



**Отмар Хёлль, Маргарета Копениг**

## **Австрийское председательство в ЕС в 2006 г.**

### **Введение**

1 января 2006 г. Австрия второй раз стала на шесть месяцев председателем Европейского Союза. В этом качестве все государства-члены ЕС сменяют друг друга в соответствии с предварительно установленной последовательностью<sup>1</sup>, и при этом не существует различия между более или менее крупными странами. Австрия приняла пост председателя от Великобритании, в июле последовала Финляндия, в начале 2007 г. наступает очередь Германии, затем следуют Португалия и в первой половине 2008 г. Словения.

Задачи и обязанности председательства в ЕС урегулированы в Договоре о создании Европейского сообщества, в Маастрихтском договоре и в регламенте Совета ЕС<sup>2</sup>. В соответствии с единообразием институциональных рамок ЕС

---

<sup>1</sup> Первое, относительно успешное председательство Австрии в ЕС состоялось уже во второй половине 1998 г., чуть более чем через три года после ее вступления в Союз. На случай, если институциональная ротация поста председателя будет действительно продолжаться, в соответствии с последовательностью, решение о которой принято на 2004-2020 гг., Австрия снова будет призвана на этот пост только в первой половине 2019 г. Польша завершит первый срок своего председательства во второй половине 2011 г.

<sup>2</sup> Ср. в данной связи имеющую принципиальное значение ст. 203 (и сл.) консолидированной редакции Договора о Европейском Союзе и заключенного в 2002 г. Договора о создании Европейского Сообщества, которые можно вызвать на домашней странице ЕС в Интернете:  
<http://www.europa.eu.int/eur-lex/>.

председательство страны-члена такого союза должно осуществляться во всех сферах деятельности и на всех уровнях. Поэтому председательствовать в ЕС означает осуществлять «услугу Европе»<sup>3</sup>, связанную с существенными затратами. Страна-председатель официально и формально несет ответственность за организацию всех заседаний Совета и председательство на них. Важнейшая задача заключается в организации деятельности Совета и политическом руководстве им и инстанциями Совета на чиновничьем уровне. Кроме того, страна-председатель ответственна за контакт Совета с другими органами и институтами Союза, и ей вменяется в обязанности также выполнение задачи представительства ЕС вовне, требующей больших затрат труда и ответственной.<sup>4</sup>

В действительности, однако, политическая власть страны-председателя ограничена. Эта страна не располагает ни директивной компетенцией в отношении других 24 членов Союза, ни возможностью превышать полномочия Совета или других органов и учреждений. Поэтому роль страны-председателя нередко, и вполне обосновано, описывается преимущественно как роль честного и беспристрастного «маклера», который выполняет свою главную задачу, достигая рациональных компромиссов, или «жонглера»<sup>5</sup>, который - будто «шарамы на ветреной рыночной площади» - жонглирует задачами «лидерства», строгой беспристрастности и представительства национальных интересов. При прагматическом и в то же время содержательном взгляде современное председательство охватывает функции «(...) менеджера, застрельщика политических

---

<sup>3</sup> A. Huber (Hrsg.), *Europäische Kommission. Vertretung in Österreich. Die EC-Präsidentschaft. Österreichs Vorsitz im Rat der EU*, Wien 1998.

<sup>4</sup> В основном сфера задач председательства охватывает четыре функции – административные, инициативные, координирующие и посреднические, дополняемые функцией внешнего представительства, которую страна-председатель осуществляет вместе с другими институтами, прежде всего с комиссией и верховным представителем по совместной внешней политике и политике безопасности.

<sup>5</sup> A. Schallenberg, Ch. Thun-Hohenstein, *Die EU-Präsidentschaft Österreichs. Eine umfassende Analyse und Dokumentation des zweiten Halbjahrs 1998*, Wien 1999, S. 11.

инициатив и их «оформителя», представителя для институтов сообщества и от его имени, выразителя интересов Совета и Союза и актора на международной сцене»<sup>6</sup>.

Во всяком случае, реальные возможности власти и влияния не следует ни переоценивать, ни недооценивать. Как правило, страны-председатели берут на себя осуществление текущей повестки дня Союза, формирующейся всякий раз из конкретных политических обстоятельств, пытаются «обходиться» с ней наилучшим образом и к тому же нередко сталкиваются с неожиданными событиями и кризисами – как во внутренней жизни Союза, так и в его отношениях с другими институтами. С такого рода невозможностью взвесить ситуацию имеют дело как «большие», так и «малые» страны-председатели, которым приходится решать проблемы, используя имеющиеся в их распоряжении неравные средства. Характер фактического обращения с этими непредсказуемыми и непредвиденными событиями представляет собой в конечном счете самую значительную причину успеха или неудачи страны-председателя. Тот факт, что при этом опытные в управлении кризисными ситуациями и хорошо натренированные брюссельские институты и чиновники оказывают соответствующую помощь стране-председателю, является, собственно говоря, сам собой разумеющимся и в высшей степени значимым, прежде всего для малых или еще неопытных государств<sup>7</sup>.

На протяжении первых шести месяцев 2006 г. австрийские политики и чиновники председательствовали во многих органах ЕС, на политическом уровне в Европейском Совете и в Совете министров, на уровне чиновников примерно в 250 комитетах и рабочих группах. Представители и представительницы Австрии в течение этих шести месяцев руководили примерно 2 000 заседаниями ЕС. За указанный период они представляли ЕС и вовне, отстаивали его позиции в ходе встреч

---

<sup>6</sup> M. Westlake, *The Council of the European Union*, London 1995, p. 45.

<sup>7</sup> Ср. в данной связи исследование Райнера Майера (Rainer Meyer 2006), разработанное для ведомства федерального канцлера Австрии.

на высшем уровне и международных конференций, придавая достойный облик и вес Европейскому союзу в целом.

### **Первоначальные планы австрийского председательства<sup>8</sup>**

Намерения, связанные с председательством Австрии на 2006 г., основываются на двух документах.

В содержательном отношении узловые стратегические моменты для председательства были подготовлены уже в «Многолетней стратегической программе на 2004 – 2006 гг.» шестью странами, которые на протяжении этого трехлетнего периода председательствовали в Союзе. Эта программа была принята на заседании Европейского совета в декабре 2003 г. Исходя из нее, Австрия и Финляндия, две страны-председателя в 2006 г., разработали совместно с секретариатом Совета ЕС в апреле 2005 г. детальную совместную рабочую программу на 2006 г. В этой годичной рабочей программе, в содержательном отношении более значимой для разработчиков по сравнению с «Многолетней стратегической программой», были зафиксированы следующие широкомасштабные целевые установки, осуществлять которые в процессе тесного сотрудничества должны друг за другом две страны-председателя<sup>9</sup>:

1. Создание рабочих мест и обеспечение роста в Европе.
2. Сохранение и дальнейшее развитие специфически европейской модели образа жизни.
3. Укрепление веры граждан в европейский проект.
4. Укрепление Европы в качестве прочного и надежного партнера в мире.

Федеральное правительство Австрии исходило, рассматривая Европейский союз, из того, что он после успешно

---

<sup>8</sup> Нижеследующие рассуждения следуют изложению, осуществленному в публикации Федерального министерства иностранных дел „Die Österreichische Präsidentschaft 2006“ от 23 ноября 2005 г.

<sup>9</sup> Оба документа находятся под заголовком *Europäischer Rat, Brüssel*, 8 декабря 2003, 15896/03 (POLGEN 85) и там же от 22 декабря 2005, 16065/05 (POLGEN 51).

осуществленного расширения, самого крупного в своей истории, располагает сегодня внутренним многообразием, которое едва ли можно превзойти. Союз, однако, сталкивается и с вопросом о том, как лучше всего можно использовать этот гигантский потенциал. О том, сколь трудно дать в такой ситуации ясные ответы, свидетельствуют дебаты вокруг конституции, ценностей и расширения Союза. Даже если до сих пор парламенты 13 государств-членов ЕС согласились с Конституционным договором<sup>10</sup>, то избиратели во Франции и Нидерландах, разочарованные политикой, высказались на референдумах против его ратификации и тем самым ввергли Союз в кризис. Австрия и Финляндия хотели приложить усилия к тому, чтобы снова уделить больше места для выражения забот гражданок и граждан. На фоне глобализации европейцы, как известно, опасаются за сохранение европейской модели образа жизни. Речь идет о том, чтобы снова усилить доверие к носителям права принятия решений в Союзе. Во время председательства Австрии следовало подвести итог конституционным дебатам и принять решение о последующих действиях.

В тесной связи с будущей организацией Союза рассматривался и вопрос о его ценностях. В их число входят прежде всего права человека, а также вопросы учета интересов граждан в деятельности Союза, вопросы понятности и «видимости» этой деятельности. Предметом обсуждения должны были стать большой учет интересов граждан в результате усиления субсидиарности, более сильная роль национальных парламентов в европейской интеграции. «Улучшение регулирования» представляло собой важный момент британского председательства в ЕС, Австрия хотела продолжать эти усилия. Переговоры о мандате нового агентства ЕС по правам

---

<sup>10</sup> Во время председательства Австрии Конституционный договор был ратифицирован двумя странами, Эстонией и Бельгией. Финляндия и Австрия начали процесс ратификации. Новые члены от 2007 г., Румыния и Болгария, автоматически будут странами договора после вступления.

