

ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ И ЭВОЛЮЦИЯ ИНТЕГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ГЕРМАНИИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА ЕВРОСОЮЗА

А.А. Дворядкина*

Было бы преждевременно считать, что события последнего времени, которые сотрясают сами основы если не самого Евросоюза, то Еврозоны, привели к тому, что руководители Союза отказались бы от идеи его федерализации. Об этом свидетельствует тот факт, что, как бы игнорируя пертурбации, которые Евросоюз переживает в последние годы, Председатель Европейской комиссии Жозе Мануэл Баррозу в середине сентября 2012 года призвал превратить Евросоюз в «федерацию национальных государств». Менее радикально выглядят позиции тех исследователей, которые убеждены в конфедеративном характере Евросоюза.

Целесообразно отметить, что качественно новым этапом в интенсификации интеграционных процессов стало принятие Маастрихтского Договора или Договора о Европейском Союзе 1992 г., который определил рамки дальнейшей политической интеграции объединения. Вслед за Маастрихтским договором были приняты Амстердамский и Ниццкий договоры, сыгравшие ключевую роль в процессе политической интеграции Европы. Разумеется, существенные поправки в этом плане были внесены с приемом новых стран-

***А.А.Дворядкина** Магистр кафедры ТИМО. Научный руководитель – кандидат экономических наук, доцент кафедры ТИМО Черненко Е.Ф.

членов из Центральной и Восточной Европы в 2004 и 2007 гг. Эти и связанные с ними процессы поставили вопрос о реформе внутренней структуры, прежде всего в направлении усиления политической составляющей и более четкого разграничения компетенции с государствами-членами. В целом, Амстердамский договор существенно расширил компетенцию Евросоюза, в которую были включены визовая, иммиграционная политика, вопросы убежища, политика занятости и др. Ниццкий договор, принятый в 2000 году, по целому ряду вопросов изменил систему принятия решений квалифицированным большинством [5].

Ключевое значение с этой точки зрения придавалось разработке и принятию Конституции Евросоюза. Однако, как известно, на референдумах по данному вопросу большинство населения Франции и Голландии высказалось против ее принятия, в результате чего предложенный вариант конституции был отвергнут, по сути дела вызвав политический кризис в Союзе. Вместо этого варианта был принят более смягченный, с точки зрения сохранения национального суверенитета государств-членов Евросоюза, Лиссабонский договор или Договор о реформе ЕС, призванный улучшить функционирование Европейского Союза в составе 27 стран-членов и укрепления его роли и позиций на мировой арене. Его текст был окончательно согласован на Межправительственной конференции в Лиссабоне 19 октября 2007 г. и вступил в силу с 1 декабря 2009 г. Договор не являлся учредительным документом в собственном смысле слова, поскольку имел своей целью модернизацию уже существующих нормативных документов.

Не случайным является тот факт, что его официальное название – «Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества» (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the

European Community). Договор подкрепил полномочия ЕС осуществлять политику в таких областях как: экономика, космос, энергетика, борьба с терроризмом, защита окружающей среды, здравоохранение, космические исследования, спорт, туризм, иммиграция и др. На основании Лиссабонского договора была введена процедура голосования квалифицированным большинством голосов в Совете министров.

В 2012 году Центр прикладных политических исследований (Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP)) опубликовал статью, посвященную прогнозам будущего развития Европейского Союза, его трансформации и расширению, а также роли Германии в данных процессах. Центр прикладных политических исследований (CAP) в Университете Мюнхена был основан в 1995 году для объединения частных источников, собирающих научно-исследовательские работы. Сегодня Центр является самым крупным научно-исследовательским институтом политики по европейским и международным вопросам в Германии.

