североатлантического альянса. Когда НАТО начала проводить свои международные операции на Балканах, Испания была в числе государств, которые первыми послали свои войска и приняли участие в боевых действиях в регионе. Испания также в числе первых приняла участие в афганской операции и продолжает сохранять свое присутствие в миссии на Балканах: в Боснии и Косово. Помимо этого, Испания входит в число стран, выделивших наибольшее количество войск для Сил реагирования НАТО. После присоединения к НАТО Испания участвовала в операциях в Ираке, Боснии, Афганистане и Ливии, несмотря на противодействие значительной части общественного мнения.

Испания выступает за соблюдение баланса между ориентацией НАТО на восток и вниманием к экономическим, социальным, политическим и военным проблемам юга, что отвечает национальным интересам страны, традиционно маловосприимчивой к гипотетической «угрозе с Востока», и более озабоченной вполне реальной «угрозой с Юга». Эта угроза связана, прежде всего, с неурегулированной проблемой принадлежности Сеуты и Мелильи - двух испанских анклавов на территории Марокко, а также англо-испанским спором из-за Гибралтара,¹⁴ проблемой Западной Сахары и принадлежности Канарских островов.

В настоящее время политическая ценность НАТО для Испании, безусловно, гораздо выше, чем военная ценность Испании для НАТО. Функции Испании в НАТО сводятся к следующему: оборона испанской территории и контроль за воздушным пространством; морские и воздушные операции в Восточной Атлантике и в Западном Средиземноморье; контроль за Гибралтарским проливом; использование испанской территории в качестве транзитной базы и базы поддержки для сил НАТО. Все эти функции, за исключением последней, служат целям собственно национальной обороны страны.

Прошлые Испании как великой державы, опыт колониальных завоеваний не исчезли бесследно. Стратегическое мышление в геополитических категориях развито сильнее, опыт военных операций за пределами Европы имеет более давние традиции, чем в большинстве европейских стран. Кроме того, Испания по-прежнему считает первостепенной задачей преодоление остатков изоляции и опасается новой маргинализации.

Мадрид проводит политику балансирования между европеизмом и атлантизмом, осознавая, что военно-политический союз с одной страной (даже со

¹³Аникеева Н. Е., В.А. Ведюшин, О.В. Волосюк, И.Ю. Медников, С.П. Пожарская. История внешней политики Испании. – М.:Международные отношения, 2014. – С. 364 – 365.

¹⁴Подробнее см.: Черкасова Е.Г. Гибралтар: нелегкие пути решения территориальной проблемы. // Ибероамериканские тетради. – Вып. 4 (6) 2014. – М., 2015. – С. 87 – 97.

столь мощной, как США) должен быть уравновешен более предпочтительным для Мадрида союзом с несколькими государствами, выбранными с учетом геополитических факторов, внешнеполитических и культурно-исторических традиций и, наконец, с учётом соотношения сил на мировой арене.

Испания, особенно после событий в Косово, достаточно активно выступает в пользу формирования европейской идентичности в области обороны и безопасности. Мадрид с энтузиазмом отнесся к созданию ЕПБО, которая призвана создать автономные европейские вооруженные силы, способные действовать в условиях кризиса. По мнению Испании, эта политика демонстрирует подлинную солидарность между странами-членами, способную дать ответ на вызовы современности. При этом речь ни в коей мере не идет о замене НАТО, а лишь о дополнении, совместимым с ним. Более того, Испания полагает, что ЕПБО призвана укрепить трансатлантические связи, избегая какого-либо соперничества или дублирования функций. В то же время европейцы должны быть готовыми взять на себя большую ответственность за международную безопасность. Испания полностью поддерживает усилия, направленные на укрепление способности Евросоюза и намерения действовать в условиях кризиса как в сотрудничестве с НАТО, так и автономно. При этом она полагает, что успехи ЕПБО достаточно впечатляющи как с институциональной, так и с оперативной точки зрения.

Время председательства Испании в ЕС в первой половине 2010 г. пришлось на период, непосредственно последовавший за подписанием Лиссабонского договора. Считая своей целью усиление ЕС как международного игрока, Испания сосредоточилась на его имплементации и соответственно развитии ЕПБО, будучи заинтересованной в распространении ЕПБО на Средиземноморье и – в перспективе – создания новой архитектуры мира и безопасности в Северной Африке. Параллельно сама Испания стремилась выступать все более активным игроком в рамках ЕПБО. В этой связи она высказалась за более активное использование battlegroups, т.е. за соединения, в которых участвует небольшое количество стран. Это отвечает относительно ограниченному удельному весу Испании в ЕПБО и связано с низкими затратами на оборону. С другой стороны, Испания имеет возможности участия в этих формированиях и необходимые для этого средства. В целом, испанское правительство придает большее значение военному, а не гражданскому измерению ЕПБО.

Испания выступает за развитие европейской оборонной промышленности, являясь одной из немногих стран Европы, которая обладает развитой оборонной промышленностью и соответственно ожидает немало получить от развития европейского военного союза.

В стране развернулась широкая дискуссия об участии в военных операциях за пределами Испании. Что касается цели операций, то ИСРП считает, что они должны включать оказание вооруженными силами помощи при ликвидации природных катастроф, т.е. в мероприятиях гуманитарного характера. При этом социалисты полагают, что контртеррористические операции являются предметом сотрудничества между полициями разных стран, а не предметом ЕПБО, как консерваторы. При этом и консервативное и социалистическое правительства подчеркивают важность политики кризисного урегулирования в рамках ЕС без ущерба для атлантических обязательств. Несмотря на попытки консерваторов занять место среди «грандов» Союза и попыток социалистов представить Испанию в качестве важного союзника при операциях Союза, развитие ЕПБО со всей очевидностью показало, что Испания имеет незначительный вес в этой области.

Все испанские правительства выступали за участие страны в операциях ООН по поддержанию мира, при этом стараясь ограничить их географические рамки

сферой традиционных интересов Испании. Если при социалистах участие страны в многосторонних операциях по урегулированию кризисов происходило в рамках триады (ООН, НАТО и ЕС), то при консерваторах наблюдается явный перекося в сторону участия Испании в операциях НАТО. При этом участие в операциях в рамках ЕПБО продолжает оставаться приоритетом политики Испании в области обороны, поскольку в отличие от операций в Ираке и Афганистане, является предметом консенсуса между консервативной и социалистической партиями.

Что касается двусторонних испано-американских отношений, то их серьёзное ухудшение с 2004 г. привело к отрицательным последствиям для внешней политики Испании. Следует отметить чрезвычайно низкий уровень двусторонних отношений после вывода испанских войск из Ирака: так за 8 лет пребывания социалистов у власти не состоялось ни одного визита американского президента в Мадрид, а председатель правительства ИСПП Х.Л. Родригес Сапатеро ни разу не получил приглашения побывать с официальным визитом в США. Возвращение к власти традиционно более проатлантической НП способствовало улучшению отношений с США. В ноябре 2012 г. было подписано соглашение о развёртывании на испанской военно-морской базе Роте американских эсминцев, оснащённых многофункциональной боевой информационно-управляющей системой AEGIS. В соответствии с этим документом на неё были передислоцированы 4 американских эсминца. Эти боевые корабли будут использоваться в системе ПРО Европы. Участие Испании в программе НАТО в качестве союзника «выполняется без финансовой выплаты и будет способствовать непосредственно эффективной защите территории и населения Испании и безопасности Европы».¹⁵

М. Рахой в январе 2014 г. нанес визит в Вашингтон. В ходе визита президент Обама говорил о «большой дружбе» и «прочном союзе» между двумя странами, были отмечены экономические успехи правительства Рахой, особенно сокращение бюджетного дефицита. При этом было отмечено, что Испании остаётся ещё многое сделать в плане экономического роста и сокращения безработицы. Этому, по мнению американской стороны, может способствовать Договор о свободной торговле между США и ЕС. Что касается сотрудничества в области обороны, особенно в сфере борьбы с международным терроризмом, то, по словам Обамы, «оно никогда не было так сильно, как теперь».¹⁶

Упомянутые события пришлись на время острейшего экономического кризиса, который объективно способствовал усилению зависимости Мадрида от ЕС и прежде всего от Германии. Кризис привел к сокращению и без того небольшого военного бюджета (в настоящее время около 1% ВВП). Если в 2008 г. Испания тратила на оборону 18 686 млрд долларов, то в 2013 г. эта сумма сократилась до 12 765 млрд (т.е. почти на треть) или с 1.2% ВВП в 2008 г. до 0.9% в 2013г.¹⁷

В целом, можно согласиться с мнением российского исследователя А. Е. Голубовой, которая считает, что амбиции Испании в НАТО и ЕС не соответствуют ее возможностям: «Страна стремится реализовывать свои

¹⁵США и Испания подписали соглашение о развёртывании американских эсминцев на ВМБ Рота в 2014 году. [Электронный ресурс] // URL: <http://xn--80azep.xn--p1ai/ru/news/20121118/05593.html> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁶Calleja M. España y Estados Unidos sellan. [Электронный ресурс] // URL: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2014/01/14/018.html> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁷SIPRI: Military Expenditure Database. SIPRI (2014). [Электронный ресурс] // URL: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milexdata1988-2012v2.xls (дата обращения: 17.11.2016).

национальные интересы посредством участия в организациях, в которых она является далеко не ключевым игроком».¹⁸

Стабилизация экономического положения в 2014 г. и начало ограниченного экономического роста в 2015 г. расширили возможности Мадрида, среди прочего и в военной сфере. Бюджет на 2015 г. предусматривал увеличение расходов на оборону до 1.1% ВВП, хотя и далеко не отвечал поставленной на саммите НАТО в Уэльсе (сентябрь 2014 г.) цели довести военные бюджеты стран-членов до уровня 2% ВВП. В 2015 г. расходы на оборону возросли до 5 767 млрд евро, что означает увеличение на 0,4% по сравнению с 2014 г. Во время кризиса военный бюджет сократился на 32%. (в 2008 г. он составлял 8 494 млрд).¹⁹ При этом $\frac{3}{4}$ этих средств идет на выплату заработной платы военным. Новая военная программа предусматривает покупку пяти фрегатов F-110, четырех подводных лодок S-80, трех боевых самолетов A330-MRTT и других вооружений.

В начавшемся процессе реорганизации Североатлантического альянса Испания также стремится играть активную роль. Полной боевой готовности к концу 2014 г. достиг Комбинированный центр воздушных операций в Торрехон-де-Ардосе (неподалеку от Мадрида), который является ключевым объектом в системе управления НАТО. Центр контролирует воздушное пространство на южном фланге зоны ответственности НАТО – в диапазоне от Азорских и Канарских островов до Венгрии и Турции. Он взял на себя функции, которые ранее исполняли центры в Испании, Греции, Италии, Португалии и Турции, в его работе принимают участие 185 военнослужащих из 16 стран НАТО. Этот и аналогичный центр в районе Удем в Германии станут основными пунктами слежения и контроля за воздушным пространством и, соответственно, важнейшими составляющими противоракетной системы НАТО.

В октябре 2014 г. Испания проводила военно-морские учения в рамках НАТО, командование которыми осуществлялось с испанского корабля «Кастилья» и в которых принимали участие авианосец «Хуан Карлос I» с боевыми самолетами Харриер, два фрегата F-100, три фрегата F-80 и др. Учения, получившие название «NobleMariner-14» проводились в районе Картахены, Кадиса и Гибралтарского пролива и были призваны подтвердить способность испанских военно-морских сил возглавить в 2015г. командование группировки военно-морских сил реагирования НАТО. Предполагалось, что испанские корабли защищают Ригу и Таллинн, обратившиеся к НАТО за защитой от воображаемого агрессора (их роль выполняли Сеута и Мелилья).

Что касается наземных и воздушных операций, то в настоящее время Испания принимает участие в четырех миссиях НАТО. Испанский фрегат «Адмирал Хуан де Бурбон» участвовал в военных учениях НАТО, проводимых с целью укрепления коллективной безопасности на восточном направлении в рамках решений саммита ЕС в Уэльсе (сентябрь 2014 г.). Фрегат F-102 ВМС Испании был направлен на четыре месяца в состав постоянной морской группировки НАТО в Средиземном и Черном морях (SNMG-2). Это были одни из первых совместных учений США и Испании со времени размещения новых боевых кораблей в Роте с участием Украины, Грузии, Румынии и Турции. Кроме того, Испания участвует в новой миссии в Афганистане на военно-воздушной базе Герат, развертывании шести ракет класса земля-воздух «Пэтриот» со 154 военнослужащими на юге

¹⁸Голубова А.Е. Испания в НАТО и ЕС: формирование и реализация национальной стратегии участия. // Ибероамериканские тетради. – Вып. 4 (6) 2014. – М., 2015. – С. 18 – 20.

¹⁹Villarejo E. Difas 2015: las Fuerzas Armadas de España, en cifras.[Электронный ресурс] // URL: <http://abcblogs.abc.es/terra-mar-aire/public/post/fuerzas-armadas-cifras-18774.asp/> (дата обращения: 17.11.2016).

Турции в целях защиты воздушного пространства этой страны – члена НАТО от ракет, запускаемых со стороны Сирии, и развертывании четырех самолетов-перехватчиков с 114 военнослужащими «Еврофайтер» в Эстонии на базе Амари в 40 км от Таллина сроком на 4 месяца (с января по май 2025 г., затем еще на 4 месяца в 2016 г.) в рамках деятельности военно-воздушных полицейских сил балтийских стран. Во время посещения базы министр обороны Испании П. Моренес заявил: «Мы находимся здесь, чтобы избежать проблем для Эстонии и НАТО, а не для того, чтобы создать их для Российской Федерации».²⁰ Эта миссия представляет особую ценность для НАТО в свете Украинского кризиса.

Из 2 416 военнослужащих и служащих гражданской гвардии, размещенных за пределами Испании, 748 чел. принимают участие в миссиях НАТО: в Эстонии, Турции, Афганистане и в морской миссии по защите Средиземноморья «Active Endeavour». В 2016 г. Испания возглавляет силы высокой готовности Альянса, став ядром международных сил, входящих в эти подразделения быстрого реагирования. Таким образом, Испания принимает участие и в миссиях НАТО на южном фланге (Турция, Афганистан), основной задачей которых является борьба с джихадизмом, и в миссиях на восточном фланге Альянса (Эстония, Черное море), призванных противостоять гипотетической российской угрозе.

В настоящее время испанская армия насчитывает 120 760 военнослужащих. Всего Испания принимает участие в 15 международных миссиях в 15 странах – это самое большое число с момента начала участия Испании в этих миссиях. Особенно активно испанские военные принимают участие в миссиях в Африке (Сенегал, Мали, Габон, Кот д'Ивуар, ЦАР, Сомали, Джибути, Кения, Кабо-Верде). При этом испанские военные осуществляют командование тренировочной миссией ЕС в Мали и миссией ЕС по борьбе с пиратством в Индийском океане. Кроме того, испанские военные приводят совместные учения с армиями Мавритании, Ганы и Нигера. С момента начала участия в операциях за пределами Испании погибло 170 испанских военных.

Мадрид с глубокой озабоченностью следит за укреплением позиций исламистов в Ливии и дестабилизацией обстановки в Тунисе. С этими странами у испанского правительства не достигнут должный уровень сотрудничества в антитеррористической борьбе, аналогичный достигнутому с Рабатом после террористического акта в Мадриде 11 марта 2004 г., значительную роль в организации которого сыграли выходцы из Марокко. В этой связи с этим некоторые испанские политологи высказывают мнение, что сколь бы кровавым ни был режим М. Каддафи, он, возможно, все же был наименьшим злом по сравнению с волной неконтролируемого насилия, захлестнувшего страну после его свержения не без участия Испании.²¹ Специальным представителем ООН в Ливии стал испанец Б. Леон, ранее бывший специальным представителем ЕС в Южном Средиземноморье (2011-2014 гг.). Говоря об угрозе исламского терроризма, министр обороны П. Моренес заявил, что «нельзя обеспечить всеобъемлющую безопасность, если мы не гарантируем необходимые поставки». Ему вторит бывший министр обороны, а ныне председатель Испанской атлантической ассоциации Э. Серра, который, отражая глубокую озабоченность правящей элиты, указывает, что Испании должна увеличить расходы на оборону, «если она хочет, чтобы ее голос был

²⁰ Villarejo E. Cazas españoles en la guerra híbrida de Putin. [Электронный ресурс] // URL: <http://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/public/post/guerra-hibrida-puti-18536.asp/> (дата обращения: 17.11.2016).

²¹ De Vega L. Libia y Tunes, una nueva amenaza terrorista para España. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.abc.es/internacional/20150406/abci-libia-tunez-marruecos-espana-201504051913.html> (дата обращения: 17.11.2016).

слышен в мире», даже если такой шаг «непопулярен» или даже «не нужен».²² Больше всего Испания опасается возможного распространения «арабской весны» на Марокко, где расположены Сеута и Мелилья.

В целях борьбы с «Исламским государством» Мадрид направит 300 инструкторов для обучения иракских военных. Испания разрешила использовать свои военные базы, воздушное пространство и территориальные воды, предоставила оружие и снаряжение иракской армии и курдским формированиям. Известный специалист по вопросам обороны Ф. Артеага считает, что Испания присутствует там «не для того, чтобы положить конец конфликту, который, очевидно, не имеет решения, по крайней мере в краткосрочной перспективе», но «потому что другие группы джихадистов, подчиняющиеся ИГИЛ, действуют по всей Северной Африке и в районе Сахеля, дестабилизируя государства региона, что прямо затрагивает Испанию. И когда эти страны обращаются за помощью, как в случае Ирака, Испания знает, что ей придется предоставить такую помощь вместе с другими государствами коалиции».²³

Таким образом, используя борьбу с международным терроризмом, Испания стремится восстановить свое влияние на Севере Африки. В недавнем докладе влиятельного Института Элькано «К стратегическому обновлению испанской внешней политики» говорится, что «Испания должна выработать новую стратегию действий в районе Сахеля от Гвинейского залива до Красного моря и Африканского Рога.... Принимая во внимание, что деловые связи между Африкой к Югу от Сахары и Испанией быстро развиваются».²⁴

Во время визита в Испанию Генерального секретаря НАТО Й. Столтенберга в марте 2015г. основное внимание было уделено проблемам безопасности на южном фланге – приоритетном для Испании в связи с распространением деятельности ИГИЛ на Ливию, а также на восточном фланге в связи с военными действиями на Украине и угрозой, которую, по мнению НАТО, Россия представляет для восточноевропейских стран – союзников.

Еще одной темой переговоров стал вопрос о том, насколько реальна ситуация, при которой будущее правительство Испании (всеобщие парламентские выборы уже были намечены на конец 2015 г.) будет выступать с антинаатовских позиций. В этом плане следует отметить, что лидер новой быстро набирающей популярность партии «Podemos» П. Иглесиас является сторонником проведения нового референдума о принадлежности Испании к НАТО. Кроме того, левые силы страны считают, что «растущий испанский милитаризм представляет собой попытку направить увеличивающуюся социальную напряженность вовне».²⁵

В целом, можно согласиться с мнением российского политолога П. П. Яковлева, который считает, что «в основе отношений между Испанией и США лежат исторически сложившиеся общие ценности, твердая приверженность принципам демократии и рыночной экономики. Это внешнеполитическая константа.... Атлантическое измерение внешней политики Испании... сохранит высокую стратегическую значимость, но на ближайшую перспективу по своему удельному весу и месту в повестке дня официальных кругов Мадрида будет явно

²²Cook A., Lopez A. Spain boosts military spending. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.wsws.org/en/articles/2014/11/17/spai-n17.html> (дата обращения: 17.11.2016).

²³Ibid.

²⁴Ibid.

²⁵Ibid.

уступать европейскому вектору испанской дипломатии», а сама роль атлантизма «объективно будет иметь тенденцию к снижению».²⁶

В заключение следует отметить, что атлантизм, в условиях биполярности представлявший средство защиты от СССР, не был органически присущ Испании, которая не участвовала во Второй мировой войне и всегда была маловосприимчива к «угрозе с востока». Испания отдает предпочтение превращению НАТО в действенный инструмент предотвращения региональных конфликтов. При этом национальные интересы страны будут и впредь определять ее особое внимание к проблемам Средиземноморья и Севера Африки. Экономический кризис объективно способствовал снижению значимости для Испании как двусторонних отношений с США, так и трансатлантических отношений в целом.

Проблема миграции

Возникновение миграционной проблемы в Испании относится к середине 2000-х гг., когда у власти находилась ИСРП. В этот период в страну приезжало по 500 тыс. мигрантов в год. Миграционные потоки разделялись на два направления: Латинская Америка (преимущественно Эквадор): в этом потоке преобладали женщины с высоким уровнем образования, которые в основном становились домашней прислужкой; и Северная Африка (преимущественно Марокко): здесь преобладали мужчины без образования, которые находили работу в строительстве.

После вступления в ЕС Румынии количество мигрантов из этой страны в Испании достигло миллиона человек. В настоящее время румынская диаспора является самой многочисленной, обогнав даже марокканскую. Быстро растет и украинская диаспора (по неофициальным данным, около 200 тыс. человек). Подобные показатели делают Украину третьей по счету по числу переселенцев из ЦВЕ в Испанию. Почти 70% украинцев перебираются туда в поисках нового заработка, работая в основном в сфере услуг. Традиционно низкий интерес страны к событиям в Восточной Европе и на постсоветском пространстве несколько вырос за последнее время, что не в последнюю очередь связано с увеличением количества мигрантов из Украины. Они воспринимаются достаточно позитивно и населением, и органами власти, которым импонируют такие их качества, как трудолюбие, ответственность, образованность.

В 2012 г. Испания была признана «лучшей страной для мигрантов»: согласно опросам, несмотря на кризис, до 70% мигрантов находили работу в Испании, при этом большинство не испытывало проблем с получением необходимых документов или с дискриминацией со стороны местного населения. Опрос показал, что иностранцы, проживающие в Испании, чувствуют себя на порядок лучше тех, кто переехал жить в Германию, Бельгию, Венгрию, Францию, Италию и Португалию. 75,9% опрошенных в Испании мигрантов сказали, что они счастливы и чувствуют себя гораздо лучше, чем до переезда. Исследование выявило, что, например, в Мадриде и Барселоне мигранты с легкостью интегрируются в испанское общество и без особых трудностей решают все бюрократические вопросы, связанные с получением вида на жительство, воссоединением семей, получением гражданства. Они также получают полную поддержку в вопросах изучения языка и поиска работы.²⁷

Испания отличается большой толерантностью по отношению к иммигрантам. Наиболее успешно в Испании интегрируются выходцы из латиноамериканских стран,

²⁶Яковлев П.П.Испания в мировой политике. – М.: Институт Латинской Америки РАН, 2011. – С. 177 – 179.

²⁷ Лучшая страна для мигрантов. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.euromag.ru/spain/21678.html> (дата обращения: 17.11.2016).

в то время как выходцы из мусульманских стран испытывают больше проблем с адаптацией.

Поскольку Испания является страной новой иммиграции, её иммиграционное законодательство отличается достаточной мягкостью в отношении потенциальных и уже поселившихся мигрантов. Испания также является одной из немногих стран, регулярно проводящих амнистии для нелегальных мигрантов.

Приток мигрантов имел важное значение для экономического развития страны, кроме того, иммиграция помогла сгладить негативные последствия снижения рождаемости.

Приход к власти правой НП (2012 г.), гораздо более консервативной в вопросах миграции, совпавший к тому же с разгаром экономического кризиса, принес некоторые изменения: был принят закон об общественной безопасности, значительно ужесточивший режим пребывания в стране мигрантов, а также законодательные нормы, лишаящие мигрантов права на бесплатную медицину.

Постоянной проблемой для испанского правительства является поток нелегальных мигрантов, проникающих в страну как сухопутным (через Сеуту и Мелилью), так и морским путем (на Канарские острова). «Странами исхода» являются страны Северной и – особенно- Западной Африки (Мали, Мавритания и Экваториальная Гвинея). Выходцы из этих стран часто погибают у испанских берегов, эти события вызывают большой общественный резонанс, и правительство прилагает усилия по организации лагерей для беженцев, развития сотрудничества со странами исхода по предотвращению нелегального трафика людей, заключения соглашений о реадмиссии. Мадрид постоянно обращается к Брюсселю за предоставлением помощи при решении этой проблемы; тем более, что многие нелегалы рассматривают Испанию лишь как страну для транзита в более благополучные страны Северной Европы. При этом Испания не рассматривает выходцев из этих стран в качестве беженцев, хотя большая часть из них происходит из африканских стран, в той или иной мере охваченных конфликтами.

Современный кризис, связанный с сирийскими беженцами, затронул Испанию в силу её географической удаленности в значительно меньшей степени, чем Грецию или Италию. Когда Брюссель поставил вопрос о квотах приема беженцев, испанское правительство сначала пыталось утверждать, что у страны со столь высоким уровнем безработицы нет возможности размещать у себя беженцев. Однако по мере углубления миграционного кризиса, Мадрид начал руководствоваться принципом солидарности и снял свои возражения против квотирования. При этом квоты росли вместе с увеличением потока беженцев: если в начале речь шла о нескольких сотнях, то по последним данным Испании предстоит принять 19219 беженцев (10.9% от общего числа, больше примут лишь Германия и Франция).²⁸ В основном это беженцы из Венгрии, Греции и Италии, которые будут распределены по всей территории Испании таким образом, чтобы на каждые 10000 жителей приходилось около 4 человек. Иначе говоря, в Мадриде – около 2.5 тыс., в Барселоне – около 2 тыс. человек и так далее, пропорционально количеству населения каждой провинции. В соответствии со стандартами ЕС беженцы получают пособие, еду, доступ к образованию и медицинскому обслуживанию, им предлагается изучать язык и получить профессиональную ориентацию. ЕС оплачивает их транспортировку в Испанию в соответствии с квотой и выделяет 6000 евро на каждого.

²⁸ La cuota aceptada por España supone acoger a cuatro personas por cada 10.00 habitantes. [Электронный ресурс] // URL: http://www.eldiario.es/desalambre/Aceptar-EU-supondria-personas-habitantes_0_429057893.htm17 (дата обращения: 17.11.2016).

Небольшая часть ближневосточных беженцев предпочитает проникать в Европу не морским путем в Грецию, а через Марокко, где они переходят границу с Испанией через Сеуту или Мелилью, нередко покупая перед этим марокканский паспорт (для граждан Марокко испанская виза не нужна) или просто подкупая марокканских пограничников. Существует и неофициальная договоренность между испанскими и марокканскими властями о том, чтобы пропускать ежедневно от 20 до 40 беженцев. Эти люди попадают в центр содержания беженцев, который был рассчитан на 480 человек, а в настоящее время вмещает около 2 тыс. Они проводят там 2-3 месяца, а затем направляются через Малагу в континентальную Испанию, где процесс определения их правового статуса занимает до полутора лет.