человека должны были быть завершены, а его местопребыванием с 1 января 2007 г. должна стать Вена.

Важный вопрос представляло собой и планировавшееся вступление Румынии и Болгарии, относительно которого в тот момент еще не было ясности. Последнее решение находилось в компетенции Совета Министров, который при известных условиях во время австрийского председательства должен был бы принять соответствующее решение. 3 октября 2005 г. в Люксембурге были начаты переговоры с Хорватией и Турцией об их вступлении в ЕС. Во время председательства Австрии могло бы быть принято и принципиальное решение о том, начнет ли ЕС переговоры с Македонией о ее вступлении в Союз<sup>11</sup>. Австрия хотела сделать акцент прежде всего на регионе Западных Балкан, так как она убеждена в том, что будущее этих стран – в Европейском союзе.

В сфере европейской внутренней политики Австрия уделяла особое внимание развитию европейского проекта. Конкретно это означало содействие созданию рабочих мест и экономическому росту, что рассматривалось как «важнейшая в настоящее время задача европейской политики, будь то на национальном уровне или на уровне ЕС». Реализация «Лиссабонской стратегии», принятой в марте 2000 г., цель которой заключается в превращении ЕС до 2010 г. в наиболее конкурентоспособный и самый динамичный экономический район мира, опирающийся на знания, требует, несмотря на заметные успехи, новой ориентации. Европейский совет должен был обсудить этот вопрос в марте 2006 г. и в случае необходимости принять новые ориентиры, а политика занятости и социальная политика должны были оказаться в числе важнейших тем весеннего заседания Европейского совета.

Цель австрийского председательства в Совете заключалась также в том, чтобы сделать 2006 г. годом указывающих путь в будущее решений в европейском содействии научно-иссле-

---

<sup>11</sup> 22 марта 2004 г. Македония подала заявление о вступлении в Союз, и 9 ноября 2005 г. Комиссия высказала об этом свое мнение («авизо»).

довательским работам, причем на переднем плане должно было стоять своевременное принятие 7-й общей программы ЕС по научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам. В этом контексте должны были быть сделаны существенные акценты в таких сферах, как исследования в области безопасности, космические технологии и устойчивое развитие. Кроме того, предлагаются мероприятия, цель которых – повышение доли женщин в научно-исследовательских работах в Европе.

Директива об услугах, обсуждение которой в прошлом вызывало серьезные столкновения мнений, была понята как необходимый элемент совершенствования внутреннего рынка и усиления конкурентоспособности Европы. Она играет важную роль в осуществлении целей, сформулированных в Лиссабоне, и в то же время нельзя упускать из виду ее социальные последствия и интересы защиты потребителей.

В сфере транспорта Австрия считала своими приоритетами безопасность дорожного движения и судоходство по внутренним водным путям. Конференция министров транспорта должна была рассматривать вопросы безопасности дорожного движения и обложение движения грузового транспорта дорожным сбором, содействовать использованию внутренних водных магистралей и железной дороги («3-й железнодорожный пакет»), чтобы форсировать проведение совместной политики и сберечь окружающую среду. В сфере воздушного транспорта должны и далее развиваться права авиапассажиров с ограниченной подвижностью, различные меры безопасности на воздушном транспорте, внешние отношения в воздушном транспорте, а также реализация европейской спутниковой программы «Галилео».

В сфере здоровья и защиты потребителей Австрия в качестве председателя ЕС планировала и далее следовать новой совместной стратегии здравоохранения и защиты потребителей и вместе с Европейским парламентом продолжать обсуждения по предложению совместной программы действий.

Дальнейшими приоритетами были профилактика ВИЧ-СПИД и гриппа.

Австрия в качестве председателя ЕС хотела также продолжать реализацию пекинских заявления и платформы действий и по-прежнему поддерживать результаты 4-й Всемирной женской конференции 1995 г. с целью внедрения гендерной проблематики в самые разнообразные сферы жизни. 50-е заседание Комиссии ООН по положению женщин должно было принять весной 2006 г. в Нью-Йорке новую многолетнюю рабочую программу, чего хотела в качестве председателя ЕС и Австрия, делая особый акцент на реализации пекинской платформы действий, претворении в жизнь целей развития Тысячелетия с гендерной перспективой, более пристальном внимании к правам человека, проблемах насилия в отношении к женщинам и вооруженных конфликтах.

Консолидация общей аграрной политики, реформированной в последние годы, была наряду с вовлечением европейской аграрной модели в Лиссабонскую стратегию, одним из приоритетов австрийского председательства, так как реформированная общая аграрная политика может способствовать увеличению занятости и роста.

Австрия, находясь на посту председателя ЕС, стремилась также добиться осуществления принципов устойчивого развития в как можно большем числе сфер политики. Во время своего председательства Австрия намеревалась уделить особое внимание темам качества воздуха и окружающей среды городов, а также подготовительным работам, имевшим целью продолжение международного процесса решения климатических проблем по истечении в 2012 г. срока действия Киотских соглашений. 8-я конференция государств-участниц Соглашения по биологическому разнообразию (биоразнообразию), наиболее важная международная конференция по экологическим вопросам во время австрийского председательства, состоялась в марте 2006 г. в Бразилии. Австрия стремилась приложить усилия и к тому, чтобы ориентировать мероприятия, устраивавшиеся во время ее председательства в

ЕС, в соответствии с критериями экологических принципов и принципов устойчивого развития («Сделать председательство более зеленым»).

В так называемой Гаагской программе, принятой в 2004 г., Европейский совет назвал приоритетами создание на протяжении ближайших пяти лет «пространства свободы, безопасности и права». Программа содействует сотрудничеству в таких сферах, как борьба против терроризма, уголовное и гражданское право, политика обеспечения убежища и предоставления виз, а также в борьбе против коррупции и организованной преступности. Во внешней политике предусматривается расширение пространства свободы, безопасности и права на страны-соседи ЕС. Австрия хотела в период своего председательства проверить достигнутые к тому времени результаты претворения в жизнь Гаагской программы, а также разработанного в дополнение к ней плана действий и при определенных условиях приспособить их к новейшим изменениям. В результате террористических актов, совершенных в Лондоне 7 июля 2005 г., борьба против терроризма снова выдвинулась в центр внимания ЕС. Чтобы самым радикальным образом разрешить проблему терроризма, Австрия намеревалась обратить особое внимание на формирование долгосрочной стратегии и плана действий против радикализации и рекрутирования террористов.

Элементом, как нельзя более благоприятствующим распространению организованной преступности, является коррупция. Для ее эффективного пресечения необходимо трансграничное сотрудничество в общеевропейском масштабе. С этой целью Австрия, будучи председателем ЕС, подготовила правовой акт, направленный на создание антикоррупционной сетевой системы, которая улучшит практикующееся сотрудничество национальных институтов.

В ходе реализации плана действий ЕС на 2005-2008 гг. по борьбе с наркотиками Австрия намеревалась уделить особое внимание сотрудничеству с латиноамериканскими государствами, являющимися главными производителями кокаина.

В результате ликвидации внутренних границ и установления общей внешней границы стало необходимым совместное решение вопросов миграции и предоставления убежища внутри границ ЕС. Уже в течение ряда лет ведутся работы по созданию общей системы предоставления убежища до 2010 г., которые должны были быть продолжены Австрией как председателем ЕС. Особое внимание будет уделено упрощенному процессу предоставления убежища с единым правовым статусом для тех, кому предоставляется убежище, и созданию общих учреждений для подачи ходатайств о предоставлении убежища. Для борьбы против нелегальной миграции Австрия хотела бы ускорить работы в области политики репатриации нелегально приехавших лиц с помощью стимулов добровольной репатриации или соглашений с третьими государствами об эффективном выдворении.

Приступить к оценке практического осуществления Шенгенских соглашений на техническом уровне планировалось в начале января 2006 г. В согласии со странами-председателями, Великобританией и Финляндией, Австрия объявила о готовности во время своего председательства взять на себя проведение сравнительно большого числа оценок. Что касается внешнеполитической составляющей пространства свободы, безопасности и права, то Австрия хотела сделать здесь акцент на европейской политике в отношении соседей и на Западных Балканах. Она разработала концепцию партнерских отношений с этими государствами.

Сфера образования и культуры является в обществе, базирующемся на знаниях, фундаментальной предпосылкой социальной сплоченности, активной гражданской позиции и достижения в Европе большего роста и занятости. Цель австрийского председательства заключалась в том, чтобы вести переговоры в Совете и с Европейским парламентом о новой интегрированной европейской программе образования «Учеба на протяжении всей жизни» настолько активно, чтобы можно было достигнуть общей точки зрения. К тому же Австрия намеревалась способствовать открытию систем про-

фессионального образования и повышения квалификации для третьих государств. В этой ее активности главное внимание уделялось странам Западных Балкан, в то же время следовало стремиться к обновлению существующих программ сотрудничества в сфере высшего и профессионального образования между Европейским сообществом и США и Канадой.

