



**Филипп Пуарье, Патрик Дюмон**

**Люксембургское председательство:  
компромисс между Договором по стабильности  
и росту и провалом финансовых перспектив**

**Люксембург и Европа**

*Общий контекст*

Начиная с момента создания Люксембурга небольшие размеры этой страны оказывали значительное влияние на ее выбор. Прежде всего, это унитарное государство. В политическом и административном отношении не существует деления на национальный и локальный уровни. Следовательно, и национальный законодательный процесс, и политика в отношении ЕС (подготовка, принятие решений и их исполнение) централизованы. Во-вторых, слабый в военном отношении и зависимый от иностранных рынков, Люксембург всегда участвовал в международных политических и экономических соглашениях или даже выступал их инициатором. От немецкой Конфедерации (1815-66) и Германского таможенного союза (1842-1918) до Бельгийско-Люксембургского экономического союза (БЛЭС) в 1921 г. и Таможенного союза Бенилюкса в 1944 г. страна всегда вступала в международное сотрудничество и экономическую интеграцию. Так что было только естественно обнаружить Люксембург среди отцов-основателей Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1952 г. и Экономического сообщества и Евроатома, созданных в соответствии с Римским договором (1957). Участие в международной

региональной интеграции было для такой маленькой страны единственным путем получить возможность быть услышанной на международной арене. Проект таких наднациональных учреждений, как ЕС, конечно, предоставляет Люксембургу значительно более усиленные рычаги влияния, и слабость страны в сравнении с Францией или Германией еще более увеличивает ее преимущества в процессе региональной интеграции, поскольку она не воспринимается как угроза более мощным государствам-членам. К таким преимуществам относится и местоположение учреждений ЕС. Руководство Европейского объединения угля и стали (высшая власть) было «временно» установлено в Люксембурге вплоть до слияния компаний всех трех европейских сообществ в середине шестидесятых годов. Представители Великого Герцогства получили компенсацию за потерю высшей власти в ЕОУС на переговорах о местоположении новых европейских учреждений, главным образом в виде Европейского суда и Европейской счетной палаты. Вопрос о местоположении учреждений ЕС остается одной из немногих проблем жизненных национальных интересов Люксембурга. Другое преимущество Великого Герцогства касается европейской судьбы множества его политических представителей: двое из десяти председателей Европейской комиссии были люксембуржцами (Гастон Торн, 1981-1985, и Жак Сантэр, 1995-1999), а премьер-министр Люксембурга Жункер был поддержан многими государствами при избрании на пост председателя ЕС (ныне он действующий председатель Еврогруппы). Состав институтов ЕС также благоприятно диспропорционален, одно место в Еврокомиссии и ротационное председательство Великого Герцогства в Совете ЕС следует рассматривать как его явные преимущества на международной арене.

Как член-учредитель ЕОУС и ЕЭС, Люксембург всегда одобрял европейскую интеграцию. Конституционные проекты, позволяющие (временную) передачу национального суверенитета международной кооперации, ведут свое начало с периода 1954-56 гг. Национальное исполнение директив ЕС и расширение политической компетенции ЕС, конечно, ограни-

чивает люксембургскую администрацию. Маастрихтский договор 1992 года – актуальный момент. Право всех граждан ЕС участвовать в европейских и местных выборах нарушило статьи 52 и 107 Конституции Люксембурга. Ни одна из них не была включена в декларацию о пересмотре от июня 1989 года, подготовленную с целью исправления Конституции. Тем не менее, Люксембург стал одной из первых стран, ратифицировавших Маастрихтский договор<sup>1</sup>: он был принят значительным большинством в парламенте, что является признаком широкого политического согласия по интеграции в ЕС, несмотря на ее неконституционные условия, после того, как три традиционные партии согласились, что соответствующие статьи будут объявлены открытыми для пересмотра в 1994 г. Тот факт, что Конституционный суд (созданный в 1997 г.) не рассматривает конституционность законов, претворяющих международные соглашения в национальное законодательство, – еще один признак особого отношения к европейской интеграции, равно как и значительности ее как действующего ограничителя<sup>2</sup>.