Многочисленные благотворительные организации и представители церкви постоянно обращаются к правительству с призывами принять больше беженцев, и эти призывы в целом пока встречают поддержку в обществе. В марте 2016 г. Испания отвергла предложение Турции об отмене визового режима с ЕС и предоставлении 3 млрд евро в обмен на прием беженцев из Европы. И.о. министра иностранных дел Х.М. Гарсия-Маргальо заявил, что данное предложение «неприемлемо» для Испании, которая отвергает коллективную высылку мигрантов и выступает за индивидуальный подход к каждому беженцу.

Во многих испанских городах прошли многочисленные митинги против соглашения между ЕС и Турцией по беженцам, организованные крупнейшими профсоюзами и левыми партиями страны — ИСРП, «Podemos» и «Объединенными левыми». Участники митингов обвинили Евросоюз в бесчеловечности по отношению к беженцам, считая, что он относится к ним «как к разменной монете в торговле с правительством Турции» и призвали увеличить финансирование для урегулирования ситуации на Ближнем Востоке. Особое возмущение в Испании вызывает то обстоятельство, что в то время как тысячи простых испанцев объявили, что они готовы принять беженцев в своих домах, в Испанию прибыли по квотам ЕС всего 18 человек.²⁹

В заявлениях правительства упор делается на сотрудничество с ЕС, участие в выработке общей стратегии в вопросах миграции и предоставления убежища. Испания настаивает на четком разграничении беженцев, спасающихся от войны и экономических мигрантов, происходящих из безопасных стран. Кроме того, испанское правительство постоянно предупреждает, что в потоке беженцев в Европу могут легко проникнуть террористы и просто криминальные элементы. Представляется, что Испания, где после состоявшихся в декабре 2015 г. всеобщих парламентских выборов правительство пока сформировать не удалось, ни при каких обстоятельствах не пойдет на конфронтацию с Брюсселем. Оппозиционная ИСРП и партия «Podemos» занимают еще более мягкую позицию по вопросам приема беженцев («Podemos» даже заявила, что в случае прихода к власти будет выплачивать каждому беженцу по 600 евро в месяц и назвала Мелилью «испанским Гуантанамом», в частности из-за условий в центре содержания беженцев).³⁰

До настоящего времени кризис с беженцами не вызывает серьезного беспокойства в Испании. Это положение может измениться по мере возрастания количества мигрантов и — соответственно — увеличения испанской квоты.

Подводя итоги, отметим следующее. Постоянно подчеркивая свою принадлежность к ядру ЕС, «Старой Европе», ядру еврозоны, поддерживая тесные

²⁹ В Испании прошли митинги против соглашения ЕС и Турции по беженцам. [Электронный ресурс] // URL: <http://ria.ru/world/20160317/1391231392.html#ixzz48zgfnNik> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁰ Refugiados sirios atrapados en el "Gantnamo español". [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dw.com/es/refugiados-sirios-atrapados-en-elguan%C3%A1namo-espa%C3%B1ol/a-18841942> (дата обращения: 17.11.2016).

отношения с латинской группой внутри Евросоюза, Испания последовательно выступает за единую и сильную Европу с единой внешней политикой и политикой в области безопасности. Конечной целью при этом является федеративный проект для Европы, который в целом поддерживается как политическим истеблишментом, так и общественностью, несмотря на определенный рост евроскептицизма в разгар экономического кризиса. Испания поддерживает дальнейшее расширение ЕС за счет западнобалканских стран и даже Турции, прилагая при этом максимальные усилия для того, чтобы это расширение не сократило объемы помощи ЕС как самой Испании, так и ее традиционным партнерам - странам Южного Средиземноморья. Наличие специфических проблем в области безопасности обусловили меньшие по сравнению с другими ведущими европейскими странами вовлеченность и интерес, как к Украинскому кризису, так и трансатлантическим отношениям в целом. В силу географической удаленности миграционный кризис пока не привел к существенным проблемам для Испании.

Глава 7. Северные страны

Хотя пять малых северных стран избрали разные интеграционные линии в отношении Евросоюза (Дания с 1973 г., Швеция и Финляндия с 1995 г. стали полноправными членами, а Норвегия и Исландия вместе с Гренландией и Фарерскими островами ограничились лишь участием в Европейском экономическом пространстве (ЕЭП) и Шенгенской зоне, они плотно включены в сегодняшние межгосударственное сотрудничество в ЕС и дискуссии по важнейшим проблемам европейской интеграции. Эта проблематика находится в центре внимания как элит северных стран, так широких кругов общественности, экспертов, научного сообщества. Развернувшиеся обсуждения непростого комплекса актуальных вопросов евроинтеграции содержат неоднозначные, а порой и полярные оценки состояния и перспектив развития ЕС. Эти рамки охватывают как направления дальнейшего институционального развития Евросоюза, так и концептуальное обеспечение его реформирования в отдельных ключевых сферах. В целом речь идет о новом облике, долговременных целях всего интеграционного объединения на ближайшую перспективу. В новых международно-политических обстоятельствах с учетом актуальных кризисных реалий северные страны вынуждены адаптироваться к новому контексту европейских процессов и трансатлантических взаимосвязей, оказывая на них хотя и скромное, но определенное воздействие.

Взгляды на посткризисное развитие евроинтеграции

Нынешние политические, экономические и социальные реалии в ЕС свидетельствуют об опасном развитии в нём центробежных тенденций. Началом сегодняшних негативных процессов послужил глобальный финансово-экономический (многие полагают, воспроизводственный) кризис 2008-2010 гг., глубокие проблемы рецессионного развития их экономик, дисфункции зоны евро, дезинтеграционные тенденции его институциональной структуры, а также в последнее время массовый наплыв мигрантов и т.д.¹ В то время как многие страны ядра Евросоюза, еврозоны при активной роли Германии по-видимому, намерены идти по пути углубления интеграции, после британского референдума 23 июня 2016 г. в ситуации так называемого брекзита интеграционный контекст, бесспорно, существенно изменился в негативную сторону. Возможный неблагоприятный сценарий развития европейского проекта беспокоит северян, поскольку, как отмечают эксперты Шведского института европейских политических исследований (SIEPS), ни один из предшествующих многочисленных кризисов ЕЭС/ЕС не сопровождался подобными расколами, противоречиями, демаршами.²

Итоги и последствия британского референдума, с точки зрения северного субрегиона, ставят существенные экзистенциальные вопросы, от ответов на которые зависит будущее Евросоюза, а возможно даже новое переформатирование всего европейского пространства. Выходу Великобритании из ЕС активно сопротивлялся, как известно, и Вашингтон, который опасается пересмотра основ нынешней модели развития ЕС. Очевидно, что три ведущие державы – Германия, Франция, Великобритания – будут искать пути к соглашению о будущей форме

¹ Подробнее см.: Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции

² Bäckman P., Nielsen J.H., Jokela J., Lewander J. and von Sydow G. Same, same but different. The Nordic EU members during the crisis. – Stockholm: SIEPS, 2015. – P. 83 – 84.

Евросоюза.³ Для получения внешней поддержки они, возможно, обратятся и к своим северным соседям, чтобы заручиться их содействием по вопросам выработки новой линии интеграционной группировки.

Нервозность в Скандинавии и Финляндии вызывает не только сам исход британского референдума и комплекс связанных с этим вопросов, но и существенный пересмотр интеграционной линии, который уже начал реализовывать официальный Лондон. Так, председатель Датской народной партии (о самой ДНП см. ниже в разделе 2) Кристиан Тулесен Даль заявил, что после брекзита он будет бороться за проведение аналогичного плебисцита в Дании.⁴ Возросшее влияние евроскептической ДНП может сделать Копенгаген естественным союзником Уайт-холла в долгосрочной схватке с Брюсселем. Уже сейчас Дания, Швеция, Финляндия не возражают против требований Лондона о «социальном стоп-кране»: приостановке социальных выплат гражданам других стран ЕС, работающим в Великобритании.⁵ В декабре 2015 г. Дания на референдуме отвергла дальнейшую интеграцию с ЕС в сфере юстиции и внутренних дел. Этот 7-ой референдум относительно отдельных аспектов евроинтеграции ещё раз показал, что датчане наиболее стойко сопротивляются её углублению.⁶

В субрегионе с тревогой отмечают, что поддержка европейской идеи со стороны широкой общественности многих государств-членов ЕС слабеет. Более того, наблюдается неблагоприятная контртенденция – усиление антисистемных сил евроскептиков, популистов, экстремистов, националистов и т.д. Отсутствие подлинной солидарности между членами ЕС во время долгового кризиса в Греции, привело к появлению ещё в 2012-13 гг. угрозы связанной с термином Grexit (Greese+exit – «Греция» + «выход») - возможным выходом этой страны из еврозоны. Сейчас эта опасность несколько отступила, но не снята с повестки окончательно.⁷

Недавно КЕС объявила, что она не намерена предпринимать санкционные меры, направленные на устранение дефицита госбюджета Финляндии (так же, как и в отношении Испании и Португалии), несмотря на то, что её госдолг и текущий дефицит госбюджета превысил показатели, предусмотренные Пактом стабильности и роста. Череду подобных «окриков», упреков, нареканий Брюсселя сократили веру североевропейцев в динамичность Евросоюза, перспективы и потенциал его роста. Разрушительный эффект на процессы евроинтеграции оказывает также нарастание проявлений сепаратизма (Шотландия, Уэльс, Каталония, Падания, Фландрия, Корсика, Гренландия, Фарерские острова и др.).⁸

По мере углубления центробежных тенденций в ЕС в странах Севера все чаще задаются вопросом о том, что теперь означает сам этот интеграционный проект. С самого начала зарождения интеграционного объединения эти малые

³ См. подробнее: *Кавешников Н.Ю.* Четыре сценария европейской интеграции. Аналитическая записка №2. – М.: РСМД, 2016. – С. 10.

⁴ Morten Messerschmidt. EMM. 18.05.2016. [Электронный ресурс] // URL: <http://press.jrc.it/NewsBrief/entityedition/fr/694330.html> (дата обращения: 17.11.2016).

⁵ Robinson N. Nordic PMs warn Cameron over EU immigration change. [Электронный ресурс] // BBC. URL: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-29944564> (дата обращения: 17.11.2016).

⁶ Поражение стало ударом для правящей партии «Венстре», которая агитировала за голосование «да» на референдуме, утверждая, что это помогло бы ей в противостоянии международному терроризму. В то же время это – победа для антимиграционной ДНП, которая сенсационно завоевала второе место на выборах в июне 2015 г.

⁷ Под нажимом кредиторов – МВФ, Европейского Центробанка, КЕС и Европейского стабилизационного механизма – политика «жесткой экономии» в Элладe фактически продолжена, а проблема обуздания долга Греции не улучшает атмосферу в Евросоюзе, перегруженную кризисами.

⁸ Bäckman P., Nielsen J.H., Jokela J., Lewander J. and von Sydow G. Same, same but

страны представляли разные модели европейской идентичности. Дания, Швеция, Финляндия – высокоразвитые индустриальные государства, ориентированные своим хозяйственным развитием на европейский континент. В Норвегии и Исландии больше ориентировались на Северную Атлантику, немаловажную роль для них по-прежнему играет сильный сельскохозяйственный (рыболовецкий, рыбоперерабатывающий, лесной) сектор. Северные страны как малые, открытые экономики, глубоко интегрированные в хозяйственный комплекс Евросоюза, крайне заинтересованы в успешном развитии внутреннего рынка ЕС, хотя их национальные экономические методы заметно отличались друг от друга. Так, Дания и Швеция следовали, главным образом, в рамках французской монетаристской школы. В то время как Норвегия и Финляндия отдавали предпочтения экономической линии Германии, её экономической конвергенции, обязательствам по валютному паритету. В сфере государственных финансов, Дания и Норвегия сейчас следуют примеру Швеции: снижают налоги и ужесточают контроль расходов. Финляндия немного превысила пределы задолженности в еврозоне, в то время как Исландия достаточно успешно погашает свой внешний долг.

Северные страны геополитически «разрываются», условно говоря, между 1) англосаксонской, евроатлантической ориентацией и 2) прогерманской континентальной (особенно хозяйственной) линией. У них также разные текущие и долгосрочные установки по обеспечению конкурентоспособности своих национальных экономик. Отсюда – различная поддержка среди северных государств интеграционных усилий Брюсселя по стабилизации и развитию Евросоюза.⁹ Отношение Финляндии к более тесному валютному союзу, как заявил министр финансов Александер Стубб (правоцентристская Коалиционная партия) – «осторожно позитивное».¹⁰ На Севере с большой осторожностью относятся к планам «еврооптимистов», предполагающих чтобы у государств еврозоны был общий министр финансов и более скоординированная экономическая политика, чем сейчас.

Свидетельством серьёзных проблем, с которыми столкнулся Евросоюз, стал, в частности, провал попыток конституционного его оформления, трения между странами «Старой» и «Новой» Европы по ряду актуальных политических вопросов, включая отношение к России, Украине, США.¹¹ Здесь сейчас нет прочного единства, очевидно, ни по одному существенному вопросу. Это показали в очередной раз, например, негативные итоги референдума 6 апреля 2016 г. в Нидерландах относительно соглашения об ассоциации Украины с ЕС. Против ратификации этого договора высказались более 61,1% участвовавших в голосовании (38,1% «за»), что было охарактеризовано в СМИ как своеобразный Nexit (Netherlands + exit). Хотя вердикт референдума не носит обязывающего характера, он продемонстрировал фактический провал официального курса властей и разрыв с официальной линией Брюсселя.¹²

⁹The next supermodel. Politicians from both right and left could learn from the Nordic countries. [Электронный ресурс] // TheEconomist. 02.02.2013. URL: <http://www.economist.com/news/leaders/21571136-politicians-both-right-and-left-could-learn-nordic-countries-next-supermodel> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁰ Стубб: Финляндия не отвергает возможность углубления евроинтеграции. [Электронный ресурс] // Yle Uutiset. 21.2.2016. URL: http://yle.fi/uutiset/stubb_finlyandiya_ne_otvergaet_vozmozhnost_uglubleniya_yevrointegratsii/8689327 (дата обращения: 17.11.2016).

¹¹Nordic Region in the EU. 23.02.2016. [Электронный ресурс] // URL: http://www.fiia.fi/en/event/807/nordic_region_in_the_eu/ (дата обращения: 17.11.2016).

¹² VICTORY! Dutch people power CRUSHES expansionist Brussels...and Brexit 'will be NEXT'. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.express.co.uk/news/world/658753/Dutch-referendum-Nexit-Brexit-voters-EU-Brussels-Ukraine-deal> (дата обращения: 17.11.2016).

Существующие ныне внутри Евросоюза противоречия не только не ослабляются и не сглаживаются, но и продолжают нарастать. Многие из них имеют весьма глубокие корни, но есть и множество новых. Текущий экономический и политический расклад таков, что, как считают, например, специалисты SIEPS, у руководства Евросоюза, видимо, не получится, видимо, одномоментно, комплексно решить всю сумму накопившихся проблем, вызовов, рисков, угроз.¹³ Крайне важна для северян, с точки зрения перспектив развития евроинтеграции, роль и будущее место Великобритании: уход или продолжение ее «ограниченного» членства сделает неизбежным появление «Европы разных скоростей, различной геометрии». На Севере как политическая элита, так и общественность оптимистично рассчитывают, с одной стороны, что дестабилизации ЕС по худшему варианту, видимо, удастся избежать. С другой стороны, после брекзита, очевидно, официальный Лондон будет исключен из дальнейшей евроинтеграции как в экономических областях (банковский, валютный, бюджетный союзы), так и в сфере его внешней и политике безопасности.¹⁴

Выборы в Европейский Парламент 2014 г. Северный популизм

Северяне ценят Евросоюз за «четыре свободы» и предоставляемые экономические преимущества, но с подозрительностью относятся к его наднациональной политике. Опросы общественного мнения показывают, что более 80% финнов настроены в пользу продолжения евроинтеграции, но в тоже время примерно половина из них против евро. Датчане в массе считают себя устойчивыми евроскептиками. Достигнутый уровень демократии в ЕС, в том числе делегирование полномочий в Брюссель, лишает многие страны-члены возможности действовать активно, на перспективу. Общества отдельных малых стран стали испытывать дискомфорт из-за передачи своих национальных полномочий на наднациональный уровень. Правящие элиты в какой-то момент перегнали свои общества, несколько оторвались от настроений и желаний масс, из-за чего образовалась своеобразная «брешь доверия», так называемый «демократический дефицит» между верхами и низами. Эту тенденцию наглядно показали последние выборы в Европарламент (ЕП), которые как отмечали многие аналитики, стали своего рода протестным голосованием широких масс европейцев против интеграционной линии нынешнего руководства ЕС.¹⁵

В Скандинавии и Финляндии значительно усилили позиции местные крайние националисты, популисты, правые экстремисты, евроскептики. «Страной победившего популизма» на Севере Европы стала Дания. ДНП перехватившая ряд лозунгов националистов, выступает за жесткую политику в отношении мигрантов, против популяризации гомосексуальности, легализации усыновления детей

¹³Bäckman P., Nielsen J.H., Jokela J., Lewander J. and von Sydow G. Ibid. P. 80 – 82.

¹⁴van Hattem M. Nordic countries: Similar but different. [Электронный ресурс] // In-sight out magazine. 10.04.2013. URL: <https://insightoutmagazine.wordpress.com/2013/04/10/nordic-countries-similar-but-different/> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁵ Несмотря на впечатляющий прорыв радикалов, популистов, евроскептиков на прошедших выборах 22-25 мая 2014 г. в 28 странах-членах ЕС в Европарламент – ЕП (751 место), сохранившие контроль над законодательным органом Евросоюза крупнейшие традиционные фракции (Европейская народная партия – 36% голосов и 265 мест, Партия европейских социалистов – 25% голосов и 184 места, Альянс либералов и демократов за Европу – 11,4% и 84 депутатских места) намерены использовать этот сдвиг в своих политических целях. (см. Официальный сайт Европейского парламента. URL: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html> (дата обращения: 17.11.2016).

однополовыми парами, ужесточение наказания за растление малолетних и т.п.¹⁶ Она получила в выборах в ЕП 2014 г. 26,6% голосов от принявших участие в голосовании (56,4%, в стране, тогда как 43,09% в среднем по ЕС), победив доминантные - Социал-демократическую партию (СДПД) с 19,01% и старейшую, крупнейшую правоцентристскую оппозиционную Либеральную партию («Венстре») - 16,7%. Теперь у ДНП уже не 2, а 4 депутата в ЕП. На парламентских выборах 18 июня 2015 г. ДНП получила 21,1% голосов избирателей, 37 мандатов, добившись второго результата в парламенте страны.¹⁷

В Швеции, где явка на выборах в ЕП была ниже – 48,8%, правопопулистская партия Демократы Швеции (ПДШ), вышедшая из маргинального квазифашистского движения, получила 9,7% голосов. Она с двумя мандатами впервые вошла в Европарламент. Шведские демократы выступают за проведение «ответственной» миграционной политики и существенное сокращение приёма беженцев. С первых дней своего существования партия постоянно критикует Россию, использует исторический «Полтавский синдром» и представляет её извечным агрессором. Эта партия до 2010 г. с трудом набирала 2-3 % голосов на парламентских выборах 2014 г. получила 12,86% голосов и вошла в риксдаг (49 депутатских мест), став второй по значимости партией страны.¹⁸ Правее ПДШ есть ещё более радикальные и маргинальные – Партия шведов и «Шведское движение сопротивления», одиозные представители которых в марте 2015 г. даже приняли участие в «Международном российском консервативном форуме» в Санкт-Петербурге.

В Финляндии популистской и националистической является партия Истинные финны – (ПИФ) основанная в 1995 г. после того, как распалась Финская аграрная партия. ПИФ в 2014 г. (приобщена к национальной явке на выборы – 40,9%) получила весомое третье место с 12,9% голосов избирателей и 2 мандатами в ЕП.¹⁹ После парламентских выборов 2015 г. (37 из 200 мест) это – вторая в Эдускунте, а в коалиционном правительстве получила 4 портфеля. Лидеры партии – Тимо Соини стал министром иностранных дел, а Юсси Ниинистё — министром обороны. ПИФ критически относится к Европейскому Союзу и НАТО. Её лидеры требуют большей автономии национальных решений от Брюсселя, заявляют, что мигранты, повышают уровень угрозы исламского терроризма. Этнонационалисты ПИФ довольно скептически относятся к шведскому меньшинству (6-8%), которое традиционно составляло элиту страны.²⁰

Финляндские евроскептики собирают подписи под петицией с требованием выхода страны из Евросоюза, которую уже поддержали свыше 10 тыс. человек (пятая часть от необходимого для рассмотрения количества). Её инициатором стал лидер ПИФ С. Тюннкюнен. Кроме того, в стране существует широкая гражданская инициатива о выходе Финляндии из еврозоны, которая уже собрала свыше 53 тыс. подписей. Её подал в парламент страны известный политик, депутат ЕП П. Вярюнен (партия Финляндский центр), считающий, как и его сторонники, что отказ от евро позволит стране добиться роста экономики, гарантировать

¹⁶ Изменения (под нажимом ДНП) миграционной политики Дании, став заметными в остальной Европе, вызвали критику со стороны социал-демократического правительства Швеции, Верховного комиссара ООН по делам беженцев и комиссара по правам человека при Совете Европы.

¹⁷ Parties and elections in Europe. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.parties-and-elections.eu/denmark.html> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁸ Nytt superrekord för Sverigedemokraterna – Jämnt mellan SD, S och M. [Электронный ресурс] // Nyheteridag. 18.06.2015. URL: <http://nyheteridag.se/nytt-superrekord-for-sverigedemokraterna-jamnt-mellan-sd-s-och-m/> (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁹ Parties and elections...

²⁰ СМИ Скандинавии и Финляндии: призрак бродит по Европе, призрак популизма... [Электронный ресурс] // URL: <http://inosmi.ru/overview/20150728/229316074.html> (дата обращения: 17.11.2016).

национальную экономическую независимость.²¹ В том случае, если парламент одобрит основное требование этой петиции, в Финляндии будет проведён общенациональный референдум.

Первая значительная волна популизма в субрегионе приходится на 1970-ые годы, когда в Дании была создана (1972) правопопулистская Партия прогресса (ПП). Её предшественницей была Партия М. Глиструпа (1970). Руководство ПП требовало упразднения многих социальных льгот, уменьшения роли «государства благосостояния», урезания раздутого аппарата чиновников. В годы холодной войны М. Глиструп выступал за отказ от разорительного членства страны в НАТО и одностороннее разоружение.²² Аналогичную позицию в Норвегии в этот период заняла партия А. Ланге (1973), которая после смерти её основателя стала (1974) Партией прогресса. В конце 1980-х гг. руководство партией взял на себя Карл Ивар Хаген. На выборах 1989 г. ПП сумела набрать 13% голосов и получила 22 из 165 мест в парламенте, став третьей партией по числу представителей в нём. Характерно, что обе Партии прогресса в Дании и Норвегии превратились во вторые по величине политические силы после внеконкурентных по влиянию социал-демократов (СДПД и НРП), но при этом длительное время обе ПП считались «нерукопожатными», с которыми традиционные партии не хотели вступать в коалиции или союзы.

Только в начале XXI в. эта ситуация существенно изменилась. В конце 1990-х гг. датская ПП стала принимать участие в составе правящих коалиций, норвежская ПП по итогам выборов 2013 г. (16,4 % голосов, 29 мест в Стортинге) впервые вошла в правительство, а её харизматический лидер Сив Йенсен стала министром финансов. В связи с этим обстоятельством в СМИ оживленно обсуждался неприятный факт, что в состав победившей буржуазной (так принято называть в Скандинавии) правоцентристской коалиции вошла антииммигрантская ПП, в рядах которой когда-то состоял Андерс Брейвик, совершивший 22 июля 2011 г. самый кровавый (77 погибших) теракт против своих сограждан в современной Норвегии.²³

Сейчас история повторяется: традиционные партии Швеции пытаются изолировать ПДШ (как это делали в прошлом в Дании и Норвегии в отношении ПП), заклеив её как неполиткорректную, отказываются с ней сотрудничать. Лидеры ПДШ и дальше намерены успешно эксплуатировать образ гонимых истеблишментом «борцов за правду». Однако подобный бойкот будет, скорее всего, непродолжительным. В руководстве ведущей правоцентристской Умеренной коалиционной партии (УКП) уже наметились сдвиги к налаживанию практического сотрудничества с ПДШ, раздаются заявления о возможном её привлечении в будущую коалицию после очередных выборов в 2018 г.

Нынешняя волна популизма на Севере Европы (т.н. новый правый популизм) зиждется на трёх столпах — критика руководства ЕС, неприятие нынешней миграционной политики, защита национального суверенитета. Их идеология и практика стала распространяться и на другие правые, консервативные политические силы, что связано с протестом масс против элит, которых электорат считает равнодушными к его проблемам. В своей политической борьбе правые популисты,

²¹ Финляндия намерена обсудить свой выход из еврозоны. [Электронный ресурс] // ФАН. 11.03.2016. URL: <http://riafan.ru/508176-finlyandiya-namerena-obsudit-svoi-vyход-iz-evrozony> (дата обращения: 17.11.2016).

²² В целях экономии госсредств, учитывая реальный баланс сил на Балтике, М. Глиструп предлагал сократить датские МО и МИД, оставив только одного переводчика, который во время наступления ВС СССР смог бы поднять трубку телефона и сказать одну фразу: «Мы сдаемся!».

²³ См. подробнее: *Воронов К.* Феномен Брейвика и европейский антиджихадизм // *Мировая экономика и международные отношения.* — 2013. — № 6. — С. 90 — 101.

экстремисты, евроскептики и т.п. всё чаще пользуются механизмом референдума для продвижения своей повестки. Эти силы успешно эксплуатируют алармистскую риторику, здравую идею изменения миграционной политики. Европа находится, по их воззрениям, уже даже не под угрозой исламского вторжения, а в процессе «демодинамического захвата инородцами». Евросоюз представляется им главной причиной углубления нынешних кризисных национальных проблем. С этого фланга выдвигаются альтернативные интеграционные идеи, начиная от федералистской модели «Европа наций» до радикальной «христианской Европы». Северяне не удовлетворены курсом ведущих правящих партий своих стран. К тому же, популисты со временем (после обкатки в парламентах и СМИ) стали респектабельными и, очевидно, вполне приемлемыми для ряда категорий избирателей. Сейчас все механизмы европейской демократии, как и государства в целом, проходят, таким образом, настоящую серьезную проверку на прочность.

Европейская политика соседства, перспективы расширения ЕС

Евросоюз оказался вынужден изменить свою стратегию после своего пятого расширения (2004 г.), что выразилось в принятии КЕС моратория на расширение до 2019 г. В результате произошло формирование нескольких неформальных групп стран, дожидаящихся приёма. Помимо объявления шести балканских стран (Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория, Косово, Албания, Македония) «первоочередными»,²⁴ была выработана Европейская политика соседства (ЕПС), рассчитанная на полномасштабное приобщение к европейским ценностям 16 стран-соседей в Восточной Европе и Средиземноморье (страны Магриба, Израиль, Сирия, Ливан, Палестина), ставшая компромиссом между ожиданиями многочисленных государств – претендентов и реальными «расширительными» возможностями самого Евросоюза. Особое место среди всех них заняли так называемые «неполные члены» - Норвегия, Исландия, Швейцария, Лихтенштейн.