Новые финансовые перспективы на 2007 – 2013 гг., решение о которых было принято еще при британском председательстве, должны были быть доведены до конца при австрийском председательстве в Совете ЕС в результате переговоров с Европейским парламентом.

Применительно к сфере совместной внешней политики и политики безопасности особый акцент в период председательства Австрии в ЕС должен был быть сделан на Западные Балканы, так как в некоторых странах этого региона в 2006 г. ожидалось принятие важных решений. Было, например, ясно, что первые месяцы будут иметь решающее значение для перспектив союза государств Сербии и Черногории, так как в Черногории был объявлен референдум о независимости страны. В это время продолжались и переговоры ЕС относительно соглашения о стабилизации и ассоциации, и Австрия будет к тому же прилагать усилия, цель которых – способствовать усилению роли ЕС в Косово.

Цель европейской политики ЕС в отношении соседей заключается в том, чтобы вовлечь большую часть стран Восточной Европы и Средиземноморского региона в общую зону мира, безопасности и благосостояния<sup>12</sup>. Австрия как страна-председатель хотела в рамках этой политики способствовать дальнейшему сближению государств-соседей с ЕС. Этот процесс будет осуществляться в особенности посредством реализации планов действий, а также в результате подготовки

---

<sup>12</sup> Со времени заседания Европейского совета в июне 2004 г. европейская политика ЕС в отношении соседей охватывает такие государства, как Украина, Белоруссия, Молдавия, Грузия, Армения, Азербайджан, Сирия, Ливан, Израиль, Иордания, Египет, Ливия, Тунис, Алжир, Марокко, а также органы власти Палестинской автономии.

нового инструмента финансирования для проведения европейской политики в отношении соседей. Этот инструмент должен начать действовать уже с 2007 г. Усиленное внимание будет уделено и ходу парламентских выборов на Украине в марте 2006 г.

Австрия, будучи председателем, намеревалась проверить первую оценку имевшей место до сих пор реализации проектов в рамках данного плана действий.

В отношениях с Россией в центре внимания стояла имплементация характеристик пути к «Четырем совместным пространствам», решение о которых было принято во время встречи на высшем уровне между ЕС и Россией в мае 2005 г.<sup>13</sup> В мае должна была состояться полугодовая встреча на высшем уровне между ЕС и Россией, причем должны были быть обсуждены осуществление характеристик пути, более интенсивное сотрудничество в энергетической и экологической сферах, возможное вступление России в ВТО и соображения в направлении перспективы свободной торговли.

Трансатлантические отношения с давних пор имеют важнейшее значение для ЕС в политическом, экономическом и экономико-политическом отношении. Встреча на высшем уровне между ЕС и США должна была состояться в 2006 г. во время австрийского председательствования. В ходе подготовки этой встречи продолжалось активное отслеживание таких тем, как усиление экономического партнерства, борьба против терроризма, многосторонность экономических и политических отношений и изменение климата, а также совместная работа над разрешением международных конфликтов и кризисов. Важное значение имеет вовлечение в эту деятельность представителей парламентов, а также европейского и американского гражданского общества.

---

<sup>13</sup> При этом речь идет об общем экономическом пространстве, пространстве внутренней безопасности, свободы и правовой государственности, пространстве внешней безопасности и пространстве научных исследований, образования и культуры.

Интересно увидеть в данном контексте, что важной проблемой для Австрии как страны-председателя было и продолжение интенсивного партнерства между ЕС и Канадой, разделяющих в международных вопросах многие общие взгляды и цели. Для этого должна была использоваться проведенная в первой половине 2006 г. в Канаде встреча на высшем уровне.

В первые месяцы 2006 г. должно было углубляться также стратегическое партнерство с Латинской Америкой и странами Карибского бассейна. Это означает, с одной стороны, форсирование переговоров с группой Меркосур, в которую входят Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай, о соглашении об ассоциировании, а с другой – необходимость проведения переговоров с целью углубления отношений с Андским сообществом и Центральной Америкой. В середине мая 2006 г. в Вене под председательством федерального канцлера состоялась IV встреча на высшем уровне между ЕС, Латинской Америкой и странами Карибского бассейна. На эту встречу прибыло 60 иностранных делегаций, в результате чего она стала крупнейшим мероприятием, проведенным во время председательства Австрии в 2006 г. Должны были состояться несколько подготовительных встреч парламентариев, предпринимателей и представителей гражданского общества обоих регионов. Специальное заседание должно быть посвящено механизму сотрудничества между ЕС, Латинской Америкой и странами Карибского бассейна в борьбе против наркотиков. Австрия намеревалась также сделать особый акцент на сфере научных исследований.

Усилия ЕС, цель которых – способствовать разрешению кризиса на Ближнем Востоке, были одним из приоритетов нарастающей активности и во время австрийского председательства в Союзе. При этом особое значение придавалось ближневосточному квартету.

Конкретные вызовы для ЕС породил и уход Израиля из сектора Газа. Предстоявшие в январе 2006 г. парламентские выборы в палестинской автономии оживили надежду на то, что новому правительству удастся в большей мере, чем преж-

де, утвердить принципы правового государства во всех сферах своей деятельности, в особенности же в осуществлении своей монополии на применение силы и воспрепятствовании террористическим актам со стороны воинствующих групп.

Австрия всегда выступала и за проведение политики целенаправленного диалога с Ираном. За развитием событий в этой стране следовало, конечно, наблюдать и во время председательства Австрии в ЕС. Это касается в особенности вопроса о ядерном вооружении, но следовало бы недвусмысленно затрагивать и такие вопросы, как права человека, борьба против терроризма и позиция Ирана в отношении мирного процесса на Ближнем Востоке.

Дальнейшее развитие отношений с правительством и народом Ирака, к чему стремится ЕС, движимый целью содействовать созданию безопасного, стабильного и единого Ирака, который сможет без каких бы то ни было ограничений осуществлять свою суверенную власть и конструктивно сотрудничать со своими соседями, было так же включено в австрийскую рабочую программу, как и дальнейшее развитие и интенсификация контактов с Азией. Наряду с регулярными двусторонними встречами, особое значение для достижения названных целей должно иметь сотрудничество на многосторонних форумах. Поэтому Австрия во время своего председательства была намерена выступать за дальнейшую интенсификацию диалога с Японией на основе совместного плана действий ЕС и Японии, принятого в 2001 г. Встреча на высшем уровне между ЕС и Японией также была запланирована во время председательства Австрии.

Китай, считающийся наряду с Индией и Бразилией «восходящей державой» будущего, уже сейчас является вторым торговым партнером ЕС, но отношения между ЕС и Китаем обретают все большее значение не только с экономической точки зрения. Поэтому Австрия хотела приложить усилия к дальнейшему развитию стратегического партнерства с Китаем. Следует работать над формированием широко-масштабного рамочного соглашения, которое создаст

договорную основу отношений ЕС с Китаем. Тем не менее будет продолжена и проверка эмбарго ЕС на поставки оружия Китаю, введенного в соответствии с решением Европейского совета, принятым в декабре 2004 г. Дальнейшими основными задачами должны быть диалог по вопросам торговли и энергетической политики, а также в сфере прав человека, по социальным проблемам и миграции.

С ноября 2004 г. ЕС осуществляет отношения стратегического партнерства с Индией. Во время последней до сих пор встречи на высшем уровне, состоявшейся в сентябре 2005 г., была достигнута договоренность о разработке обширного совместного плана действий. Австрия в качестве страны-председателя хотела приложить усилия к тому, чтобы обеспечить реализацию этого плана.

Что касается Африки, то задачей австрийского председательства было начало реализации стратегии ЕС в отношении этого континента. Решение о такой стратегии было принято в декабре 2005 г. При этом будет расширяться и углубляться диалог ЕС с Африканским союзом, а также региональными организациями, поддерживаемый дальнейшими мерами институционального и кадрового характера. Особое внимание в ходе осуществления соответствующей политики будет уделяться предотвращению и разрешению конфликтов (например, в Судане, Кот-д'Ивуар, Конго, Уганде и Сомали), борьбе против бедности и обеспечению качественного руководства страной со стороны правительства.

В отношении Организации Объединенных Наций внимание Австрии как страны-председателя ЕС было направлено на реализацию результатов, достигнутых во время всемирной встречи на высшем уровне и в ходе 60-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2005 г. В числе этих мероприятий – прежде всего создание новых органов, как-то: Совета по правам человека и Комиссии по укреплению мира.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе уже довольно рано обратила внимание на новые угрозы в контексте широкого понятия безопасности, такие, например,

как борьба против терроризма при одновременном соблюдении правового характера государства и прав человека, борьба против торговли людьми и против нетерпимости и дискриминации, включая улучшение положения рома и синти. Поэтому Австрия намеревалась стать инициатором совместного заявления ЕС и ОБСЕ об их сотрудничестве.