После принятия Маастрихтского договора ограниченность национальной власти вследствие членства в ЕС стала более зримой для населения. Эксперты осудили действия правительства в прессе, было создано несколько ассоциаций в защиту Конституции. Однако до сих пор участие Люксембурга в межнациональных экономических и политических структурах находит широкую поддержку населения, поскольку граждане понимают, что это дает стране весьма непропорциональный ее размеру голос на международной арене. Отношение населения к европейской интеграции вообще, как подсчитано Евробарометром, всегда было намного более позитивным, чем

---

<sup>1</sup> 2 июля 1992 г.; это вторая положительная ратификация (после провала датского и успеха ирландского референдума) и первая, в которую не были непосредственно вовлечены граждане.

<sup>2</sup> P. Dumont, L. De Winter, *Luxembourg: A Case of More "Direct" Delegation and Accountability* // K. Strøm, W.C. Müller, T. Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 474-497.

в среднем по ЕС<sup>3</sup>. Однако по некоторым вопросам европейской интеграции – таким, как расширение ЕС 2004 года, – население Люксембурга (согласно данным Евробарометра) не выказывает большого энтузиазма. Более того, профсоюзы боятся, что Хартия фундаментальных прав, включенная в Конституционный договор ЕС, окажется неудовлетворительна в отношении прав трудящихся, а могущественный банковский сектор, представляющий более 30% валового внутреннего продукта и приблизительно 42% люксембургских правительственных доходов<sup>4</sup>, выступает против дальнейшей гармонизации налоговой политики по сбережениям. Сегодняшнее замедление экономического роста и страх сокращения занятости в европейской стране, где валовый внутренний продукт на душу населения является самым высоким<sup>5</sup>, а безработица сравнительно низкой, питают растущий евроскептицизм. Кроме того, вопрос о европейском гражданстве и праве жителей ЕС принимать участие в местных и европейских выборах, а в недалеком будущем – и в выборах национальных – рассматривается как потенциальная угроза национальному суверенитету и идентичности в стране, где примерно один из трех жителей является приезжим из другого государства-члена ЕС<sup>6</sup>.

Однако сегодня эти опасения, похоже, не ставят под угрозу широкое согласие по европейской интеграции, разделяемое и политическими партиями, и населением. Большое число избирателей-нелюксембуржцев на местных и европейских выборах

---

<sup>3</sup> Евробарометр 60 (опубликованный в феврале 2004) показал, что Люксембург выказывал сначала верность его населения Европе (76% при среднем по ЕС показателе в 58%) и поддержку членству в ЕС (77% при среднем по ЕС показателю в 48%).

<sup>4</sup> P. Dumont, M. Hirsch (2003), *Luxembourg* // „European Journal of Political Research Yearbook”, 2002, vol. 42, 7-8, p. 1021-1025.

<sup>5</sup> Показатель ВВП на душу населения в Люксембурге в 2003 г. был в два раза выше среднего показателя по расширенному Европейскому союзу (25 стран). ВВП был в 1,5 раза выше среднего показателя по ЕС-25 (этот индикатор значим, потому что численность рабочей силы, проживающей за границей, но работающей в Люксембурге, увеличивает ВВП).

<sup>6</sup> Евробарометр 60 (опубликованный в феврале 2004 г.) подтверждает это суждение, поскольку люксембуржцы несколько менее благосклонны к перспективам расширения, чем в среднем по ЕС.

1999 г., возросшее в относительных, но не в абсолютных единицах по отношению к европейским выборам 2004 г., и компромисс по финансовой гармонизации, достигнутый правительством со Швейцарией и ЕС и подписанный в июне 2003 г.<sup>7</sup>, внесли свой вклад в успокоение по поводу возможных побочных отрицательных последствий интеграции в ЕС для национальных интересов. Так что референдум по европейской Конституции, ожидаемый в июле 2005 г., вряд ли принесет неожиданный результат. Однако его организация, информационное обслуживание и кампания в период уже требующего ресурсов председательства увеличат нагрузку на политический и административный персонал.

#### *Люксембург и законодательство ЕС*

Учитывая небольшой размер правительственной администрации, подготовка и исполнение политики ЕС в Люксембурге производится прагматическим и децентрализованным способом. Прежде всего, сам Люксембург имеет определенные национальные интересы в ограниченном числе областей политики, в которых обладает компетенцией ЕС. В остальном позиции Люксембурга открыты для решений, усиливающих европейскую интеграцию, и могут играть посредническую роль между противоречивыми интересами крупных государств-членов. Во-вторых, по причине его небольшого размера, иерархия государственных служб требует менее громоздких процедур принятия решений в министерских департаментах Люксембурга, нежели в большинстве других европейских стран, особенно по делам ЕС. В частности, в каждом техническом министерстве имеется всего несколько государственных служащих (часто только один), ответственных за подготовку, ведение переговоров в рабочих комитетах ЕС и осуществление европейского законодательства. Прямые и неофициальные контакты между компетентным министром и

---

<sup>7</sup> P. Dumont, P. Poirier, *Luxembourg* // „European Journal of Political Research Yearbook, Political Data Yearbook“, 2003, vol. 43, 7-8; P. Dumont, L. De Winter, *op.cit.*, p. 474-497.