Северные страны-члены ЕС (Дания, Швеция, Финляндия) публично неизменно декларируют свою поддержку ЕПС, курса «открытых дверей». Швеция вместе с Польшей и странами Балтии инициировала и активно продвигала нереализованный проект Восточного партнерства (ВП) – программы мероприятий Евросоюза (2009 г.) по привнесению европейских ценностей и законов на Восток (Украина, Беларусь, Молдавия, Грузия, Азербайджан и Армения). Особенно настойчиво она поддерживала стремление Украины в период «Евромайдана» 2013 г. осуществить свой «европейский выбор». Напротив, по отношению к своим северным соседям (Норвегии и Исландии) Стокгольм, Копенгаген и Хельсинки сдержанны, демонстрируют полное понимание их национальной интеграционной специфики без всяких расчетов на получение политических дивидендов для ЕС за счет Осло или Рейкьявика.

Малая Норвегия (5 млн жителей) является не только одним из основных экспортеров нефти и газа в Евросоюз (примерно 30% его потребления, что соответствует примерно уровню экспорта России), но и координирует с ним свою энергетическую политику, ведет совместные исследовательские, технологические и проч. разработки. Однако издержки участия Норвегии де-факто в интеграционных механизмах ЕС достаточно высоки и выражаются не только в значительном финансовом бремени. В рамках ЕЭП и Шенгенского сотрудничества Осло не может полноценно участвовать в процессе принятия решений, поскольку его представители отсутствуют в Совете министров ЕС, КЕС и Европарламенте. Как отмечается в тематическом докладе МИД Норвегии, такое ограниченное положение

²⁴ Только эти 6 стран-кандидатов могут расширить ЕС ещё на 88 млн человек.

ведет к «подрыву демократии» в отношениях партнеров. Подобный «демократический дефицит» является отличительной особенностью и Соглашения о ЕЭП.²⁵ Еще одной немаловажной проблемой для Осло является собственное развитие самого Евросоюза, который коренным образом отличается от того, каким он был в 1992 г., когда было подписано Соглашение о ЕЭП. При этом Норвегия вряд ли может изменить ситуацию в свою пользу, но не может не учитывать новации курса всей группировки, что постоянно создает для страны некую ситуацию неопределенности.

Существующий формат отношений между Норвегией и ЕС можно расценить как разновидность членства де-факто, при сохраняющемся отказе норвежцев входить в Евросоюз де-юре. Обе стороны могут пользоваться преимуществами тесного сотрудничества с учетом особенностей формально-юридических позиций друг друга²⁶. Хотя усиление турбулентности в ЕС не добавляет оптимизма норвежцам, они видят реальные преимущества своей линии сохранения «свободы рук». Регулярные замеры общественного мнения показывают, что более 80% жителей страны выступают против полноправного членства, а 50% негативно относятся к действующему Соглашению о ЕЭП.²⁷ В настоящее время Норвегия будет, очевидно, неизменно продолжать развивать свои взаимосвязи с ЕС в рамках проверенной временем существующей интеграционной модели.

Более извилистым оказался в последнее время интеграционный курс Исландии (380 тыс. жителей), которая болезненно перенесла последствия разрушительного финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг.²⁸ Рейкьявик подал заявку в ЕС в 2009 г. в период максимального ослабления своей позиции (внешний долг частных банков превысил уровень 6 млрд евро, а государство отказалось быть его гарантом). Тогда казалось, что спасением от новых финансовых потрясений может стать лишь переход на евро, чем и было продиктована это решение тогдашнего кабинета.

Выборы, прошедшие в Исландии в апреле 2013 г., привели к созданию правоцентристского правительства, которое заявило в мае о замораживании переговоров о вступлении в ЕС. В этом решении нашли отражение как существующие непримиримые противоречия между Исландией и Евросоюзом по вопросу о свободном доступе судов 28-ми стран-членов в 200-мильную экономическую зону острова, так и общее улучшение макроэкономической ситуации в стране после принятия жестких государственных мер в финансовой сфере (проведена санация частных банков, виновные наказаны, введен жесткий банковский контроль, учрежден 39% налог на инвесторов, вкладывающих за границей).²⁹ Правительство самостоятельно смогло улучшить финансовое положение страны ценой высокой инфляции и фактической девальвации исландской кроны. Власти позволили разориться крупнейшим частным банкам, отдав приоритет защите интересов исландских вкладчиков.

²⁵Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Outside and Inside: Norway's agreements with the European Union. Official Norwegian Reports NOU 2012: 2, Chapter 1. – Oslo, 2012. – P. 6 – 8.

²⁶ См. Подробнее: *Воронов К.В.* Евроинтеграция Норвегии: особый курс малой страны. – М.: Прогресс-Традиция, 2008. – 400 с.

²⁷ Norway sparks debate on future of EU relations. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.euractiv.com/globaleurope/norway-sparks-debate-future-eu-r-news-510204> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁸ См. подробнее: *Воронов К.* Страны Северной Европы / Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты). Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. – М.: ИМЭМО, 2013. – С. 125 – 129.

²⁹ См. подробнее: *Воронов К.* Страны Северной Европы.....

Решение правительства об отзыве заявки на вступление страны в ЕС 12 марта 2015 г. не стало неожиданностью, если учесть, что возглавляющая кабинет Прогрессивная партия Исландии опирается, прежде всего, на фермеров и рыбаков, которые негативно относятся к сельскохозяйственной и рыболовной политике Евросоюза. В то же время Рейкьявик прагматично выступает за сохранение тесных отношений с 28-ми странами-членами в рамках ЕЭП и Шенгенской зоны, которые обеспечивают беспошлинный ввоз исландских товаров в ЕС (в том числе и продукции рыболовства – около 50% всего экспорта), гарантируют свободный приток туристов и рабочей силы на остров. Исландия представляет собой, таким образом, особый случай, когда интеграционный проект не имеет для нее особой привлекательности, поскольку Евросоюз не может ничего эксклюзивно ей предложить и не готов идти на компромиссы по жизненно важным для Рейкьявика вопросам.

Таким образом, перспективы расширения ЕС на Севере представляются крайне ограниченными. Хотя и Норвегия, и Исландия – наиболее подготовленные и ценные во многих отношениях страны-кандидаты на полноправное членство в Евросоюзе, но в ближайшей среднесрочной перспективе они не намерены изменять свои позиции, что в свою очередь в определенной степени ограничивает политику ЕС в данном субрегионе, а если посмотреть шире – в Северо-западной Атлантике и Арктике.

Трансатлантические связи, кризис на Украине, отношения с Россией

Украинский кризис, «явившийся квинтэссенцией противоречий и взаимных разочарований России и Запада»,³⁰ способствовал укреплению трансатлантического единства под лозунгами противодействия «российскому экспансионизму». Приоритетом для Копенгагена, Стокгольма, Хельсинки, Осло и Рейкьявика остается тесное взаимодействие с Вашингтоном, хотя вместе с тем они остро ощущают известную эволюцию проблемы лидерства в системе союзов Запада. В украинском кризисе северные партнеры были всё же ближе «европейской линии» на мирное урегулирование конфликта. Они решительно выступили вместе с ФРГ против намечавшихся поставок летального вооружения США на Украину, за расширение роли ОБСЕ на переговорах в Минске и т.д. В постбиполярный период в субрегионе просматривается непростое взаимодействие двух сегментов евроатлантической безопасности: НАТО (ст. 5 Вашингтонского договора) и ЕС (Лиссабонский договор – как дополнительная опция), в качестве автономного «центра силы».

Негативный резонанс среди правящих кругов Севера вызвало в своё время закрытие в 2006 г. в одностороннем порядке, даже без формальных консультаций с северными атлантическими союзниками (Дания, Норвегия), единственно крупного военного объекта НАТО в субрегионе — военно-воздушной базы США в Исландии Кефлавик. В связи с ростом международно-политической напряженности и возросшей военно-политической активностью России Вашингтон принял решение о возвращении американского контингента на остров. С апреля 2016 г. Пентагон вновь разместил на ВВБ Кефлавик 12 истребителей F-15S, которые будут обслуживать около 350 военнослужащих ВВС США. Кроме того, американские военные намерены ассигновать 20 млн долларов на модернизацию этой авиабазы для того, чтобы разместить на ней новые противолодочные самолеты P-8A Poseidon.³¹ Таким

³⁰ Цит. по: Арбатова Н. Почему треснуло европейское зеркало. [Электронный ресурс] // Независимая газета. 16.09.2015. URL: http://www.ng.ru/ideas/2015-09-16/5_reality.html (дата обращения: 17.11.2016).

³¹ U.S. F-15s Deployed To Iceland. TheRightPerspective. 02.04.2016. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.therightperspective.org/2016/04/02/u-s-f-15s-deployed-to-iceland/> (дата обращения: 17.11.2016).

образом, на Севере Европы вновь восстанавливается инфраструктура США и НАТО времен холодной войны, а позабытый термин «устрашение» вновь вытаскен на свет из прежнего арсенала и использовался в документах 28-го саммита НАТО, прошедшего 8-9 июля 2016 г. в Варшаве.

В меру своих ограниченных сил северные партнеры пытались всё же повлиять на текущую повестку трансатлантических взаимосвязей путем: 1) вручения Нобелевской премии мира президенту США Б. Обама в 2009 г., (многие усмотрели в этом акте проявление сервильности, другие – надежду и аванс на выполнение им своих предвыборных обещаний); 2) организации встречи глав государств и правительств северных стран во время визита президента Б. Обамы в Стокгольм 4 сентября 2013 г.; и 3) несколько необычных по формату переговоров (обсуждение вопросов безопасности, экологии и торговых отношений) лидеров субрегиона³² с президентом Б. Обамой 13 мая 2016 г. в Вашингтоне. Это объясняют здесь тем, что США рассматривают малые страны Северной Европы как «ключик» к решению многих международных вопросов, а не как самостоятельную проблему.³³

На этих многосторонних переговорах стороны обсуждали вопросы о санкциях против Москвы и о необходимости возврата России в сферу международного сотрудничества, что помогло бы снизить напряжённость в районе Балтийского моря и странах Балтии. Президент Финляндии Саули Ниинистё поднял вопрос о возможности проведения саммита по Арктике в Хельсинки. Финляндия будет председателем Арктического совета с 2017 по 2019 гг., и тогда, по мнению С. Ниинистё, страна хотела бы стать организатором встречи и переговоров глав России и США.³⁴ Ранее специальный представитель США по вопросам Арктики адмирал Роберт Дж. Папп, мл. (отставной адмирал, экс-руководитель Береговой охраны США) выступил за диалог с Москвой в этой сфере и просил Финляндию быть посредником в налаживании более тесных отношений с РФ.³⁵

Несмотря на то, что украинский кризис отбросил отношения НАТО с Москвой назад, многие в субрегионе считают, что без восстановления реальных связей с Россией усилия по созданию более прочной европейской системы едва ли могут быть успешными. Несмотря на директиву Совета НАТО, подтвержденную на саммите блока в Уэльсе, о выделении 2% ВВП стран-членов на военные цели, в настоящее время её соблюдают только пять из 28-ми (США, Великобритания, Греция, Польша, Эстония) государств.³⁶ В Северной Европе также довольно скептически отнеслись к необходимости увеличивать свои военные ассигнования для того, чтобы купировать «угрозу с Востока».

На этом тревожном фоне обозначилось сравнительно новое явление - активизация субрегионального северного оборонного сотрудничества, которое было

³² Премьер-министр Дании Х. Торнинг-Шмидт, президент Финляндии С. Ниинисте, премьер-министр Швеции Ф. Райнфельдт, премьер-министр Норвегии Й. Столтенберг и премьер-министр Исландии С. Д. Гуннлаугссон.

³³ США мобилизуют скандинавов для сдерживания России. [Электронный ресурс] // Известия. 13.05.2016. URL: <http://izvestia.ru/news/613566> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁴ Ниинистё: Финляндия хотела бы выступить организатором саммита по Арктике для лидеров России и США. [Электронный ресурс] // YleUutiset. 14.5.2016. URL: http://yle.fi/uutiset/niiniste_finlyandiya_khotela_by_vystupit_organizatorom_sammita_po_arktike_dlya_liderov_rossii_i_ssha/8881873 (дата обращения: 17.11.2016).

³⁵ США хотят видеть Финляндию в Арктике модератором между американцами и Россией. [Электронный ресурс] // URL: <http://fontanka.fi/articles/18214/> (дата обращения: 02.09.2015)

³⁶ Отсюда намерения руководства НАТО согласно решениям саммита в Уэльсе (сентябрь 2014 г.) разместить Силы быстрого реагирования в Польше, ассигновать 1 млрд долл. на подготовку своего европейского контингента, а также сосредоточить дополнительные силы ОБМС в Черном и Балтийском морях, следует рассматривать также и в трансатлантическом измерении.

формализовано в 2009 г. в виде соглашения о сотрудничестве в области обороны стран Северной Европы (NORDEFSCO). Министры обороны входящих в НАТО Дании, Норвегии, министр иностранных дел (за отсутствием национальных ВС) Исландии, а также неприсоединившихся Швеции и Финляндии на очередном субрегиональном совещании 9 апреля 2015 г. заявили, что намерены предпринять дополнительные шаги по увеличению оборонной кооперации, что создаёт реальную основу для формирования более прочной автономной системы субрегиональной безопасности в недалекой перспективе. Как долголетняя эффективная кооперация в рамках Северного Совета (1952), Совета министров северных стран (1971), так и усиление нынешней совместной военно-политической деятельности в формате NORDEFSCO должны служить укреплению их стратегических позиций, защите своих национально-государственных интересов в неспокойной Европе.

Украинский кризис придавал новый импульс ведущейся в Швеции и Финляндии дискуссии о возможном присоединении их к НАТО. Хотя, по мнению ряда шведских экспертов, полноправное членство в НАТО может помочь стране значительно сэкономить бюджетные средства и гарантировать союзническую помощь, большинство сограждан, согласно постоянным соцопросам, по-прежнему выступают против отказа от исторически проверенной линии – политики нейтралитета.³⁷

В Хельсинки внимательно следят за военно-политическим курсом Стокгольма, но постоянно подчеркивают, что между двумя странами нет прямой зависимости в этой сфере. Согласно данным опроса общественного мнения, проведённого центром исследований EVA в феврале 2015 г., присоединение к НАТО поддерживают лишь 26% граждан Финляндии.³⁸ В субрегионе вынуждены учитывать, что даже сам факт подачи заявки на членство Стокгольма и Хельсинки в Альянсе может вызвать резкую ответную реакцию Москвы, привести к нежелательному противостоянию великих держав на Севере.³⁹

Сложную проблематику для субрегиона, для европейской интеграции в целом, представляет проект заключения между США и ЕС Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП), которое может затронуть свыше 40% мировой торговли. Считается, что в экономическом плане ТТИП даст больше преимуществ Соединенным Штатам, а Старому Свету придется болезненно приспосабливаться к регламентам, стандартам, процедурам американских партнеров.⁴⁰ Активисты НКО, гражданских организаций северных стран опасаются, что если эти соглашения ТТИП приведут к формированию многоуровневой системы институтов транснационального

³⁷ Опрос института изучения общественного мнения SOM в апреле 2014 г. показал, что половина опрошенных - 50%, против вступления Швеции в НАТО. [Электронный ресурс] // URL: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2103&artikel=6340912> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁸ Кравченко В. Прощание с «финляндизацией»? [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический сайт www.inosmi.ru. URL: <http://inosmi.ru/world/20151110/231282207.html> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁹ Шведский премьер-министр С. Лёвен (СДРПШ) остро отреагировал на комментарий главы МИД РФ С. Лаврова по поводу возможного вступления Швеции в НАТО. Он призвал российскую сторону уважать права и свободу своей страны и позволить самостоятельно принимать решения по вопросам обороны, безопасности и внешней политики.

⁴⁰ Экономист Дж. Капалдо (Университет Тафта в США) в 2014 г. опубликовал, например, исследование о последствиях ТТИП для стран-членов ЕС. По его подсчетам, соглашение в течение первых 10 лет приведет к серьезным потерям: 1) ВВП в Северной Европе - 0,5%, Франции – 0,48%, Германии – 0,29%; 2) нетто-экспорта: Северная Европа (2,07%), Франция (1,9%), Германия (1,14%), Великобритания (0,95%); 3) падение доходов в годовом исчислении на одного трудоспособного: Северная Европа – 4 800 евро, Франция 5 500 евро, Великобритания – 4 200 евро, Германия – 3 400 евро. См.: Studie: TTIP bringt Europa neue Welle von Lohn-Dumping. [Электронный ресурс] // URL: <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2014/11/16/ttip-und-lohn-dumping-usa-wollen-deutschland-maerkte-in-europa-abjagen/> (дата обращения: 14.11.2014).

регулирования и управления, то это будет иметь фатальные социально-экономические последствия для малых стран-участниц. К тому же подвергнутся угрозе институты демократии, увеличится власть ТНК, наднациональной бюрократии.⁴¹

Очередным поводом для всплеска дискуссий послужили секретные документы международной неправительственной организации «Гринпис»,⁴² свидетельствующие о том, что будут нарушены важнейшие европейские стандарты по здравоохранению, охране окружающей среды, игнорированы экологические меры по защите и сокращению выбросов парниковых газов, импорту генно-модифицированных организмов (ГМО) и т.д. Если в сфере взаимной торговли после заключения ТТИР северные страны рассчитывают избежать масштабных потерь благодаря своей особой «нише» в международном разделении труда, то предстоящая борьба вокруг этого договора потребует от ЕС существенного понижения курса общеевропейской валюты на 25-30%, что для них неприемлемо из-за опасений окончательно потерять свой денежный и валютный суверенитет. Помимо этого, для северян (как и для других европейцев) важно также соглашение об инвестиционной защите, так называемый механизм системы урегулирования споров между инвесторами и государством (ISDS).

Северные страны и миграционный кризис в ЕС

Стремительно наступающий поток беженцев и вынужденных переселенцев из стран Ближнего и Среднего Востока и Северной Африки, безусловно, оказывает негативное влияние на социальную обстановку в субрегионе, общественные настроения, позиции политических партий.⁴³ Тем более, что миграционные потоки распределяются неравномерно. Так, Швеция (наряду с Германией, Италией) относится к странам ЕС, которые несут на себе основную нагрузку. Недавно экс-министр финансов в кабинете УКП А. Борг заявил, что принять 40 тыс. мигрантов в Швеции не составляет проблем, 80 тыс. – трудно, но возможно, но 165 тыс. (а именно столько прибыло в 2015 г.) – немыслимо!⁴⁴ Это вдвое больше того количества, которое Швеция приняла у себя за все послевоенное время.

Перипетии миграционного кризиса показали, что никакой общей стройной коммунитарной политики в этой сфере, в частности, системы приема беженцев в ЕС, на самом деле, не существует. «То, что есть – это целый ряд различных национальных систем, настолько различных, что сравнивать их, – всё равно, что сравнивать яблоко и грушу» - образно отмечает исследователь из Линчёпингского университета (Швеция) Пео Хансен.⁴⁵ А министр по вопросам интеграции и

⁴¹ Петиции против этих соглашений между ЕС и США набрали уже свыше 3 млн подписей, в частности, на сайте «StopTTIP» (Остановим TTIP). См.: Globalisering, handellogbærekraftigtutvikling. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.rorg.no/Artikler/3203.html> (дата обращения: 16.01.2015).

⁴² 2 мая 2016 г. GreenpeaceNetherlands были опубликованы тексты 14 из примерно 30 глав потенциального Соглашения объемом более 200 страниц с предупреждением о том, что «этот договор может нести угрозу для окружающей среды и жизни более 800 млн граждан в ЕС и США». См.: GreenpeaceTTIPLeaks. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.ttip-leaks.org/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴³ Из пяти северных стран две (Норвегия и Исландия) формально не являются государствами-членами Европейского союза, но через систему Шенгенских соглашений, других совместных институциональных режимов и мер, они также включены в общую миграционную политику ЕС-28-ми.

⁴⁴ Borg: Då blir Kina största ekonomi. [Электронный ресурс] // Expressen. 27.01.2016. URL: <http://www.expressen.se/dinapengar/borg-da-blir-kina-storsta-ekonomi/> (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁵ Дублинская конвенция не работает. [Электронный ресурс] // Радио Швеция. 05.02.2015. URL: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2103&artikel=6085938> (дата обращения: 17.11.2016).

иммиграции Дании Ингер Стейберг и вовсе заявила, что Копенгаген вообще не намерен присоединяться к общеевропейской политике в отношении мигрантов.

Трагические события в результате терактов в Париже, Брюсселе и Ницце, серии террористических нападений в немецких городах усилили процесс ужесточения миграционной политики, как на национальном уровне стран-членов ЕС, так и на межгосударственном в Евросоюзе в целом. В накаленной общественной атмосфере Швеция, Дания и Норвегия ещё в ноябре 2015 г. ввели временный пограничный контроль (сроком на 3-6 месяцев) на своих границах, в результате чего многие мигранты были вынуждены либо просить политического убежища, либо возвращаться обратно. Финляндия и Норвегия для ограничения потока соискателей убежища, пересекающих финляндско-российскую и норвежско-российскую границу (в 2015 г. около 8 тыс. и 4,2 тыс. человек соответственно), провели соответствующие переговоры и нашли понимание у российских властей.

В Швеции по инициативе левоцентристского кабинета С. Левена (СДРПШ) 23 октября 2015 г. было заключено беспрецедентное широкое межпартийное соглашение (6 партий из 8 парламентских – кроме Левой и ПДШ), между правоцентристскими оппозиционными и правящими левоцентристскими партиями, состоящее из 20 пунктов. Среди принимаемых мер: Швеция будет выдавать временные виды на жительство в течение 3-х лет по более прозрачной и ускоренной процедуре (особенно семьям с детьми и несовершеннолетним); более быстрая депортация тех, кто получит отрицательный ответ; налоговые льготы и облегчение правил для планирования, жилищного строительства, доступа к поиску работы, образованию и т.д. Правительству пришлось выделить ассигнования по приёму мигрантов в 2016 г. к сумме 21 млрд шв. крон дополнительно 39 млрд шв. крон. В связи с этими непредвиденными расходами пришлось прибегнуть к непопулярной мере - увеличить налоги, что, естественно, вызвало широкое недовольство населения. Министр внутренних дел Швеции Андерс Игеман (СДРПШ) жёстко заявил, что власти намерены депортировать из страны 80 тыс. мигрантов.

В Дании кабинет меньшинства Л. Расмуссена (II), состоящий из либеральной партии «Венстре», как и их левоцентристские предшественники из СДПД, проводят довольно жесткий курс в этой сфере. Как левые, так и правые правительства Дании поочередно в течение 2 лет временно выходили из Шенгенских соглашений и периодически перекрывали сухопутную границу с ФРГ. Под давлением правопопулистской ДНП власти разместили в ряде ливанских газет объявления с целью отпугнуть потенциальных приезжих. В них информируется, что социальные выплаты мигрантам значительно сокращены, вдвое снижен размер пособия для безработных мигрантов, ликвидированы лазейки для фиктивных браков, беженцы не смогут перевезти к себе родственников в течение первого года. Желаящим получить постоянный вид на жительство придётся сдать экзамен на знание датского языка, появится ряд других формальных препятствий. В начале 2016 г. власти Дании подверглись резкой критике юристов и ряда НКО в связи с ужесточением иммиграционного законодательства, в особенности, за предложение изымать у прибывающих семейные украшения и ценности стоимостью более 3 тыс. дат.крон (примерно 400 евро) в счёт оплаты их пребывания в центрах содержания. Взрыв возмущения у левых вызвало намерение властей ввести повсеместное использование свинины в рационе школьных столовых.

В Норвегии (не в последнюю очередь из-за «синдрома Брейвика») правоцентристский кабинет меньшинства Э. Сульберг (партия «Хёйре» и ПП) также ограничивает доступ для беженцев, особенно их поток из Швеции. В Осло стараются «откупиться» от мигрантов, поскольку их содержание в центрах обходится гораздо дороже. Правительство решило заплатить беженцам, которые захотят вернуться на

родину, в дополнение к билету 30 тыс. норв. крон (примерно 3650 долл.).⁴⁶ Эта программа уже вступила в силу при пока скромных (несколько сот депортированных) результатах.

В Финляндии (которая подобно Исландии географически изолирована от соседей) достаточно часто критикуют действия Евросоюза в миграционной сфере, в частности, предложения КЕС о распределении беженцев по квотам среди стран-членов ЕС. На Севере, как и в ЕС в целом, пришли к общему мнению о том, что необходимо реформировать Дублинское соглашение (1990 г.) из-за того, что не исполняется решение о том, что рассмотрение заявки на получение убежища лежит на стране, чью границу первоначально пересек мигрант, въезжая в ЕС. Северные страны на специальных саммитах ЕС по вопросам миграции поддерживали договоренности о том, чтобы: 1) начать военно-морскую операцию на дальних рубежах с целью «борьбы с криминальными организациями, которые направляют незаконных мигрантов» в Средиземном море;⁴⁷ 2) увеличить финансирование Frontex, ведущего самостоятельные операции по патрулированию и спасению на море «Тритон» и «Посейдон»; 3) изменить бюджет Интегрированного фонда для беженцев и мигрантов (AMIF) до 89 млн евро и на 5 млн евро увеличить Фонд для пограничных государств-членов;⁴⁸ 4) усилить взаимодействие Европола (Агентство ЕС, координирующее работу полицейских служб 28 стран-членов) с полицейскими силами североафриканских государств.

В последнее время правительства северных стран предпринимают беспрецедентные усилия по реформированию своего законодательства и правоприменительной практики в сфере миграционной абсорбции, социальной интеграции новоприбывших. Наибольшую эффективность демонстрирует Дания, прибегнувшая к жестким мерам, наиболее уязвимые позиции у Швеции, Финляндии и Норвегии. Решение миграционной проблемы в этих странах в большей степени будет зависеть от того, какие политические силы в ближайшем будущем придут к власти, как они будут выстраивать политический курс своих государств.

С точки зрения государств северного субрегиона, Евросоюз в среднесрочной перспективе существенно изменится. После брекзита трансформация ЕС по-видимому будет связана с модификацией нынешней роли Германии, определением нового места Великобритании в евроинтеграции, изменением внутренней конфигурации институтов ЕС и т.д. Специфика Севера связана, таким образом, с их отходом от ранее безальтернативного подхода к евроинтеграции. Неспособность Брюсселя справиться с миграционным кризисом создает множество новых, дополнительных проблем также для государств субрегиона. Сможет ли новая модель Европы разных скоростей или разной конфигурации сгладить расхождения национально-государственных интересов, коренные противоречия государств-членов, привести к выработке нового баланса?

Хотя после присоединения Крыма и событий в Донбассе в субрегионе происходит мобилизация истеблишмента, широких кругов на основе оборонческого дискурса, нынешний международно-политический кризис не может прочно сблизить Старый и Новый Свет, гармонизировать расходящиеся взаимные интересы

⁴⁶http://www.ng.ru/world/2016-04-26/7_norway.html

⁴⁷Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini upon arrival at the Defense and Foreign Affairs Council.[Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского Союза. URL: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150518_02_en.htm (дата обращения: 17.11.2016).

