



Лорд Оуэн

## Будущее Европы и Европейского союза

С тех пор, как я стал кандидатом в члены Парламента в Вестминстере в 1962 году, я поддерживаю идею Европейского общего рынка. Когда в процессе строительства Европы демократических государств к шести объединяющимся странам в 1973 году присоединилось еще три и европейская «шестерка» стала «девяткой», идея Европы стала важной частью британской политической жизни.

Я верю, что на протяжении всех этих лет мы строили Европу уверенных в себе наций, которые испытывают уважение к разнообразию и осознают ценность солидарности. Европейский союз может являться общим гарантом суверенности, когда это необходимо, но стремление к интеграции обусловлено не собственной безопасностью. Европейский союз не притворяется, что является одной страной, он уверен в том, что является уникальным рискованным предприятием. Европейское общество не было создано для того, чтобы стать одной страной, несмотря на мечты некоторых его основателей и современных сторонников этой идеи. По этому вопросу в отдельных странах будут всегда существовать разные мнения. Работа в направлении, которое интересует сторонников интеграции, будет продолжаться, ее целью является определение характера государств-членов ЕС.

Проблема, с которой должны столкнуться в июне 2007 года главы правительств, состоит в том, что достижения ЕС на протяжении последних 50 лет, которые действительно

заслуживают внимания, люди не считают таковыми. Необходимо спросить глав правительств в ЕС, какова причина этого явления. Они не использовали должным образом период размышлений, вызванный итогами голосования по поводу Конституционного договора во Франции и Голландии. Вместо этого в последнее время препринимаются попытки изменить Конституционный договор, в результате чего этот вопрос только усилил общественное разочарование. Этот подход должен быть пересмотрен

Для Европейского союза становится все более важной и безотлагательной задачей повышение его популярности среди граждан, особенно молодых людей. Нам необходимо сосредоточить больше внимания на том, чтобы исправить ошибки ЕС и таким образом снова добиться общественной поддержки; не стоит возвращаться к старому ошибочному убеждению в силе конституционной и институциональной реформы. Слабость кроется не в структуре, а в большей степени в нашей претенциозности. ЕС должен перестать видеть себя в роли перпетуум-мобиле, отказаться от ожидания, что все встречи должны приносить новые инициативы, должен перестать считать, что единственной формой прогресса является дальнейшая интеграция. Необходимо обратить внимание на то, чтобы вернуть силу национальным капиталам. К ним должно быть направлено больше внимания, меньше - к законодательству ЕС. Распределение новой ответственности приведет к гораздо большей дисциплине.

Европейский союз должен будет признать свое поражение, если не преуспеет в снижении высочайшего уровня безработицы среди молодежи в некоторых странах-членах сообщества. ЕС может и честно старается делать все больше для того, чтобы наша молодежь была защищена в той среде, в которой мы живем. Для молодых людей и их восприятия глобальной роли ЕС является важным, чтобы мы занялись вопросом снижения углеродных выделений и таким образом начали бороться с глобальным потеплением. Молодежь, как и все население Европы, уже утомлена конституционными

поправками. Кроме того, ими манипулируют, их используют политики, и во многих случаях им не позволяют выражать собственные взгляды путем референдумов. Нужно честно признать, что ЕС достиг той черты, когда его сравнивают с США и обгоняют в развитии Индия и Китай. Нам необходимо создать больше преимуществ, нужно организовать больше университетов высокого уровня, проводить больше исследований промышленности в странах ЕС. Для благополучия ЕС необходимо, чтобы мы полностью осуществили программу, принятую в Лиссабоне, которая направлена на увеличение необходимого прожиточного минимума во всех странах-членах ЕС.

Разнообразие государств-членов ЕС является нашей экономической силой, а не слабостью. Поскольку в отдельных странах будут всегда существовать свои подходы и точки зрения, важно, чтобы внутри ЕС действовали разные модели налогообложения, социального обеспечения, перераспределения, средств поощрения и иммиграционной политики. Разнообразие подходов необходимо также для того, чтобы можно было успешно решать задачи мировой экономики на протяжении следующих 50 лет. Различные страны имеют различные потребности. Время от времени выбираются разные политические партии для того, чтобы осуществлять отличающиеся от их предшественников политические стратегии. ЕС не может себе позволить блокировать подобные демократические инициативы, если они реализуются в соответствии с Конституционным договором. Этот договор не должен определять социальную политику, а также не должен стремиться диктовать срок действия Социального рынка, который я поддерживаю, или Социальную модель, со всей ее *неэластичностью*, которая мне не нравится.

Существование другой точки зрения часто обусловлено размерами страны, ее парламентскими традициями, историческим развитием, готовностью к прохождению кризисов, так же, как и умением взять ситуацию в свои руки, эконо-

мическим потенциалом, но и слабостью экономики. Все это нельзя учесть в границах европейской конституции.

Кроме экономики, которая является важной задачей, какие еще приоритеты у ЕС сегодня? Этих приоритетов три: расширение, отношения ЕС и НАТО, а также общая внешняя политика и политика безопасности.