ответственным государственным служащим заменяют более формальную общепринятую практику и способствуют гибкости. Каждый департамент отвечает за внедрение европейского законодательства в его собственную область компетентности<sup>8</sup>. Поскольку очень ограниченное число людей является посредниками в национальных (технических) министерствах, легче строить устойчивые связи на основе взаимного доверия, поскольку большинство принимающих решение лиц, которые имеют дело с политикой ЕС, знают друг друга лично. Эта особенность стабильности присутствует и на более высоком политическом уровне; поскольку Христианско-социальная партия (CSV) участвовала во всех, кроме послевоенных, правительствах, налицо министерская стабильность персонала и в плане распределения портфелей, и в плане долговечности<sup>9</sup>. Эта стабильность, конечно, вызывает уважение большинства других министров ЕС, по крайней мере, к наиболее опытным Люксембургским представителям.

В-третьих, небольшие размеры подразумевают и меньшее число специализаций как для министров, так и для государственных служащих. Поэтому персонал состоит из универсалов, которые в состоянии приспособиться к различным техническим областям. Несмотря на огромную рабочую нагрузку, эта особенность выгодна люксембургским министрам, поскольку они имеют более широкое представление о европей-

---

<sup>8</sup> Несмотря на эту децентрализованную процедуру, вопросы ЕС проходят через Министерство иностранных дел для обеспечения того, чтобы вся необходимая информация сообщалась министерским департаментам, Комитету по иностранным и европейским делам парламента и европейским учреждениям (Dumont и De Winter, 2003). Парламентский комитет, состоящий из членов национального парламента и членов европейского парламента, не оказывает большого воздействия на европейскую политику, и вплоть до 1995 г. более чем 90% директив ЕС переводились в люксембургское законодательство посредством четырех типов исполнительных декретов, не требовавших парламентского участия (Carlier 1995).

<sup>9</sup> P. Dumont, F. Varone, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies: Has smallness a big effect?* // B. Dietmar, F. Gilardi (eds.), *Delegation in Contemporary Democracies*, London: Routledge, 2005; P. Dumont, L. De Winter, *Luxembourg: Stable Coalitions in Pivotal Party System* // Wolfgang C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Government in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 399-432.

ской интеграции в силу своего участия сразу в нескольких Советах, а это также экономит силы и уменьшает соперничество и споры, блокирующие решения<sup>10</sup>.

Однако нехватка персонала и экспертов может привести к неверному истолкованию директив ЕС, и это – одна из выявленных потенциальных причин их несоблюдения<sup>11</sup>. Оттого, что государственные служащие физически не в состоянии посещать все рабочие и технические группы или потому, что они вынуждены заботиться о совершенно различных предметах, люксембургские постоянные представители и национальные государственные служащие могут упускать отдельные тонкости некоторых текстов или не знать специфики выработки конкретного решения в процессе переговоров. Организация труда и распределение обязанностей на государственной службе осуществлены очень прагматическим, гибким способом, и возрастающая важность уровня ЕС для национального управления еще не привела к фундаментальным изменениям в сторону большей формализации или другим видам адаптации, нежели решения *ad hoc*. Наконец, нехватка персонала на административном и парламентском уровне постоянно ставит эти национальные органы на грань перегрузки и делает проблематичным проведение директив ЕС в назначенный срок. Это тем более верно в то время, когда Люксембургу приходится возглавлять ЕС, поскольку весь компетентный персонал вынужден работать и координировать работу временного персонала при организации официальных встреч.

Для успешности председательства к правительственной администрации были добавлены около 200 временных служащих, чтобы справиться со значительным увеличением рабочей

---

<sup>10</sup> Эта особенность также может вызвать внутренние политические проблемы, ибо некоторые министры более заметны, чем другие, из-за их участия в важнейших Советах ЕС (см. Жункер – во встречах на высшем уровне и в Совете Министров финансов). D. Bossaert, *Luxembourg: flexible and pragmatic adaptation* // W. Wessels, A. Maurer, J. Mittag (eds.), *Fifteen Into One? The European Union and Its Member States*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

<sup>11</sup> G. Falkner, M. Hartlapp, S. Leiber, O. Treib, *Opposition though the backdoor? The case of national non-compliance with EU directives* // *Political Science Series 83*. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2002.