Введение Статьи данного внешнеполитического аналитического центра посвящено Лиссабонскому договору и политике ЕС в условиях мирового финансового кризиса. Не успели утихнуть страсти по поводу ратификации Лиссабонского договора, как разразившийся в 2011 году в Европе долговой кризис вновь заставил обратиться к вопросу о единстве Европейского союза. Сейчас Евросоюз проходит испытание на прочность и кризисоустойчивость, и ему предстоит принять решение, в каком направлении он будет развиваться дальше. С одной стороны, долговой кризис показал необходимость интеграции и более сплоченных действий. С другой стороны, меры, направленные на расширение солидарной ответственности, находят все меньшую поддержку со стороны населения. Многие европейцы считают, что решения о расширении европейской

интеграции, касающиеся централизации власти и принятием на себя чужих рисков, принимаются без учета их мнения и в обход парламента.

В настоящее время, когда долги ряда стран ввергли весь Евросоюз в глубокий кризис, многие люди уже не видят никакой привлекательности в единой валюте, потому что возникшие риски многократно перевешивают те преимущества, которые в себе несет модель единой валюты. Существует опасность, что долговой кризис может перерасти в общий кризис доверия к ЕС.

Наиболее действенным средством, которое может помочь преодолеть общественное недоверие, является сегодня укрепление европейской демократии. Для того чтобы оправдать свое существование, Евросоюз должен предложить людям нечто большее, кроме одних лишь экономических благ. И таким предложением должно стать демократическое право на самоопределение. Парадокс заключается в том, что лишь объединившись, европейские нации могут защитить свое право на самоопределение. В ситуации же, когда каждый сам за себя, каждая из наций оказывается заложником глобализации и интересов крупных игроков, которых выводит на мировую политическую арену процесс глобализации.

Однако речь должна идти не только о преодолении долгового кризиса, на повестку дня должны быть вынесены основополагающие вопросы - в каком направлении предстоит развиваться Европе дальше, и к достижению каких целей ей нужно стремиться. В последнее время мы наблюдаем утрату европейскими национальными государствами своего влияния на мировой политической арене. На этом фоне можно выделить новые ключевые проекты Европейского Союза, которые могут Организации развиваться и укреплять свои позиции на мировой арене. Новые ключевые проекты ЕС должны придать новый импульс развитию Союза. Они направлены на укрепления поддержки со стороны граждан, а

также на укрепление сотрудничества между странами - участниками.

К ключевым из них можно отнести следующие проекты:

Экономический союз и экологическое движение «Green New Deal» - экономический союз является тем решением, которое способно вывести Европу из долгового кризиса. Одновременно должен быть запущен механизм, который не позволил бы подобному долговому кризису разразиться вновь. Для этого необходимо усилить парламентский контроль за расходованием общеевропейского бюджета, а также за принятием в структурах ЕС политических решений, влияющих на функционирование экономики. Необходимо также, чтобы парламенты европейских стран-членов ЕС действовали более скоординировано, соблюдая принципы солидарного поведения, а также утвердили санкции для нарушителей кодекса солидарности. Помочь странам преодолеть кризис и возродить свою экономику может новое экологическое движение «Green New Deal».

Социальная и «зеленая» Европа - вопросы социального и экологического прогресса должны стоять в центре внимания европейского интеграционного процесса. Если граждане будут видеть в ЕС угрозу для своей социальной защищенности, то это приведет к дальнейшему снижению поддержки общеевропейской модели в обществе. При этом «ремонт» социальной системы лишь на национальном уровне, в виду произошедшего объединения рынка, будет недостаточно. Унификацию социальных систем следует начать с выравнивания минимальных социальных стандартов, например, стандартов минимальной заработной платы или минимальных стандартов социальных гарантий. Социальное неравенство, а также неравенство в уровне снабжения требуют реформирования системы медицинского обслуживания,

органов социальной опеки, а также более активной борьбы с бедностью.

Европа — территория устойчивого развития, реализации программ по защите климата, а также программ по использованию возобновляемых источников энергии - актуальные проблемы, касающиеся изменения климата и обеспечения энергетической безопасности, которые стоят в настоящее время перед Европой, открывают перед ней одновременно и дополнительные перспективы. Реализация политики устойчивого развития, целью которой является обеспечение климатической и энергетической безопасности Европы, а также полный переход на возобновляемые источники энергии, позволила бы не только сохранить контроль над уровнем цен на энергоносители, гарантировать бесперебойное энергоснабжение и снизить экологическую нагрузку, но и могла бы стать новым импульсом для европейской идентификации и придала бы Европейскому союзу новую динамику политического и экономического развития. Именно такую цель преследует «Европейское общество по использованию возобновляемых источников энергии» (ERENE), разработавшее модель организации устойчивого, надежного и недорогого энергоснабжения. Тремя основными составляющими данной модели являются возобновляемые источники энергии, энергоэффективность и энергосбережение.