⁴⁸ Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейского Союза. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/un_geneva/press_corner/all_news/news/2015/20150513_migration_agenda_en.htm (дата обращения: 17.11.2016).

евроатлантических партнеров. Североатлантический альянс, особенно после 28-го саммита НАТО 8-9 июля 2016 г. в Варшаве, уже запустил традиционные механизмы реагирования на «угрозы Кремля», в частности в ЦВЕ и Балтии, заметно расширил сотрудничество с северными странами. Тем не менее представляется маловероятным коренное изменение их политики безопасности в краткосрочной перспективе. Проведение новой стратегии сдерживания «ревизионистского поведения» Москвы в субрегионе сочетается в тоже время со стремлением обеспечить вовлеченность России в международные дела в долгосрочной перспективе для поддержания более сбалансированного и устойчивого, пусть намного более сложного и динамичного миропорядка.

Глава 7. Болгария и Румыния

Посткризисное развитие Болгарии и Румынии характеризуется наличием целого комплекса проблем, сформировавшегося еще перед вступлением стран в ЕС в 2007 г. и не преодоленного до сих пор. Во-первых, это высокий уровень коррупции, низкая эффективность работы государственных органов, незавершенность реформ в судебной-правовой сфере, организованная преступность. Во-вторых, это социальные проблемы: незащищенность граждан, бедность населения, убывающая миграция, высокий уровень безработицы. В-третьих, это слаборазвитая экономика с низкой конкурентоспособностью и недостаточным финансированием. Другими словами, перефразируя выражение Януша Бугайского,¹ можно сказать, что основная проблема рассматриваемых стран заключается в том, что Болгария и Румыния находятся в Европе, но Европа все еще не находится в Болгарии и Румынии.

Мировой финансово-экономический кризис, начало которого совпало с моментом вступления Болгарии и Румынии в ЕС, не только обострил вышеперечисленные проблемы, но и создал новые. Идея вступления в ЕС, которая была «путеводной звездой» государственного развития рассматриваемых стран с конца 90-х гг., перестала быть «драйвером» модернизации и утратила свою консолидирующую роль. Вкупе с неспособностью национальных правительств успешно решать стоящие перед странами задачи, это привело к дестабилизации политических систем, растущему отчуждению граждан от демократических политических процессов и идеологическому вакууму.

Миграционный кризис в ЕС, осложнение международной обстановки в связи с событиями на Украине добавили рассматриваемым странам еще больше сложностей в решении социально-экономических и внутриполитических проблем: сократили возможности экономического развития за счет сотрудничества с Россией, усилили скептические настроения граждан в отношении членства в ЕС и привели к росту популизма. При этом правящие и оппозиционные силы, а также большинство населения по-прежнему хотят видеть свои государства в составе ЕС. Альтернатива национального развития вне европейской интеграции властью не рассматривается и обществом не поддерживается. Однако без достижения устойчивого и сбалансированного экономического роста и решения социальных проблем, в первую очередь, преодоления бедности населения, демократическое будущее Болгарии и Румынии будет находиться под угрозой.

Проблемы и задачи экономического развития

Комплекс проблем в развитии Болгарии и Румынии в первую очередь обусловлен экономикой. Поэтому подробный анализ экономического состояния этих стран позволяет раскрыть суть процессов и изменений, происходящих в их политических и социальных сферах в последние годы. Кроме того, реакция Болгарии и Румынии на общеевропейские проблемы, такие как расширение и углубление интеграции, кризис во взаимоотношениях России и Запада, миграционный кризис и рост популизма имеет здесь национальную специфику, связанную также с экономическими вызовами и задачами «молодых» членов Европейского Союза.

Болгария и Румыния, экономики которых до кризиса интенсивно развивались, по темпам роста ВВП намного опережая как ЕС в целом, так и Германию и США,

¹ Януш Бугайский - директор программы «Новые европейские демократии» Центра стратегических и международных исследований (г. Вашингтон)

в посткризисный период также демонстрируют более высокие темпы развития экономики, чем страны, взятые для сравнения² (см. Таблицу №1).

Таблица №1

Темпы роста ВВП в докризисные и посткризисные годы.

Страна	Год	2006	2007	2008 ³	2013	2014	2015
Болгария		6,5%	6,9%	5,8%	1,1%	1,7%	1,7%
Румыния		8,1%	6,9%	8,5%	3,4%	2,8%	3,4%
ЕС-28		3,4%	3,1%	0,5%	0,0%	1,3%	1,4%
Германия		3,7%	3,3%	1,1%	0,1%	1,6%	1,5%
США		2,7%	1,8%	-0,3%	2,2%	2,4%	2,6%

Источник: Eurostat

Однако быстрые темпы экономического роста не смогли повлиять на то, что они как были до кризиса, так и после него остаются странами с самыми низкими в ЕС показателями по расчету ВВП на душу населения и душевому ВВП по ППС (см. Таблицы №2 и №3).

Таблица №2

Объем ВВП в расчете на душу населения, евро

год \ страна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Болгария	3 600	4 300	5 000	5 000	5 100	5 600	5 700	5 800	5 900	6 100
Румыния	4 000	6 000	6 900	5 900	6 300	6 600	6 700	7 200	7 500	8 100
ЕС-28	24 500	25 900	26 000	24 400	25 400	26 100	26 500	26 700	27 500	28 700
Германия	29 000	31 000	31 700	30 600	32 100	33 700	34 300	35 000	36 000	37 000

Источник: Eurostat

Таблица № 3

Душевой ВВП по ППС по отношению к среднему уровню ЕС-28, %

год \ страна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЕС-28	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Болгария	38	42	45	46	45	45	46	46	47	46
Румыния	38	41	48	49	50	51	54	54	55	57
Германия	117	117	118	116	121	124	124	124	126	125

Источник: Eurostat

Такое положение, в первую очередь, связано с наличием в экономиках рассматриваемых стран фундаментальных проблем. Мировой финансово-

² Из таблицы следует, что по темпам роста ВВП Болгария в последние три года уже проигрывает США, в то время, как Румыния по-прежнему их обгоняет.

³ Финансово-экономический кризис БР ощутили на несколько месяцев позже «старой Европы». Год начала кризиса в еврозоне – 2008 г. – для БР считается предкризисным. Наиболее тяжело кризис сказался на экономиках БР в 2009 и 2012 гг. Восстанавливаться экономика рассматриваемых стран начала с 2013 г.

экономический кризис лишь обострил эти проблемы. А его сохраняющиеся до сих пор последствия создали дополнительные сложности в их преодолении, восстановлении экономики и ликвидации бедности.

Фундаментальные проблемы экономики Болгарии и Румынии заключаются, во-первых, в их низкой конкурентоспособности, во-вторых, в отсутствии достаточного финансирования, в-третьих, в высоком уровне коррупции. Продукция большинства предприятий значительно проигрывает в качестве и по затратам на производство товарам европейских компаний. Многие предприятия рассматриваемых стран не только не смогли нарастить экспорт своей продукции в условиях свободного рынка ЕС, но и сдали свои позиции на местных рынках, не выдержав высокой конкуренции с европейскими производителями. В экономической структуре Болгарии и Румынии господствуют ресурсозатратные производства с низким уровнем технологий. В то время, как высокотехнологичные мощности, выпускающие продукцию с большой добавленной стоимостью, от которых и зависит экономический рост и стабильность, слабо представлены и испытывают постоянный инвестиционный голод. Дело в том, что в структуре ПИИ, направляемых в болгарскую и румынскую экономики, преобладают «средства на сделки с недвижимостью, на финансовое посредничество, строительство, на приобретение прав собственности на национальные активы».⁴ А вложения в перерабатывающую индустрию, особенно в высокотехнологичные и экспортно-ориентированные производства остаются недостаточными.

Поэтому основной задачей этих стран остается повышение конкурентоспособности их экономики, путем выпуска более качественной продукции, т.е. проведение реструктуризации и модернизации производства. Для выполнения этой задачи необходимы большие инвестиции. До мирового финансово-экономического кризиса главную роль в развитии экономики Болгарии и Румынии играли ПИИ преимущественно из ЕС.⁵ Однако снижение инвестиционной активности, которым в первую очередь сопровождался этот кризис, сохраняется до сих пор (см. Таблицу №4).

Таблица №4

Объем чистого притока ПИИ, млн долл. США.

Страна \ Год	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Болгария	5 172	12 389	9 855	3 385	1 525	1 827	1 467	1 920	1 777	1 774
Румыния	11 394	9 921	13 909	4 844	2 940	2 523	3 199	3 602	3 211	3 389

Источник: UNCTAD.World Investment Report, 2007. P. 254
UNCTAD.World Investment Report, 2013. P. 213
UNCTAD.World Investment Report, 2016. P. A3

Кроме того, экспорт, который в докризисный период также был локомотивом роста экономики, с 2012 г. утратил позитивную динамику. Больше половины экспорта рассматриваемых стран (Болгарии – около 60%, Румынии – около 70%) приходится на ЕС. Однако отсутствие роста спроса на болгарские и румынские товары

⁴ Страны Центральной и Восточной Европы – новые члены Европейского Союза. Проблемы адаптации. Под ред. С.П. Глинкиной, Н.В. Куликовой. – М.: Наука, 2010. – С. 54.

⁵ 80% накопленных ПИИ, основная часть кредитных потоков, свыше половины внешнеторгового товарооборота БР приходилось на ЕС.

в посткризисный период объясняется не столько сохранением кризисных явлений в экономике Европейского Союза, сколько их низким качеством. По мнению экономистов, те ниши на рынке ЕС, которые могли занять низкокачественные товары из Болгарии и Румынии, в докризисный период достигли максимума насыщения.⁶ Именно этим так же объясняется и тот факт, что переориентация внешнеторговых потоков этих стран с ЕС на отдельные страны Ближнего Востока, Турцию, Китай, Индию и США как способ расширения экспорта и получения дополнительного стимула для развития экономики, предпринимаемая правительствами в посткризисный период, не дает результатов. Теперь для того, чтобы увеличить экспорт и опять превратить его в локомотив экономического роста необходимо (возвращаясь к одной из фундаментальных проблем экономик «молодых» членов ЕС) повысить его качество.

Таким образом, как только и если, Европейский Союз сможет окончательно преодолеть все последствия мирового финансово-экономического кризиса, в Болгарию и Румынию, скорее всего, вновь потекут ПИИ в прежнем объеме. Однако до тех пор, пока и если это не случится, насущная потребность решать фундаментальные проблемы, также влияющие на приток ПИИ и объемы экспорта – основных факторов экономического роста, сохранит роль главных источников финансирования рассматриваемых стран в посткризисный период за кредитами и деньгами из европейских структурных фондов.

Кредит МВФ, взятый Румынией в 2010 г. в размере 20 млрд евро на стимулирование экономического роста, поставил ее на первое место среди должников этой организации. Болгария, крупным кредитором которой является Европейский инвестиционный банк, также в разгар кризиса прибегла к дополнительным внешним заимствованиям. Тогда же Банк развития Совета Европы одобрил предоставление новой кредитной линии в размере 20 млн евро Болгарскому банку развития с целью улучшения доступа к финансированию малым и средним предприятиями, создания новых и сохранения старых рабочих мест. Однако в 2012 г. обе страны вновь прибегли к новым внешним займам.

Внешние заимствования привели к увеличению государственного долга⁷ и оттоку денег из экономик, вследствие выплат по кредитам. Поэтому развивающимся экономикам рассматриваемых стран необходимо делать акцент на финансовой помощи от структурных фондов ЕС. Именно она способна решать экономические проблемы без создания дополнительных сложностей для экономик.⁸ Однако европейские деньги Болгария и Румыния осваивают не в полном объеме, что делает их использование не настолько эффективным и значимым, как оно могло бы и должно быть.

В период с 2007 по 2013 гг. Болгарии было выделено 6,9 млрд евро из фондов ЕС. Румыния в этот же период могла располагать в общей сложности около 30 млрд евро. Однако на самом деле они смогли получить гораздо меньше заявленных сумм. По подсчетам экспертов, из 6,9 млрд евро выделенных для Болгарии в этот период было освоено только 19% от общей суммы, то есть 1,3 млрд евро. Румынией

⁶ Страны Центральной и Восточной Европы...С.64.

⁷ В Болгарии за период с 2008 по 2013 гг. он вырос с 15,5% до 18,4% от ВВП, а в Румынии за тот же период – с 13,6% до 36,7% от ВВП. (Источник: CIAWorldFactbook).

⁸ Европейские структурные фонды выделяют деньги под конкретные проекты с обязательным долевым участием в них государства, что гарантирует их национальную значимость. Кроме того, оплата затрат происходит на безвозмездной основе, исходя из конкретных результатов, полученных при реализации заявленного проекта. Таким образом, финансы, получаемые из структурных фондов ЕС, не только инвестируют экономики БР, но и стимулируют их на достижение практических результатов.

в 2007 г. из 2 млрд евро было реализовано только 400 млн А в 2008 г. из 2,87 млрд евро – 754 тыс.⁹ Таким образом, государственные органы рассматриваемых стран хронически неспособны инициировать необходимое число проектов, которые могли бы получать деньги из уже согласованных для них программ фондов ЕС. В программном периоде с 2014 по 2020 гг. для Болгарии предусмотрено выделение 7,42 млрд евро из структурных фондов и Фонда сплочения ЕС,¹⁰ а Румынии около 21 млрд евро.¹¹ Поэтому главной задачей «молодых» членов ЕС является грамотное планирование и эффективное распределение средств, выделяемых Брюсселем, причем в полном объеме.

В 2009 г. Болгария занимала первое место в рейтинге Европейского бюро по борьбе с мошенничеством и злоупотреблениями со средствами еврофондов. Таким образом, на пути решения этой задачи в Болгарии стоит еще одна фундаментальная проблема – коррупция, которая пронизывает все государственные органы. Такая же проблема есть и в Румынии, где коррупция также носит всеобъемлющий характер. Ситуация с коррупцией в обеих странах остается практически неизменной, несмотря на предпринимаемые их правительствами и ЕК меры.

Коррупционная составляющая имеет место в любых государственных системах. Однако ее уровень в рассматриваемых странах очень высок и значительно превосходит показатели ЕС-28: в 2012 г. он в 4 раза превышал среднеевропейский показатель.¹²

В последние годы правительства Болгарии и Румынии осуществили ряд мер по борьбе с коррупцией. Были созданы национальные антикоррупционные агентства, проведена реформа судебных органов, расследовано и доведено до суда несколько громких дел в отношении коррумпированных высокопоставленных лиц, а также членов их семей. Однако мониторинговые доклады ЕК по механизму сотрудничества и проверки мер, принятых в этих странах в области судебной реформы, борьбы с коррупцией и организованной преступностью, каждый год констатируют проблемы в судебной власти, администрации и прокуратуре. В них регулярно отмечаются малозначимые улучшения в данных отраслях и низкая эффективность исполнения законов. Кроме того, указывается, что в Болгарии и Румынии отсутствует готовность властей решать эти проблемы. Для того, чтобы ее стимулировать, ЕК неоднократно приостанавливала или сокращала финансирование совместных проектов с БР. В 2008 г. Болгария потеряла более 500 млн евро из выделенных Брюсселем средств. В 2013 г. ситуация повторилась: выплаты по программам ЕС были заморожены. Румыния, в свою очередь, в ноябре 2010 г. и октябре 2012 г. на длительное время лишилась европейских денег на структурные реформы.

⁹ Страны Центральной и Восточной Европы...С. 59.

¹⁰ Болгарии могут выделить европейских средств на 750 млн евро больше. [Электронный ресурс] // Болгария сегодня. 22.07.2014. URL: http://www.bulgariatoday.ru/news/economy/bolgarii_mogut_vydelit_evropeyskikh_sredstv_na_750 mln_evro_bolshe/ (дата обращения: 17.11.2016).

¹¹ Правительство Румынии считает, что Евросоюз обделил страну фондами на развитие. [Электронный ресурс] // Новости Молдавии. 30.09.2013. URL: <http://www.moldnews.md/rus/news/66470> (дата обращения: 17.11.2016).

¹² «Согласно исследованию, Румыния, оказавшаяся лидером по уровню коррупционной восприимчивости, набрала 31 пункт, в то время как в среднем в европейских странах данный показатель составляет 8 баллов». Показатель уровня коррупционной восприимчивости в Болгарии составил 25 баллов. См.: Уровень коррупции в Румынии в четыре раза превосходит среднеевропейский показатель. [Электронный ресурс] // URL: Новости Молдавии. 25.09.2012. <http://moldnews.md/rus/news/52020> (дата обращения: 17.11.2016).

Но, несмотря на эти меры, коррупционный уровень в этих странах существенно не изменился. «FreedomHouse»,¹³ оценивая ситуацию с коррупцией в Болгарии, отмечает, что, «несмотря на неоднократные обещания правительств искоренить коррупцию и взяточничество, они по-прежнему широко распространены. Организованная преступность является мощным фактором, влияющим на политические процессы, которые в значительной степени непрозрачны».¹⁴

Таким образом, относительно высокие темпы экономического развития Болгарии и Румынии, не означают благополучного состояния их экономик. Кроме того, они гораздо ниже докризисных. Последствия мирового финансово-экономического кризиса продолжают оказывать негативное влияние на экономики этих стран, в первую очередь, в значительном сокращении объема европейских ПИИ. Однако главным «тормозом» развития Болгарии и Румынии являются недостаточное финансирование, направляемое на модернизацию производства, в первую очередь, вследствие высокого уровня коррупции. Поэтому, для того, чтобы, как минимум, вернуться к докризисным макроэкономическим показателям, и, как максимум, добиться стабильного и сбалансированного экономического роста, необходима не только ликвидация кризисных явлений в экономике ЕС, но и повышение качества выпускаемой продукции. Для выполнения этих задач Болгарии и Румынии необходимо осваивать деньги из фондов ЕС в полном объеме и эффективно бороться с коррупцией.

Украинский кризис и отношения с Россией

Украинский кризис напрямую негативно отразился на энергетической сфере рассматриваемых стран – наиболее важной для них в контексте взаимоотношений с Россией, и косвенно – в болгарской сельскохозяйственной отрасли. Энергетическая тема является для Болгарии очень чувствительной. В советские времена страна была энергетическим узлом в Юго-Восточной Европе, экспортируя атомную электроэнергию. В 2006 г. Болгария была вынуждена по требованию Евросоюза вывести из эксплуатации 4 из 6 реакторов АЭС «Козлодуй», в результате чего производство электроэнергии в стране снизилось на 30% (при росте внутреннего потребления), а экспорт ее в соседние государства сократился более чем на 50%.

Повысить эффективность и результативность энергетической отрасли, вернув себе статус энергетического экспортера, болгарское правительство стремилось путем расширения контактов с Россией, на долю газа которой приходится, по различным оценкам экспертов, от 90 до 98% от общего количества потребляемой энергии в стране. Многие для этого сделали бывший президент Болгарии Г. Пырванов (лидер БСП до избрания на президентский пост) и возглавлявший в тот период правительство, являвшийся при этом лидером БСП, С.Станишев. Россия, для которой Болгария в экономическом отношении важна, прежде всего, с точки зрения транспортировки российских углеводородов и осуществления региональных транспортных проектов, также стремилась всячески наладить и расширить контакты с болгарской стороной. Так, в ходе визита С.Станишева в Москву 8 мая 2007 г. и его переговоров с В.В. Путиным было принято решение, чтобы 2008 г. стал «Годом России» в Болгарии, а 2009 г. – «Годом Болгарии» в России. В 2007 г. значительно вырос российский экспорт, составив 4 млрд долл. В 2008 г. в рамках визита в Софию В.В.Путина (в сопровождении Д.А.Медведева) был подписан ряд важных

¹³ Неправительственная организация, занимающаяся исследованием состояния стран в области демократии, политических и гражданских свобод.

¹⁴Bulgaria. [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Freedomhouse». URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/bulgaria> (дата обращения: 17.11.2016).

соглашений в сфере энергетики: о строительстве «Атомстройэкспортом» АЭС «Белене», прокладке 155 км нефтепровода «Бургас-Александруполис» по территории Болгарии и о строительстве и эксплуатации газопровода из России в Европу «Южный поток».¹⁵

Однако уже с 2010 г. Болгария постепенно превращается в арену противостояния между США и Россией в сфере энергетики при активном участии ЕС, стремящегося снизить энергетическую зависимость от России. Так, Болгария в 2012 г. отказалась от строительства АЭС «Белене» российским «Атомстройэкспортом» в пользу возведения седьмого энергоблока АЭС «Козлодуй» американской компанией «Westinghouse». В Плевне прошел марш протеста против решения правительства Болгарии отказаться от «Белене». Организованный властью референдум показал, что подавляющее большинство проголосовавших поддерживает идею развития атомной энергетики в стране и строительство АЭС «Белене». Однако в результате низкой явки (чуть более 20% при необходимом преодолении явочного порога в 60%) итоги голосования были отменены.

В еще более сложной ситуации Болгария оказалась из-за событий на Украине. В этой связи характерна судьба «Южного потока». Несмотря на начавшееся в районе Анапы в декабре 2012 г. строительство газопровода и состоявшуюся 31 октября 2013 г. торжественную церемонию сварки первого стыка его болгарского участка, в июне 2014 г. реализация проекта была приостановлена. Брюссель обвинил «Южный поток» в нарушении европейских правил проведения тендеров на строительство инфраструктурных проектов и в предоставлении привилегированных возможностей российских и болгарским компаниям. В середине августа 2014 г. София объявила о заморозке работ по строительству газопровода «Южный поток» до тех пор, пока он не будет отвечать требованиям Еврокомиссии и не будет приведен в соответствие европейскому законодательству, запрещающему одной и той же компании быть поставщиком ресурса и владеть газораспределительными сетями. Однако 1 декабря 2014 г. президент В. Путин объявил об отказе России от строительства «Южного потока», сославшись на «неконструктивную позицию» Еврокомиссии по этому вопросу.

Представляется, что «Южный поток» имел, главным образом, политическое измерение и экономически был мало обоснован. В основе создания проекта лежало стремление Москвы лишить Украину статуса газотранспортного узла на энергетическом пути из России в страны Европейского Союза. Если бы в основу проекта были положены экономические принципы, то «Южный поток» как средство увеличения поставок газа в Европу не появился бы вообще. ЕС на данный момент не испытывает потребности в больших объемах газа и по прогнозам не будет испытывать еще в течение следующих 10 лет. При неполной загрузке «Северного потока» достичь коммерческой выгоды от других способов повышения объема поставок российского газа в Европу было бы гораздо проще и целесообразнее. Поэтому и закрытие проекта также политически обусловлено, только другой стороной. Брюссель, который не имел ничего против проекта до Украинского кризиса, после него захотел оставить Украину, переживающую трудный период становления новой государственности, в цепочке газотранспортного пути, и сумел найти формальный повод «заморозить» невыгодный в геополитическом плане для него проект.

¹⁵ «Южный поток» - глобальный проект «Газпрома» по строительству газопровода мощностью 63 млрд куб. м через акваторию Черного моря в страны Южной и Центральной Европы, минуя Украину. Болгарский участок газопровода, протяженностью 541 км, является первым сухопутным участком по ходу газа, самым технологически сложным и капиталоемким. Его основная трасса должна пройти от побережья Черного моря до границы с Сербией.

Однако, несмотря на политическое измерение «Южного потока» и при всех минусах его экономического обоснования, реализация проекта стала бы для Болгарии несомненным плюсом. Он позволил бы расширить ей инвестиционный поток, создать новые рабочие места, получать ежегодную финансовую выгоду от транзитных платежей, налогов и сборов, а также усилить приток населения в самый слаборазвитый регион – северо-западную часть страны. Кроме того, Болгария могла бы получить самую низкую цену на газ в ЕС. Учитывая то, что энергетическая тема в социальном значении в последние годы является очень острой,¹⁶ отказываться от развития энергетического диалога с Россией по поводу «Южного потока» болгарским руководством было, по меньшей мере, недальновидно.

Дело в том, что Украина однозначно воспринимается российской стороной в качестве ненадежной страны-транзитера. После того, как «Южный поток» был закрыт, Россия продолжила поиски другого поставщика своих энергоресурсов в ЕС, и вскоре было объявлено, что «Газпром» переориентирует черноморский участок газопровода «Южного потока» в Турцию. В новых условиях намерения российской стороны построить «Турецкий поток» попытки Болгарии создать, привлекая средства ЕС, газовый хаб на своей территории (около г. Варна), и тем самым вернуть упущенные возможности, мало реалистичны.

В мае 2016 г., в преддверии первой за два года двусторонней встречи министров иностранных дел России и Болгарии, Б.Борисов поручил главе МИД Даниелу Митову нормализовать отношения между Софией и Москвой, в первую очередь, в плане энергетики. Однако концепция единого энергетического рынка ЕС, которой придерживается в последние годы Болгарии, принципиально расходится с российской трактовкой энергетической безопасности. И в этих условиях «размораживание» «Южного потока» с участием Болгарии в ближайшие годы маловероятно.

В российско-румынских энергетических отношениях Украинский кризис не имел столь драматичных последствий. Еще с 2006 г. в румынской энергетической политике основным трендом стала диверсификация поставок энергии. На тот момент 100% румынского импорта газа и 85% импорта нефти приходилось на Россию.¹⁷ Однако румынская сторона в ходе приватизации, являвшейся необходимым условием вступления в ЕС, начала сворачивать проекты использования энергетического комплекса в сотрудничестве с российскими поставщиками энергоресурсов. Большинство нефтяных, газораспределительных и энергетических компаний были переданы европейским фирмам. В результате зависимость Румынии от российского газа к 2013 г. снизилась, по разным оценкам, от 20% до 42% от общего потребления газа в стране.¹⁸ Страна также участвовала в конкурентном «Южному потоку» проекте строительства газопровода из Азербайджана «Nabuco» и лоббировала его продвижение в отношениях с Турцией и Казахстаном.¹⁹

Однако экономика Румынии все же испытала реальные отрицательные последствия от введенных Брюсселем осенью 2014 г. санкций против российских компаний нефтегазовой отрасли. В результате их введения «Газпром» снизил

¹⁶ Именно счета за электроэнергию, которые в некоторых случаях во много раз превышали ежемесячный доход домохозяйств, привели в феврале 2013 г. к выходу людей на улицы и превращение протестного движения в реальный фактор политики.

¹⁷ Российский статистический ежегодник 2005. С.704.

¹⁸ Chevron отказывается от разведки и добычи сланцевого газа в Румынии. [Электронный ресурс] // URL: http://www.oilexp.ru/news/mir_rinok/chevron-otkazyvaetsya-ot-razvedki-i-dobychi-slancevogo-gaza-v-rumynii/89723/ (дата обращения: 17.11.2016).

¹⁹ Romania Country Report. 2007 Feb.; 2009. Jan.