## **Расширение**

Когда я был министром иностранных дел в 1977 году, я распространил в кабинете министров документ, который оспаривал тот факт, что расширение европейского сообщества было бы хорошо для Европы и Великобритании. Это было сделано не по причине моего убеждения в том, что расширение ослабит ЕС. Я думаю, что мы продемонстрировали, насколько можно расширить ЕС. Одним из важных для меня моментов работы на посту председателя Совета министров летом 1977 года было начало процесса принятия в ЕС Испании, Греции и Португалии – стран, которые еще не так давно находились под давлением фашистского режима. Сегодня никто не сомневается в демократическом обосновании подобного решения, но за этим стояла также и экономическая проверка. Преимущества, которые появились в экономической и социальной политике в результате этого расширения, сделали Австрию, Швецию и Финляндию более уверенными в себе странами и более популярными.

Таким образом процесс расширения продолжался, имея за собой, главным образом, демократическую подоплеку, и охватил 25 стран, включая и вашу страну, Польшу. Самой значительной причиной одобрения идеи расширения, как и в свое время воссоединения Германии, было включение в этот процесс государств, которые находились под властью советского коммунизма.

В результате принятия в сообщество в короткие сроки Румынии и Болгарии ЕС навлек на себя критику, обусловленную сомнениями в их экономической состоятельности и

соответствии демократическим стандартам, а также другими аспектами соглашения *Acquis Communautaire*. Я уверен, что после этого расширения мы рассеяли наши последние сомнения. Это процесс, некоторые критиковали также потому, что видели, и совершенно правильно, подразумевающуюся возможность принятия других государств на Балканах. Включение Болгарии и Румынии в определенной степени делает возможным продвижение ЕС на восток, в направлении к Турции, а также Украины. Лично я твердо убежден, что Украина, государства на Балканах и Турция должны стать членами ЕС.

Будучи социал-демократом, который поддерживает идею расширения, я должен признать несколько фактов. Значительная часть населения ЕС и их правительства еще не готовы подписать свое согласие по поводу членства в ЕС Турции. Причины этого различны, но в последние несколько недель мы видим, что Турция старается продемонстрировать, что ее традиционный политический уклад является демократически обоснованным. ЕС не собирается позволить, чтобы прецедент, связанный с Кипром, повторился снова, принимая в свои ряды страну, у которой не разрешены важные политические проблемы.

Франция, которая сейчас находится на этапе после президентских выборов, в которых выиграл Николя Саркози, выступает за то, чтобы провести референдум по поводу членства Турции, но не по поводу своей минимальной поддержки Конституционного договора. Когда существует такая общественная полемика, как во Франции, по вопросам расширения и конституции, референдумы кажутся мне наиболее демократическим решением. Те из нас, кто хочет расширения ЕС, должны взять на себя ответственность в связи с изменяющимся общественным мнением по поводу Турции. Правительства стран-членов ЕС привыкли к тому, чтобы продвигать проекты ЕС, уделяя при этом недостаточно внимания мнению своих собственных граждан. Этот факт главы правительств в ЕС должны обсудить в июне и признать то, что расширение вынуждено проводиться вопреки общественной поддержке и в случае пожелания стран-членов ЕС должно решаться путем референдума.

В далекой перспективе я не вижу препятствий для присоединения к ЕС Российской Федерации, Молдавии и Белоруссии. В начале 1990 года ситуация выглядела таким образом, что большинство населения в этих странах стремилось к этому. Мне грустно признать, что сегодня картина выглядит иначе. Опрос, проведенный в феврале 2007 года центром ЕС-Россия, показал, что 71% россиян не считают себя европейцами. Половина опрошенных видит в ЕС потенциальную угрозу и думает, что Европа воспринимает Россию подобным образом. Все это указывает на то, что мы должны приложить все усилия для того, чтобы углубить наши контакты и понимание России с точки зрения ее отношения к членству в ЕС. Россия может никогда не захотеть стать членом Европейского союза.

Тем не менее самой важной проверкой ЕС является развитие его отношений с Россией, особенно в сфере энергетики, вопросах внешней политики и политики в области безопасности. Нет страны, не считая Германии, которая была бы более важна для ЕС при решении всех этих сложных вопросов, чем Польша. Каждый, кто читал тезисы<sup>1</sup> президента Путина, знает, что государственный сектор будет доминировать в области газа, нефти и нефтепроводов. Приватизация энергетического рынка является европейской мечтой, но мы можем, если захотим, платить мировые цены за энергоресурсы и не быть связанными фиксированными длительными контрактами. Эти вопросы должны быть подняты во время диалога ЕС с Россией.