В сфере сотрудничества консульских служб между государствами-членами ЕС Австрия стремилась достичь улучшений, которые позволили бы предложить гражданам стран ЕС более высокую степень защиты в третьих странах. Насколько это важно, нам показала прежде всего катастрофа, вызванная цунами в Юго-Восточной Азии. При этом следовало обратить внимание в первую очередь на дальнейшее углубление технического сотрудничества, например, в сфере примененных средств массовой коммуникации, а также на психосоциальную подготовку членов кризисных команд.

В рамках европейской политики безопасности и военной политики для сферы гражданского управления в критических ситуациях следовало во время австрийского председательства разработать механизм, с помощью которого станет возможной постоянная проверка соответствия ресурсов для гражданского управления в критических ситуациях, предоставляемых государствами-членами Союза, требуемому «гражданскому плановому заданию». В сфере военного управления в критических ситуациях следовало во время председательства Австрии работать над каталогом (*Force Catalogue*), содержащим список всех военных ресурсов, которые государства-члены Евросоюза декларируют в качестве своего вклада в достижение целей вооруженных сил ЕС к 2010 г. На основе этого каталога впоследствии надо будет установить, в каких сферах следует дополнить упомянутые вклады в качественном или количественном отношении.

Австрия, будучи председателем ЕС, намеревалась и дальше продолжать работать над темой реформы сектора безопасности и уделять в данной связи особое внимание государствам Западных Балкан. Реформа сектора безопасности должна по-

служить долговременной стабилизации кризисных регионов и по принципиальным соображениям основывается на всех важных с точки зрения безопасности аспектах деятельности государства (армии, полиции, военизированных формирований/милиций, пограничной охраны, секретных служб, юстиции и т.д.) на всех их уровнях с целями эффективности, транспарентности, принципов правового государства, а также полного гражданского и демократического контроля. Австрия, осуществляя обязанности председателя, хотела, кроме того, приложить усилия к дальнейшему улучшению взаимодействия между гражданским и военным управлением в критических ситуациях, добиваясь эффективного проведения текущих операций по управлению в критических ситуациях. Это касается в первую очередь самой большой операции ЕС, ЕСФОР «Алтея», в Боснии и Герцеговине. Поскольку во время австрийского председательства в Совете истекли мандаты миссии наблюдателей ЕС в Ачехе (*Aceh Monitoring Mission*), миссии ЕС по поддержке военной реформы в Демократической республике Конго (*ECSEC Kongo*), а также миссии ЕС по ознакомлению иракских юридических экспертов с принципами правового государства за пределами Ирака (*ECJUST Lex*), следовало обсудить их продолжение.

Активная работа по улучшению сотрудничества ЕС в сфере управления в критических ситуациях с другими международными организациями, – прежде всего ООН, ОБСЕ и НАТО, – признавалось важным делом австрийского председательства.

Работа Австрии как Председателя ЕС в сферах политики помощи развивающимся странам, а также сотрудничества ради развития должна была последовать за результатами всемирной встречи на высшем уровне, состоявшейся в сентябре 2005 г., и обещаниями, которые дал там ЕС. Они охватывают объем и эффективность сотрудничества ради развития, акцент на африканских проблемах и интегрированность всех направлений политики ЕС с воздействием на внешний мир. На многосторонних форумах, прежде всего проводимых ООН, в первой половине 2006 г. состоялись переговоры, в ходе которых Австрия, наряду с координацией деятельности внутри ЕС,

хотела обсудить такие темы, как ВИЧ /СПИД, миграция и развитие населения, энергия, промышленное развитие, защита атмосферы и климатические изменения, торговля и развитие, труд в сельских регионах и их развитие. Весной 2006 г. в Папуа – Новой Гвинее должен был заседать Совет министров ЕС и африканско-карибско-тихоокеанских стран. При этом речь идет о высшем органе партнерства ЕС с государствами африканско-карибско-тихоокеанского региона.

С конца 2001 г. в ходе новейшего раунда переговоров по мировой торговле в рамках ВТО, т. н. «раунда развития в Дохе», с незначительным успехом ведутся переговоры о большем разблокировании рынка для продуктов сельского хозяйства, об услугах, пошлинах на ввоз промышленных товаров, специальном режиме для развивающихся стран, льготных условиях торговли и духовной собственности. Австрия традиционно имеет особые интересы прежде всего в двух областях – в сфере услуг и в сельском хозяйстве. В первой сфере Австрия хотела бы для сохранения культурного своеобразия защищать свою кинопродукцию и радиопередачи от иностранных оферентов и выступает против разблокирования рынка для так называемого «обеспечения существования», т. е. образования, здоровья, водоснабжения и общественного транспорта ближнего сообщения.

В области сельского хозяйства ЕС, осуществив в 2003 г. реформу совместной аграрной политики, уже предпринял определенные изменения. Австрия хотела бы и далее обеспечивать надлежащую защиту для Европы, чтобы сохранить крестьянское сельское хозяйство, структура которого основывается на мелком производстве. Австрия хочет сохранить также и те пособия, которые сельские хозяева получают за разнообразные результаты, достойные внимания, например, сельское хозяйство, приближенное к натуральному, забота о ландшафте или охрана окружающей среды.

Это содержательное «расписание» председательства представляет собой, естественно, комбинацию из заранее заданной политической повестки дня ЕС и моментов австрийской специфики, претворение которых в жизнь в большой степени

представляет собой также рутину и повседневность ЕС. Как и в деятельности других стран-председателей, не учитывались непредвиденные события, в особенности внутренние или внешние кризисные ситуации. И, как было и в других случаях, Австрии в качестве председателя ЕС уже очень скоро пришлось столкнуться с такими событиями.

### **Ход процесса: попытка критической оценки**

«Председательство Австрии в ЕС было подлинным силовым номером». Этими словами федеральный канцлер Вольфганг Шюссель охарактеризовал полугодовой опыт председательства в Европейском Союзе, прежде чем 1 июля передать руль ЕС Финляндии. «Мы не шли по спокойным водам, права кораблем ЕС». Приходилось, как резюмировал председатель Совета ЕС, напрягать все мышцы, управляя кораблем. «Но я думаю, что мы хорошо держали курс»<sup>14</sup>.

#### *Неблагоприятные стартовые условия*

Общие условия председательства уж никак не были благоприятными. Еще в октябре 2005 Австрия, блефуя, сделала высокие ставки в вопросе о Турции и попыталась, действуя в одиночку, установить дополнительные препятствия переговорам с этой страной по ее вступлению в ЕС<sup>15</sup>. К тому же во время встречи ЕС на высшем уровне, состоявшейся в декабре, Англии как стране-председателю хотя и удалось добиться принятия компромисса по поводу многомиллиардного бюджетного пакета ЕС на 2007-2013 гг., но детализированного

---

<sup>14</sup> Заключительная пресс-конференция 26 июня 2006 г. в Вене; ср. об этом также „Neue Zürcher Zeitung“, № 150, 1.7.2006, S. 5.

<sup>15</sup> Министр иностранных дел Урсула Пласник во время встречи министров иностранных дел в Люксембурге 3 октября 2005 г. пыталась до самого его окончания ужесточить условия переговоров и вступления Турции, что ей в конечном счете и удалось. Был введен строгий мониторинг процесса переговоров (*Benchmarking System*), объявляющий исход переговоров открытым вопросом. Во время встречи ЕС на высшем уровне в декабре федеральный канцлер Вольфганг Шюссель заявил, что Австрия, если переговоры с Турцией будут когда-либо завершены, проведет референдум о вступлении этой страны в ЕС. Позже об этом было принято решение четырех партий, представленных в парламенте (АНП, СПА, СБА и «Зеленых»).

разделения денежных сумм не последовало – этот вопрос оказался переданным Австрии.

С внутривнутриполитической точки зрения коалиционный партнер СБА (Союз за будущее Австрии), возглавляемый главой правительства земли Каринтия Йоргом Хайдером, – а позиция этой партии простирается от скепсиса в отношении ЕС до неприятия Союза – следует оценить как фактор ненадежности. На развитие событий отбрасывали тень и предстоявшие осенью парламентские выборы<sup>16</sup>. Оппозиция опасалась, что АНП во главе с канцлером Шюсселем могла бы накануне интенсивной избирательной кампании использовать председательство Австрии в ЕС и многочисленные мероприятия с участием политиков, пользующихся международной известностью, в собственных рекламных целях. Незадолго до официального начала срока председательства разразился серьезный скандал. Возбуждение из-за плакатов сексистского характера на тему ЕС, размещенных в центре Вены, ответственность за которые никто не хотел на себя брать и которые исчезли так же внезапно, как и появились, помешало ожидавшейся блестящей церемонии, которая ознаменовала бы начало австрийского председательства<sup>17</sup>.