Экологичное и устойчивое сельское хозяйство - аграрная политика Европы, нацеленная на развитие экологичного и устойчивого сельского хозяйства, сохранение сельскохозяйственного разнообразия в различных регионах Европы, могла бы стать примером для других государств. Проведение единой аграрной политики помогло бы решить одновременно множество проблем:

1. гарантировать достаточное количество качественных продуктов питания, обеспечить бережное использование природных ресурсов,
2. сохранить биологическое разнообразие,
3. обеспечить защиту климата и животных,
4. обеспечить достаточное жизненное пространство для обитания животных.

Открытость внешней политики и политики безопасности – с момента своего объединения Европа защищает права человека и неустанно выступает за запрещение ядерного оружия. Воплощая собой государственный союз нового типа, ЕС является живым примером надгосударственного сотрудничества и разделенного суверенитета. Европа может оказать ощутимую поддержку развитию мира в духе международного сотрудничества и содействовать реализации такого политического устройства мира, которое было бы направлено на благо всех, в котором бы все имели равные права и несли свою часть ответственности. Европа должна занять более активную позицию в решении вопросов глобальной политики. Для этого требуется более четкая координация внешнеполитического курса стран-участников ЕС, а также более активная работа Европейского внешнеполитического ведомства (EAD). Лишь в этом случае Европа сможет достойно ответить на глобальные вызовы и решать стоящие перед ней актуальные проблемы, такие как:

- поддержка демократии,
- борьба с изменением климата,
- предотвращение вооруженных конфликтов,
- управление потоками беженцев,
- поддержка демократии и стабильности в сопредельных регионах.

Европа должна обладать политической решимостью и быть в состоянии, реагировать на кризисы и конфликты, особенно если они происходят в сопредельных странах. Для этого в Евросоюзе должны быть созданы соответствующие политические и военные структуры.

Обновленная политика ЕС в вопросе расширения и отношений с сопредельными государствами - Европейский союз должен пересмотреть свою политику, проводимую в отношении сопредельных государств. Такое обновление должно стать сигналом для тех стран, которые имеют реальные шансы на вступление в ЕС при условии, что ими будут выполнены все требования, предъявляемые к новым членам. При этом недопустимо, чтобы уже данные обещания о принятии страны в ЕС подвергались сомнению (как это происходит в случае с Турцией). Такое поведение негативно влияет на отношения с партнерами и подрывает доверие к Союзу. Евросоюз должен четко заявить, что все европейские страны имеют возможность стать членами ЕС при условии, что ими будут выполнены все политические и экономические требования, предъявляемые к новым членам. Увеличение числа стран-участников потребует, в свою очередь, от ЕС реформирования соответствующих институтов и процесса принятия решений. Без проведения таких реформ Евросоюз не сможет оставаться дееспособным. Одновременно Евросоюзу следует более жестко отстаивать европейские ценности, а также поддерживать демократические институты гражданского общества и содействовать развитию общественного плюрализма в тех обществах, которые еще не утвердили окончательно вектор своего политического развития, и политическая культура в которых во многом отличается от европейских стандартов. Для этого необходимо упростить визовый режим и расширить международные контакты. В первую очередь, это касается программ молодежного обмена. Цель такой работы является, показать

государствам молодой демократии Центральной и Восточной Европы, какой путь им предстоит пройти для вступления в ЕС.