В рамках празднования 50-й годовщины ЕС несколько недель назад я поехал в Эстонию и выступал в университете в Тарту. Я сказал, что ЕС не расширяется для того, чтобы создать новую стену равнодушия или чтобы соперничать с такими нашими соседями, как Россия, Белоруссия, Украина, Молдавия, Сербия и Турция. ЕС существует для того, чтобы уменьшать и искоренять историческую вражду. Поэтому мы

---

<sup>1</sup> Н. Balzer, *The Putin Thesis and Russian Energy Policy* // „Post-Soviet Affairs”, 2005, No. 3, pp. 210-225.

предлагаем этим странам, искренне и по-дружески, перспективу членства в ЕС.

## Отношения ЕС и НАТО

Распад советской империи, создание новых государств было возможно благодаря совместным усилиям США и европейских демократических государств, которые проводили политику диалога, сдерживания и демилитаризации. В результате переговоров и соглашений пришло доверие, были разработаны определенные эталоны и проведены необходимые исследования. Я ожидаю, что НАТО при помощи своего практического опыта разрешит проблему противоречий с Российской Федерацией, которая появилась в последнее время в связи с системой противоракетной обороны в Европе

Я убежден в том, что ЕС и Российская Федерация должны найти решение по поводу существования разных взглядов на энергетическую политику; они могут помочь разрешить и другие вопросы, которые возникают время от времени и относительно которых не всегда легко прийти к соглашению на двусторонней основе. Мы в Великобритании осознаем, насколько Европейский союз помог нам в решении мучительной и трудной проблемы, связанной с северной Ирландией, но, искренне говоря, также Вашингтон помог Дублину и Лондону прийти к соглашению, особенно в период с 1995 года. Атлантическое сотрудничество – со всеми его взлетами и падениями – остается весьма позитивным фактором. Я верю в то, что отношения России и ЕС в течение ближайших 50 лет будут также позитивными. После 1989 года, падения Берлинской стены и появления Российской Федерации как отдельного государства мы не собираемся стать снова «воинами холодной войны».

Мир и процветание в Европе в течение последних 50 лет были обеспечены ЕС и НАТО. Нам необходимы обе эти структуры. НАТО, связывая Европу с атлантическим регионом, дает нам дополнительную силу, в то время, как Европа потратила

множество нервов в свою защиту. Иногда нужно последовательно бороться за решение важных политических проблем. Не секрет, что я защищал, будучи уполномоченным ЕС, размещение войск НАТО в Боснии, начиная с июля 1992 года, и позднее, после событий в Сребренице, в 1995 году<sup>2</sup>. Я поддерживал вовлечение НАТО в 1999 году в проблемы в Косово, и я считаю, что НАТО и ЕС должны и далее оставаться в Косово, а также в балканских странах.

ЕС не будет соответствовать нашим идеалам, если мы будем готовы только для того, чтобы использовать мягкие меры. Мы нуждаемся в сильной проверенной структуре руководства НАТО; не существует иллюзий, что силы обороны ЕС равняются силам НАТО и что ЕС также вносит свой вклад в ООН. Эти силы носят тот самый национальный характер. Было бы неосмотрительным предпочитать действовать в военном отношении в одиночку в Европе, выступая как граждане ЕС, избегая при этом США и Канады.

Разочарование в связи с Ираком может снизить заинтересованность ЕС, и в будущем может возникнуть ситуация риска. В 1917-1918, в 1942-1945, в 1947 и 1963 годах Европа нуждалась в силе США.

## **Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС**

История Польши говорит о том, что внешняя политика, а также политика безопасности ставят нас перед трудным выбором. Я считаю сегодня, что Великобритания и Польша должны работать вместе по вопросам общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Я могу ошибаться, но я чувствую, что в ЕС есть только несколько стран, которые разделяют похожие взгляды на принципы внешней политики и политики безопасности ЕС.

---

<sup>2</sup> D. Owen, *Balkan Odyssey*, London: Victor Gollancz, 1995.

Ваше демократическое правительство, представляя различные политические взгляды, уже показало ЕС, что будет бороться за свои национальные интересы.

Стремление к интеграции любой ценой приводит к тому, что некоторые страны, как, к примеру, Бельгия и Люксембург, перестают в это верить. Лучше думать, что ЕС разрешит проблемы внешней политики, чем согласиться существовать в условиях категорических различий, что может стать опасным для граждан конкретных стран и для всего мира. Сторонники интеграции будут оказывать давление на ЕС по всем аспектам внешней политики и политики в сфере безопасности. Большинство людей в Польше, занимающихся этими вопросами, как я полагаю, хорошо понимает то, что это будет наименьшим общим знаменателем. По мнению сторонников интеграции, слабая политика, которая претенциозно выступает от имени всех, лучше, чем признание поражения.

Очень важно, что мы сохраняем главный подход, разработанный Маастрихтским договором, который определяет эту политику как межправительственную, сопротивляется крушению основ и стремится уменьшить разницу между наднациональным и межправительственным факторами в настоящем договоре. Также очень важно то, что мы воспринимаем НАТО как основное средство общей защиты для тех членов ЕС, которые выбрали членство также в этом союзе, и что мы понимаем, насколько важна твердая сила. По этой причине нам надо быть бдительными в том, чтобы не подорвать репутацию НАТО, только потому, что ЕС в вопросах внешней политики выбрала стратегию мягкой силы. Неслучайно польские и английские солдаты сражаются на уязвимых позициях в Афганистане и Ираке. Вовлечение стран в непосредственное решение вопросов внешней политики и политики в области безопасности означает гораздо больше, чем просто риторику и резолюции. Время от времени нужно быть готовым к тому, чтобы использовать силу и быть готовым к потерям.