Дополнительным обстоятельством, затрудняющим деятельность австрийского правительства и успешное осуществление им дел Союза, является по-прежнему плохое отношение населения Австрии к ЕС, его едва ли не враждебность Европе, а главное, большой скепсис относительно расширения. Собственно, Австрия хотела извлечь выгоду из роли европейского посредника и ведущего важных многосторонних мероприятий. В важную внешнеполитическую тему были превращены Западные Балканы. Располагая хорошими контактами со странами-соседями, а также с государствами Юго-Восточной Европы и понимая умонастроения, характерные для этого региона, например, самооценку внутри правительства, Австрия

---

<sup>16</sup> Выборы в Национальный совет состоялись 1 октября 2006 г.

<sup>17</sup> Ср. об этом: „*Kurier*“, 1.1.2006, S. 2.

возжелала еще раз насладиться своим значением региональной державы.

Австрии пророчили трудное председательство, прежде всего из-за меньшей способности осуществлять свои намерения, свойственной малым государствам ЕС, и из-за затруднительных пунктов повестки дня в первое полугодие 2006 г. Это председательство пришлось, говоря словами федерального канцлера Вольфганга Шюсселя, не на «времена урожая», а на трудную промежуточную фазу усилий по европейской интеграции. Соответственно скромными были и ожидания правительства страны-председателя. Австрия берет на себя «трудную задачу – хоть в какой-то степени вывести ЕС из глубокого кризиса, в котором он пребывает», – так в начале года брюссельский аналитический центр умерил ожидания, связанные с ее председательством<sup>18</sup>. Тем не менее министр иностранных дел Урсула Пласник в самом начале председательства своей страны в Евросоюзе пообещала осуществить «большой подъем в развитии ЕС», а федеральный канцлер Шюссель усугубил воздействие сказанного, пообещав «наполнить содержанием» эти слова своего министра<sup>19</sup>. После этого речь шла все время о «европейской модели жизни», австрийском описании европейской социальной модели, правда, еще и потому, что это звучит хотя и многозначительно, но в то же время необязательно. Обещанное содержание тем временем зарекомендовало себя в СМИ под лозунгами «Европа конкретных проектов» или «Европа результатов».

Тем более значительным было честолюбивое стремление Австрии показать себя как страну-устроительницу ярких мероприятий в сфере культуры, с этой целью были организованы большие концерты от Зальцбурга до замка Шёнбрунн. Счастливым случаем оказалось празднование в 2006 г. 250-й годовщины со дня рождения Моцарта. Благодаря ему «Моцартовский шарик» (знаменитые в Австрии, и не только в

---

<sup>18</sup> Ср. об этом, „Tagesanzeiger“, 27.6.2006, S. 6.

<sup>19</sup> Там же, S. 6.

ней, конфеты, на обертке которых из фольги отпечатан портрет гениального композитора. – *Прим. перев.*) превратился в своего рода тайный логотип, символизировавший австрийское председательство. Федеральные земли с их красивейшими объектами природы и достопримечательностями были искусно вовлечены в программу, приуроченную к председательству. Это касалось и трех самых ярких мероприятий полугодия – *Sound of Europe* («Звук Европы». – англ. – *Прим. перев.*) в Зальцбурге, встречи на высшем уровне ЕС – Латинская Америка в Вене с участием более чем 50 глав государств и правительств, а также встречи на высшем уровне ЕС – США в Вене с визитом американского президента Джорджа У. Буша.

### *Старт*

Начало председательства Австрии, которое федеральный канцлер Шюссель и министр иностранных дел Урсула Пласник отпраздновали с участием высоких гостей, включая федерального канцлера Германии Ангелу Меркель и заместителя председателя Европейской комиссии Гюнтера Ферхойгена, на традиционном новогоднем концерте в «Винер Музикферайн», оказалось уже в первый день нового года омрачено российско-украинским газовым кризисом. О снижении объемов поставки газа сообщали также из Германии, Австрии, Франции, Венгрии и других стран. Во многих странах слышались предупреждения о возникновении «узких мест» в газоснабжении. Ввиду обострения ситуации к урегулированию кризиса подключился ЕС – читай страна-председатель Совета. Как выяснилось несколько дней спустя, с очевидным успехом.

Австрийское правительство незамедлительно пригласило в Министерство иностранных дел послов России и Украины. В Вене было заявлено о необходимости для обеих стран максимально быстро урегулировать свои разногласия путем переговоров. На среду, 4 января 2006 г., была достигнута договоренность о проведении в Брюсселе встречи экспертов-энергетиков 25 стран-членов ЕС, чтобы создать представление о газовом кризисе и обсудить возможные пути решения про-

блемы. Шансы на решительную реакцию заранее оценивались как незначительные, ибо, во-первых, насколько известно, Комиссия ЕС едва ли обладает компетенцией в энергетической политике. Во-вторых, для ЕС могло бы в этом случае оказаться труднее взять на себя роль посредника. Во время «оранжевой революции» на Украине в конце 2004 г. занять такую позицию было еще можно – тогда главный дипломат ЕС Хавьер Солана лично уладил конфликт с Россией. Свои услуги Солана предложил и на сей раз, но как Москва, так и Киев воздержались от пожеланий посредничества. В этом случае стороной стал сам ЕС, ведь газоснабжение Европы на четверть прямо зависит от поставок из России.

1 января 2006 г. находящийся под государственным контролем газовый концерн «Газпром» приостановил поставки газа на Украину, так как Киев не подписал нового соглашения, предусматривавшего явственно более высокие цены. Президент Украины Виктор Ющенко назвал повышение цен с 50 до 230 долларов за 1 000 кубометров природного газа, которого требовал «Газпром», «неприемлемым». С более высокими ценами, предложенными россиянами, не согласилась и Молдавия, поставки в которую были прекращены.

2 января спор вокруг природного газа между Москвой и Киевом принял более острый тон. Украинское правительство в резкой форме отвергло утверждения газового концерна «Газпром» о том, что Украина крадет для поставок в Европу определенные виды транзитного газа. В противоположность этому вице-президент «Газпрома» Александр Медведев заявил, что Украина только 1 января нелегально присвоила 100 млн. кубометров природного газа на сумму более 25 млн. долларов из транзитных количеств, предназначенных для Европы<sup>20</sup>. Киев резко отверг заявление Медведева. Европейским покупателям пришлось, однако, констатировать, что через Украину в Европу текло явно меньше газа, чем было согласовано в соответствии с договорами: на 33 % меньше было

---

<sup>20</sup> Ср. об этом, „Handelsblatt“, № 2, 3.1.2006, S. 2.

поставлено австрийскому ЭМФ, на 40 % меньше венгерскому МОЛ, на 24 % – итальянскому ЭНИ, а в Польшу пришло на 14 % газа меньше по сравнению с согласованным объемом.

Еще вечером 2 января Россия объявила, что снова ежедневно поставляет 95 млн. кубометров на Украину. Тем самым надлежало удостовериться тот факт, что Киев действительно может транспортировать в Европу количества газа, предназначавшиеся для российского транзита. До тех пор Украине причитались 15 % количества газа, предназначавшиеся для российского транзита в Европу, т. е. 60 млн. кубометров ежедневно. Сверх того «Газпром» гарантировал полную надежность снабжения ЕС российским природным газом. В этом конфликте Москва в конце концов пошла на уступки. Министр экономики Австрии Мартин Бартенштайн (Австрийская народная партия - АНП) вслед за тем призвал страны ЕС к поиску новых путей энергоснабжения. «Последние 30 часов были предупредительным выстрелом», – заявил Бартенштайн<sup>21</sup>. Он говорил об «уроке, на котором мы должны учиться»<sup>22</sup>.

Быстрое урегулирование конфликта никак не способствовало решению основного конфликта между Россией и Украиной, а также Россией и ЕС. С начала 2006 г. вопрос энергоснабжения доминирует на каждой большой встрече ЕС, став самым серьезным испытанием прочности российско-европейских отношений. Вопрос о ресурсах связан с растущим опасением того, что Россия может злоупотребить своими энергоресурсами в качестве политического инструмента.

Комиссия ЕС быстро отреагировала на разразившийся в начале года газовый кризис. Комиссар по вопросам энергетики Андрис Пибалгс представил предложения, касавшиеся трех областей. Во-первых, ЕС должен согласовать со странами-поставщиками и транзитными странами ясные «правила поведения», чтобы исключить резкие прекращения поставки

---

<sup>21</sup> Ср. об этом, „Financial Times Deutschland“, 3.1.2006, S. 1.

<sup>22</sup> Ср. об этом, „Süddeutsche Zeitung“, 5.1.2006, S. 7.

или присвоение газа. Чтобы уменьшить возможность шантажа ЕС, Пибалгс выступает, во-вторых, за «диверсификацию» источников получения и путей поставки топлива. В данной связи Пибалгс снова заговорил и о проекте трубопровода «Набукко», которым должна быть окружена территория России. Набукко – это название трубопровода, по которому газ из Казахстана или даже из Ирана, с Каспийского моря должен поставляться через Турцию в ЕС. Австрия как страна-председатель поддержала этот проект. Третий элемент европейской стратегии энергетической безопасности, в соответствии с представлениями комиссара Пибалгса, – это программа «эффективного использования энергии», цель которой – уменьшение зависимости от поставок нефти, газа и электроэнергии.