нагрузки, связанной с председательством в 2005 году. Особенно были усилены ведомство иностранных дел и дипломатические миссии, притом что очень немногие управления укомплектованы люксембуржцами. Представительство в Брюсселе, насчитывающее обычно от сорока до пятидесяти человек, возросло до ста в период председательства. При бюджете в 60 миллионов евро Люксембург не скупится в средствах для выполнения своих обязательств во время всего срока председательства<sup>12</sup>.

Однако занятость негосударственных служащих стала почти внутривластной проблемой. В определенном смысле в люксембургской политической системе теперь господствуют частично государственные служащие и корпоративные интересы внутри государства. Фактически государственные служащие представляют почти 40% всех избирателей на национальных выборах. *CGFP* (Всеобщая конфедерация государственных служащих) – самый значительный профсоюз, монополизировавший почти 85% голосов государственных служащих на последних социальных выборах в 2003 году, – помешал правительству перед началом люксембургского председательства нанимать частных служащих, что нельзя было бы рассматривать как коварную реформу статуса государственного служащего. В частности, *CGFP*, заняв квазисуверенную позицию, настаивал на требованиях, чтобы временным служащим – а большинство из них иностранцы – к концу люксембургского председательства не был присвоен статус частных служащих. При этом они не должны получить и статуса государственных служащих, поскольку не говорят на люксембургском языке – одном из трех, вместе с немецким и французским, государственных языков Великого Герцогства.

На самом деле опасения *CGFP* неоправданны. Прежде всего, люксембургское правительство действовало согласно тому факту, что приоритеты для председательства теперь определены Секретарем Европейского совета, поддержанного постоянной

---

<sup>12</sup> M. Hirsch, *Luxembourg at the helm: experience, determination and self-denial* // „Studies & Research”, Paris: Notre Europe, 2005, No 37, p. 5.

европейской администрацией, и решены сообща с двумя другими членами Тройки<sup>13</sup>. Во-вторых, для максимизации выгоды и успешности люксембургского правления каждое люксембургское председательство всегда означало большое напряжение Комиссии и Секретариата Совета по мобилизации на его собственную службу и службу Евросоюза. В результате роль Комиссии как руководства, а во многих областях и исключительного источника политических инициатив, уважается теоретически, в то время как уникальная сила Секретариата Совета как учреждения ЕС, которое больше знает, больше понимает и помнит об особенностях, предпочтениях и проблемах государств-членов, должным образом эксплуатируется.

«Вовсе не компрометируя председательство, его уверенность в опытности чиновников, неизбежно намного более глубоко знакомых с проблемами ЕС, чем многие, если не все его собственные служащие, назначенные на определенный срок, позволяет его представителям выполнять свои обязанности при большей свободе и с большей властью. Многие председательства обнаруживают довольно поздно, что Секретариат Совета, в частности, – ресурс, который они, на свою беду, игнорируют. Люксембуржцы изначально признают его полезность и потому используют его с максимальным преимуществом»<sup>14</sup>.

В то же время максимизация этого преимущества нанесла ущерб способности люксембургского правительства эффективно влиять на председательство в Европейском совете. Правительство сформировалось на основе выборов в июне 2004 г. Христианская социальная партия не взяла на вооружение предложения Люксембургского экономического и социального совета (CES) относительно «подлинной стратегии влияния

---

<sup>13</sup> После реформы Европейского совета и Совета министров, проведенной в Севилье в 2002 г., задачи ответственной страны изменились. Благодаря многолетней рабочей программе, охватывающей теперь последовательно шесть шестимесячных председательских сроков, и ежегодной рабочей программе, вдохновляющей работу двух председательских сроков текущего года, обеспечивается связность работы Совета и преемственность от одного председательства к другому.

<sup>14</sup> P. Ludlow, *A View From Brussels The Luxemburg Presidency* // „Eurocomment“, Briefing Note, Brussels 2006, vol. 3, No 6, p. 21.

на европейские учреждения и внутри их». Это означает, что в деятельности правительства и европейских учреждений неизбежны некоторые расхождения.