Был такой период, когда НАТО не было готово к тому, чтобы покинуть территорию Европы, не желая отсылать свои войска. Это удивительно, но факт, что сегодня НАТО участвует в операциях в Афганистане, но успех не может быть гарантирован. Страна, в которой приходится сражаться, очень сложна. Я надеюсь, что уже осталось немного времени до того, как Германия и другие страны снимут ограничения по поводу того, где в Афганистане могут сражаться их войска. В настоящее время осуществляется контроль в отношении операций в Афганистане и его нужд; все страны НАТО участвуют в этом процессе.

К чести правительства Голландии, эта страна после тщательных размышлений и консультаций с вовлечением общественности оказалась готова увеличить свою роль как члена НАТО в тех областях в Афганистане, которые были связаны с высочайшим риском. Это страна, которая включилась в процесс использования твердой силы НАТО, но еще не является последовательной в вопросах общей европейской внешней политики и политики безопасности. Я надеюсь, что ее правительство, недооценивая общественное мнение по поводу Конституционного договора, не откажется снова использовать референдум, чтобы ратифицировать дальнейшие конституционные изменения. В нашем Европейском союзе не может быть только *одной* внешней политики и политики безопасности, не может быть «одного телефонного номера», ограничивающего большинство голосующих. Здравомыслящие страны ЕС должны избавиться от претенциозности и разработать реальную внешнюю политику и политику безопасности.

Давайте подумаем – даже если этого не сделают главы правительств, как конституционные изменения повлияют на эти важные вопросы.

Фиаско Конституционного договора в Голландии, которая представляет народ, являющийся сторонником интеграции, стала огромным шоком для ЕС.

Во Франции также проиграл Ширак, поддерживая Конституционный договор. Предупреждение появилось, однако, еще

в 1992 году, когда с маленьким преимуществом выиграл Миттеран, благодаря референдуму по замене франка евро. Так называемый период размышлений глав правительств по поводу конституционных изменений, как мы сейчас видим, оказался пиар-методом, вызванным давлением на политических лидеров ЕС со стороны французов и голландцев. Было сделано не только мало выводов, но и появились возмущенные по поводу легальности референдумов в других странах-членах сообщества, особенно там, где, с их точки зрения, результаты оказались неправильные. Прочитируем слова премьер-министра Люксембурга Жана-Клода Жанкера по поводу конституционных изменений: «Если мы скажем „да“, то мы продолжаем, если „нет“, то мы скажем, что также продолжаем»<sup>3</sup>.

Идея, что новая Конституция или даже настоящий Договор необходимы для того, чтобы дать возможность дальнейшему расширению ЕС, является ошибочной. Желание вернуться к вопросу Конституции было продиктовано не заинтересованностью в расширении (с которым не соглашаются многие политики в пользу нового договора), а было обусловлено верой в то, что дальнейшая интеграция является ответом на проблемы Европы.

Сторонники интеграции никогда не перестанут требовать поправок к договору. В ЕС будет проводиться так много межправительственных конференций, что они станут фактически постоянной формой заседаний.

В течение последних 20 лет институциональные реформы находятся в центре большего внимания, чем восприятие ЕС общественным мнением. Общественность уже не переваривает институциональные вопросы! Нет ничего удивительного в том, что люди во многих странах уже не имеют иллюзий, оказываются в меньшинстве при выборах в парламент ЕС, а опросы общественного мнения свидетельствуют о небольшом энтузиазме по поводу дальнейших конституционных изменений. Сейчас самое подходящее время для того, чтобы прави-

---

<sup>3</sup> *Daily Telegraph*, 26.05.2005.

тельства тех стран, которые не желают изменений в Конституционном договоре, отказались от межправительственной конференции в июне в Совете Европы.

Межправительственные конференции с момента возникновения ЕС

Открытие конференции	Подписание Договора	Договор	Приблизительная продолжительность
09/05/1950*	18/04/1951	Договор по Европейскому объединению угля и стали	11 месяцев
01/06/1955	25/03/1957	Римское соглашение (Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии )	22 месяца
23/09/1963	08/04/1965	Договор по слиянию учреждений	18.5 месяцев
22/04/1970	22/04/1970	Соглашение относительно поправок к бюджету на продовольственные товары	1 день
22/07/1975	22/07/1975	Соглашение относительно поправок в связи с финансовым обеспечением	1 день
22/07/1985	17-28/02/1986	Закон об европейском объединении	7 месяцев
04/12/1990	07/02/1992	договор Маастрихтский	14 месяцев
29/03/1996	02/10/1997	Договор в Амстердаме	18 месяцев
14/02/2000	26/02/2001	Договор в Ницце	12.5 месяцев
30/09/2003	29/10/2004	Договор по созданию конституции	11 месяцев

\* Декларация Шумана являлась отправной точкой.