#### *Малые и большие успехи*

После конфликтного менеджмента в российско-украинском споре Австрии удалось в начале февраля достичь одновременно нескольких малых успехов. Председатель Совета ЕС федеральный канцлер Шюссель достиг с Польшей, угрожавшей применить вето, соглашения о сокращенных ставках налога на добавленную стоимость для трудоемких услуг. Польша настаивала на продлении сниженной ставки налога на добавленную стоимость для жилищного строительства в стране. Она – единственная среди 25 государств-членов ЕС – выступала против компромисса, который разрешал бы еще до 2010 г. сниженные ставки налога на добавленную стоимость для некоторых услуг, например, для ремонта квартир. Правительство в Варшаве потребовало дополнительных исключений, особенно в жилищном строительстве, так как Польше пришлось бы в противном случае с 2007 г. существенно повысить свой налог на добавленную стоимость. Была достигнута договоренность о том, что Польша может бессрочно применять сокращенные ставки налога на добавленную стоимость для новостроек в рамках социального жилищного строительства. Комиссар ЕС по вопросам налогообложения Ласло

Ковач оказался доволен: «Польша, действуя в духе солидарности между государствами ЕС, сказала „да“ компромиссу»<sup>23</sup>.

Не только в налоговой области, но и в решении проблем охраны окружающей Австрии удалось совершить прорыв. Министр сельского хозяйства и окружающей среды Йозеф Прёлль (АНП) смог договориться с представителями Европейского парламента в согласительном комитете о предписании, предусматривавшем сокращение выбросов фторированного парникового газа, приносящего особый вред климату. Эти газы применяются в установках для кондиционирования воздуха или в изолирующей пене, например, для гимнастической обуви. Предписание предусматривает запрет этих газов в определенных сферах, как-то: в производстве изолирующей пены, шин или изготовлении устройств для пожаротушения. В будущем должна быть введена обязанность маркировки продуктов, содержащих такие газы. Компромисс предусматривает также сохранение до 2012 г. уже имеющихся более строгих правил, существующих в Австрии.

Самого впечатляющего результата Австрии удалось достигнуть при обсуждении директивы об услугах, а также добившись договоренности о бюджете ЕС на 2007-2013 гг. Оба пункта оказались осуществимыми только при согласии с Европейским парламентом и в тесном сотрудничестве с ним. При обсуждении бюджетных вопросов депутаты ЕС добились предоставления дополнительных средств в сумме 4 млрд. евро на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, инновации и обеспечение занятости. Общие финансовые рамки составляют теперь на период с 2007 по 2013 гг. 864 млрд. евро.

Директива об услугах представляла собой наиболее спорный среди всех прежних законопроектов ЕС, посредством которого европейские предприятия смогут в будущем предлагать услуги на всем пространстве Союза. Компромисс с европейскими народными представителями, а также европей-

---

<sup>23</sup> Ср. об этом, „Kurier“, 2.2.2006, S. 6.

скими объединениями социальных партнеров считается самым большим успехом австрийского председательства. В начале этого периода министр экономики и труда Мартин Бартенштайн, ответственный за переговоры, еще объявлял договоренность о директиве об услугах, в первоначальном проекте казавшейся многим слишком либеральной, «нереалистической». Для достижения компромисса была снижена острота содержания после того, как Европейский парламент отказался от принципа страны-производителя. В соответствии с этим решением предприятия должны предоставлять работу своим сотрудниками согласно условиям «целевой страны».

Во внешнеполитической сфере Австрия смогла записать в свою пользу т. н. Западные Балканы. Результатом активности министра иностранных дел Урсулы Пласник и настойчивых усилий, направленных на преодоление сопротивления Франции («остановка расширения»), стало подтверждение перспективы вступления для Сербии, Черногории, Македонии, Боснии и Герцеговины и Албании. С Албанией Союз подписал соглашение об ассоциировании, которое крепче привязало к нему балканское государство. Подобное соглашение с Сербией отложено в долгий ящик, так как правительство в Белграде, с точки зрения ЕС, в недостаточной форме сотрудничает с Гаагским трибуналом ООН по военным преступлениям в бывшей Югославии, а предполагаемый военный преступник Радован Младич все еще на свободе.

Австрии удалось также обеспечить больше прозрачности в деятельности ЕС. Во время июньской встречи на высшем уровне было принято решение о большей гласности заседаний Совета министров ЕС. При обсуждении законопроектов в рамках процедуры обеспечения причастности к принятию решений, в соответствии с которой парламент ЕС имеет полномочия на принятия решений – а это уже гораздо больше половины директив и/или постановлений ЕС – впредь будут передаваться по телевидению и Интернету и заседания Совета министров.

Во время австрийского председательствования в ЕС после длительной борьбы вокруг вопроса о командовании была одобрена военная миссия ЕС в Конго. Под руководством Германии и Франции в африканскую страну были направлены 1 500 человек для обеспечения первых за многие десятилетия свободных выборов, состоявшихся 30 июля. Австрия участвовала в этой миссии, предоставив в ее распоряжение нескольких офицеров своих вооруженных сил.

Для нового члена ЕС, Словении, председательство Австрии в Союзе ознаменовалось доброй вестью. Комиссия ЕС подтвердила, что маленькое государство соответствовало всем критериям, необходимым для введения евро 1 января 2007 г. Тем самым Словения стала тринадцатой страной, входящей в зону евро. Во время июньской встречи на высшем уровне это решение Комиссии получило формальное одобрение. Напротив, Литва потерпела неудачу из-за незначительно превышенного в этой стране процента инфляции.

В сфере транспорта Австрии также удалось добиться некоторых положительных решений. С 2012 г. будет действовать новое, единое на всем пространстве ЕС водительское удостоверение, имеющее формат пластиковой карточки. Срок действия этого удостоверения должен быть ограничен пятнадцатью годами. Кроме того, Австрия сумела достичь согласования новой директивы ЕС о пригородном сообщении и местных перевозках, которая должна повысить уровень конкуренции в перевозках автобусом, трамваем и метро.

Напротив, в процессе расширения отмечались только минимальные успехи. В ходе переговоров как с Хорватией, так и с Турцией было завершено предварительное обсуждение одной главы (наука и научные исследования). Хорватия, что вполне соответствует ее интересам, была «отсоединена» от переговоров с Турцией, если говорить о переговорном процессе, и получила теперь возможность более быстрого продвижения. Что касается Турции, то во время австрийского председательствования новая глава в отношениях с этой страной не была открыта.

Чтобы приблизить институты ЕС к проблемам и интересам граждан и сделать решения ЕС более понятными для общественности, страна-председатель организовала в апреле в Санкт-Пёльтене (земля Нижняя Австрия) конференцию по вопросам субсидиарности.

### *Нереализованные намерения*

В период австрийского председательства не было отмечено результатов, достойных упоминания, в том, что касается Европейской конституции. Хотя во время заключительной июньской встречи на высшем уровне (15-16 июня) вопреки ожесточенному сопротивлению Великобритании, Франции, Нидерландов, Польши и Чехии и был разработан календарный график дальнейшего процесса, с содержательной точки зрения конституционные вопросы остались совершенно открытыми после «нет», которое сказали новому договору о ЕС французы и голландцы. Австрийские представители и представительницы в самом начале председательства своей страны почувствовали холодный встречный ветер именно из-за этого. Во время визита Урсулы Пласник в Гаагу по случаю ее вступления в должность нидерландский министр иностранных дел Бот объявил своей венской коллеге, что эта конституция «мертва». Австрия, однако, была и остается приверженной тексту конституции. На письменное приглашение Пласник своим коллегам представить предложения по конституции последовали ответы всего лишь из нескольких стран-членов ЕС. Объявленные Австрией дебаты об установлении границ Европы не состоялись, так как и в Комиссии ЕС, и в некоторых странах-членах Союза доминировало мнение о том, что границы Европы просто не поддаются географическому определению. В Брюсселе вновь и вновь в самом общем виде и в ни к чему не обязывавшей форме говорилось, что границы Европы – это ценности.

Едва ли, однако, кто-нибудь обижался на федерального канцлера Австрии и ее министра иностранных дел за отказ от

резких визионерских импульсов, касавшихся будущего ЕС. В конце концов, как говорилось уже не раз, возможности малой страны, находящейся на посту председателя, ограничены, если большие страны, например, Франция и Великобритания, отказываются от какого бы то ни было обсуждения или настраиваются на конфронтацию.