поставки газа ряду стран, обеспечивавших его реверс на Украину. В их числе оказалась и Румыния: ее компания «Transgaz», осуществляющая транзит газа на юг Европы, подверглась ограничению поставок без объяснения причин. Но наиболее ощутимыми для экономики Румынии стало косвенное влияние европейских санкций. В связи с этим показательна история с российской НК «Лукойл». Принадлежащая ей компания «Lukoil Obergas» заключила соглашение о концессии с Национальным агентством минеральных ресурсов Румынии, которое дало компании право на эксплуатацию месторождений нефти «Рапсодия» и «Триидент» на черноморском плато в партнерстве с американской фирмой «Vanco International». Осуществленная компанией «Лукойл» реконструкция приобретенного в собственность нефтеперерабатывающего завода «Petrotel» обеспечила производство топлива по европейским стандартам для Румынии и других стран Европы.

Однако в условиях санкционной политики компания «Лукойл» столкнулась с трудностями осуществления реструктуризации, необходимой в условиях падения цен на нефть. Ей были предъявлены обвинения в финансовых нарушениях, которые могли привести к закрытию предприятия, что противоречило интересам Румынии, заинтересованной в присутствии компании, эффективно функционирующей в течение долгих лет на ее энергетическом рынке. Поэтому только вмешательство румынского правительства приостановило этот процесс. Однако в последнее время в Румынии продолжает усиливаться давление и на других российских инвесторов, что мешает их продвижению на румынский рынок в атомной энергетике и нефтехимическом производстве.

Что касается последствий от российских ответных санкций, то Болгария и Румыния являются одними из немногих стран ЕС, которые напрямую были затронуты ими, как и санкциями Брюсселя, незначительно. Это связано с тем, что структура их экспорта в Россию не включает высокотехнологичного оборудования, запрещенного к вывозу в нашу страну, с одной стороны, и минимальным объемом поставок сельскохозяйственной продукции в Россию (около 2%), с другой. Однако косвенное влияние российского эмбарго оказалось весьма ощутимым. Наиболее существенно, оно повлияло на болгарскую экономику, прежде всего, на ее сельскохозяйственный сектор.

В условиях ответных мер Москвы производители из других стран ЕС стали экспортировать свою продукцию в Болгарию по заниженным ценам. Болгарский рынок заполнился сыром и другими молочными продуктами в основном из Польши, Голландии и Чехии. Некоторые из них продаются в Болгарии даже по ценам ниже себестоимости. Аналогичная ситуация сложилась на рынке плодоовощной продукции. Болгария в последние годы стала ее импортером, причем доля импорта в потреблении доходила, по оценкам экономистов, в отдельные годы до 90%. Основным поставщиком этой продукции на болгарский рынок была Турция. Хлынувший из стран ЕС поток дешевых овощей, и особенно фруктов, ухудшил положение болгарского производителя. Прилавки болгарских магазинов и рынков оказались насыщены польскими яблоками, испанскими грушами, и даже импортируемыми из ЕС болгарским перцем и помидорами.

Производители мяса и мясной продукции также сильно пострадали от субсидированного импорта из стран ЕС. Поэтому в результате косвенного влияния российских контрсанкций перспективными в Болгарии остались только четыре сельскохозяйственные отрасли: субсидируемое Евросоюзом зерновое и масличное производство, выращивание эфиромасличных культур и, в усеченных объемах, выращивание табака. Для Румынии же косвенный ущерб от российских санкций стал минимальным. Страна потеряла выход аграрного сектора, который обеспечивал небольшой прирост ВВП, на рынок России.

В руководстве Болгарии в отношении Украинского кризиса и введения санкций ЕС существуют расхождения между позициями правительства и президента. С самого начала введения санкций представители болгарских правительств не скрывали, что хотели бы сохранить традиционно тесные связи с Москвой, и стремились поддержать доброжелательный и конструктивный диалог с Российской Федерацией, особенно в энергетической сфере, связанной с реализацией «Южного потока». При этом наиболее дружелюбная риторика отличала представителей партии БСП. Однако их заявления не имели реальных последствий, так как именно в период их нахождения у власти, в результате давления ЕС и США, Болгария отказалась от реализации выгодных для страны проектов нефтепровода «Бургас-Александруполис» и газопровода «Южный поток». Нынешний премьер-министр Б. Борисов, лидер партии ГЕРБ, более жесток в оценках роли России в событиях на Украине и в вопросе о санкциях. Он не раз заявлял, что «европейская и болгарская позиции — это одно и то же».

При этом позиция президента Болгарии Росена Плевнелиева на протяжении всей «санкционной войны» отличалась еще большей жесткостью. В конце апреля 2014 г. он охарактеризовал ее однозначно: «Из-за кризиса в Украине Болгария опасается за свою безопасность. Но нам бы угрожала еще большая опасность, если бы мы не присоединились в 2004 г. к НАТО и в 2007 г. к ЕС. Я могу выразить свою признательность всем, благодаря кому этот цивилизационный выбор стал основой нашей безопасности, поскольку у меня уже не осталось никаких иллюзий относительно сегодняшней России».²⁰ По его словам, сначала в Крыму, потом в Юго-Восточной Украине Кремль намеренно применял стратегию дестабилизации региона.

Под непосредственным руководством президента министерство обороны выпустило в 2014 г. программный документ «Визия 2020: Болгария в НАТО и европейской обороне», в котором выражалась внешнеполитическая позиция государства к саммиту НАТО в Уэльсе. Россия определялась в нем как основная угроза национальной безопасности Болгарии. Однако в результате большого общественного возмущения, вызванного основными положениями этого документа, он был отозван и переработан.

Согласно социологическому исследованию, проведенному в апреле 2014 г. агентством «Gallup International», 49% опрошенных жителей Болгарии не поддерживали введение санкций против России, и лишь 21% их поддержал. Несмотря на высказывания президента, лишь 4% болгарских респондентов считали, что реальная угроза национальной безопасности исходит из России.²¹ При этом 43% не приняли ни одну сторону в Украинском кризисе, а 55% не высказали интереса к вопросу о том, чем закончится противостояние России и Запада на Украине. Результаты данного исследования демонстрируют сохраняющийся позитивный настрой болгарского населения в отношении России, несмотря на официальную позицию ЕС. Кроме того, граждан Болгарии сравнительно мало волнуют политические процессы на мировой арене. Главным для них остается вопрос экономического благополучия собственной страны.

Несмотря на то, что санкции ЕС отрицательно сказались на экономике Болгарии, официальная позиция болгарского государства в отношении этих санкций за последние два года не изменилась. По утверждению министра иностранных дел

²⁰ Болгария меж двух огней. [Электронный ресурс] // URL: <http://zn.ua/project/sanctions/bulgaria> (дата обращения: 17.11.2016).

²¹ Gallup: 49% болгар не поддерживает введение санкций против России. [Электронный ресурс] // BlackSeaNews. 12.04.2014. URL: <http://www.blackseanews.net/read/78980/> (дата обращения: 17.11.2016).

Д. Митова, «санкции являются единственным инструментом, который есть у Европы для сдерживания агрессии».²² В то же время две парламентские партии – БСП и «Атака» – в заявлениях своих лидеров М. Микова и В. Сидерова выразили свое несогласие с официальной позицией болгарского руководства и выступили за отмену санкций. Бывший министр иностранных дел, депутат от БСП К. Вигенин, отметил, что санкции против России не дали результата, так как конфликт на Украине углубился, а экономические потери понесли все.

Румынские власти введение санкций в отношении России безоговорочно поддержали, а действия России в событиях на Украине были расценены ими как агрессивные. В октябре 2014 г. бывший тогда премьером В. Понта в одном из интервью подчеркнул, что экономические санкции важны, чтобы продемонстрировать В. Путину и Российской Федерации, что нельзя избежать наказания за все, что делаешь. Избранный в ноябре 2014 г. президент Румынии К. Йоханнис заявил, что общая политика стран-членов ЕС – это одна из основ союза и применение экономических инструментов в этой политике – реальность международных отношений.

У Румынии давно существуют «особые отношения» с Молдавией. В период своего президентства Т.Бэсеску неоднократно делал заявления о том, что Республика Молдова является исторической частью Румынии, и два государства рано или поздно должны воссоединиться. Этот тезис до сих пор присутствует в современном румынском дискурсе. Однако речь теперь идет скорее о символическом воссоединении в рамках ЕС, в связи с чем, приоритетом Бухареста является усилившаяся в контексте Украинского кризиса поддержка постепенной интеграции Молдавии в ЕС. Однако политика предоставления румынских паспортов гражданам соседней республики продолжается. В настоящее время, по разным оценкам, вследствие ее проведения ежегодно до 100 тыс. граждан Республики Молдова получают румынские паспорта.

Региональная политика Румынии включает развитие отношений не только с Молдавией, но и с Украиной и другими странами, претендующими на развитие тесных связей с Европейским Союзом. Так, Румыния в последние два года подписала с Украиной договоры о пограничном сотрудничестве, сотрудничестве в области военных перевозок, упрощении визового режима, об улучшении безопасности в Черноморском регионе и др.

Таким образом, прямые последствия от политики санкций затронули Болгарию и Румынию минимально негативно. Гораздо более разрушительными стали ее косвенные последствия. Причем наиболее серьезно они сказались на экономике Болгарии, которая лишилась больших потенциальных выгод как в связи с закрытием «Южного потока», так и от субсидированного импорта ЕС, лишившего возможности болгарских производителей сельскохозяйственной продукции не только нарастить, но и сохранить свое производство. В реакции на действия России в Украине официальные власти БР поддержали позицию Брюсселя, и в частности, санкции. При этом пророссийский характер общественных настроений в болгарском обществе сохранился.

Политическое и социальное развитие Болгарии и Румынии в условиях европейской интеграции

Одним из последствий мирового финансово-экономического кризиса для БР стала дестабилизация их политических систем. За последние 4 года в Болгарии сменилось 5 правительств, в Румынии – 4. Массовые протесты с 2012 г. стали

²² www.newsbg.ru, 2015, 5 фев

постоянной составляющей общественно-политической жизни этих стран, оказывающей давление на власть, нередко приводящей к отставке представителей высших властных органов.

В период кризиса, сопровождавшегося инфляцией и ростом безработицы, правительства рассматриваемых стран, выполняя обязательства перед международными кредиторами, были вынуждены перейти к политике «затягивания поясов» и сокращения социальных расходов. Так, в Румынии эта политика, по мнению экспертов, стала самой жесткой в ЕС. Замороженные с начала кризиса зарплаты были сокращены на 30%, а социальные выплаты, в том числе и пенсии, — на 15%. Пенсионный возраст был увеличен до 65 лет. Число государственных служащих сокращено на 200 тыс. человек. В Болгарии и Румынии, где жизненный уровень составляет треть от среднеевропейского, сокращение социальных расходов госбюджета привело к еще большему ухудшению условий жизни населения. В Болгарии одним из последствий стало возросшее число самоубийств: только с января по апрель 2013 г. в стране было официально зарегистрировано 200 случаев суицида, пять из которых совершились публично.

Снижение жизненного уровня, в свою очередь, стало катализатором массовых протестов, которые достигли в рассматриваемых странах небывалого масштаба. В самом начале требования восставших имели исключительно экономический характер: повышение зарплат и пенсионных выплат, создание новых рабочих мест и проведение мер, способствующих увеличению доходов населения. Однако очень скоро они приобрели политическую окраску: прозвучали призывы к национальной забастовке и коренной смене политической модели. Протестующие выдвинули требования гражданского контроля над институтами управления, изменения выборной системы и избирательного закона (в Болгарии), реформ законодательной и исполнительной властей (в Румынии), в обеих странах — введения судебной и уголовной ответственности депутатов и министров.

Поддержка демократических институтов в «молодых» членах ЕС всегда была очень низкой. Так, согласно социологическим опросам, в Румынии в 2000 г. доверие к партиям испытывали 18,5% респондентов, а к парламенту — 25,8%. В 2003 г. эти показатели снизились до 9% и 14% соответственно,²³ а в феврале 2012 г. доверие к румынскому правительству высказали не более 8% респондентов.²⁴ В период кризиса, когда протесты переросли в радикальные выступления против коррупции во властных органах, а попыткам различных политических сил возглавить протестное движение был дан отпор, стало очевидно, что народные выступления имеют здесь ярко выраженный гражданский характер и направлены против политической системы в целом, против всех политических партий и коалиций.

Дело в том, что повестка дня правительств и оппозиции в кризисный период не имела принципиальной разницы. Создавалось впечатление, что никто из наделенных властью или претендующих на нее не знает как выйти из создавшейся ситуации. Такие вопросы как приоритеты страны в ЕС или инструменты борьбы с кризисом и народными выступлениями не рассматривались вообще. Образовался своеобразный идеологический вакуум. В июле 2013 г. министр внутренних дел Болгарии Цветлин Йовчев открыто признавался, что власти страны пока не имеют никаких планов по снижению растущей протестной активности среди населения.

В итоге доверие к выборам, как институту, способному что-либо изменить, еще более снизилось. Это выразилось, прежде всего, в падении избирательной

²³Бухарин Н. Политические преобразования в странах Центрально-Восточной Европы / Россия и Центрально-Восточная Европа. Трансформации в конце XX — начале XXI века: В 2 т. — М.: Наука, 2005. — Преобразования. Т. I. — С. 113.

²⁴România liberă. 19.02.2012.

активности населения. В декабре 2012 г. в Румынии на парламентские выборы пришло рекордно низкое число избирателей – чуть более 41%. В 2014 г. на выборах президента рекорд был побит: число избирателей составило менее 37%. В Болгарии на парламентских выборах в 2013 г. и 2014 г. явка избирателей не превысила 50%, став самой низкой за всю историю посткоммунистического периода.

Строительство демократического правового государства и гражданского общества в Болгарии и Румынии, несмотря на членство в ЕС, все еще находится в стадии становления. Так, в Румынии существуют большие институциональные проблемы. В абсолютно унитарном государстве полномочия Сената по факту дублируют полномочия нижней Палаты депутатов. Референдум, проведенный 22 ноября 2009 г., показал, что более 80% голосовавших румын высказались в поддержку идеи перехода от двух- к однопалатному парламенту. Однако никакие изменения за этим не последовали. Более того, число депутатов парламента, и без того неоправданно высокое, в кризисный период (с 2008 по 2012 гг.) выросло в Сенате с 137 до 176, а в Палате депутатов – с 334 до 412 человек. Румыния также нуждается в снижении уровня бюрократизации управления, в децентрализации с приданием большего политического веса регионам, для участия в региональных программах ЕС, а также в реформировании муниципального управления, которое сейчас находится в руках дублирующих друг друга назначаемых префектов и избираемых местных органов власти.

На всех уровнях государства и общества рассматриваемых стран отмечаются, как уже было сказано выше, серьезные проблемы с коррупцией, а также клиентелизмом и кумовством. Электораты отдают предпочтение «харизматической личности». И, несмотря на большое число политических партий, движений и коалиций, идеологическое разнообразие в партийно-политических системах отсутствует. Все их элементы имеют популистский и, за небольшим исключением, проевропейский характер.²⁵ Они также являются активными сторонниками углубления и расширения европейской интеграции. Так, теперь уже бывший президент Румынии Траян Бэсеску в самом тяжелом кризисном 2012 г. утверждал, что «у Европы нет шанса выжить, если процесс интеграции не ускорится. Нам нужна экономическая, фискальная и политическая интеграция».

На политической арене Болгарии на настоящий момент наиболее крупными политическими партиями являются – ГЕРБ («Граждане за европейское развитие Болгарии») и БСП («Болгарская социалистическая партия»). С 2005 г. они определяют политическую жизнь страны, формируя то однопартийные, то коалиционные правительства. В сложный период адаптации к европейским правилам и нормам у руля власти находилось коалиционное правительство во главе с лидером БСП С. Станишевым (2005-2009 гг.). В период кризиса за государственное развитие отвечало однопартийное правительство ГЕРБ во главе с лидером партии Б. Борисовым (2009-2013 гг.).

По результатам последних внеочередных парламентских выборов, прошедших 5 октября 2014 г., помимо ГЕРБ и БСП в болгарский парламент вошли еще 6 – рекордное количество – малых политических партий и коалиций: «Реформаторский блок» (РБ), «Патриотический фронт» (ПФ), «Альтернатива за

²⁵ Единственным исключением из партийного спектра как Болгарии, так и Румынии, все партии которого имеют в качестве основного направления государственного развития исключительно евроинтеграционное, является болгарская партия «Атака». «Атака» - это партия националистического толка, последовательно выступающая за развитие отношений с Россией и выход Болгарии из НАТО и Европейского Союза, а также за придание православной религии государственного статуса, восстановление смертной казни за тяжкие преступления и борьбу с этническими турками, проживающими на территории Болгарии.

болгарское возрождение» (АБВ), «Движение за права и свободы» (ДПС), «Болгария без цензуры» (ББЦ) и «Атака». Ни одна из партий не смогла набрать подавляющего большинства голосов и даже приблизиться к этому. Более того, голосование за небольшие партии раздробило итоги голосования, сильно осложнило формирование правительства. С большим трудом ГЕРБ, которая набрала наибольшее количество голосов (32,7%), сформировала правоцентристскую коалицию с РБ, ПФ и АБВ. Правительство опять возглавил Б.Борисов.

Действующий премьер-министр Болгарии является убежденным и последовательным сторонником углубления европейской интеграции. В июне 2016 г., сразу же после объявления результатов референдума в Великобритании, по которому большинство ее населения выступило за выход страны из ЕС, Б.Борисов сказал, что «если так все пойдет и дальше в Евросоюзе останутся только Греция, Румыния и мы».²⁶

Однако перед правительством Болгарии продолжают стоять сложные задачи, которые страна так и не смогла полностью решить за 9 лет членства в ЕС. Б. Борисов представил парламентариям «Программную декларацию Проевропейского реформаторского правительства», предусматривающую незамедлительные реформы в целях усиления экономического роста и инвестиций. Однако для этого необходимо, прежде всего, стабильное и эффективное правительство. Поэтому главной задачей Б. Борисова является удержание парламентского большинства, так как в противном случае очередные внеочередные парламентские выборы усилят политический кризис и радикализируют общественную обстановку. Однако в ситуации затяжного политического кризиса и неэффективных социальных и экономических мер правительства, скованного обязательствами перед международными кредиторами и последствиями мирового финансово-экономического кризиса, сделать это чрезвычайно сложно. Правительственную коалицию в мае 2016 г. уже покинула АБВ, но Б. Борисов пока продолжает пользоваться поддержкой парламентского большинства, насчитывающего 126 мандатов (из общих 240).

С 2012 г., когда состоялись последние выборы в парламент, у руля власти в Румынии находится Социально-Либеральный союз. Он получил 58,6% голосов избирателей и смог сформировать однопартийное правительство во главе с лидером СЛС В.Понты. Политическая жизнь Румынии до недавнего времени характеризовалась конфликтом между президентом страны Т. Бэсеску и В.Понтой. Острую фазу борьбы удалось преодолеть только через прямое вмешательство ЕС, который пригрозил отменой очередных выплат по программам фондов ЕС. Однако ситуация окончательно стабилизировалась лишь после того, когда в 2014 г. в результате седьмых президентских выборов к власти пришел новый президент Клаус Йоханнис, а В. Понта, также участвующий в президентской гонке, через год (осенью 2015 г.) сложил с себя полномочия премьера. Новым председателем правительства стал Дачиан Чолош.

Предвыборная программа К. Йоханниса включает дальнейшую евроинтеграцию Румынии путем проведения реформ, направленных на децентрализацию экономики, развитие региональных экономических центров, модернизацию здравоохранения и социальных институтов, а также борьбу с коррупцией. Д. Чолош, с 2010 по 2014 гг. являвшийся европейским комиссаром по

²⁶ Бойко Борисов: в ЕС останутся Греция, Румыния и Болгария. [Электронный ресурс] // Российская газета. 25.06.2016. URL: <https://rg.ru/2016/06/25/bojko-borisov-v-es-ostanutsia-greciia-rumyniia-i-bolgariia.html> (дата обращения: 17.11.2016).

сельскому хозяйству, создав, по сути, технократическое правительство, своей целью также ставит углубление интеграции Румынии в едином европейском пространстве.

Дело в том, что рассматриваемые страны до сих пор не являются полноправными участниками Шенгенского соглашения. Решение о принятии рассматриваемых стран в Шенген, которое автоматически должно было вступить в силу 1 января 2015 г., неоднократно откладывалось. Для положительного решения этого вопроса необходим консенсус всех стран-членов ЕС. Однако, несмотря на одобрение этого шага со стороны ЕК, постоянными противниками вступления Болгарии и Румынии в Шенген являются Германия, Дания и Швеция. В мае 2016 г. К.Йоханнис на праздновании дня Европы заявил, что «присоединение Румынии укрепит безопасность Шенгенского пространства и направит ключевой политический сигнал в поддержку принципа свободного передвижения людей». ²⁷ Однако следующее рассмотрение вопроса о полноправном членстве рассматриваемых стран в едином трансграничном пространстве ЕС состоится не раньше января 2017 г.

Болгария и Румыния также не входят в единый европейский Валютный союз. Рассматриваемые страны в данном вопросе заняли позицию временного отказа от переговорного процесса, решив дождаться полного преодоления последствий кризиса в зоне евро. Однако они поддерживали совместные действия ЕС по решению финансовых проблем, запуск Европейского стабилизационного механизма, и в марте 2012 г. подписали т.н. Бюджетный пакт ЕС, заявив, что готовы участвовать в договоре в полном формате только после вступления в еврозону.

При этом избирательная активность населения в отношении европейских институтов остается практически неизменной: явка на выборах в ЕП как была до, так и после кризиса остается очень низкой (см. Таблицу №5).

Таблица №5
Явка избирателей на выборы в ЕП

год \ страна	2007	2009	2014
Болгария	28,6%	37,49%	36,15%
Румыния	29,46%	27,67%	32,29%

Источник: Eurostat

Неизменность низкой явки в БР на выборах в ЕП объясняется не столько сложностью и непонятностью Евросоюза в глазах обывателя и чрезмерными расхождениями между решениями Евросоюза и «идеальными представлениями» граждан на национальном уровне, сколько плохо развитой демократической культурой и патерналистским общественным мышлением. В 2014 г. большинство болгарских избирателей (54%) утверждало, что выборы ничего не изменят.²⁸ А директор института «Открытое общество» Г. Стойчев отмечал, что в Болгарии обычно обсуждаются вопросы о том, как применяется европейская политика и как Союз воздействует на Болгарию, но значительно меньше обсуждается ее участие в формировании европейской политики.

На интеграционном пути рассматриваемых стран в ЕС всегда преобладали и продолжают оставаться основными экономические критерии. От вступления в Европейский Союз большинство граждан ждало улучшения жизни, организацию ее

²⁷ Румыния заявила о курсе страны на присоединение к Шенгену и зоне евро. [Электронный ресурс] // URL: <http://politrussia.com/news/rumyniya-zayavila-o-624/> (дата обращения: 17.11.2016).

²⁸ В парламенте Болгарии ожидается

по высоким европейским социальным и экономическим стандартам. Однако этого не произошло. Так, в 2009 г. 76% болгар не почувствовали изменений к лучшему в своей жизни. Более того, в результате мирового финансово-экономического кризиса, степень тяжести жизни населения возросла. В 2010 г. в Румынии 23% населения были признаны живущими на грани бедности, в Болгарии такими были признаны 25%.²⁹

В 2012 г. Болгария и Румыния занимали, соответственно, последнее и предпоследнее места по фактическому индивидуальному потреблению на душу населения, которое на 49% в Болгарии и 48% в Румынии было меньше среднеевропейского уровня. На сегодняшний день Болгария и Румыния продолжают оставаться странами с самой низкой продолжительностью жизни в ЕС (на 10 лет ниже средней в ЕС), самой высокой смертностью, самой высокой заболеваемостью. В июне 2016 г. болгарское издание «Труд» привело данные последнего опроса КТ «Подкрепа», по которому уже 36% болгар считают, что они живут в нищете и лишениях.³⁰

По мнению большинства населения рассматриваемых стран, главный, если не единственный, «бонус», который получили обе страны от 9-летнего членства в ЕС, заключается в возможности свободно путешествовать, учиться и работать за границей. Однако мировой кризис уменьшил потребность ЕС в рабочей силе, тем самым лишив многих болгар и румын и этого «бонуса». Миграция из этих стран сейчас гораздо меньше, чем до кризиса. Более того, многие граждане были вынуждены вернуться домой. Так, в Румынию из более, чем 2 млн мигрантов, на родину к середине 2009 г. вернулись около одной трети (700 тыс. человек).³¹

Разочарование в итогах европейской интеграции привело к резкому снижению поддержки членства в ЕС в рассматриваемых странах. Согласно соцопросам, к 2014 г. в Болгарии не более 40% респондентов считали вхождение в Европейский Союз правильным решением. В 2006 г. этот показатель составлял более 80%. В итоге европейская идея, которая консолидировала общество и служила «драйвером» демократических преобразований на протяжении всего посткоммунистического периода, утратила свою роль и значение.

Таким образом, ухудшение условий жизни населения вследствие мирового финансово-экономического кризиса привело к массовым протестам населения, дестабилизировавшим политические системы рассматриваемых стран. Однако кризис не оказал влияния на программные установки основных политических сил Болгарии и Румынии, которые практически в полном составе продолжают оставаться активными сторонниками участия в европейской интеграции. Более того, единственная евроскептическая болгарская партия «Атака» утратила свою популярность и превратилась в маргинальную партию националистического толка.³² Однако кризис усилил ощущение безнадежности и неверия населения

²⁹ МВФ и ЕС согласились выделить кредит Румынии пять миллиардов евро. [Электронный ресурс] // URL: <http://dokumentika.org/lt/ekonominis-ginklas/mvf-i-es-soglasilis-videlit-kredit-ruminii-pyat-milliardov-euro> (дата обращения: 17.11.2016); МВФ возобновит антикризисную помощь Румынии. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический портал «Lenta.ru». URL: <http://lenta.ru/news/2010/01/27/romania/> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁰ Более трети граждан Болгарии живут в лишениях и нищете. [Электронный ресурс] // URL: <http://bourgas.ru/bole-treti-grazhdan-bolgarii-zhivut-v-lisheniyax-i-nishhete> (дата обращения: 17.11.2016).

³¹ ANALYSIS-Crisis stems flow of migrant cash to needy E.Europe. [Электронный ресурс] // URL: www.forbes.com (дата обращения: 16.07.2016).

³² В 2006 г. ее лидер, Волен Сидеров, являлся реальным претендентом на президентский пост, однако во втором туре проиграл Георгию Пырванову. В 2007 г. рост популярности «Атаки» достиг исторической вершины: на выборах в Европейский парламент (ЕП) «Атака» набрала 14,2% голосов. Однако в 2014 г. на последних выборах в ЕП «Атака» набрала всего лишь 2,96% голосов и не прошла

в возможность каких-либо изменений в жизни с помощью выборов и других демократических процессов и институтов, привел к разочарованию в европейской идее, которая в общественном сознании напрямую связывалась с улучшением жизни.