Мы осознаем всю глубину циничного подхода, который показала канцлер Меркель в своем письме, который она послала руководству Европейского союза. Она желает какого угодно мини-договора, чтобы «использовать разную терминологию без законодательных изменений». Она хочет сохранить содержание непригодной конституции путем нанесения необходимых «репрезентативных изменений». Джулиано Амато, министр внутренних дел Италии и вице-председатель Европейской конвенции по разработке конституции, не согласился с тем, что лидеры ЕС «должны изменить название, а не содержание» Европейской конституции в ее новом тексте. Он пошутил, что «никто не попросит организовать референдум по поводу названия этого документа конституцией!»<sup>4</sup>

Неужели лидеры ЕС действительно думают, что, изменяя название мини-договора, согласно предложению Саркози, они могут обмануть голосующих? Они хотят, чтобы все основные положения Конституционного договора сохранились в мини-договоре.

Новый председатель Совета Европы, который не является главой правительства, является примером не только новой значительной поправки к договору. Назначение Высокого представителя по делам внешней политики и политики безопасности также на пост вице-председателя Комиссии означает нечто большее, чем просто урегулирование вопроса и поправку к договору. Это изменяет вес голосов среди стран-членов сообщества.

Это необходимо для дальнейшей интеграции. Важно включение каждого нового голоса, особенно такого восприимчивого, как здесь, в Польше. Таким образом можно исключить вероятность того, что все страны-члены сообщества будут иметь своих национальных представителей в качестве комиссаров.

---

<sup>4</sup> Речь в Лондонской экономической школе, 21.02.2007.

*Назначаемый председатель Европейского совета*

Сторонникам интеграции никогда не нравилось создание Европейского совета. Они с самого начала не хотели изменить такого положения вещей, при котором главы правительства выступают в качестве председателей Совета. Позднее они изменили свою позицию. Они стали думать, что должностное лицо, которое не руководствуется независимыми национальными демократическими принципами, скорее всего окажется в ловушке Брюсселя, и можно будет двигаться дальше в направлении интеграции. Они начали воспринимать эту должность как «отдельный телефонный номер», как должностное лицо, которое может встретиться с президентом США и поговорить от имени всего ЕС.

Те, кто поначалу неприязненно относились к этой идее, также пришли к ней, веря в то, что со временем председатель Европейского совета окажется способным снимать шляпу и перед председателем Комиссии. Законодательная интерпретация этого предложения была одобрена правительством Голландии<sup>55</sup>. Правительство Великобритании старалось исключить подобное толкование, но оно все еще используется Европейским судом, находящимся на стороне сторонников интеграции.

Защитники этих изменений утверждают, что новый председатель Европейского совета будет служить интересам глав правительств и выражать их взгляды. Слабый кандидат – да, а сильный будет идти своей собственной дорогой. Напряжение между главами правительств и председателем Комиссии неизбежно, но оно узаконено межправительственными и наднациональными процедурами, закрепленными в договоре. Первое противостояние в связи с новой должностью председателя Совета возникнет тогда, когда они захотят отстоять свою власть перед Высоким представителем.

Новая должность рассматривается влиятельными сторонниками интеграции в качестве должности председателя ЕС. В предложенном названии подразумевается смена Специаль-

---

<sup>55</sup> <http://www.eu2007.de/en/index.html>.

ного представителя на министра иностранных дел ЕС. Главный сторонник этого поста, Тони Блэр, первоначально видел его для себя. Согласно газете *Financial Times*, он все еще видит для себя такую возможность в будущем – в 2009 году, когда в соответствии с его ожиданиями мини-договор вступит в силу<sup>66</sup>. При этом Тони Блэр проводит стиль «диванного правительства», приуменьшая роль Кабинета, пренебрегая Парламентом и веря в силу назначения отдельных людей, которые тщательно проверяются в случае изъявления желания председательствовать в государственных органах. Демократическая основа ЕС еще достаточно слаба развита.

#### *Министр иностранных дел ЕС*

Другой значительной институциональной реформой, предложенной Конституционным договором, является назначение Высокого представителя на пост министра иностранных дел ЕС. Изменение названия говорит о интегрировании двух разных функций.

Это не случайно, что в соответствии с Договором члены Европейской комиссии называются комиссарами, а не министрами. Предыдущие главы правительства знают, что по традиции слово «министр» ассоциируется с тем человеком, который служит интересам собственного правительства.

„Министр иностранных дел и политики безопасности ЕС“ не может выполнять эту функцию; это не является правильным названием. Несомненно, что в поисках урегулирования Великобритания может согласиться на это название. Однако связанная с ним ассоциация все-таки будет оставаться, особенно когда придет время новых институциональных реформ, слияния постов Высокого представителя и Комиссара по внешним делам. Именно тогда одно и то же лицо будет занимать одновременно пост Высокого представителя и Комиссара по внешним делам (англ. *double-hatting*), хотя оба института будут сохранять обособленный, независимый и самостоятельный характер.