При переводе Совета ЕС в нынешнюю форму он часто разделяется между различными министерствами в Люксембурге, а это также означает, что министерства управляются различными министрами. Поэтому *СЕС* задается вопросом, не лучше ли текущая конфигурация министров сочетает в себе необходимые мощности для анализа, обсуждения и действия, чтобы соответствовать требованиям ЕС...<sup>15</sup>

*СЕС* предлагает, чтобы структура Правительства приняла во внимание весь спектр обязанностей, которыми оперирует в нем Совет ЕС, с его отличными составами и формами. Это должно быть исполнено с использованием доступных средств, а правительственные лидеры должны сделать все возможное, чтобы показать, что задача им по плечу.

Еще одной актуальной проблемой является увеличение дистанции между такими искушенными в европейской политике лидерами, как Жан-Клод Жункер, нынешний министр европейских дел Николас Шмидт, Мартин Шоммер, люксембургские постоянные представители, и другими министрами и государственными служащими высокого ранга. Последние, в силу очень иерархичной политической и административной структуры, не могут противопоставляться другим государственным служащим, неся личную ответственность за определенный сектор деятельности, тогда как в других государствах-членах, например, в Бельгии, их численность может достигать 30 человек и они не играют лидирующей роли в различных европейских Советах или подготовительных встречах. Очень часто они предоставляют право влиять на работу Совета или подготовительных встреч либо государственным служащим Комиссии, либо представителям больших государств. Небольшой размер и недостаток инициативы, несмотря на глубокое техническое знание предмета, во многих

---

<sup>15</sup> *Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays*, Conseil économique et social, Luxembourg 2004, <http://www.ces.etat.lu/AVIS2004.pdf>, p. 6-16.

случаях мешают прогрессу в таких проблемах, как Балканы или договор по стабильности и росту, хотя среди приоритетов председательства присутствует как требование опытности, так и требование активности.

Последняя трудность относится к разряду организационных. Правительство пришло к власти только в августе 2004 года, за 4 месяца до начала люксембургского председательства в ЕС. Вторая партия коалиции, социалистическая (LSAP), была удалена от власти с 1999 года, и новый министр иностранных дел, Жан Ассельборн, принадлежащий к социалистической партии, никогда прежде не занимал такой пост. Это привело и к чрезмерной рабочей нагрузке на национальное Министерство, в команду которого входит лишь около 20 человек, и к росту напряженности между министерствами, в результате чего теряется влияние внутри Европейского совета.

*Люксембург, реформа учреждений ЕС и другие важнейшие проблемы*

По поводу реформ учреждений ЕС и процедур вынесения решений люксембургские представители обычно обращаются скорее к наднациональным, нежели межправительственным схемам. Великая координация Бенилюкса стала стратегией этих самых маленьких членов-учредителей. После 1996 года эти три страны выпустили Объединенный меморандум по межправительственным конференциям, приведший к Амстердамскому и Ниццкому договорам, Лакенскому саммиту 2001 года и к Конвенции в декабре 2002 года.

Даже при неимении общих интересов в других областях, кроме институциональных вопросов и будущего Союза при вступлении новых, более маленьких и средних стран<sup>16</sup>, страны Бенилюкса совместно призвали к принятию европейской конституции, прямым выборам председателя Европейской комиссии, укреплению обеих Комиссий (с одним членом на

---

<sup>16</sup> D. Bossaert, S. Vanhoonaeker, *Relaunch of the Benelux?* // A. Pijpers (ed.), *On Cores and Coalitions in the European Union. The Position of some Smaller Member States*, The Hague: Clingendael Institute 2000, p.157-170.

страну) и Парламента, равным правам для государств-членов (например, при ротации председательства ЕС) и увеличению в пределах компетентного большинства при голосовании в Совете. Эти предложения доказывают верность этих маленьких государств-членов (и отцов-основателей) процессу европейской интеграции и методу Сообщества.

Главный интерес Люксембурга – его законодательство о банках. Уходящее правительство стояло за сохранение законов банковской тайны в Люксембурге и за принятие его международными конкурентами (в пределах и вне ЕС, в Швейцарии или на Нормандских островах) подобных же мер, чтобы не дать Люксембургу потерять его конкурентоспособность в качестве финансового центра.