Миграционный кризис

Румыния в силу своего географического положения и экономического развития, не является ни транзитным, ни конечным пунктом миграционного потока. Поэтому случаи проникновения мигрантов на территорию румынского государства единичны и не оказывают заметного воздействия на внутривнутриполитическую ситуацию, не угрожают безопасности страны.

Болгария – напротив, является транзитной страной на пути мигрантов из Турции в страны Западной Европы. Согласно данным ЕК, в 2013 г. в Болгарии было официально зарегистрировано 4 000 случаев незаконного пересечения границы. В 2014 г. было зафиксировано уже 11 000 случаев нелегальных пересечений болгарской границы. К середине 2015 г. количество случаев достигло 9 400.

Однако, по мнению экспертов, официальные данные занижены в несколько раз, так как большинство мигрантов в Болгарии не регистрируются официально, нередко укрываются в лесах и, при первой возможности, спешат быстрее покинуть страну. Именно поэтому, в сентябре 2015 г. лагеря беженцев в Болгарии были заполнены на 27% при том, что за месяц до этого этот показатель был равен 48%, а в августе 2015 г. – 67%. К тому же, по заявлениям официальных лиц, лишь каждый пятый из попадающих и регистрирующихся в Болгарии мигрантов является гражданином Сирии.

Для того, чтобы уменьшить поток нелегальных мигрантов, Болгария к июлю 2014 г. построила забор, который закрыл 33 км из 160 км границы с Турцией. В августе 2015 г. работы по строительству забора на болгарско-турецкой границе возобновились, и до конца 2015 г. планируется полностью ее закрыть. 19 сентября 2015 г. премьер-министр Бойко Борисов сообщил, что Болгария официально закрывает свои границы для нелегальных мигрантов. Было введено усиленное патрулирование границы с использованием тяжелой техники, а пограничники получили указание применять оружие при попытках незаконно перейти болгарскую границу.

При этом Болгария вышла на первое место в ЕС по числу предоставленных статусов беженца и гуманитарных статусов иностранцам, прибывших в страну нелегально. Согласно агентству Eurostat, в 2014 г. 94% всех иностранцев, запросивших в Болгарии статус беженца, его получили. В основном, это жители Ирака, Афганистана и, только в последнюю очередь представители Сирии.

Особенностью Болгарии является также и то, что в стране действуют криминальные группировки, которые по отработанным маршрутам нелегального трафика занимаются транспортировкой людей в Западную Европу. А власть зачастую закрывает на это глаза, из-за высокого уровня коррумпированности чиновников и служителей полиции.

Экономики Болгарии и Румынии находятся в стагнации, переживая последствия мирового финансово-экономического кризиса. В этих странах высокий уровень безработицы и потребность в иностранной рабочей силе на данный момент отсутствует. Более того, работоспособное население в поисках заработка покидают Болгарию и Румынию, не находя возможности трудоустроиться на родине. При

в законодательный орган ЕС, а на последних национальных парламентских выборах - 4,5%, и смогла провести в Народное Собрание Болгарии только 11 депутатов.

экономическом росте и та, и другая страна, видимо, начнут испытывать трудности с нехваткой рабочей силы. Однако сколько-нибудь значительного экономического роста в Болгарии и Румынии в ближайшей перспективе не ожидается.

В Румынии, которая не затронута миграционным потоком, проблемы миграции не являются актуальными и насущными. Они обсуждаются преимущественно в контексте общеевропейских вопросов, которые затрагивают и Румынию. В Болгарии большинство населения негативно относится к мигрантам. В 2013 г. был проведен соцопрос, согласно которому 62,2% граждан Болгарии не желали видеть беженцев в Болгарии, 15% - были согласны их принять, а 22,7% не могли решить. Чуть больше, 65,2% опрошенных считали, что правительство Болгарии не в состоянии справиться с обеспечением беженцев в стране, и только 10,9% верили в то, что болгарские власти это сделать смогут. Больше опросов населения по миграционным проблемам не проводилось. Однако, судя по сообщениям в СМИ и комментариям в интернете, число недовольных мигрантами в Болгарии растет. Более того, из-за негативного отношения населения к беженцам, по данным в СМИ, Болгария является самой непривлекательной транзитной страной для мигрантов: регулярно фиксируются случаи нападения местного населения на беженцев, а также демонстрации и политические акции против них.

Основные причины негативного отношения болгар к беженцам лежат в высоком уровне бедности населения, которое не готово решать ещё и проблемы, связанные с миграцией. Важен и религиозный фактор: прибывающие на территорию Болгарии мигранты в основном мусульмане, а Болгария – православное государство, несколько веков входившее в состав Османской империи и исторически негативно настроенное к представителям ислама. Лозунги митингующих против мигрантов всегда одни и те же: «Болгария – бедная христианская страна, вы нам здесь не нужны!».

В конце сентября 2015 г. Священный Синод Болгарской православной церкви выступил с заявлением, в котором призывал правительство больше не принимать беженцев, хотя к тем, кто уже находится в стране, он призвал относиться с состраданием. «Однако принимать беженцев и дальше – значит, ставить под угрозу христианство в стране и само существование Болгарии как государства», – говорится в заявлении Синода.

Участившиеся в последние два месяца случаи грабежей, насилия и других правонарушений, совершаемых беженцами в отношении местного населения, накаляют общественную обстановку в Болгарии и Румынии, так как неопределенный статус мигрантов и коррупция мешают болгарским и румынским правоохранительным органам реагировать адекватно

Как Румынией, так и Болгарией, миграционные проблемы используются как способ давления на европейские институты. В результате, ЕС увеличил финансирование миграционных программ Болгарии. А румынский премьер-министр Виктор Понта пытался в обмен на размещение беженцев на территории своей страны по квотам ЕС получить полное включение Румынии в Шенген.

К политике Брюсселя в отношении мигрантов правительственные круги и политические партии Болгарии и Румынии в целом относятся лояльно и готовы разместить на своей территории беженцев. Исключение составляет болгарская националистическая партия «Атака» во главе с В.Сидеровым, которая негативно относится практически к любым решениям Брюсселя. Что касается Румынии, оба президента Румынии – бывший Троян Бэсеску и нынешний Клаус Йоханнис, заявили, что Румыния ни в коем случае не должна размещать на своей территории беженцев, так как проблема мигрантов – это не румынская проблема. Тем не менее, в сентябре 2015 г. в Румынии был построен первый лагерь для беженцев.

Подчиняясь в целом линии Брюсселя, и румынские, и болгарские политики скептически высказываются в отношении эффективности мер Евросоюза по борьбе с неконтролируемым потоком миграции, и выступают против директивного способа, который избрал Брюссель, стремясь распределить мигрантов по странам ЕС в соответствии с миграционными квотами.

К числу возможных последствий миграционного кризиса для рассматриваемых стран можно отнести рост числа преступлений против мигрантов и совершаемых мигрантами в отношении местного населения, распространение националистических взглядов в обществе, дестабилизацию внутривнутриполитической жизни. В остальном Румыния и Болгария будут следовать в фарватере общеевропейских решений и тенденций.

Атлантизм и европеизм

Если обратиться к постсоветской истории БР, то на всем ее протяжении эти страны являлись последовательными сторонниками обеспечения безопасности в рамках НАТО. При этом позиция Болгарии носила сдержанно-умеренный и более сбалансированный характер, а позиция Румынии – исключительно проамериканский.

Умеренность позиции Болгарии связана, в первую очередь, с тем, что в вопросе европейской безопасности она стремиться учитывать интересы России, с которой до сих пор тесно связана: С точки зрения Болгарии, Россия является важным звеном евроатлантической системы, интересы которой должны быть учтены. Жёсткость проамериканской позиции Румынии базируется на двух фундаментальных идеях ее внешней политики: 1) европейская безопасность невозможна и нецелесообразна без участия США; 2) одним из главных условий обеспечения европейской безопасности, является укрепление ЕС.

Кризис в евроатлантических отношениях совпал со временем становления Болгарии и Румынии как новых европейских государств. Поддержка действий НАТО в Югославии и Ираке как болгарскими, так и румынскими правительствами, была связана в то время с их стремлением вступить не только в Североатлантический Альянс, но и в ЕС. При этом она осуществлялась вразрез с общественным мнением, которое в большинстве своем поддерживало сербский народ и осуждало самостоятельные действия США на Ближнем Востоке.

Что касается создания собственных вооруженных сил Европейским Союзом, то пример Болгарии и Румынии наглядно демонстрирует, что эта инициатива не является выражением желания всех членов ЕС и даже может стать дополнительным фактором, разделяющим Европу. У Болгарии и Румынии нет не только понимания целесообразности и обусловленности этого процесса, но и финансовых возможностей для того, чтобы быть активным участником военно-политического строительства в ЕС.

Так, в настоящее время, по данным исследования Института современной политики, 60% населения Болгарии считает, что основной угрозой национальной безопасности страны является радикальный ислам. На втором месте с 43% – увеличивающийся поток беженцев из третьих стран. 23% опрошенных считает, что национальной безопасности страны угрожает болгарская мафия.³³

Однако Украинский кризис способствовал изменению отношения к военной составляющей болгарского и румынского государств. Во-первых, это выразилось в том, что по требованию ЕС и США увеличились расходы на военные нужды. Румынское правительство пополнило бюджет министерства обороны на 217,4 млн

³³ www.newsbg.ru, 2014, 24 окт

долларов, что составило 0,2% ВВП.³⁴ Для того, чтобы покрыть военные расходы румынское руководство после консультаций с Еврокомиссией, приняло решение пойти на увеличение бюджетного дефицита.³⁵ В течение 2015 г. болгарские расходы на оборону достигнут около 37 млн евро.³⁶ Во-вторых, началась модернизация военной сферы, которая осуществлялась в обеих странах в соответствии с их обязательствами как членов НАТО. Румынских ВВС она коснулась лишь частично: на смену МиГ-21 советского производства в Румынию должны придти поддержанные Португалией многофункциональные легкие истребители четвертого поколения F-16 производства США. Кроме того, Румыния удовлетворила просьбу Вашингтона увеличить численность морских пехотинцев с 1 тыс. до 1,6 тыс. военнослужащих на авиабазе Михаил Когэлничану возле Констанцы, которая обеспечивает переброску грузов и военных в ходе антитеррористической операции в Афганистане.

В Болгарии планируются ремонтные работы полигона Ново село и авиабазы «Безмер», а также обеспечение работы шести «3D радаров» для охраны воздушного пространства - инфраструктурных объектов НАТО, на модернизацию которых правительство США до конца 2015 г. выделит Болгарии \$15 млн.³⁷

В-третьих, Украинский кризис способствовал активизации двусторонних отношений между США и Болгарией и США и Румынией в вопросе безопасности. В последнее время наблюдаются постоянные визиты представителей Болгарии и Румынии в Вашингтон, и глав силовых ведомств США в Софию и Бухарест. В-четвертых, Украинский кризис повысил значение как Болгарии и Румынии для НАТО и ЕС, так и НАТО для рассматриваемых стран. Они фактически, превратились в «прифронтовые государства».

Еще в 2011 г. Бухарест согласился на размещение системы ПРО на своей территории. В районе заброшенного военного аэродрома Девелесу в октябре 2013 г. было начато строительство ракетной базы США. В 2015 г. генсек НАТО заявил, что в планах Альянса создание командного центра НАТО по управлению кораблями на болгарской территории (возле Варны), что, по его словам, укрепит восточный фланг организации³⁸. В марте по ноябрь 2015 г. в Болгарии проходили совместные тренировки подразделений болгарской армии с войсками Альянса на полигоне Ново село и взаимодействия в регионе Черного моря³⁹. Было проведено около 70 учений для всех видов войск — сухопутных, военно-воздушных и военно-морских. В них было задействованы также военнослужащие из стран НАТО и стран-партнёров Альянса. Наряду с подготовкой на своей территории болгарские военные принимают участие более чем в 20 учениях на территории других странах ЕС.

Самолеты-разведчики АВАКС с авиабазы НАТО в Германии начали совершать ежедневные полеты над югом Румынии, проводя радиолокационную

³⁴ Румыния увеличила военные расходы из-за кризиса на Украине. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.vz.ru/news/2014/4/28/684362.html> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁵ Румыния увеличила дефицит бюджета ради военных. [Электронный ресурс] // Румыния сегодня. 06.05.2014. URL: <http://romania-today.ru/news/economy/2014/06/05/Rumyniya-uvelichila-deficit-byudzheta-radi-voennyh/> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁶ Правительство США выделит болгарской армии \$15 млн. [Электронный ресурс] // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1719620> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁷ Там же.

³⁸ Болгария – передний край НАТО в Украинской конфликте. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.fondsk.ru/news/2015/01/25/bolgaria-perednij-kraj-nato-v-ukrainskom-konflikte-31467.html> (дата обращения: 17.11.2016).

³⁹ Правительство США выделит болгарской...

разведку юга Украины, Молдавии и Крыма. В ближайших планах Румынии добиться от НАТО размещения на своей территории тяжелой военной техники Альянса.⁴⁰

Таким образом, Болгария и Румыния явно не воодушевлены идеей создания собственных вооруженных и оборонительных сил Европейского Союза. Незначительная активизация внимания к вопросам обороны в этих странах стала возможна лишь благодаря Украинскому кризису и исключительно по линии НАТО. Европейский Союз, осуществляя военно-политическое строительство, может столкнуться как с противодействием в этом вопросе Румынии, так и с необходимостью вкладывать большие деньги в реконструкцию военного комплекса рассматриваемых стран. Игнорировать интересы и потребности Болгарии и Румынии в вопросах европейской безопасности ЕС не удастся, так как оба государства составляют стратегически важный геополитический регион.

Экономики Болгарии и Румынии как до мирового финансово-экономического кризиса, так и после него остаются наименее развитыми в ЕС. Однако его последствия оказали большое негативное влияние на них. Но главным «тормозом» экономического развития рассматриваемых стран является комплекс проблем, обусловленный коммунистическим прошлым. Для роста их экономик необходимо, в первую очередь, более активно и результативно бороться с коррупцией.

В социальном измерении наиболее негативным последствием мирового финансово-экономического кризиса стало ухудшение условий жизни населения БР. Оно привело к активизации массовых протестов, дестабилизировавших политические системы рассматриваемых стран. Кроме того, кризис усилил ощущение безнадежности и неверие населения в возможность осуществления каких-либо изменений в жизни с помощью демократических процессов и институтов и привел к разочарованию в европейской идее.

В Болгарии, которая в большей степени, чем Румыния, исторически, культурно и экономически связана с Россией, большая часть общества осталась на пророссийских позициях, при этом евроскептические настроения в стране усилились. Общественность Румынии, на протяжении всего посткоммунистического периода в большинстве своем стоящая на антироссийских позициях, укрепилась в правильности избранного страной европейского пути и восприятия России как агрессора. Однако и болгарские, и румынские власти в контексте Украинского кризиса зарекомендовали себя как убежденные сторонники углубления и расширения европейской интеграции. Кроме того, для Румынии Украинский кризис стал возможностью усилить свои позиции в ЕС в качестве региональной державы.

Проблемы, которые преследуют в последнее время ЕС, и те последствия, которые они оказывают на экономику, политику и социальную сферу, приводят к неутешительному выводу о том, что слабые демократические системы Болгарии и Румынии достаточно легко могут быть подвержены изменениям авторитарного характера. История знает немало примеров, когда к власти в странах с более длинной демократической историей и развитыми институтами демократии приходили «харизматические личности». В социально и экономически слабых, коррумпированных политических системах с неразвитой демократической культурой такая возможность является в современных условиях вполне реальной. Твёрдую уверенность в том, что Болгария и Румыния не свернут с европейского пути, можно будет иметь лишь тогда, когда вызовы, стоящие на данный момент перед ЕС, будут успешно преодолены. Помимо налаживания отношений с Россией в вопросах

⁴⁰ Румыния готова разместить на своей территории тяжелую технику НАТО. [Электронный ресурс] // Независимая газета. 01.04.2015. URL: <http://www.ng.ru/news/498743.html> (дата обращения: 17.11.2016).

экономики и безопасности, Европейскому Союзу, очевидно, требуется скорректировать свою политику в отношении своих наиболее слабых звеньев, в частности, Болгарии и Румынии. Представляется необходимым предоставить им более комфортные условия для экономического и политического развития, а также увеличить консультативную помощь для выхода из создавшегося тупика. Пока же ни двадцать с лишним лет посткоммунистического развития, ни членство в ЕС, не привели БР к социальному и экономическому благополучию.

Глава 8. Западные Балканы

Несмотря на кризисы последних лет и итоги британского референдума о выходе Великобритании из ЕС, интеграция и присоединение республик Западных Балкан¹ к евроатлантическому экономическому, гуманитарному, политическому пространству и пространству безопасности остается для Евросоюза и государств региона принципиальной задачей.² Главный интерес ЕС по отношению к Западным Балканам – стабилизировать послевоенную ситуацию. Для стран региона вступление в ЕС необходимо для улучшения экономической ситуации через доступ к европейским фондам и привлечение инвестиций, а также для решения региональных политических проблем и обеспечения безопасности.

На сегодняшний день весь регион Западных Балкан подключен к интенсивному процессу интеграции в Европейский Союз и НАТО. Хорватия вступила в НАТО в 2008 г. и в ЕС – в 2013 г. Албания (член НАТО с 2008 г.) в 2014 г. стала кандидатом на вступление в ЕС. Черногория имеет официальное приглашение вступить в НАТО в 2016 г. и начала переговоры о присоединении к ЕС в 2011 г. Македония, если бы не вето Греции, могла бы стать членом НАТО ещё в 2008 г. и находится на финальной стадии процесса принятия в ЕС, проводя предписываемые Брюсселем реформы. Сербия начала переговоры о присоединении к ЕС в 2014 г. В 2015 г. в Белграде был разработан и принят Индивидуальный план партнерства с НАТО, не предполагающий вступления в организацию, но выводящий сотрудничество с Альянсом на стратегический уровень (совместные учения, реформа вооруженных сил, участие в многонациональных операциях и т.д.) Косово, с которым Европейский Союз имеет дело как с суверенным государством (несмотря на то, что пять членов ЕС не признают независимость сербского края), подписало в 2014 г. Соглашение о стабилизации и ассоциации.³ Босния и Герцеговина в 2016 г. подала заявку на вступление в ЕС. Ещё раньше (в 2015 г.) боснийские лидеры направили заявку на получение Плана действий по членству в НАТО.

Стоит подчеркнуть, что в то время как власти в регионе единодушно поддерживают евроинтеграцию, общественное мнение в Боснии и Герцеговине, Черногории, Македонии и Сербии по вопросу сближения с НАТО и ЕС расколото.

¹ Термин «Западные Балканы» объединяет Албанию и республики бывшей Югославии за исключением Словении (Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Хорватия, Черногория, частично признанное Косово). Он носит, скорее, политический, нежели географический характер, и был введен европейскими чиновниками и экспертами для обозначения наиболее неблагополучных государств Балканского полуострова, с которыми Европейский Союз с окончанием югославских войн начал выстраивать отношения, главной целью которых стала стабилизация региона посредством его европеизации, постепенной интеграции в ЕС. Для российских политиков и у населения термин Западные Балканы не прижился. Чаще всего термин «Балканы» означает Сербию, Черногорию, Республику Сербскую в Боснии и Македонию, то есть те страны, про которые можно рассуждать в контексте славянского братства, общности культур и истории. Часто сюда относят и Грецию. Именно с этими странами Россия связана наиболее крепкими историческими, культурными, эмоциональными, психологическими и гуманитарными связями.

² EU Leaders: Brexit will have no Effect on Enlargement. [Электронный ресурс] // В92. 05.07.2016. www.b92.net/eng/news/politics.php?yyy=2016&mm=07&dd=05&nav_id=98520 (дата обращения: 23.07.2016).

³ Поскольку Косово не признают пять стран-членов ЕС, было принято решение, что подписывать Соглашение будет представительница ЕС по внешней политике и безопасности Ф. Могерини, а не страны-члены ЕС, как это было в случае с остальными балканскими государствами. Ратифицировал Соглашение Европарламент, а не национальные Парламенты.

Еврооптимисты, несмотря на кризисы, видят в ЕС образец справедливого демократического устройства современного общества, а его посткризисное будущее как «оперу со счастливым концом».⁴ Европессимисты же согласны с известным французским философом Э.Балибаром, утверждающим, что «Европа – мертвый политический проект», где «одни страны доминируют над другими», зачастую имея агонистические интересы.⁵

В теоретических дискуссиях о проблемах Евросоюза балканские ученые считают, что «безответственно утверждать что-либо определенное о его будущем».⁶ При этом стоит отметить, что Сербия привносит в дискуссию о будущем объединенной Европы идею сотрудничества по линии «Париж-Берлин-Москва-Белград», предполагающую реализацию общих пространств ЕС и России или ЕС и ЕврАзЭС.

Можно предположить, что вступление республик региона в ЕС при сохранении их экономического и политического отставания от ведущих европейских держав, а также различий в подходах к некоторым внешнеполитическим вопросам усилило бы тенденцию к становлению модели ассиметричной интеграции ЕС или модели двухскоростной Европы. Находясь в тесных партнерских отношениях с Германией, которая до последнего времени политически и финансово всемерно поддерживала интеграцию Западных Балкан в ЕС, политические элиты региона не испытывают страха перед «германизированной Европой», а наоборот приветствуют ее ведущую роль в Евросоюзе.

Важно отметить, что, несмотря на определенные коррективы, которые кризисы вносят в европейские планы, концепция расширения до настоящего времени остается принципиально неизменной: перспектива членства в ЕС по мере исполнения странами-претендентами требований, предъявляемых Европейским Союзом, гарантирована всем странам Балканского региона. Процесс предполагает трансформацию политической, экономической и социальной систем этих стран по мере проведения соответствующих реформ, различных по содержанию и степени важности для каждой конкретной страны.⁷

Кроме соответствия претендентов предъявляемым ЕС критериям, политика расширения до последнего времени основывается на строгом соблюдении принципа, требующего поддержки присоединения новых членов населением в странах-членах ЕС и в самих странах-кандидатах. При этом утрата веры в будущее европейского проекта становится в последние годы набирающей силу тенденцией в настроениях населения Западных Балкан. Неслучайно, комментируя итоги британского референдума, премьер-министр Сербии А.Вучич заявил, что

⁴CroatiaPresident: Europe, an OperawithHappyEnding. [Электронный ресурс] // EurActive.com. 06.06.2012.URL: <http://www.euractiv.com/section/enlargement/interview/croatia-president-europe-an-opera-with-happy-ending/> (дата обращения: 01.10.2016).

⁵Balibar E. Europe is a Dead Political Project. [Электронный ресурс] // TheGuardian. 25.10.2010. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/may/25/eu-crisis-catastrophic-consequences> (дата обращения: 10.10.2016).

⁶Koljevic B. Radical European Politics or New Colonialism?[Электронный ресурс] // Нова српска политичка мисао. 13.08.2013. URL: <http://www.nspm.rs/nspm-in-english/radical-european-politics-or-new-colonialism.html> (дата обращения: 08.10.201).

⁷EU Enlargement Strategy.Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions.[Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской Комиссии. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf (дата обращения: 20.03.2016).

сербы проголосовали бы так же. Однако в этом же выступлении он подчеркнул, что Сербия продолжит евроинтеграцию.⁸

В свою очередь, в странах ЕС вопрос присоединения новых стран не просто потерял актуальность, но и стал крайне болезненно восприниматься политическими элитами и населением. Усталость от расширения совпала с небывалым до кризиса уровнем евроскептицизма. Отражение такие настроения нашли в моратории на расширение, первоначально озвученном главой Еврокомиссии Ж.-К. Юнкером, а затем закрепленном в Стратегии расширения 2015 года.⁹ В документе заявлено, что «ни одна страна не будет готова присоединиться к ЕС в период действия мандата нынешней Комиссии, который закончится к концу 2019 года».¹⁰

Однако, несмотря на формальный мораторий, ни лидеры ЕС, ни руководство западнобалканских республик не могут себе позволить остановить процесс расширения ЕС на Балканы, так как не видят каких-либо иных путей стабилизации региона. Кроме того украинский кризис и конфронтация России и Запада привели к тому, что политика ЕС, США и НАТО на западнобалканском направлении в последние годы значительно активизировалась. «Когда украинский кризис наглядно показал, что даже самые, казалось бы, сонные окраины Европы могут в любой момент рвануть полноценной войной, на Западе осознали ... последнее белое пятно на карте Европы – Западные Балканы – надо поскорее загнать в плотные ряды западных институтов, пока они не устроили что-нибудь неприятное уже даже не рядом, а внутри европейских границ».¹¹

Меркель не раз высказывала опасения, что Балканы могут превратиться в зону российского влияния, чего Европа не должна допустить.¹² Исходя из этого, лидеры ЕС поставили целью еще сильнее «привязать» все без исключения республики региона к евроатлантической интеграции, не допустить их солидаризации с политикой России и политического сближения с ней. Организация крупномасштабных мероприятий по тематике интеграции Западных Балкан в ЕС, конференции, семинары, визиты высокопоставленных чиновников ЕС и США в регион, заключение ряда значимых соглашений республик с ЕС и НАТО призваны всячески способствовать тому, чтобы руководство всех республик региона поддержало западный курс на сдерживание России.

Конечно, фактор России в развитии концепции расширения ЕС преувеличивать не стоит. Европейские политики понимают, что влияние России в регионе ограничено как географически, так и тем, что привлекательного проекта развития, альтернативного евроатлантическому, у России нет.

Кроме российского фактора, интенсификация деятельности ЕС и НАТО на балканском направлении связана с необходимостью стабилизации региона. Главный региональный вызов европейской безопасности – высокая вероятность резкой

⁸ Serbia would vote like Britain – but we remain on EU path. [Электронный ресурс] // B92. URL: www.b92.net/eng/news/politics.php?yyy=2016&mm=06&dd=24&nav_id=98423 (дата обращения: 23.07.2016).

⁹ EU Enlargement Strategy. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf (дата обращения: 20.03.2016).

¹⁰ Там же. С.2.

¹¹ Саморуков М. Расширение НАТО на Балканах: как ответит Россия. [Электронный ресурс] // URL: <http://carnegie.ru/publications/?fa=62149> (дата обращения: 25.09.2016).

¹² См. например: Выступление Меркель 17.11.2014. [Электронный ресурс] // URL: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2014/2014-11-17-merkel-lowy-institute-sydney_en.html (дата обращения: 25.09.2016).

дестабилизации ситуации, всплеска террористической активности и возникновения вооруженных конфликтов.

Вызовы безопасности: Западные Балканы

Обращаясь к проблеме безопасности в регионе, необходимо отметить сохранение латентной конфликтности, связанной, в первую очередь, с незавершенностью оформления национальной государственности ряда балканских стран. Все без исключения угрозы, заявленные в Европейской стратегии безопасности, имеют прямое отношение к Балканскому региону.¹³ Это угрозы терроризма, распространения оружия массового уничтожения, возникновения региональных конфликтов, роста организованной преступности. Все большую актуальность приобретает миграционная проблема, о которой будет сказано ниже.