---

<sup>66</sup> *Financial Times*, 4.05.2007.

### *Double-hatting*

Существует определенная последовательность в предложении «переконструировать отношения между Комиссией и Советом»<sup>77</sup>. В этом заявлении звучит, что это будет ограничивать в финансовых ресурсах Комиссию, оставляя ее на втором плане по сравнению с внешней политикой Совета. Старая известная истина гласит: одному человеку трудно услужить двум господам. Назначение Высокого представителя одновременно вице-председателем Комиссии, ответственным за внешние дела, не исключает напряжения, которое время от времени будет возникать между двумя совершенно разными учреждениями – наднациональной Комиссией, ответственной за международную торговлю и развитие, и межправительственным Европейским советом, отвечающим за вопросы внешней политики и политику безопасности.

Меня восхищает Хавьер Солана и то, как он использует роль Высокого представителя. Нам в ЕС повезло, что он у нас есть; бесценен и его предыдущий опыт работы в качестве Генерального секретаря НАТО. Мы должны позволить ему и его преемнику продолжать реализовывать эту роль. Солана может распространять свое влияние и в качестве Генерального секретаря Европейского совета.

Не является очевидным то, что вопросы внешней политики должны решаться комиссаром по внешним делам, но это ведет к расширению представительной роли для всей Комиссии. Нелегко было бы удержать эту позицию, если бы не личные переговоры Хавьера Солана в качестве Высокого представителя. Мы видим, насколько он ценен на примере Македонии и Черногории. Мы осознаем его важную роль в качестве посредника на переговорах по поводу иранской программы по ядерному оружию. США скорее всего не согласились бы ни на какую другую кандидатуру, кроме Высокого представителя.

---

<sup>77</sup> A. Moravcsik, *What Can we learn from the collapse of the European Constitutional Project* // „Politische Vierteljahresschrift“, 47 Jg 2006 HEFT 2, S. 237.

Представляя ЕС на переговорах между Израилем и Палестиной, Хавьеру Солане необходимо присутствовать там, где присутствует США, Министр иностранных дел России и Генеральный секретарь ООН. Деятельность высокого представителя, который старается представлять одновременно и Совет и Комиссию по определенным вопросам, не приведет к позитивным результатам.

Через много лет четыре важные проблемы, которые сегодня стоят перед нами, будут разрешены – это Косово, Ирак, Иран и Афганистан. У Высокого представителя останется меньше работы, которая будет в основном заключаться в согласовании различий между странами-членами сообщества, оставляя, таким образом, в покое комиссаров. Честно говоря, они всегда будут настроены непримирительно. Я все больше удивляюсь этому, поэтому, на мой взгляд, было бы разумно объединить в одной должности два различных вида работы. Если бы различия между Комиссией и Советом были разрешены, я думаю, главам правительств легче было бы выполнять функции председателя Совета и решать многие вопросы вместе с председателем Комиссии. Было бы также удобно, если бы выбранный министр иностранных дел в председательствующей группе из трех или четырех стран возглавил Совет по общим делам и международным отношениям вместо Высокого представителя, чья роль может быть частью полемики между странами-членами сообщества.

### *15 комиссаров*

Давайте сейчас поразмышляем над предложением снизить число комиссаров ЕС с 27 до 15. Со времени референдумов в Голландии и Франции сомнения, связанные с этим предложением, растут. В период всеобщего разочарования как еще можно убедить людей, которые опасаются, что ЕС отклоняется от демократических стандартов и что иметь собственных комиссаров является нерациональным для 12, а позднее и большего количества стран? Только демократические аргументы являются бесспорными для каждой нации внутри ЕС, имею-

щей своих собственных представителей в качестве комиссаров. Европейская комиссия, согласно договору, имеет право участвовать в законодательстве, и она непосредственно включается в законодательные процессы вместе с Европарламентом и Европейским советом. Поскольку законодательство ЕС включает в себя множество аспектов, касающихся жизни граждан стран-членов сообщества, каждая страна, даже маленькая, не должна быть лишена права голоса по этому поводу.

Сторонники интеграции хотят избавиться от идеи, чтобы каждая страна имела свое представительство в Европейской комиссии. Они считают, что сохранение национальных государств снижает уровень европейского сознания. Этот аргумент они приводят, говоря о том, что большая Европейская комиссия является неэффективной. Многие кабинеты министров в странах-членах ЕС включают более 20 человек, а система, при которой существуют вице-председатели, позволяет некоторым группам комиссии обладать большей ответственностью. Я не хочу, чтобы комиссары ограничивались поддержкой интересов правительств их собственных стран, но я желаю, чтобы существовала действительно представительная Комиссия. Поскольку в настоящее время есть неформальное соглашение, согласно которому комиссар выражает внутри Европейской комиссии взгляды своего государства, пусть это будет ясно, даже если они не согласны с такой позицией.