Законодательной базой интеграционных мероприятий является вступивший в силу первого января 2005 года Федеральный закон о миграции. В данном законе впервые в Федеративной республике Германия была разработана программа систематической интеграции, и был принят единый для всей страны набор интеграционных мероприятий для вновь прибывших мигрантов. Интеграционная политика Федерального правительства следует принципу «поддерживай и требуй», а также принципу «ориентации на имеющиеся ресурсы». Это значит, что интеграция понимается как процесс, требующий усилий с обеих сторон: принимающее общество предоставляет мигрантам набор программ, способствующий их интеграции — прежде всего, в области изучения языка и консультирования; с другой стороны, от мигрантов также требуются активные усилия по овладению немецким языком и собственной интеграции в правовую и общественную систему принимающей страны. Принцип «ориентации на имеющиеся ресурсы» означает, что интеграционные мероприятия учитывают на индивидуальные компетенции и способности мигрантов [9. С. 134-138].

Необходимо отметить и то, что Европа при всех интеграционных процессах все еще не едина. Она фактически разделена на «старую» (Германия, Франция и в меньшей степени Италия) и «новую» Европу (Восточная Европа, примкнувшая к Великобритании), придерживающуюся проамериканского вектора. Они различаются по целому ряду признаков исторического, социокультурного, регионального, уровня социально-экономического развития, этнонационального и иного характера. Расширение ЕС на Восток сопровождалось не только появлением в его составе множества экономически отсталых регионов, но и

увеличением числа государств с существенными внутренними различиями.

Все вышеизложенное позволяет объяснить тот факт, что среди политиков, исследователей, аналитиков не затухают дискуссии и споры о характере Евросоюза. Некоторые из них убеждены в том, что речь идет о федерации, другие о конфедерации. Бывший председатель Европейской Комиссии Ж. Делор не без оснований назвал Евросоюз «неопознанным политическим объектом» [6. С. 20]. По мнению немецкого исследователя В. Хольштейна, «ЕС не федерация и не конфедерация. Это законодательный и конституционный гибрид» [7. С. 567]. Действительно, любые попытки четко классифицировать институциональное выражение европейского интеграционного процесса как федерацию, межгосударственное объединение или международный режим весьма уязвимы для критики.

Стремясь ускорить интеграцию вглубь, ФРГ всегда предлагала свои партнерам достаточно выгодные условия. Так, она неизменно выступала (и продолжает выступать) как главный спонсор интеграции в ЕС (ЕЭС), делая самые крупные взносы в «коммунитарный» бюджет и получая из него значительно меньшие поступления. Причем это было обусловлено не только принятыми там гармонизированными и обязательными для всех членов этого объединения - «европейскими» принципами и нормами формирования и использования общих финансов, но и доброй волей руководства ФРГ, какая бы партия ни правила в Бонне, а после объединения двух германских государств 3 октября 1990 г. — в Берлине.

При этом ФРГ с самого начала последовательно руководствовалась своими экономическими интересами более высокого порядка, связанными с прогрессирующей либерализацией, а в конечном итоге с полным объединением в рамках ЕС рынков товаров, услуг и факторов производства

(капиталов, рабочей силы и интеллектуальных ресурсов). Ради согласия партнеров с необходимостью поступательного продвижения в этих направлениях, наиболее выгодных для мощной западногерманской индустрии и придавших всей экономике ФРГ мощные импульсы роста, она с первых шагов ЕЭС пошла на значительные уступки партнерам, прежде всего Франции, в других (наряду с финансовой) областях, например, возложив преимущественно на себя финансирование аграрной интеграции в «зеленой Европе».

Наряду с линией на полную либерализацию экономических отношений внутри ЕС другим — органически связанным с ней — принципом интеграционной политики ФРГ всегда был курс на укрепление «европейских» институтов ЕС, формирование и развитие там мощного механизма наднационального регулирования экономики [5].