Самыми опасными очагами напряженности считаются Босния и Герцеговина (БиГ) и Косово. «Жители БиГ устали от политики конфронтации и войны, от постоянного экономического кризиса и высокого уровня безработицы, от постоянной депрессии от понимания того, что нет никаких идей, как изменить ситуацию», – так охарактеризовал нынешнее положение Боснии и Герцеговины в своей инаугурационной речи 17 ноября 2014 г. сербский представитель в боснийском Президиуме Младен Иванович.¹⁴ Единое государство Боснии и Герцеговины до сих пор фактически не состоялось. Безусловно, фокус европейской политики за последнее десятилетие существенно сместился с недопущения готового в любой момент возобновиться межнационального конфликта на строительство единого дееспособного государства. Однако сохранение этнической раздробленности между государствообразующими народами – сербами, хорватами, боснийскими мусульманами ставит под сомнение возможность достижения этой цели. Деление на энтитеты (Федерацию хорватов и босняков и Республику Сербску) сохраняется. К ещё большей фрагментации государства может привести зарождающееся желание хорватов административно выделиться из Федерации. Из всех групп населения лишь боснийские мусульмане последовательно поддерживают единое государство. Существующие в настоящее время институциональные рамки консервируют искусственно созданную форму существования государства. Деятельность центральных властей часто оказывается практически парализованной из-за невозможности достичь компромиссных решений представителями элит хорватов, босняков и сербов. Назрела необходимость изменения Конституции, то есть пересмотра Дейтонских соглашений, частью которых она является.¹⁵ Категорическое требование конституционных изменений содержится и в решении Европейского суда по правам человека после обращения граждан Боснии, которые считают институт Президентства (всегда представлен сербом, хорватом и босняком), ущемляющим права других национальностей Боснии.

Экономическая отсталость Боснии и Герцеговины и стремительный рост числа граждан, сочувствующих исламскому фундаментализму, могут спровоцировать волну нестабильности и насилия в республике. Дестабилизацию политической ситуации вплоть до вооруженных столкновений может вызвать и попытка Республики Сербской, самой экономически развитой и успешной части Боснии и Герцеговины, выделиться в самостоятельное государство.

¹³A Secure Europe in Better World.EuropeanSecurityStrategy.[Электронный ресурс] // URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367/pdf> (дата обращения: 30.06.2015).

¹⁴*Cerimagić A.* The Untold Story Behind Bosnia's EU Membership Application. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.suedosteuropa.uni-graz.at/biepag/node/200> (дата обращения: 25.09.2016).

¹⁵*Gilbert A., Mujanovic J.* Dayton at Twenty: Towards New Politics in Bosnia-Herzegovina // *Southeast European and Black Sea Studies.* – 2015. – №11.

В такой ситуации евроинтеграция является для всех групп населения объединяющей идеей. Ощутимые финансовые вливания из ЕС и отдельных европейских стран и политика европейских лидеров, направленная на сохранение государства Боснии и Герцеговины – фактически основное, что поддерживает целостность республики¹⁶.

Проблема статуса Косово представляет собой серьезный вызов безопасности как для региона, так и для Европейского Союза. Сохраняется напряженность на севере Косово, населенном преимущественно сербами, нередки случаи насилия. Перспективы экономического развития края также вызывают серьезные опасения. На сегодняшний день Косово представляется нежизнеспособным образованием, о чем свидетельствует массовый отъезд его граждан в страны ЕС (о чем будет сказано в разделе о миграции). На территории края не исключено существование тренировочных лагерей террористов. Так, например, в причастности к терактам в Брюсселе в 2016 г. подозревают троих выходцев из Косово.

С 2011г. наблюдается постепенное продвижение к нормализации официальных отношений между Белградом и Приштиной. 19 апреля 2013 г. было подписано Соглашение о нормализации, позднее одобренное парламентами в Белграде и Приштине.¹⁷ Основные договоренности касаются сербских муниципалитетов, которые образуют подобие автономии, однако подчинены центральным властям Косово. Выборы в сербских муниципалитетах с тех пор проводятся по законодательству Косово, то есть косовские сербы считаются гражданами Косово, а не Сербии. Таким образом, договор зафиксировал уже сложившуюся ситуацию, то есть фактически признал Косово независимым от Сербии государством в его нынешних границах.

Несмотря на постоянный диалог Белграда и Приштины под патронажем Брюсселя и подписание ряда новых договоренностей, исполнения всех пунктов Соглашения до сих пор достичь не удастся. Как в Сербии, так и в Косово значительная часть населения восприняла Соглашение как предательство национальных интересов. Лидеры косовских сербов сразу же после подписания документа вывели на митинг протеста около 10 тысяч человек под лозунгом «Север Косово останется в составе Сербии!». В Сербии, по словам Живодина Йовановича, занимавшего пост министра иностранных дел Сербии в 1998-2000 гг., «согласие на брюссельское Соглашение на условиях, навязанных ЕС, запомнится как исторический шаг, однако, к сожалению, неправильный».¹⁸ В Косово сторонники популярной оппозиционной левонационалистической партии «Самоопределение», возглавляемой идеологом ненасильственного сопротивления А.Курти, отказываются от переговоров с Белградом, требуя от Сербии извинений за преступления 90-х гг. и признания независимости Косово. Они постоянно организуют массовые протестные выступления, критикуя власти Косово за уступки Белграду.

Таким образом, вопрос статуса края остается до настоящего времени открытым и спорным. Как и в боснийском мирном процессе, основная стратегия решения косовской проблемы – евроатлантическая интеграция Косово, предполагающая, что в объединенной Европе выстраивание косовской государственности по европейским и американским стандартам сделает Косово

¹⁶ Подробнее о ситуации в Боснии и Герцеговине см.: Bosnia's Future. Europe Report 232. 10 July 2014. International Crisis Group.

¹⁷ Соглашение о принципах нормализации отношений между Косово и Сербией. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.europeanvoice.com/page/3609.aspx?&blogitemid=1723> (дата обращения: 12.11.2016).

¹⁸ Jovanović Z. Serbia should Icelandize its European Policy. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.nspm.rs/nspm-in-english/serbia-should-icelandize-its-european-policy.html> (дата обращения: 07.10.2016).

жизнеспособным полноценным государством. Главным спонсором становления независимости края является ЕС. За безопасность отвечает НАТО, сохраняя на территории непризнанной республики крупную военную группировку «Сил для Косово».

Нестабильность Македонии в последние годы также вызывает серьезные опасения. В республике уже больше 2 лет продолжается внутривластный кризис.¹⁹

Главные предпосылки массовой поддержки оппозиционных акций в стране – социально-экономические и внутривластные: бедность, высокий уровень безработицы и беспомощность правительства, неспособного вывести страну из кризиса и преодолеть стагнацию в переговорном процессе с ЕС и НАТО. Правительство Груевского за девять лет не смогло заметно улучшить экономическую ситуацию (Македония остается беднейшей страной Балкан, уступая лишь соседней Албании). Не удалось и привести страну к членству в ЕС и НАТО (главное препятствие – вето Греции)²⁰. Разочарование отсутствием прогресса в интеграции – существенный фактор массового недовольства населения нынешним правительством.

Необходимо отметить, что основная опасность дестабилизации ситуации в Македонии связана с возможным обострением застарелого этнического конфликта между македонцами и албанцами, составляющими четверть населения двухмиллионной страны. Эскалация этого конфликта, в свою очередь, может вызвать взрыв насилия и террористической активности как на территории республики, так и в соседних странах, где есть регионы с компактно проживающими

¹⁹Оппозиция во главе с лидером Социал-демократического союза Македонии Зораном Заевым не признала итоги выборов 2014 года. Обвинив победившую партию нынешнего премьер-министра страны Николы Груевского в фальсификациях, оппозиция отказалась от участия в работе Парламента республики, постоянно выдвигала требования об отставке нынешнего правительства, организует массовые протесты. Активная фаза противостояния правительства и оппозиции начинается с зимы 2015 года, когда Груевский предъявил Заеву обвинения в попытке организации государственного переворота с помощью иностранных спецслужб и в постоянной дестабилизации ситуации в стране. Лидер оппозиции, в свою очередь, периодически обнародовал записи телефонных разговоров, из которых можно сделать вывод о том, что чиновники правительства Македонии замешаны в коррупции и связаны с серьезными преступлениями. В частности, власти, по словам Заева, участвовали в сокрытии сведений об убийстве юноши-демонстранта, совершенном полицейскими, а также в незаконном прослушивании 20 тысяч человек. Именно эти разоблачения привели к тому, что протестная активность, существовавшая и ранее, приобрела массовый характер. Кульминацией протестного движения стала многотысячная демонстрация 17 мая 2015 г., после которой свои посты покинули ряд чиновников, и под патронажем ЕС между лидерами оппозиции и правительства были начаты переговоры, касающиеся проведения реформ и организации досрочных выборов.

²⁰ В отношениях Македонии с Грецией остаются неурегулированными вопросы относительно названия (Македония) и национального символа государства («звезда Вергины» – символ царства императора Филиппа) и некоторых спорных частей государственной территории Македонии. Выражая несогласие, когда другие государства называют Бывшую Югославскую Республику Македония (официальное название государства) просто Македонией, греки настаивают на смене названия республики. Греция выступает против «узурпации» имени, связанного исключительно с историей эллинизма и эллинской империи Филиппа и Александра Македонского, и видит в этом возможные территориальные претензии. Этот «символический» конфликт тянется со времен приобретения территорией современной Македонии статуса республики в составе СФРЮ в конце 1940-х годов. Он даже послужил причиной для временного греческого торгового эмбарго в 1994 году, отвергнутого, однако, международными организациями и закончившегося подписанием в 1995 году греко-македонского соглашения о нормализации двусторонних отношений. Неразрешенный спор до настоящего времени является для Греции основанием блокировать присоединение Македонии к НАТО и ЕС.

албанскими общинами (Сербия, Черногория, Косово) или существуют нелегальные террористические организаций (Босния).

В македонском кризисе, как и в случае Боснии и Косово, основная роль в урегулировании конфликта принадлежит Брюсселю. Лишь благодаря переговорному процессу между оппозицией и властью, курируемому Еврокомиссаром по вопросам расширения и европейской политики соседства Й.Ханом, удалось достичь договоренностей по проведению реформ и организации внеочередных выборов в республике. После того, как правящая коалиция в одностороннем порядке определила дату их проведения, оппозиция вновь вышла с протестами, угрожая бойкотом. Лидеры оппозиции считают, что реформы, необходимые для обеспечения честного и открытого избирательного процесса, проведены не были. При поддержке представителей ЕС оппозиционеры добились переноса даты выборов на более поздний срок. Необходимо учесть, что новое обострение конфликта и применение насилия одной из сторон может привести к резкой дестабилизации Македонии и всего региона Западных Балкан.

Возросший евроскептицизм

Как и в большинстве стран Евросоюза, экономический кризис на Балканах спровоцировал значительный рост евроскептических настроений. Кризис еврозоны крайне негативно отразился на экономической ситуации в регионе, и без того близкой к катастрофической.²¹ По некоторым оценкам, глобальный кризис сильнее всего ударил именно по этому региону.²² При этом снижение уровня жизни было воспринято жителями Балкан в первую очередь как результат навязываемых Брюсселем реформ.

Наглядной иллюстрацией этого факта могут служить данные опроса, проведенного Региональным советом сотрудничества в рамках проекта «Юго-Восточная Европа 2020. При постановке вопроса: «Оцениваете ли вы членство в ЕС положительно, отрицательно или нейтрально» даже среди жителей Косово и Албании, традиционно безоговорочно поддерживавших евроатлантический курс, возрос процент респондентов, склоняющихся к отрицательному или нейтральному ответу (в Косово – 2% отрицательно и 8% нейтрально; в Албании – 4% и 11%, соответственно). При этом поддержка присоединения к ЕС здесь все же сохраняется на очень высоком уровне (89% в Косово и 84% в Албании). В Сербии же, население которой к членству в ЕС традиционно настроено скептически, процент отрицательно оценивающих европерспективу (27%) превысил в посткризисный период число приверженцев идеи евроинтеграции (24%). Нейтрально к членству в ЕС в республике относятся 44% опрошенных.²³ Сравнимый с сербским резкий скачок уровня евроскептицизма можно наблюдать и в Боснии. Существенно сократилось число еврооптимистов, и возросло количество евроскептиков в Черногории и Македонии. Если в докризисные и даже кризисные годы членство в ЕС в этих республиках стандартно поддерживало более половины населения, то сейчас

²¹ Подробнее см.: *Соколова П.С.* Влияние кризиса на политику расширения ЕС: Западные Балканы // Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты). Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев - М.: ИМЭМО, 2013. – С. 31 – 48.

²² *Balkan Economies. Mostly Miserable.* [Электронный ресурс] // The Economist. 19.07.2012. URL: <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/06/balkan-economies> (дата обращения: 27.05.2015).

²³ Для сравнения с результатами опросов предыдущих лет см.: *Соколова П.С.* Влияние кризиса на политику расширения ЕС: Западные Балканы / Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции... С. 31 – 48.

цифры существенно изменились. В Македонии – 41% поддерживает членство в ЕС и 15% выступает «против», в Черногории – 35% и 23%, соответственно.

Жители и политические лидеры Балкан, позитивно оценивающие евроинтеграцию, связывают с вступлением в ЕС надежды на экономическое процветание и мирное сосуществование, которые были свойственны самим европейцам в начале интеграционного строительства. Вот как описывал настроения хорватов Президент страны накануне присоединения: «Мы молодая страна, и принципы демократии и прав человека из Европы до сих пор очень для нас привлекательны. Вступая в ЕС, мы чувствуем, что получаем одобрение нашей государственности и строительства демократии, демократического общества, институтов, прав человека. Мы ожидаем, что членство улучшит качество жизни, не только в экономическом смысле...но и качество нашего общества»²⁴. Процитированное высказывание созвучно заявлениям нынешних политических лидеров на Балканах.

Европессимизм на Балканах во многом схож с антиевропеизмом популистских партий в ЕС и базируется на неуверенности в будущем, опасениях терроризма и наплыва мигрантов, недоверии к Брюсселю и т.д..

Так, например, сербские евроскептики воспринимают нынешний переговорный процесс как диктат европейцев и требуют «срочно прекратить переговоры о присоединении Сербии к Европейскому Союзу, так как они, в своём действующем формате, являются лишь оправданием для постоянного политического шантажа... и навязывания ущербной неолиберальной общественно-экономической модели»²⁵. Оппозиционные лидеры утверждают, что «годы, в ходе которых политика Сербии была исключительно направлена на «евроинтеграцию», не принесли стране долгожданной экономической и политической стабильности, а, наоборот, ввергли страну в непрекращающееся состояние общественно-экономического кризиса, административный беспредел и наркотическую зависимость от иностранных кредитов, советников и международной финансовой олигархии».²⁶ Критикуют они не только ЕС в целом, но и Германию, заявляя, что Берлин на Балканах «удовлетворяет свои имперские аппетиты».²⁷

Рост евроскептицизма и недовольства политикой ЕС, во многом определили тенденцию на интенсификацию связей некоторых западнобалканских республик с Россией.

Отношения с Россией

России во внешней политике всех западнобалканских республик отведено место важного политического, экономического и торгового партнера. При этом партнерство с Россией в энергетике носит стратегический характер. Следует отметить, что до последнего времени ни правящими элитами, ни большинством населения стран региона связи с Россией не рассматриваются как альтернатива интеграции с ЕС. Иллюстрацией могут служить слова сербского премьера А. Вучича: «Сербия продолжает интегрироваться в ЕС и двигаться к европейским стандартам

²⁴ Там же.

²⁵ Обращение – Остановим дальнейшее разрушение Сербии! [Электронный ресурс] // URL: <http://www.nspm.rs/nspm-po-ruski/obra%D1%89enie-ostanovim-dal%D1%8Cne%D0%B9see-razrusenie-serbii.html> (дата обращения: 12.10.2016).

²⁶ Там же.

²⁷ Вукадинович Д. Перед Ангелой ползает, Путину подмигивают, на Запад работают. [Электронный ресурс] // Нова српска политичка мисао. 15.09.2014. URL: <http://www.nspm.rs/nspm-po-ruski/pered-angelo%D0%B9-polza%D1%8Et-putinu-podmigiva%D1%8Et-dl%D1%8F-zapada-rabota%D1%8Et.html> (дата обращения: 10.10.2016).

жизни, а с Россией, Китаем и другими государствами мира будет сохранять традиционно дружеские отношения».²⁸

Политика России на Балканах имеет три вектора. В ее основе лежат энергетика, идентичность и безопасность. При этом интенсивность энергетической политики несравнимо выше двух остальных направлений. Однако и «политика идентичности» (поддержание и развитие гуманитарных связей с балканскими государствами на основе духовной, религиозной, культурно-исторической близости с ними) и политика безопасности (сотрудничество в военно-политической сфере, а также по линии управления чрезвычайными ситуациями) традиционно значимы.

В целом республики Западных Балкан до последнего времени проводили по отношению к России реактивную политику, то есть были готовы выстраивать с ней такие отношения, которые им предлагала Москва. Однако постепенное сближение с ЕС и НАТО в условиях усилившейся конфронтации России с Западом вынуждает западнобалканские республики корректировать свою политику по отношению к Москве с учетом общеевропейских нормативных и политических требований.

Так, например, «секьюритизация» энергетики, то есть превращение изначально экономической темы в вопрос безопасности, понимаемой в ЕС как уменьшение зависимости от монополии России на поставки нефти и газа на европейский рынок, ставит развитие партнерства России и западнобалканских республик в энергетической области в зависимость от приоритетов энергетической политики ЕС. До последнего времени руководство западнобалканских стран продолжало поддерживать интенсивное сотрудничество с Россией. Однако осложнение отношений Москвы и Брюсселя усиливает давление общеевропейских институтов на страны региона и способно подорвать интенсивное сотрудничество России с балканскими партнерами. Ярким примером может служить фиаско проекта «Южный поток», который был взаимовыгоден России и странам региона, однако не был поддержан Брюсселем.

Политика России в регионе в области безопасности была сконцентрирована на решении проблемы статуса Косово. Будучи постоянным членом Совета безопасности ООН, Россия до последнего времени прилагала усилия для сохранения Косово в составе Сербии. Однако Соглашение о нормализации отношений между Белградом и Приштиной от 19 апреля 2013 г. зафиксировало фактическую ситуацию, признав Косово независимым от Сербии государством в его нынешних границах. Отдельным пунктом Соглашения Белград и Приштина оформили обязательство не препятствовать друг другу на пути евроинтеграции. Обещание Брюсселя ускорить интеграционный процесс стало главной причиной уступок, на которые пошли обе стороны.

В то же время нельзя не обратить внимание на тенденцию к интенсификации в 2015 г. диалога Москвы и Белграда по вопросам безопасности, включая тему поставок российского вооружения в Сербию и возможности создания в этой республике российской военной базы. Очевидно, это связано и с Украинским кризисом, и с усилением НАТО на Балканах (планируемое присоединение Черногории в 2016 г., а также намерения Хорватии приобрести у США реактивные системы залпового огня и оперативно-тактические ракеты для пусковых установок). Руководством Сербии такое изменение баланса военных сил в регионе воспринимается как прямой вызов безопасности республики. Именно поэтому в Белграде с благодарностью были восприняты заверения вице-премьера

²⁸ Сербия проголосовала за ЕС. [Электронный ресурс] // URL: https://www.gazeta.ru/politics/2016/04/24_a_8195729.shtml (дата обращения: 23.09.2016).

Правительства РФ Д. Рогозина в российской поддержке: «наличие сильной военной державы — союзника Сербии успокоит любого агрессора».²⁹

Крайне важным и перспективным в области безопасности для России и Западных Балкан представляется развитие сотрудничества по проблемам предотвращения и разрешения чрезвычайных ситуаций. В 2012 году в сербском городе Ниш был открыт российско-сербский гуманитарный центр по чрезвычайным ситуациям, главными задачами которого являются разминирование территорий, реагирование на природные пожары и другие стихийные бедствия, а также обучение специалистов. Центр был интенсивно вовлечен в деятельность по предотвращению последствий разрушительных наводнений на Балканах в 2014 г., на протяжении 2015 г. оказывал помощь Сербии в разрешении кризиса, связанного с обустройством беженцев (прежде всего, оснащение лагерей временного пребывания беженцев в Прешево на границе с Македонией и Каниже на границе с Венгрией, а также Центра приема беженцев в Шиде на границе с Хорватией). Однако сотрудничество даже на этом наименее политизированном направлении вступает в противоречие с требованиями Брюсселя гармонизировать и объединить сербскую политику с общеевропейской и в будущем может потребовать от сербского руководства отказаться от партнерства с российским МЧС.

В этих условиях актуализация российскими политиками темы безопасности в отношениях с Сербией может оказаться контрпродуктивной для российско-сербских отношений. Попытка втянуть республику в альтернативные НАТО организации безопасности, например в ОДКБ, где Сербия является наблюдателем; стремление добиться замораживания её связей с Альянсом представляются бесперспективными. Несмотря на имеющиеся антинаатовские настроения среди населения Сербии, в условиях активного переговорного процесса о присоединении к ЕС Белграду явно необходимо институционализировать связи с НАТО как с организацией, обеспечивающей европейскую безопасность. В случае Сербии можно предположить, что её присоединение к ЕС произойдет без членства республики в НАТО. По крайней мере, до последнего времени руководство Сербии подчеркивает, что «Сербия будет сохранять свой нейтралитет» и благодарит представителей НАТО за «честные отношения».³⁰ Руководство Альянса, в свою очередь, заверяет в том, что «не пытается повлиять на решение Сербии о членстве в организации».³¹

ЕС и НАТО: разделение ролей на Балканах

В настоящее время Западные Балканы являют собой пример трансатлантической солидарности в области безопасности. В 90-е гг. в основу стратегии стабилизации региона легла идея европеизации, в узком смысле слова означающая поэтапную интеграцию всех балканских государств в НАТО и ЕС. Регион стал своего рода опытной площадкой формирования постбиполярной системы европейской безопасности, заложил основу для выработки модели реагирования международного сообщества на региональные кризисы в Европе. В процессе урегулирования югославских конфликтов сложились международные механизмы сотрудничества в этой сфере. Отчетливо проявился глубокий кризис миротворчества ООН. Неудачу потерпела «несиловая» стратегия Европейского

²⁹Рогозин: сильный военный союзник защитит Сербию от любого агрессора. [Электронный ресурс] // РИА Новости. 12.01.2016. URL: https://ria.ru/defense_safety/20160112/1358315991.html (датаобращения: 01.20.2016).

³⁰ Vucic Meets with NATO Chief, Reiterates Serbia's Neutrality. [Электронный ресурс] // B92. 23.09.2016. URL: http://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2016&mm=09&dd=23&nav_id=99289 (дата обращения: 03.10.2016)

³¹ Там же.

Союза, изначально взявшего на себя выработку механизмов сотрудничества, но неспособного добиться согласованности внешнеполитического курса. На лидирующие позиции в обеспечении европейской безопасности в результате победы силовой модели урегулирования кризисов, предложенной США и реализуемой НАТО, выдвинулся Североатлантический Альянс. ОБСЕ фактически превратилась во вспомогательный инструмент НАТО и ЕС, играющих ключевую роль в стабилизации Западных Балкан.

Изначально Европейский Союз сделал упор на развитие политической, экономической и социальной сфер балканских государств, в то время как НАТО традиционно концентрировалась на военных аспектах, привлекая европейские страны к участию в миротворческих операциях через механизмы ЗЕС.³² С развитием ОВПБ и ЕПБО и с включением в 2001 г. ЗЕС в структуры Евросоюза, ЕС стал брать ответственность и за военное измерение процесса европеизации в регионе, принимая на себя организационно-командные функции при проведении миротворческих операций.

Несмотря на то что в принципе достичь значительного прогресса в собственном военном строительстве Евросоюзу до сих пор не удалось, именно в западнобалканском регионе к настоящему моменту организацией накоплен значительный опыт проведения миротворческих миссий.³³ Завершены 3 операции в Македонии (военная операция «Конкордия», полицейская – «Проксима» и Миссия европейских полицейских советников). С 2002 по 2012 г. ЕС осуществлял Полицейскую миссию в Боснии и Герцеговине (первая операция в рамках ЕПБО). Продолжается мандат 2 операций (военная операция «Алтея» в БиГ и гражданская миссия «EULEX» в Косово). Различные по численности и характеру проводимых мероприятий миссии ЕС на Балканах объединяет одна крайне важная черта. Разворачивая ту или иную операцию в регионе, ЕС стремится реализовать комплексный подход к миротворчеству. В таком подходе, объединяющем решение вопросов гуманитарной помощи, помощи в построении государственных институтов и повышении качества государственного управления; технической и финансовой поддержки; кризисного регулирования и посредничества между конфликтующими сторонами – главная особенность операций ЕС.³⁴

Некоторое усиление военной составляющей ЕС символизировало качественный сдвиг в евроатлантических отношениях: ответственность за обеспечение безопасности в Европе и сопредельных регионах частично перекладывается на плечи европейцев. Однако не следует рассматривать тенденцию усиления военной компоненты присутствия ЕС в регионе как конкуренцию с НАТО. Именно НАТО во главе с США для большинства балканских государств остаётся гарантом их территориальной целостности и независимости.

³² С 1995 по 2004 год НАТО руководила контингентом по поддержанию мира в Боснии и Герцеговине. В Македонии с августа 2001 по март 2003 года Альянс провел три последовательные операции: «Основной урожай» - разоружение группы этнических албанцев, действовавших на территории Македонии, операцию «Эмбер фокс» по защите международных наблюдателей, осуществлявших мониторинг за выполнением мирного плана и в декабре 2002 года операцию «Эллайд хармони», перед которой стояла задача предоставить консультантов, чтобы помочь правительству обеспечить стабильность на всей территории страны.

³³ До 1 июня 2001 г. ЕС\ЗЕС провели несколько самостоятельных операций на Балканах. В числе наиболее значимых: наблюдательная миссия в Албании, многонациональный Консультативный комитет помощи для Албании (1997 г.), Миссия ЗЕС по оказанию помощи по разминированию в Хорватии (май 1999).

³⁴ Подробнее см.: *Уткин С.В., Соколова П.С. Операции Европейского Союза в конфликтных регионах // Европейский Союз и региональные конфликты. Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. – М.: ИМЭМО, 2011. С. 23–52. URL: <http://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2011/11010.pdf> (дата обращения: 27.05.2015).*

Для самого Североатлантического Альянса значение новых стран-членов, стран-партнеров и кандидатов из региона существенно возрастает с учётом сокращения военных расходов в европейских странах в период экономического кризиса, а также из-за сложностей союзнических отношений внутри НАТО. Во-первых, переговоры о присоединении новых членов к НАТО повышают политический статус организации. Во-вторых, Босния, Македония, Черногория вместе с Албанией охотно организуют на своей территории тренировочные центры НАТО, предоставляют военных, амуницию, вооружения для миссий НАТО и ЕС в регионе и за его пределами. В Сараево и Скопье на месте развернутых ранее военных миссий Альянса располагаются военные штабы НАТО, оказывающие содействие местным правительствам в проведении реформ оборонных структур, антитеррористической деятельности и задержании подозреваемых в военных преступлениях.