*Есть ли альтернатива мини-договору? Да.*

Созданная по благоразумному принципу группа стран, формирующая председательство, может создать новый вариант председательства в Европейском совете без необходимости проведения дополнительных межправительственных конференций. В сущности каждый согласен с тем, что существующая ротация председателей Европейского совета среди стран-членов ЕС в течение каждых 6 месяцев происходит слишком часто; увеличение этого периода до 18-24 месяцев было бы более эффективным и более результативным в концептуальном плане. Проблема заключается в том, что

решение, предложенное Конституционным договором, было типично бюрократическим или чисто менеджерским решением.

Я думаю, что все большее количество граждан начинает поднимать вопрос об отказе от концепции выбора главы правительства в качестве председателя Европейского совета. Ангела Меркель продемонстрировала, как Германия в период своего председательства может использовать эту влиятельную позицию для того, чтобы руководить ЕС. Даже если я лично не согласен с ее предложением возродить Конституционный договор, я могу оценить ее достойное поведение после того, как большинство стран-членов сообщества уже ратифицировали договор. Это, конечно, проблема, что необходимо выбрать один или другой вариант.

Чем больше я размышляю, тем больше мне кажется, что определенным выходом для решения конфликта может быть позиция нового председателя Европейского совета, выбираемого на 2 возможных срока, продолжительностью по 2.5 года. ЕС уже имеет своего председателя Комиссии; растет и роль Высокого представителя ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности, который также является Генеральным секретарем Европейского совета.

Если в Европейском совете появится кто-то еще со стороны и он не будет являться главой правительства, этот человек будет стремиться создать себе имя, будет разрабатывать и продвигать свой собственный план. Борьба сил неизбежна. Поскольку председатель Совета является одновременно главой правительства в ЕС – этот механизм проверен. Нетрудно удерживаться среди группы стран, которые обеспечивают председательство на периоды 18 месяцев или 2 лет. Поскольку механизм уже существует, использовать его может тот, кто будет выбираться на пост председателя Европейского совета на срок от 18 до 24 месяцев (вводя, конечно, минимальные изменения).

Первый шаг уже был сделан, когда в сентябре 2006 года Совет ЕС уступил пожеланиям ввести поправки к правилам

этой процедуры: «Каждые 18 месяцев трое председателей в соответствии со своими обязанностями будут разрабатывать, в тесном сотрудничестве с Европейской комиссией и после соответствующих консультаций, проект программы деятельности Совета на этот период».

Германия вместе с Португалией и Словенией в декабре 2006 года представили на рассмотрение Совету ЕС по общим делам совместную программу на 18 месяцев, разработанную согласно правилам данной процедуры. Целью этого сотрудничества было улучшение работы Совета и придание его инициативам устойчивого характера.

В июне появилась возможность продвинуть эту концепцию. Трое, а где необходимо, четверо стран могло бы согласиться с тем, что только одна страна может быть председателем Совета на протяжении 18 месяцев или 2 лет. Это означало бы, что Португалия и Словения соглашаются отказаться от 6 месяцев председательства в Совете и позволяют Германии продолжить руководство на протяжении дальнейших 12 месяцев. Другое трио, включающее Францию, Чехию и Швецию, могло бы в июне 2008 года принять на себя полномочия объединенного председательства и при этом согласиться, чтобы Франция была председателем на протяжении 18 месяцев.

Решение Совета, вынесенное 1 января 2007 года, устанавливает порядок, согласно которому страны-члены сообщества будут осуществлять руководство Советом, начиная с 1 января 2007 года, объединяясь в группы по 3 или 4 страны.

<u>Германия</u>	Январь – июнь 2007
Португалия	Июль-декабрь 2007
Словения	Январь – июнь 2008
<u>Франция</u>	Июль-декабрь 2008
Чехия	Январь – июнь 2009
Швеция	Июль-декабрь 2009
<u>Испания</u>	Январь – июнь 2010
Бельгия	Июль-декабрь 2010

Венгрия	Январь – июнь 2011
<u>Польша</u>	Июль-декабрь 2011
Дания	Январь – июнь 2012
Кипр	Июль-декабрь 2012
Ирландия	Январь – июнь 2013
Литва	Июль-декабрь 2013
Греция	Январь – июнь 2014
<u>Италия</u>	Июль-декабрь 2014
Литва	Январь – июнь 2015
Люксембург	Июль-декабрь 2015
<u>Нидерланды</u>	Январь – июнь 2016
Словакия	Июль-декабрь 2016
Мальта	Январь – июнь 2017
<u>Великобритания</u>	Июль-декабрь 2017
Эстония	Январь – июнь 2018
Болгария	Июль-декабрь 2018
Австрия	Январь – июнь 2019
<u>Румыния</u>	Июль-декабрь 2019
Финляндия	Январь – июнь 2020

Глава правительства каждой страны, которая подчеркнута в этой таблице, может стать на основе соглашения председателем Европейского совета в течение 18 месяцев или 2 лет - периода действия программы определенной группы стран. В соответствии с договоренностью Польша была бы председателем Европейского совета с июля 2011 года по декабрь 2012.