Первое формальное соглашение между государствами-членами и Швейцарией по довольно чувствительной проблеме налоговой политики по сберегательной гармонизации в Европейском союзе было подписано в июне 2004 года. Цель Директивы состоит в том, чтобы доходы, поступающие в виде выплаты процентов от сбережений, сделанных в одном государстве-члене подлинным владельцем ценной бумаги, зарегистрированной на другое имя того, кто платит налоги как житель другого государства-члена, облагались налогом в соответствии с законами государства-члена места жительства. Автоматический обмен информацией между государствами-членами о выплате процентов есть средство достижения эффективного налогообложения этих процентных выплат в государстве-члене места жительства. Государства-члены должны принять необходимые меры, гарантирующие решение задач, необходимых для исполнения этой Директивы – сотрудничества и обмена банковской информацией – платя агентам на их территории, независимо от места учреждения должника долгового требования, по которому начисляются проценты. В течение переходного периода Бельгия, Люксембург и Австрия не обязаны обмениваться информацией относительно сберегательного дохода, охваченного этой Директивой, если они применяют удержанный налог к этому доходу (по 15-процентной ставке в течение первых трех лет переход-

ного периода, 20% – в течение последующих трех лет и 35% – впоследствии; государства-члены, собирающие удержанный налог, должны сохранить 25% этого дохода и передать 75% дохода государству-члену места жительства подлинного владельца ценной бумаги, зарегистрированной на другое имя; двойное налогообложение запрещается). Эти три государства-члена будут применять переходную систему до тех пор, пока Швейцарская Конфедерация, Княжество Андорра, Княжество Лихтенштейн, Княжество Монако и Республика Сан-Марино не гарантируют эффективного и полного обмена информацией по запросам о выплате процентов и пока Совет не согласится единогласно, что Соединенные Штаты Америки также должны вступить в обмен информацией по запросу, как определено в Примерном соглашении *OECD*. Директива, однако, уполномочивает эти три государства-члена получать информацию от других государств-членов.

Другой вопрос, связанный с национальными интересами Люксембурга в ЕС, касается финансирования пособий по безработице для людей, которые работали в другой стране, продолжают там жить, но находятся теперь на пособии. Европейская комиссия предложила, чтобы пособия по безработице выплачивались той страной, где человек потерял работу, но это предложение неприемлемо для такой страны, как Люксембург, где 38% рабочих мест заполнено нерезидентами (главным образом выходцами из Бельгии, Франции и Германии). Найденное в декабре согласие установило, что хотя страна места жительства будет по-прежнему продолжать выплачивать пособия по безработице, однако и страна занятости внесет свой вклад (в течение по крайней мере трех месяцев). Кроме того, Люксембург сумел добиться отсрочки на введение этого проекта в Великом Герцогстве.

Что касается европейской Конвенции, в начале апреля состоялась встреча глав семи государств (страны Бенилюкса плюс Австрия, Финляндия и Португалия) для выработки единых позиций на заседании Европейского совета в Афинах. Группа Семи призвала к равному отношению ко всем государствам-членам в будущем европейском процессе принятия

решений и при расширении Сообщества. Основные требования таковы:

- Европейская комиссия гарантирует равенство всех государств-членов как в действии, так и в составе, основанное на принципе равной ротации;
- Комиссия наделяется мандатом с исключительным правом инициативы в законодательных делах;
- Европейский парламент должен расширить процедуры совместного вынесения решения в законодательных делах;
- укрепление возможностей национальных парламентов по осуществлению контроля над их представителями в Совете и
- роли Высшего представителя по *CFSP* и Комиссара по внешним сношениям должны исполняться одним человеком, который будет иметь статус Вице-президента Комиссии, но действовать в областях *CFSP* и *ESDP* под властью Совета.

Коалиция также не одобрила создание новых учреждений. Группа Семи отклонила предложение Валери Жискара д'Эстена (председателя европейской Конвенции) предоставить ЕС полномочного президента, с собственной администрацией и собственными полномочиями. Группа Семи выступила скорее в поддержку ротации в Европейском совете и в специализированных советах.

Она также вновь подтвердила, что в любом случае страны подписания никогда не признают президента, избранного вне Совета. На европейском саммите в Афинах, посвященном расширению Союза, в конце апреля множество вступающих восточных и средиземноморских маленьких стран (Кипр, Словения, Словакия, Чешская и балтийские республики) присоединились к позициям Группы Семи. Однако в сентябре, после опубликования проекта Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, государства Бенилюкса отказались участвовать в пражской встрече этих стран, поскольку посчитали критические замечания к проекту, сделанные другими маленькими восточными и средиземноморскими странами, слишком

«евроскептическими» и рискующими заблокировать процедуру ратификации Европейским советом в октябре 2004 года в Риме<sup>17</sup>.