Не стал реальностью также и мандат будущего агентства по основным правам с местопребыванием в Вене, которое должно было начать работу с 2007 г. в рамках уже существующего ведомства ЕС по наблюдению за расизмом и ксенофобией. Канцлеру Шюсселю представлялось большое ведомство с широкими компетенциями. Именно Германия, которая в пору председательства Австрии превратилась в ее важнейшего союзника, что обосновывалось хорошими отношениями обоих глав правительств – федеральных канцлеров Вольфганга Шюсселя и Ангелы Меркель, расстроила планы Австрии: агентство станет меньшим по численности, чем того желал австрийский канцлер.

Много открытых вопросов осталось в политике предоставления убежища, например, список надежных стран происхождения. На протяжении многих лет министры внутренних дел ЕС ведут спор о том, какие государства можно было бы отнести к числу надежных, ибо соискатели убежища из этих стран могли бы быть высланы обратно на родину.

На повестке дня ЕС остается, кроме того, и оспариваемая многие годы директива о рабочем времени.

Не все шло гладко и в процессе расширения. Окончательная дата вступления Румынии и Болгарии была из-за недостатков в ходе реализации права ЕС (коррупция, деятельность органов юстиции, административные реформы) и выдержанного в соответствии критическом тоне отчета Комиссии ЕС о результатах, представленного в мае, перенесена на осень 2006 г., о чем в конце концов последовала положительная информация.

Что касается темы «Рост и занятость» в рамках так называемой Лиссабонской стратегии, то здесь, если не считать риторических общих мест, было мало существенного. Во время мартовской встречи на высшем уровне в Брюсселе, посвященной росту и занятости, федеральный канцлер Шюссель объявил принципиальную цель – создание до 2010 г. двух миллионов новых рабочих мест в ЕС.

## **Итоги**

### *Общая оценка*

Как уже отмечалось во введении, не следует переоценивать возможности отдельных стран-председателей достигать впечатляющих успехов или определять направление политического развития. Это касается председательства не только малых государств, к примеру, Австрии или Финляндии, но и «больших»<sup>24</sup>. В силу сказанного не должно удивлять то обстоятельство, что в случае второго австрийского председательства, с которым заранее связывались умеренные, а то и скромные устремления, не приходилось ожидать прорывных результатов. Как уже было указано во введении, и в пору этого председательства оказалось необходимым справляться с «непредвиденными событиями», что удалось Австрии относительно успешно. В то время как самооценка федерального правительства и правительственных партий была вполне поло-

---

<sup>24</sup> Так, председительство Соединенного Королевства, предшествовавшее австрийскому, никоим образом не было более творческим или ярким, если рассматривать его как с точки зрения собственных намерений председателя, так и ожиданий, возлагавшихся на председительство другими членами ЕС. «Большим» государствам, нередко намеревавшимся «протолкнуть» собственные интересы, в этой функции часто приходилось считаться с концентрированным сопротивлением не только малых и средних, но и конкурирующих с ними других больших государств. К этому добавляется, в том числе и в случае Великобритании, общественное мнение, принципиально скептически настроенное в отношении ЕС, сочетающееся с прямо-таки враждебным отношением СМИ к Евросоюзу.

жительной, что совсем не удивительно, оценка, данная оппозиционными партиями, оказалась скорее критической<sup>25</sup>.

Так, федеральный канцлер Вольфганг Шюссель резюмировал председательство как «непрерывное чередование непредвиденных кризисов»<sup>26</sup>. Федеральный канцлер назвал газовый кризис, начавшийся 1 января, спор с исламскими государствами из-за изображения пророка Мухаммеда в датской ежедневной газете «Юландс-Постен», победу на выборах радикального движения «ХАМАС», независимость Черногории, трудные переговоры о статусе Косово, птичий грипп, события на Ближнем Востоке и лагерь для военнопленных Гуантанамо особенно серьезными вызовами для австрийского председательства в ЕС. Существенный аспект работы страны-председателя заключался в том, чтобы спланировать 27 стран –

---

<sup>25</sup> Федеральный канцлер Вольфганг Шюссель, вице-канцлер Хуберт Горбах и министр иностранных дел Урсула Пласник не жалели превосходных степеней на своей первой пресс-конференции 27 июня: Председательство «как нельзя лучше подготовлено, в совершенстве организовано, его осуществление характеризуется мужеством, постановкой важных вопросов и разрешением конфликтов, вызывающих самое большое напряжение». С задачами «справлялись, проявляя большую энергию, компетентность и понимание реальности» (ср. „Tagesanzeiger“, 27.6.2006, S. 6). Подобным же образом высказался депутат Европейского парламента от АНП Отмар Карас, заявивший в другой связи, что ЕС «после этого полугодия выглядит успешнее и лучше, чем в конце 2005 г.» (АРА0539 5 А1 0584П от 20.6.2006). Председатель внешнеполитического комитета АНП и нынешний второй председатель Национального совета Михаэль Шпинделеггер, пишет в журнале «Монатсхефте» 4/06 (S. 14ff): «Австрия дает Европе новый толчок», Австрия сделала выводы из российско-украинского газового спора и «дала стартовый выстрел проведению европейской энергетической политики». Это мнение сходным образом сформулировал, кстати, президент Еврокомиссии Жозе Мануэл Барозу („Kleine Zeitung“, 15.6.2006): «Австрия писала историю ЕС» и Австрия «заложила первый фундамент энергетической политики». Входящая в оппозиционную СПА руководитель делегации депутат Европейского парламента Мария Бергер назвала договоренность относительно директивы об услугах «положительным пунктом, которому, однако, противостоят многочисленные отрицательные», например, финансовые сокращения средств Европейского социального фонда. Кроме того, по ее словам, председательство «так низко установило планку, что об нее нельзя было споткнуться» (АРА0539). Депутат Европейского парламента от Партии «зеленых» Эва Лихтенбергер говорила о том, что она «не знает председательства, которое так хвалило бы само себя, как это» и, если не считать многочисленных элементов шоу, результаты были весьма скудными» .

<sup>26</sup> Пресс-конференция в Вене 3 июля 2006 г.

25 уже входящих в ЕС и его будущих членов Румынию и Болгарию.

Население Австрии, наряду с британцами считающееся наиболее скептически настроенным в отношении ЕС, было на 78,1 % «гордо председательством Австрии в ЕС», и более 62 % австрийцев оценивали соотношение вложений и результатов председательствования как положительное<sup>27</sup>. 69 % были очень или скорее довольны им. Особенно положительно оценивали председательство приверженцы АНП, «Зеленых» и в целом сторонники членства в ЕС<sup>28</sup>. Тем не менее в соответствии с опросом комиссии ЕС, проведенным для нее весной, т. е. еще во время председательствования, социологической службой «Евробарометр», скепсис австрийцев в отношении Евросоюза дополнительно вырос, так что лишь 31 % опрошенных полагали, что ЕС – «хорошее дело» по сравнению с 32 %, придерживавшимися такого мнения в ходе осеннего опроса 2005 г. Только в Латвии скепсис оказался еще выше (при 29 % согласия с членством в ЕС).

Австрийские СМИ говорили о смешанном итоге, при котором шоу перевесило содержание.

#### *Голоса из-за границы*

Реакция заграницы на деятельность страны-председателя была не всегда дружественной в отношении Австрии. Уже по прошествии полугодия председательствования именно из Финляндии, страны, которая сменит Австрию на этом посту во втором полугодии, последовала суровая критика, прозвучавшая к тому же из уст депутата от консервативной Коалиционной партии, председателя Большой комиссии по делам ЕС финского парламента Яри Вилена.<sup>29</sup> Он упрекал Австрию в недостаточной активности, на его взгляд, казалось, что на

---

<sup>27</sup> Ср. APA-Oekokonsult от 26.6.2006.

<sup>28</sup> Исследование Института по изучению рынка *Fessel GfK*. Его автор Петер Ульрам представил опрос 6 июля 2006 г. на пресс-конференции в Вене.

<sup>29</sup> Ср. „Die Presse“, 20.3.2006.

австрийском председательстве «непроизвольно сказываются предстоящие осенью парламентские выборы». Он указал на совместно разработанную программу и выразил озабоченность тем, что многие серьезные вопросы остаются открытыми и их придется в качестве председателя разрешать Финляндии. После весенней встречи на высшем уровне в Брюсселе (23-24 марта), которая закончилась лишь малыми существенными результатами, были слышны и громкие критические голоса, правда, предварительные итоги часто оказывались обманчивыми. Следует учитывать также, что после двух предшествовавших лихорадочных и конфликтных заседаний Европейского совета в июне и декабре 2005 г. встреча на высшем уровне весной 2006 г., прошедшая «спокойно и гармонично» (Сильвио Берлускони), могла быть сама по себе оценена как успех. Так, например, Жак Ширак полагал (АРА0170 5 АІ 0609), что хотя результат и был относительно скромным, «но климат раскола, кризиса и неуступчивой торговли», казалось, ушел в прошлое, встреча на высшем уровне состоялась в «как нельзя лучших условиях»<sup>30</sup>. Уже в середине апреля и председатель Европейского парламента Хосеп Боррель видел «несомненные успехи» во многих сферах. Наряду с окончательной договоренностью о финансовых рамках на 2007-2013 гг. решен ряд застоявшихся проблем, было достигнуто согласие о новой директиве об услугах<sup>31</sup>. Новые инициативы были разработаны также в энергетической политике и касательно соблюдения целей, сформулированных в Лиссабоне.