Трое или четверо партнеров могли бы разработать модель встреч ЕС в каждой стране в течение всего периода правления (18 месяцев или 2 лет). Председатель Совета по общим делам и международным отношениям мог бы согласиться на то, чтобы

функции другого Высокого представителя, предложенного Конституционным договором, выполняла вторая по величине страна в группе председательствующих стран. Это привело бы к распределению председательства стран в Совете так, как и было предложено Конституционным договором. Таким образом был бы решен вопрос с 6-месячным ротационным периодом, который, как все признают, является слишком коротким для европейского председательства. В этом случае не было бы необходимости вносить поправки в договор. Значительную пользу можно было бы увидеть и в том, что высокий статус ЕС сохранялся бы благодаря усилиям всех стран в председательствующей группе на протяжении 18 месяцев или 2 лет.

Председательство одной страны было бы предпочтительнее каждые 6 месяцев. Страны были бы также включены во все аспекты председательства, включая специальный вклад в работу главы правительства, который являлся бы председателем Совета и министром иностранных дел, а также председателем Совета по общим делам и международным отношениям ЕС.

Преимущество заключается в том, что можно подождать в течение нескольких циклов и посмотреть, как будет действовать такая группа, насколько эффективна ее работа перед тем, как совершить формальности относительно этого соглашения, в том случае, если бы страны выразили желание внести поправки в договор. При желании ЕС может иметь дело с поправками к договору, касающимся дальнейшего расширения, которое включит в европейское сообщество Хорватию и поставит твердые обязательства для бывшей республики Югославии – Македонии.

### *Референдумы и конституционные изменения*

Я придерживаюсь твердого убеждения, что введение референдумов для граждан Великобритании по ратификации конституционных изменений, вначале в связи с вопросом Северной Ирландии в 1972 году, позднее в 1975 году для получения поддержки идеи членства Великобритании, укрепляет в этой стране демократию. В 1980 году Партия труда ском-

прометировала себя, добиваясь выхода Великобритании из ЕС без проведения референдума: это было воспринято британцами как нелегальные действия, и партия утратила свои позиции в течение трех следующих выборных кампаний. Из-за общественного мнения и угрозы референдума в связи с правящей партией консервативное правительство отказалось от референдума по поводу вступления в зону евро перед тем, как в 1997 году на выборах Партия труда, находящаяся в оппозиции, признала этот демократический метод. Сегодня никто не сомневается в том, что существование одного только обещания провести референдум по поводу евро остановило в Великобритании изменение валюты в ранний период правления Тони Блэра. Как считает большинство наших экономистов, Великобритания поступила вполне разумно, оставаясь вне еврозоны. По моим наблюдениям, вступление Польши в зону евро к 2009/2010 году положительно сказалось бы на ее экономике.

Общественное мнение заставило Тони Блэра дать обещание провести референдум по поводу конституционного договора в 2004 году перед всеобщими выборами в 2005 году, хотя в течение многих месяцев он говорил, что для обсуждения этого вопроса не нужен референдум. Я надеюсь, что британские граждане не допустят, чтобы будущий премьер-министр пытался избегать референдумов. Премьер-министр Блэр говорил, что референдум бы состоялся, невзирая на референдумы в Голландии и Франции. Позднее он отказался от своих слов, утверждая, что Голландия и Франция уже все за нас сказали. Но он не изменил отношения правительства к референдуму по вопросам, связанным с конституцией, и в 2005 году на всеобщих выборах.

Гордон Браун в качестве нового премьер-министра Великобритании имеет моральное обязательство относительно организации правительством референдума по поводу мини-договора. Он заплатит высокую политическую цену, если под давлением Тони Блэра откажется от этого обязательства.

Я надеюсь, что в свою очередь польское правительство созовет референдум в связи с мини-договором ЕС, если это будет согласовано Европейским советом.

Достижение консенсуса в ЕС требует демократической поддержки. Как создать такую поддержку, зависит от каждой страны-члена ЕС. Я надеюсь, что после размышлений члены-государства сообщества выберут путь референдума по вопросу конституционного мини-договора. Было бы еще предпочтительнее, если бы в этом году часть стран в июне сказала «нет» дальнейшим конституционным изменениям. Со времени принятия *Laeken Declaration* мы просто одержимы изменениями в Конституционном договоре. Мы тратим больше времени, средств и энергии на бесконечные разговоры вокруг конституции вместо того, чтобы решить, что нужно делать Европейскому союзу. Дела ЕС не улучшатся в результате самоанализа.

С английского перевела В. Дунаева  
(перевод неавторизованный)

Речь, произнесенная уважаемым Лордом Оуэном в Польском институте международных дел в Варшаве 14 мая 2007 года.