*Непосредственный контекст подготовки председательства:  
национальные и европейские выборы июня 2004 года*

Выборы 2004 года стали полной победой христианских демократов (CSV)<sup>18</sup>. В целом партия премьер-министра сумела получить 36,1% голосов, что является ее лучшим национальным показателем с 1984 года<sup>19</sup>. Отличие от выборов 1999 года, +6 %, является весьма зримым. Словно мы перенеслись на пятьдесят лет назад (1954), в то время, когда большинство европейских христианско-демократических партий было чрезвычайно популярно (посещаемость церквей была высока, и даже повысилась после второй мировой войны, а религиозное разделение было все еще очень мощным детерминантом при участии в выборах), чтобы обрести лучшие показатели для CSV во всех четырех избирательных округах Люксембурга. Плебисцит по избранию на пост премьер-министра Жункера – другой показатель этой бесспорной победы: с 41 535 голосами на

---

<sup>17</sup> B. Fayot, P. Poirier, *Les Etats et les représentants du Benelux au sein de la Convention: Analyse d'un discours et d'une stratégie // „Année Sociale 2003”, Bruxelles: Editions De Boeck-Université, avril 2004, p. 358-386.*

<sup>18</sup> Существенным вопросом и национальной и европейской кампании было потенциальное назначение Жан-Клода Жункера председателем европейской Комиссии. В апреле 2004 г. премьер-министр официально отклонил предложение европейской Народной партии и большинства европейских правоцентристских правительств. Жан-Клод Жункер сказал, что хочет остаться во главе правительства своей страны. «Это желание люксембургского электората, чтобы я оставался премьер-министром Люксембурга». Однако Социалистическая партия трудящихся Люксембурга (LSAP) попыталась направить национальные политические дебаты на предполагаемую двуличность Жан-Клода Жункера. Политическое будущее Жан-Клода Жункера на европейском уровне было также столь значимо для национальной кампании, поскольку выдвинуло проблему преемственности, с уходом его потенциальных преемников министра юстиции Люка Фридена, представлявшего правое крыло партии (либеральный консерватор) и Франсуа Бильтжена, министра труда и президента Христианско-социальной народной партии, представляющей левое крыло (деятель профсоюзного движения и социал-демократ).

<sup>19</sup> В европейских выборах христианские демократы получили даже на 1% больше (+5,5 % по сравнению с 1999 г.); ни на каких прежних европейских выборах партия не добивалась такого результата.

европейских выборах (боролся в единственном, национальном избирательном округе) он установил самый высокий личный счет, когда-либо зарегистрированный в Люксембурге<sup>20</sup>, в то время как в его Южном избирательном округе на национальных выборах отметить его имя предпочли более чем две трети избирателей<sup>21</sup>.

С таким результатом партия премьер-министра получила 40% (24 из 60, что является увеличением на пять мест) мест в Палате представителей<sup>22</sup>. За исключением победы на выборах в законодательные органы 1979-1984 гг., последовавшей за единственным послевоенным законодательным органом оппозиционной партии, этот показатель является самым высоким с 1950-х годов. Было очевидно, что Великий герцог попросит лидера партии сформировать следующее правительство.

Обычно состав правительств в Люксембурге весьма предсказуем, поскольку наибольшая партия (кроме тех случаев, когда она решала уйти в оппозицию, как случилось в 1974 году) формирует правительство вместе с партией, набравшей наибольшее количество голосов и мест на последних выборах<sup>23</sup>. Либералы, нынешняя младшая партия, очень сильно проигрывали при опросах (-6,4 % и потеря пяти мест) и, несмотря на рано предпринятую попытку минимизировать потери, обратясь к коалиции (которая нигде не потеряла мест), они быстро поняли, что им придется вернуться на скамьи оппозиции. *ADR*, являющаяся партией суверенитета, также

---

<sup>20</sup> 48,1% избирателей отдали свой голос Жункеру.

<sup>21</sup> Это консервативная оценка, рассчитавшая на основании преимущественного голосования количество избирателей, проголосовавших за него в избирательном округе, и предполагающая, что все эти избиратели отдали по два голоса за данного кандидата. Если бы дело обстояло именно так, то 68,6% избирателей, выразивших свои предпочтения, проголосовали бы за Жункера. Если бы половина проголосовавших за Жункера избирателей отдала за него по одному голосу (а не по два), то количество голосов, отданных за премьер-министра, равнялось бы 87,2%!