Важным фактором для выстраивания сотрудничества между западнобалканскими республиками и НАТО являются их взаимоотношения с США. Албания и Косово – ближайшие американские политические союзники в регионе. Более 80% жителей Албании и еще больший процент населения Косово поддерживают глобальное лидерство США, и, соответственно, рассматривают НАТО как основную организацию обеспечения безопасности. Неслучайно по результатам исследования популярности мировых политических лидеров, проведенного в конце 2015 г. институтом Гэллапа, президента США Б. Обаму больше всего ценят в Косово, где его поддерживают 83% опрошенных. Меморандум о партнерстве и военно-техническом сотрудничестве США с Македонией, по существу, представляет американские гарантии безопасности этой республики. Сербия, Черногория и Босния также рассматривают США в качестве важного партнера. Помимо политического и военного сотрудничества, США оказывают республикам значительное финансовое содействие. Например, для Косово в 2014 г. его объем составил более 54 млн долларов,³⁵ не считая инвестиции американских компаний.³⁶

Следует подчеркнуть, что Вашингтон и Брюссель практически солидарны в отношении стратегических внешнеполитических целей в регионе: сохранение единого государства Боснии и Герцеговины и поддержка независимого Косово в его нынешних границах. Основная региональная задача – всемерное содействие евроатлантической интеграции региона с целью, во-первых, недопущения его стратегического партнерства с Россией и, во-вторых, предотвращение распространения угроз безопасности по Балканскому маршруту.

Кроме двустороннего сотрудничества западнобалканских республик с ЕС и НАТО, не менее важным и эффективным механизмом европеизации для республик Западных Балкан является налаживание трансграничного сотрудничества на региональном и общеевропейском уровнях. ЕС активно вовлечен в его организацию и институционализацию.

Главной структурой регионального взаимодействия является пришедший на смену Пакту Стабильности для Юго-Восточной Европы в 2008 г. Региональный Совет сотрудничества (РСС), который большую часть финансирования получает от Европейской комиссии. Секретариат располагается в Сараево. В Брюсселе создано бюро по взаимодействию Регионального Совета с ЕС. Стратегической целью деятельности РСС стала координация и генерирование проектов в сфере развития и создание платформы для сотрудничества в процессе европейской и евроатлантической интеграции в Юго-Восточной Европе. Формат Регионального

³⁵ Финансовая помощь США в 2014 г. составила Албании – 16499 тыс., Боснии – 36320 тыс., Македонии – 12183, Черногории – 4425, Сербии – 23137.

³⁶US Department of State Website.[Электронный ресурс] // URL: <http://www.state.gov/p/eur/rt/balkans/> (дата обращения: 27.05.2015).

совета сотрудничества позволяет этим институтам находиться на прямой связи с региональными и международными чиновниками, привлекать к конкретным проектам правительственные и неправительственные организации. Главным партнером и основным инициатором почти всех пректов является Брюссель и страны-члены ЕС. Одним из основных направлений деятельности Совета в последнее время стала миграционная проблема.

Миграционный кризис

Риски дестабилизации региона резко возросли в 2015 году с нарастанием миграционного кризиса. Балканский маршрут нелегальной транспортировки товаров (оружия, наркотиков, человеческих внутренних органов) и людей (работоторговля, терроризм и нелегальные мигранты) в страны Европейского Союза печально известен со времен югославских войн. С тех пор и до настоящего времени он продолжает с различной интенсивностью быть каналом деятельности организованной преступности. Неслучайно основной поток нелегальных мигрантов хлынул в Европу именно по Балканскому маршруту (пересечение границы Турции с Болгарией или Грецией, далее через Македонию в Сербию и через сербско-венгерскую границу непосредственно в страны ЕС).

Важно отметить, что для Балканского региона проблема миграции двусоставная. Во-первых, на протяжении всего постюгославского периода наблюдается активный процесс миграции населения региона в страны ЕС, который по масштабам можно назвать бегством. По некоторым оценкам, регион за это время покинула четверть от его нынешнего населения, то есть 4.9 млн человек. Во-вторых, находясь на пересечении Большого Ближнего Востока и Большой Европы, регион всегда являлся естественным транзитным коридором для беженцев из Африки, Азии и с Ближнего Востока, направляющихся в страны ЕС.

Говоря о динамике миграционных потоков непосредственно из западнобалканских республик в ЕС, необходимо отметить тенденцию неуклонного ежегодного увеличения числа заявок на предоставление убежища в странах ЕС, начиная с 2010 г., когда жители Сербии, Македонии, Черногории, Албании, Боснии и Герцеговины получили право безвизовых поездок в страны Европейского Союза. Если в 2009 г. число заявок от западнобалканских граждан равнялось 1 055, то в 2014 г. оно выросло до 70 465, составив 11% от общего количества заявок на предоставление убежища в ЕС. При этом одобрение из года в год получало в среднем по европейским странам 2,6% западнобалканских претендентов. Таким образом, можно констатировать, что большинство подававших заявки граждан Западных Балкан не соответствовали критериям беженцев, являясь, скорее, экономическими мигрантами (исключение составляет группа цыган, которые действительно нередко подвергаются преследованию и дискриминации в странах Балканского региона). Большинство заявок подавалось в странах ЕС с наиболее длительным сроком их рассмотрения (Германия, Швеция и Бельгия). Можно предположить, что граждане Балкан просто использовали такого рода механизм для пребывания в странах ЕС в период рассмотрения их заявок. Неслучайно характерной чертой заявок от жителей Западных Балкан был их повторный характер. Так, например, в 2014 г. 27% подающих заявки на убежище из Западных Балкан делали это не в первый раз.

Рекордным по количеству заявок из региона стал 2015 г. Так, например, число заявок в Германии из республик Западных Балкан, поданных с января по сентябрь, достигло почти 40% от общего числа заявок. Большую их часть составили заявки от жителей Косово (57% всех заявок в ЕС за первый квартал 2015 г.). Объяснить до конца феномен взрывного характера миграции из региона именно в 2015 г.

представляется затруднительным, так же, как и до конца понять причины «миграционного цунами», прошедшего в 2015 г. через регион транзитом. Возможно, для региональной миграции сыграли свою роль и последствия европейского экономического кризиса, ударившего сильнейшим образом по Балканам, психологическое ощущение обречённости у жителей региона после того, как был провозглашён мораторий на расширение ЕС в ближайшие годы. Очевидно, сыграл свою роль так называемый эффект «снежного кома», когда растущее количество уезжавших балканских граждан провоцировало новых решающихся на отъезд.³⁷

Основной мерой борьбы ЕС с наплывом мигрантов из Западных Балкан стало решение о признании всех западнобалканских стран «благонадежными» (отсутствие войн и преследований), формально сократив время рассмотрения заявок на предоставление убежища жителям региона до нескольких дней. Решение было принято в октябре 2015 г. Если процедура рассмотрения заявок от жителей Балкан и последующего их выдворения из ЕС, действительно, будет составлять несколько дней, можно прогнозировать сокращение числа обращений.

Вторая составляющая Балканского маршрута нелегальной миграции – волна беженцев с Ближнего Востока, Африки, Азии, которая превратила страны региона (прежде всего Сербию и Македонию) в перевалочные пункты на пути из Греции, Италии или Болгарии в другие страны ЕС. Специалисты отмечают увеличение количества транзитных мигрантов с апреля по июнь 2015 г. на 219%. Основную их массу составляют граждане Сирии, Афганистана, Ирака и Пакистана. При этом поток мигрантов из Африки (преимущественно из стран южнее Сахары) за этот же период увеличился в 3 раза. В летние и осенние месяцы пограничные службы балканских стран фиксировали до 6 000 незаконных пересечений границ ежедневно. Проводя по несколько дней в лагерях беженцев на территории западнобалканских государств, мигранты незаконно проникали в Венгрию или Хорватию и уже оттуда переправлялись в основные пункты следования – преимущественно в Австрию, Германию, Швецию. Лишь несколько десятков беженцев попросили убежища в Сербии (скорее всего потому, что как страны Западных Балкан с их бедностью и высочайшим уровнем безработицы мало что могут предложить мигрантам на своей территории).

Руководству республик региона миграционный кризис предоставляет возможность для того, чтобы, во-первых, получить значительную финансовую помощь из фондов ЕС, а во-вторых, продемонстрировать свою готовность к участию в решении общеевропейских проблем и глубже интегрироваться с ЕС в сфере внутренних дел и безопасности. Республики интенсивно сотрудничают с европейскими институтами, в принципе соглашаясь с общеевропейскими решениями по обращению с беженцами.

Можно прогнозировать гармонизацию законодательства западнобалканских республик в миграционной сфере по мере его гармонизации внутри ЕС, а также предоставление значительной помощи европейскими институтами (прежде всего, Frontex) в обустройстве границ и усовершенствовании процедур пограничного контроля и борьбы с организованной преступностью. Так, в ближайшее время ожидается изменение законодательства ЕС с целью позволить размещать полицейских Frontex в странах – не членах ЕС. Прежде всего, это может быть сделано для оказания помощи Сербии и Македонии.

³⁷New Facts and Figures on Western Balkan Asylum Seekers.ESIReport.[Электронный ресурс] // URL: <http://www.esiweb.org/pdf/New%20facts%20and%20figures%20on%20WB%20asylum%20claims%206%20April%202015.pdf> (дата обращения: 10.02.2016).

В заключение важно отметить, что кризисы, с которыми столкнулся Европейский Союз в последние годы, оказывают серьезное влияние как на динамику процесса его расширения, так и на развитие западнобалканских республик. Мораторий на расширение свидетельствует о тенденции к отдалению перспективы вступления республик в ЕС.

Финансово-экономический кризис в ЕС спровоцировал ухудшение экономического положения в регионе, усилил тенденцию к росту евроскептических настроений среди населения Балкан и тенденцию к интенсификации связей некоторых республик с Россией. Однако активизация внешней политики России на западнобалканском направлении при отсутствии альтернативного евроатлантического проекта развития региона не привела к радикальному изменению внешнеполитического курса ни одной из республик. Более того, она стала косвенной причиной заключения странами региона ряда новых соглашений с ЕС и НАТО, призванных закрепить их евроатлантическую ориентацию. Евроинтеграция остается до последнего времени определяющей стратегической целью и основной повесткой дня для всех западнобалканских государств.

С большой степенью уверенности можно считать, что нынешние дезинтеграционные процессы внутри Европейского Союза принципиально не изменят стратегические ориентиры концепции расширения ЕС. Политика расширения продолжает быть основным механизмом стабилизации республик Западных Балкан и, в конечном итоге, должна привести их к вступлению в Евросоюз.

Западные Балканы представляют серьезный вызов европейской безопасности. Нестабильность Македонии, отсутствие прогресса в боснийском государственном строительстве и в решении вопроса о статусе Косово свидетельствуют о набирающей силу тенденции дестабилизации Балкан. ЕС и НАТО сохраняют роль основных гарантов безопасности и мирного развития западнобалканских республик. Главные внешнеполитические ориентиры трансатлантических партнеров в регионе совпадают: поддерживать его евроатлантическую ориентацию, способствовать становлению независимого Косово и сохранению целостности БиГ. В Боснии и Герцеговине евроинтеграция является объединяющей повесткой дня для всех групп населения. Для Косово – это основная стратегия мирного разрешения проблемы статуса края и его развития. В охваченной внутривластным кризисом Македонии переговорный процесс между властью и оппозицией курируют европейские политики и чиновники. Очевидна тенденция к сохранению Евросоюзом ведущей роли в мирном развитии Западных Балкан. Усиление тенденции дестабилизации региона может потребовать усиления военной компоненты присутствия здесь ЕС и НАТО.

Говоря о миграционном кризисе, можно заключить, что Европейскому Союзу и местным властям в регионе до сих пор не удавалось переломить тенденцию к массовому отъезду населения в страны ЕС. Жители Западных Балкан составляют значительную долю нелегальных мигрантов на территории Союза. Однако принятые ЕС меры, прежде всего, предоставление западнобалканским республикам статуса благонадежных, должно в среднесрочной перспективе изменить эту тенденцию, значительно сократив число заявок на предоставление убежища от жителей региона.

В ситуации резко возросшего числа транзитных мигрантов через регион, явно проявила себя тенденция на интеграцию западнобалканских республик с ЕС в сфере внутренних дел и безопасности. При этом власти в регионе осознают, что миграционный кризис представляет для Европейского Союза, а, следовательно, и для интеграции Западных Балкан, экзистенциальную проблему. В ситуации отсутствия солидарности внутри ЕС и принципиального решения проблемы, кризис

может спровоцировать более масштабные, чем выход Великобритании, дезинтеграционные процессы в Европейском Союзе, оставив западнобалканский регион в ситуации неопределенности и непредсказуемости.

Заключение

Европейский Союз переживает нелегкие времена. Наметившийся выход из финансово-экономического кризиса совпал по времени с новыми вызовами, включая миграционный кризис и кризис в отношениях с Россией, обусловленный в свою очередь Украинским кризисом. При этом наибольшую угрозу представляет миграционный кризис, для разрешения которого требуются солидарные усилия всех входящих в ЕС государств, а также мирового сообщества. Именно этот кризис в сочетании с социально-экономическими трудностями, переживаемыми ЕС, ведет к росту евроскептицизма, который в одних странах приобретает форму национализма, а в других – популизма. Наличие колоссального разрыва между интересами огромной бюрократической машины ЕС и миллионов рядовых граждан подорвали доверие к брюссельским (наднациональным) институтам. Растущий разрыв между проевропейски настроенными элитами и широкими кругами населения означает для Евросоюза не просто временный, ситуационный, а глубокий идейный и политический кризис, который может перерасти в затяжную стагнацию интеграционных процессов в Европе.

Будущее европейской интеграции как уникального проекта продолжает оставаться в фокусе внимания, как европейских политиков, так и ученых-европеистов. Брекзит, обострив дискуссию о будущем Евросоюза, еще яснее показал, что часть стран ЕС (Германия, Франция, Бельгия, Италия и Испания) выступает за углубление европейской интеграции, в то время как другие члены ЕС («Вышеградская четверка», Ирландия, Нидерланды, Швеция и Дания) хотят возвращения части полномочий национальным правительствам. Одновременно брекзит объективно усилил позиции Германии в Евросоюзе, хотя страны Вышеградской группы, а также Австрия и Италия продолжают выступать против миграционной политики А. Меркель, а Италия, Испания, Греция, Кипр и Мальта при поддержке Франции и против ее политики жесткой бюджетной экономии.

Несмотря на то, что концепция расширения остается неизменной, предлагая перспективу членства в ЕС по мере исполнения странами-претендентами требований, предъявляемых Евросоюзом, кризисные явления в ЕС внесли определенные коррективы в европейские планы. В ноябре 2014 г. Еврокомиссия ввела пятилетний мораторий на расширение ЕС, хотя и не приостановила переговорный процесс со странами-кандидатами. Процесс предполагает трансформацию политической, экономической и социальной систем стран-кандидатов при строгом соблюдении принципа поддержки присоединения новых членов населением в самих странах-кандидатах и странах-членах ЕС.

На обозримую перспективу сохранится лидирующая роль в ЕС Германии, которая после брекзита будет и далее укреплять свою роль локомотива евроинтеграции с участием Франции и Италии и подключением других стран. Берлин продолжит поиски эффективной модели выхода из системного кризиса на основе формулы «больше Европы» (сохранение целостности ЕС, продолжение его дальнейшего углубления и «сдержанного» расширения с перспективой перехода к политическому союзу).

Атлантизм остается основополагающим элементом внешней политики Берлина, в том числе и потому, что его надежды на углубление европейской интеграции и переход ЕС к единой внешней и оборонной политике в обозримый период представляются несбыточными. В сложившейся международно-политической ситуации повысилась роль ФРГ в НАТО в качестве главного «представителя» европейских интересов. Не менее важна и сохраняющаяся роль

Германии как посредника в урегулировании отношений между Западом и Россией. Под воздействием Украинского конфликта возросло значение трансатлантических связей ФРГ, и вновь дала о себе знать ослабшая в последние годы время зависимость Германии от американских и натовских гарантий безопасности. При этом в ФРГ сложился широкий консенсус в отношении использования для разрешения международных конфликтов всех возможных мер политического и экономического характера, и лишь в последнюю очередь – военных мер.

Начавшийся возврат НАТО к традиционной «стратегии сдерживания» сужает границы самостоятельности внешнеполитического курса ФРГ, которая остается верным союзником США и НАТО. Это не означает преодоления существенных разногласий между Берлином и Вашингтоном, включая будущую стратегию Альянса: Германия вместе с Францией отвергает отстаиваемую США идею придания НАТО глобального характера. Обе страны продолжают выступать против быстрого приема в НАТО Украины, Грузии и Молдавии. Единство в вопросе применения экономических санкций к России не отменяет значительных расхождений с Берлином в вопросах урегулирования Украинского кризиса, касающихся использования военной силы.

Миграционный кризис обострил радикальные настроения в обществе, что повлекло за собой определённый сдвиг вправо. На передний план выходит вопрос об интеграции мигрантов в немецкое общество и её долгосрочных последствиях. Представляется, что в этом отношении Германия может столкнуться с важными переменами, затрагивающими все стороны её общественной жизни.

При решении стоящих перед Евросоюзом проблем особенно важным является сотрудничество двух крупнейших континентальных держав – Франции и Германии. Несмотря на серьезное ослабление своих позиций в мире, Франция в определенной мере сохраняет принципы голлизма – претензии на особую роль и относительную независимость в международных делах. Идейные расхождения по поводу путей преодоления экономического кризиса осложняют отношения Парижа с Брюсселем, в то время как непопулярный президент Олланд, наоборот, нуждается в поддержке со стороны структур Евросоюза. Рост евроскептицизма в стране наглядно показала неожиданная победа ультраправого Национального фронта на выборах в Европарламент в мае 2014 г.

С учетом непростой социально-экономической ситуации внутри страны Франция занимает осторожную позицию по вопросу расширения Евросоюза, подчеркивая необходимость рассмотрения каждой заявки отдельно и учёта способности ЕС принять новых членов. С большим энтузиазмом Париж рассматривает перспективы обновления ЕПС, при этом, как и для других южноевропейских стран, приоритетом для Франции являются отношения со Средиземноморьем.

В 2015-2016 гг. Франция напрямую столкнулась с международным терроризмом в лице ИГИЛ: теракты в Париже и Ницце потрясли Европу. В этой связи Париж выступает за укрепление «Европы обороны», рассчитывая с учетом своего военного потенциала играть в новых структурах значимую роль.

На восточном направлении, где доминирует влияние Германии, присутствие Франции ограничено «нормандским форматом» переговоров по Украине. Украинский, как и сирийский, кризисы стали основным камнем преткновения для современных российско-французских отношений. Их судьба зависит от исхода президентских выборов во Франции в мае 2017 г.

Проблема реформирования ЕС в целях сохранения членства Великобритании стала основной для консервативного кабинета Кэмерона. Сохранение членства в ЕС являлось залогом сохранения американской заинтересованности в Великобритании

как важнейшем европейском союзнике. Однако полученные британским премьером в трудной борьбе с европейскими партнерами, а также руководством Евросоюза новые условия для Великобритании были расценены как недостаточные, что и привело к победе сторонников брекзита.

Определяющей причиной поддержки британцев выхода из ЕС стало глубокое разочарование в этой организации, которая, по их мнению, не только узурпирует суверенные права национальных государств, но и не способна преодолевать множасьщиеся вызовы. Недовольство массовым и бесконтрольным притоком трудовых мигрантов из стран ЕС было умело использовано евроскептиками и популистами, что и оказалось решающим фактором, определившим итоги референдума.

После отставки Кэмерона новый кабинет возглавила Тереза Мэй, которая старается укрепить единство партии, удержать от развала страну и во многом продолжает внутреннюю и внешнюю политику прежнего кабинета, выстраивая отношения с ЕС с прицелом на осуществление выхода из него Великобритании с минимальными для страны потерями.

Евроскептицизм – относительно новое явление в Италии, традиционно считавшейся самой горячей сторонницей европейской интеграции. Истоки евроскептических настроений в итальянском обществе схожи с аналогичными явлениями в других странах-членах ЕС – экономические трудности, неконтролируемая миграция, разочарование в брюссельской бюрократии. Однако главным фактором явились жесткие меры преодоления долгового кризиса Италии, которые не могли не сказаться на жизненном уровне населения и связывались в представлениях простых людей с «антинародным курсом» Брюсселя.

Перед правительством Ренци стоят две неотложные задачи: во-первых, добиться от руководства ЕС лучших условий для национального банковского сектора, что потребует ограничения влияния Германии на структуры ЕС, и, во-вторых, в целях повышения роли Италии в выработке важных для будущего европейской интеграции решений ЕС заменить Британию среди стран лидеров. В частности, активность Италии в формировании военной составляющей Евросоюза совместно с Германией и Францией свидетельствует о том, что в ЕС формируется новый треугольник силы, в котором место Британии намерена занять Италия.

Отношение итальянского общества к будущему европейской интеграции будет зависеть от того, сумеет ли правительство справиться с экономическими и финансовыми проблемами страны. В связи с этим принципиально важным является исход осеннего референдума о Конституционной реформе. Политика правительства носит сильный личностный отпечаток премьер-министра М. Ренци, энергичного и амбициозного политика, который готов на любые компромиссы ради поставленных им целей – преодоление банковского кризиса и усиление роли Италии в ЕС как противовеса доминированию Германии.

Постоянно подчеркивая свою принадлежность к ядру ЕС, «Старой Европе», ядру еврозоны, поддерживая тесные отношения с латинской группой внутри Евросоюза, Испания последовательно выступает за единую и сильную Европу с единой внешней политикой и политикой в области безопасности. Конечной целью является федеративный проект для Европы, который в целом одобряется как политическим истеблишментом, так и общественностью, несмотря на определенный рост евроскептицизма в разгар экономического кризиса. Испания поддерживает дальнейшее расширение ЕС за счет западнобалканских стран и даже Турции, прилагая при этом максимальные усилия для того, чтобы это расширение не сократило объемы помощи ЕС как самой Испании, так и ее традиционным партнерам - странам Южного Средиземноморья. Наличие специфических проблем

в области безопасности обусловили меньшие по сравнению с другими ведущими европейскими странами вовлеченность и интерес, как к Украинскому кризису, так и трансатлантическим отношениям в целом. В силу географической удаленности миграционный кризис пока не привел к существенным проблемам для Испании.

Как представители политической элиты, так и многие эксперты государств северного субрегиона к числу главных причин, осложнивших интеграционные процессы в ЕС, относят его резко возросшую неоднородность и низкие темпы экономического роста. В результате роль и вес Европы в глобальной экономике и политике неуклонно снижается. Что касается нынешнего этапа расширения, то оно может в перспективе затронуть на Севере лишь Исландию. Хотя в ближайшие годы возможными и желаемыми кандидатами на вступление в зону евро остаются Швеция и Дания, они не намерены изменять свой нынешний автономный статус.

В результате Украинского кризиса в субрегионе происходит мобилизация истеблишмента, широких кругов на основе оборонческого дискурса. Проведение новой стратегии сдерживания Москвы сочетается со стремлением малых северных стран обеспечить вовлеченность России в международные дела для поддержания более сбалансированного и устойчивого миропорядка.

Большую настороженность у стран субрегиона вызывает неясность международной линии нового президента США Д. Трампа, как в отношении перспектив евроатлантического партнерства в сфере безопасности, так и параметров торгово-экономических связей, в частности по поводу ТТІР. Появление новых вызовов, включая исламский терроризм и наплыв мигрантов привели к дальнейшему росту социально-политической напряженности, волне популизма на Севере Европы.

Правительства северных стран предпринимают беспрецедентные шаги по реформированию своего законодательства и правоприменительной практики в сфере миграционной политики. Наибольшую эффективность демонстрирует Дания, прибегнувшая к жестким мерам, наиболее уязвимые позиции — у Швеции, Финляндии, Норвегии.

Экономики Болгарии и Румынии остаются наименее развитыми в ЕС. Для их восстановления и роста необходимо не только преодоление последствий кризиса, но и более эффективное использование финансовых средств из фондов ЕС. Для этого правительствам Болгарии и Румынии необходимо более активно бороться с самой высокой в ЕС коррупцией. Кризис в Болгарии и Румынии привел к падению жизненного уровня населения, активизации массовых протестов, дестабилизировавших политические системы рассматриваемых стран. Усилились ощущение безнадежности и неверия в возможность осуществления изменений с помощью демократических институтов, возросло разочарование в европейской идее.

Практически все политические силы Болгарии и Румынии занимают проевропейские позиции, ориентированы на углубление и расширение Евросоюза и поддерживают санкционную политику Брюсселя. Косвенные последствия Украинского кризиса наиболее серьезно сказались на экономике Болгарии, которая лишилась больших потенциальных выгод в связи с закрытием «Южного потока». Последствия миграционного кризиса ЕС для рассматриваемых стран имеют в основном социальную окраску: рост преступности, общественной напряженности и распространение националистических взглядов, ксенофобии и популизма в обществе. Идея создания ЕС собственных вооруженных сил в Болгарии и Румынии не популярна. Вопросы безопасности рассматриваются в этих странах в значительной мере под влиянием Украинского кризиса и исключительно по линии НАТО.

Несмотря на мораторий на расширение ЕС, Западные Балканы продолжают интенсивно участвовать в процессе евроатлантической интеграции, сближаясь с ЕС и НАТО. Хотя последствия кризиса и привели к росту евроскептицизма среди населения, реальной альтернативы стратегическому партнерству западнобалканских республик с ЕС не существует. Конфронтация и «санкционная» война между Россией и ЕС/НАТО, выкристаллизовав различия в степени солидарности стран региона с общей политикой ЕС на российском направлении, не привели к радикальному изменению внешнеполитического курса ни в одной из республик региона. Крайне маловероятным, но гипотетически возможным сценарий отказа от евроинтеграции и поворота в сторону России выглядит лишь для Сербии, и в еще меньшей степени для Республики Сербской в БиГ. Наиболее вероятным является продолжение интеграции всех стран региона в евроатлантическое пространство при сохранении роли ЕС и НАТО как основных гарантов безопасности региона.

Миграционный кризис усилил стремление стран региона к интеграции с ЕС в сфере внутренних дел и безопасности. В регионе присутствует понимание того, что миграционный кризис представляет для ЕС, а, следовательно, и для интеграции Западных Балкан, экзистенциальную проблему.

Несмотря на глубину проблем, стоящих как перед Европейским Союзом в целом, так и перед его странами-членами, у ЕС есть потенциал для преодоления кризисных явлений и дальнейшего развития европейского интеграционного проекта.

Научное издание

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ НА ПЕРЕПУТЬЕ:
НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ
(политические аспекты)

Ответственные редакторы:

*Арбатова Надежда Константиновна
Кокеев Александр Михайлович*

Вид издания:

коллективная монография

ISBN 978-5-9535-0482-9

9 785953 504829

Подписано в печать 14.12.2016.
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 29,25 п.л., 19,8 а.л. Тираж 200 экз. Заказ № 46/2016

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23