В конце председательства значительная часть политиков, журналистов и экспертов согласилась друг с другом в том, что

---

<sup>30</sup> По всей вероятности, французский президент намекал на то, что удалось воспрепятствовать открытому спору между Италией и Францией вокруг поглощения их национальных предприятий энергоснабжения.

<sup>31</sup> По поводу успешной договоренности о новой директиве об услугах следует сказать, что компромиссом ЕС обязан не федеральному правительству Австрии, а двум депутатам Европейского парламента от Австрии, Ханнесу Свободе (СПА) и Отмару Карасу (АНП), а также самому Европарламенту.

оно протекало солидно в организационном отношении, неярко, если говорить о политических результатах, и с определенной склонностью к шоу. Германский министр иностранных дел Франк-Вальтер Штайнмайер (СДПГ) охарактеризовал его как поистине «достойное подражания для Европы»<sup>32</sup>, Австрия в качестве председателя «проделала великолепную работу» и отличалась большим гостеприимством. Двумя днями ранее во время бюджетных дебатов в бундестаге Штайнмайер сказал от всего сердца, что Австрия «образцово» использовала председательство ЕС для того, чтобы показать самое себя.

Даже если австрийское председательство и не было для Европы большим успехом, то отлаженное исполнение этой миссии, жесткое планирование и кулинарные изыски, которыми знаменовались различные встречи, снискали похвалу со всех сторон. Премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Юнкер подвел итоги: «Не каждое председательство может дать драматические результаты. Есть периоды, пригодные для больших скачков, и другие, словно созданные для улитки. Австрийское председательство оказалось где-то между этими крайностями. В нем не было ни выдающихся тем, ни видений. Тем не менее, австрийское правительство благодаря искусному ведению переговоров и последовательному сопряжению деятельности Комиссии и Европейского парламента смогло достичь важных успехов на критической фазе консолидации ЕС»<sup>33</sup>.

Вполне положительно оценивали устремленную к гармонии деятельность Австрии на председательском посту и брюссельские эксперты. «Австрийцы, как граждане малой страны, не имеют большой силы в переговорах, но они успешно сыграли роль честного маклера», – заявила Барбара Липперт из Института европейской политики<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Ср. „Der Standard“, 23.6.2006.

<sup>33</sup> Цит. по „Die Welt“, 26.06.2006, S. 5.

<sup>34</sup> Там же.

Нередко выражавшуюся оппозицией и представителями зарубежных СМИ<sup>35</sup> критику, заключающуюся в том, что Австрия как председатель уделяла больше внимания качеству и количеству кушаний во время рабочих завтраков, обедов и ужинов, канцлер парировал замечанием о своей приверженности этой «политике сдобного пирога». В конце-то концов Европа возникла в кафе<sup>36</sup>. Министр иностранных дел Урсула Пласник заявила в свою очередь по поводу двух больших встреч на высшем уровне, посвященных Латинской Америке и США, что «нам нужны партнеры и за пределами Австрии»<sup>37</sup>. Голос Европы серьезно востребован в мире, подчеркнула Пласник.

#### *Критика со стороны оппозиции*

Критика работы, выполненной Австрией в период ее полугодового председательства, со стороны оппозиционных партий СПА и «Зеленых», оказалась резкой, а по временам саркастической. Хотя руководительница делегации депутатов СПА в Европейском парламенте Мария Бергер и назвала, выступая перед парламентариями, подготовленное соглашение относительно директивы об услугах плюсом, она отметила, что этому достижению противостоят многочисленные минусовые пункты. Так, одно из самых сильных сокращений бюджета ЕС коснулось, по ее словам, бюджета Европейского социального фонда, которому пришлось согласиться с 45 %-ным сокращением. Слишком малые средства предоставлены для развития трансевропейских сетей. Не было отмечено прогресса и в реализации директивы о рабочем времени. К тому же и цели весенней встречи на высшем уровне – ежегодно 2 млн. дополнительных рабочих мест до 2010 г. – «столь скромны, что реальность их уже обогнала». Во время австрийского

---

<sup>35</sup> Ср. об этом, „Tagesanzeiger“, 27.6.2006, S. 6

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> Пресс-конференция 26 июня 2006 г. в Вене, посвященная подведению итогов.

председательства в Совете ЕС «планку установили так низко, что об нее нельзя было споткнуться»<sup>38</sup>.

«Не столь уж захватывающим» счел к концу полугодового срока итог председательства и докладчик социал-демократов по европейским вопросам Каспар Айнем<sup>39</sup>. В качестве примера малого честолюбия председательства Австрии он назвал намеченные 2 млн. рабочих мест ежегодно. Это, по его словам, точно соответствует прогнозам на 2006 г., принятым на основе результатов экономического развития. К тому же, по словам Айнема, этой цели больше нельзя будет достичь уже в 2007 г., так как экономический рост снова начнет снижаться.

Для докладчика партии «Зеленых» по европейским вопросам депутата Европарламента Иоханнеса Фоггенхубера «председательство Австрии в Совете было лишено вдохновения, но характеризовалось большой хвастливостью и обилием инсценировок. Это председательство напоминало печеночный паштет на серебряном подносе»<sup>40</sup>. Фоггенхубер подверг критике раздаривание гостям во время австрийского председательства 130 000 моцартовских шариков, шарфов, галстуков, шелковых косынок, булавок для украшения и сувенирных кофейных чашечек. Цели туристского характера были важнее содержательных: 40 тыс. человек приехали в страну во время председательства Австрии, чтобы принять участие в одной или нескольких из 260 конференций.

Как констатировал Фоггенхубер, парламент урегулировал спор вокруг директивы об услугах. Следствием принятого бюджета оказалось отсутствие 12 млрд. евро, необходимых для того, чтобы дотировать принятые программы». Дело с перелетами ЦРУ [речь идет о тайных тюрьмах ЦРУ, (якобы) существующих на территории ряда стран Восточной и Центральной Европы. – Прим. перев.] не стало темой для рас-

---

<sup>38</sup> „Presseaussendung der SPÖ“, 20.6.2006.

<sup>39</sup> „Presseaussendung der SPÖ“, 13.4.2006.

<sup>40</sup> Ср. об этом, „Kurier“, 30.6.2006, S. 4.

смотрения, и пока была занята позиция в споре о карикатурах, продлилась не одна неделя.

Реалистическая, а с сегодняшнего, во временном отношении несколько большего, отдаления, надежная оценка председательства Австрии в 2006 г., может привести к выводу о том, что поле напряженности между «отличной работой» и «большим гостеприимством», с одной стороны, и «образцовым представлением самой себя», с другой, выявленное немецким министром иностранных дел Штайнмайером, вполне пригодно для того, чтобы охарактеризовать большую часть результатов эффективной деятельности Австрии как страны-председателя. В действительности цели Австрии были прагматическими, чтобы не сказать - установленными на низком уровне. За этим могло скрываться определенное хроническое отсутствие мужества и готовности к риску, присущее австрийской политике, самоуспокоенность которой часто с трудом поддается описанию. Но может быть дана также реалистическая, а поэтому умная и правильная оценка действующих субъектов политики, которая перед лицом неповоротливой, сложной, трудно поддающейся обзору, а нередко еще и запутанной политики в рамках Европейского союза ставит малые, но достижимые цели. Пусть они ставятся и без особых амбиций и без большой европейской активности, но зато с чувством уверенности в соблюдении собственных национальных интересов.

Так становится понятной и позиция одного из самых значительных европейских режиссеров Мартина Кузея, который под конец трехдневного мероприятия «Звуки Европы», состоявшегося в Зальцбурге, подвел итог, не особенно лестный для европейской политики: «Я сижу здесь как гражданин ЕС. При всем уважении мне было немного скучно». Греческий автор Петрос Макарис говорил о национализме как о разрушающей силе, а замечательный австрийский дирижер Николаус Арнонкур решительно выступил против господствующего «безграничного материализма», заявив: «Без фантазии нет морали».

Кажется, что в настоящее время у Европейского союза, причем уже не в первый раз, оказалась утерянной динамика, а с ней, конечно же, и фантазия. Забытыми представляются исторически уникальные успехи и то, что Европа после столетий конфликтов с применением силы и противоречий, казавшихся непреодолимыми, объединилась мирно, хотя и не бесконфликтно. Едва ли какой-то другой геополитический регион пробуждает в остальном мире больше надежд, но в то же время и больше ожиданий, причем нередко неосуществившихся, чем Европейский союз. Может показаться даже, что ЕС является жертвой своих собственных исторических успехов, «обреченной» на постоянный прогресс и на вновь и вновь необходимое «открытие заново» и новое определение своей сути. Вот подлинно героическая, европейская судьба.

С немецкого перевел В. Брун-Цеховой  
(перевод неавторизованный)