Следуя своей стратегической линии на укрепление ЕС, развитие интеграции вглубь, Германия стала главным инициатором внедрения евро, сознательно и с расчетом отказавшись от своей первоклассной национальной валюты — немецкой марки, превосходно зарекомендовавшей себя за свою полувековую историю как одна из наиболее стабильных и «твердых» денежных единиц, пользовавшаяся заслуженным авторитетом во всем мире. При этом видные немецкие экономисты (например, крупнейший в Германии специалист по денежному обращению и валютным проблемам проф. М.Нойманн, которого «Виртшафтсвохе» и другие ведущие экономические издания не без оснований нарекли «головой немецких монетаристов») справедливо указывали на то, что отказ от марки в пользу евро не сулит их стране меркантильных выгод — это уступка партнерам ради углубления интеграции и укрепления позиций Евросоюза, а значит и участвующих в нем государств, в мире. Иными словами, евро рассматривался Германией, как и ее ближай-

шими партнерами, и в качестве адекватного ответа на вызовы глобализации [8].

Несмотря на укрепление евро по отношению к доллару после окончательного приобретения евро в феврале 2002 г. всех атрибутов полноценной валюты, вступление страны в еврозону принесло политическому руководству и деловым кругам Германии не меньше головолмных проблем и забот, чем доводов для удовлетворенности. Да и это укрепление стало результатом не столько силы евро, сколько слабости доллара вследствие гигантских дефицитов госбюджета и торгового баланса [4], а также других имманентных современной экономике и политике США обстоятельств. Удорожание евро при удешевлении доллара существенно сдерживает торговую экспансию ФРГ не только в США, но и во все страны, курсы национальных валют которых вслед за долларом пошли вниз. Евро как ответ на вызовы глобализации до сих пор обернулось к Германии одной из ее негативных сторон: вступление в еврозону существенно ослабило национальный механизм государственного регулирования экономики ФРГ, не компенсировав это созданием не менее эффективной «коммунитарной», наднациональной системы регулирования.

Необходимость очередных уступок партнерам возникла для Германии в связи очередным (пятым) этапом расширения Евросоюза, превратившегося с 1 мая 2004 г. из ЕС-15 в ЕС-25, а с 1 января 2007 г. — в ЕС-27 (с принятием Хорватии в члены ЕС летом 2013 года стран стало 28). Чтобы и дальше продвигать интеграцию вглубь, Германия, как и другие страны-спонсоры, должна содействовать подтягиванию «новевропейцев», значительно отстающих от среднего показателя ЕС-15 по уровню экономического развития, к средней «коммунитарной» величине ВВП на душу населения в расширенном Евросоюзе. Без заметного выравнивания уровней экономического развития стран-членов ЕС-27

невозможна долгосрочная консолидация этого объединения, в том числе путем создания предпосылок для вступления «новоевропейцев» в еврозону. Для этого «новоевропейцы» нуждаются в весомой финансовой поддержке со стороны стран - спонсоров бюджета ЕС, и прежде всего Германии — экономического лидера блока [1].

Однако вследствие серьезных финансово-экономических трудностей, связанных с непомерными расходами на нужды объединения страны и сопряженным с этим замедлением модернизации народного хозяйства, Германия с конца прошлого десятилетия стала проводить гораздо более сдержанную и «экономную», чем прежде, интеграционную политику в ЕС.

Одной из серьезнейших проблем, стоящих перед Евросоюзом с точки зрения формирования единой европейской идентичности, без которой весьма трудно говорить о федеративном супергосударстве и даже о конфедерации, является выравнивание уровня жизни всех народов входящих в Союз государств. Однако, особенно в свете событий, которыми был сопряжен долговой кризис, который поставил на грань распада еврозоны, трудно вообразить, что это легко и быстро достижимая цель. Более того, выступая на митинге своих сторонников в Тулоне в ноябре 2011 года, Н. Саркози помимо всего прочего высказал озабоченность тем, что нынешний финансовый кризис настолько серьезен, что «может смести Евросоюз». Отчетливо обнаружилась диспропорция развития государств-членов Евросоюза. Как представляется, еще слишком серьезны барьеры между «старыми» членами ЕС и «новичками», между старой и новой Европой, уровень жизни в которых существенно различается. С учетом этих и множества других связанных с ними факторов весьма проблематично говорить о трансформации во всяком случае в обозримой перспективе Европы народов в Европу граждан Евросоюза.

Кризис воочию продемонстрировал, что Евросоюз стоит перед лицом целого ряда новых вызовов. Уязвимые места проектов политической интеграции воочию обнаружились в период так называемой «арабской весны» 2011 года, когда в Европу хлынула волна беженцев, вернее нелегальных иммигрантов из стран Северной Африки. Эта проблема приобрела такую остроту, что министры средиземноморских стран Европы - Кипра, Греции, Мальты, Франции, Испании и Италии, - на которые пришелся основной поток иммигрантов, сочли целесообразным собраться 19 апреля 2011 года в Никосии и выработать общую позицию по этой проблеме перед саммитом ЕС, который прошел в Брюсселе 12 мая. Решение Италии о выдаче беженцам из Африки, скопившимся на острове Лампедуза, разрешения на пребывание в Шенгенской зоне вызвало протесты других стран. А Франция закрыла свои границы с Италией [3].

Эти и связанные с ними события вынудили руководство Еврокомиссии и Германию признать возможность временного восстановления пограничного контроля в зоне действия Шенгенского соглашения. О серьезности ситуации в данном вопросе свидетельствовал тот факт, что такая идея содержалась в письме главы Еврокомиссии Жозе Мануэла Баррозу, направленном на имя президента Франции Николя Саркози и премьер-министра Италии Сильвио Берлускони. Эти предложения стали предметом обсуждения внеочередного заседания министров внутренних дел и юстиции стран ЕС, состоявшемся 5 мая 2011 года в Брюсселе. Предложение Еврокомиссии содержали возможность возвращения паспортного контроля, ужесточение визовых норм для граждан стран, не входящих в ЕС, пересмотр ряда положений, определяющих порядок рассмотрения дел, связанных с просьбами о предоставлении убежища.

Вызовом дальнейшему углублению европейской политической интеграции и, соответственно, европейской

идентичности является глобализация, обратной стороной которой является рост национализма, этнизма, возрождение различных форм радикализма, фундаментализма и др. Гражданами наиболее развитых стран Евросоюза высказываются также опасения относительно того, что двойное гражданство приведет к неконтролируемой миграции, которое негативно отразится на социально-экономическом положении соответствующих стран [2. С. 170].

В настоящее время руководство Евросоюза предпримет все необходимые меры для усилия, чтобы не допустить эрозии и подрыва основополагающих принципов европейской интеграции, тем более развала Евросоюза и даже Еврозоны.

Ссылки на источники и литературу

[1] Иорданская Э. Расширение ЕС на Восток: позиция Германии // Мировая экономика и международные отношения. — 2002. — №2.

[2] Михайлин К.Н. Рост внешнеполитической самостоятельности ФРГ и участие Германии в региональных конфликтах конца XX – начала XXI вв./К.Н. Михайлин //Россия, Запад и Восток: традиции, взаимодействия, новации: Сборник тезисов докладов и сообщений V Международной научн.-практ. конференции. – Владимир: ВГТУ, 2012. – С.170.

[3] Нина Веркхойзер Внешняя политика ФРГ в 2008 году: сдержанность, переходящая в нерешительность . <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3890165,00.html>

[4] Сумленный С. Немецкая система: из чего сделана Германия и как она работает.- Москва- 2010.

[5] Cywiński P. Epoka lodowcowa między RFN i Rosją. Skandaliczna rewizja w niemieckich fundacjach // <http://wpolityce.pl/dzienniki/korespondencje-piotra-cywinskiego/50009-piotr-cywinski-dla-wpolitycepl-epoka->

ladowcowa-miedzy-rfn-i-rosja-skandaliczna-rewizja-w-niemieckich-fundacjach

[6] Debiel T. Fischer M. Krisen prevention in einer gewaltträchtigen Welt. Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten? / Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2011 - №12 - S.20

[7] Hacke C. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder - Frankfurt/M, Berlin – 2003 - S.567

[8] Maull H. W. Auf leisen Sohlen aus der Aussenpolitik // Internationale Politik - №9 - 2010

[9] Wolf R. Finanzierungsprobleme der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter den Bedingungen der Währungsunion // Aus Politik und Zeitgeschichte – 2013 - №64 - S.134-138.