<sup>22</sup> В европейских выборах она сумела добиться трех мест – половины из шести мест люксембургских членов Европарламента, что на 1 место больше, чем в 1999 г.

<sup>23</sup> P. Dumont, L. De Winter, *Luxembourg: Stable Coalitions in Pivotal Party System* // W.C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Government in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press 2002, p. 399-432.

потеряла голоса при опросах (-1,4% и два места), а крайне левые не сумели удержать место, полученное ими в 1999 году. С другой стороны, было два победителя, из которых CSV мог выбрать себе партнера: во-первых, «зеленые», набравшие дополнительные 2,5% и два места по сравнению с 1999 годом; и во-вторых, социалисты, которые набрали дополнительно только 1%, но все-таки сумели получить одно место.

CSV выбрала социалистов, оставив либералов в оппозиции. Для люксембургского председательства 2005 г. эти результаты имели большое значение. Во-первых, Жан-Клод Жункер, теперь уже бесспорный лидер страны, еще более укрепил свои персональные и партийные результаты дома, благодаря сигналам, полученным из большинства столиц, чтобы он взял на себя председательство в Комиссии. Во-вторых, либералы, которые участвовали в первые шесть месяцев в Люксембургской тройке, были ее частью и внесли свой вклад в составление приоритетов правительства для председательства, уже отсутствовали. В-третьих, недостаточное время на подготовку к председательству Социалистической партии и нехватка опыта ее лидера, которому предстояло взять министерство иностранных дел (младшая партия правительства обычно получает пост вице-премьер-министра и портфель министра иностранных дел) были двумя аспектами, принятыми во внимание в фазе формирования правительства. Действительно, был назначен государственный секретарь по европейским делам, которого можно рассматривать как специалиста по делам ЕС, поскольку он работал в постоянном представительстве Люксембурга в Брюсселе.

Следовательно, на этот раз большинство контекстных ограничений для председательства пришло не от самих учреждений ЕС непосредственно – как это имело место с голландским председательством во втором семестре 2004 г. (первым председательством Совета, в который входило 25 стран, вновь назначенная Комиссия и вновь избранный Парламент) – а скорее из внутривнутриполитической сферы, при недавно избранном Парламенте, новом составе правительства (и новом равновесии сил, к выгоде CSV и ее лидера) и перспективы организации референдума по европейской Конституции.

*Люксембург и его председательство*

В январе 2005 года, после подписания соответствующих соглашений, Люксембург в 11-й раз принял председательство в Совете Европейского союза. Общее мнение в *Eurocrasy* – то, что Люксембург взял на себя эту ключевую обязанность более чем благородно, несмотря на значительные проблемы, которые председательство представляет для такой маленькой страны, особенно в том, что касается человеческих ресурсов и размера правительственной администрации<sup>24</sup>. Успехи были особенно очевидны в 1966, 1985, 1991 и 1997 гг. Первый из них относится к той роли, которую сыграл Люксембург в примирении между Францией и остальной частью Шестерки и в соглашении (в котором теперь государства-члены «согласились не соглашаться»), которое принято теперь называть «Люксембургским компромиссом». Этот компромисс был призван защитить жизненно важные интересы государства-члена, и позже к нему часто обращались, что замедляло или затрудняло европейскую интеграцию в некоторых областях. Однако конфликт между Францией и остальной частью Шестерки угрожал в то время самому существованию европейского сообщества, и такое примирение оказалось необходимым. Председательства 1985 и 1991 гг. были посвящены подготовке Единого европейского акта и Маастрихтского соглашения, а самое последнее – осуществлению политики занятости и пятого (и самого крупного) расширения ЕС.

В двух словах, люксембургское председательство 1997 года было отмечено принятием скоординированной стратегии по

---

<sup>24</sup> К примеру, министр иностранных дел Великого Герцогства имеет меньший штат, чем постоянное представительство в Брюсселе средней по размеру страны, а дипломатическая сеть Люксембурга охватывает только около двадцати стран. Бюджет председательства-2005 равняется примерно 60 миллионам евро. Большинство государственных служащих, представляющих Великое Герцогство за границей, играют в период председательства ту же роль дома, и еще около 200 временных чиновников были введены в правительственную администрацию (некоторым из них могли быть предложены дополнительные контракты с правительством, чтобы нагнать отставание в приведении национального законодательства в соответствии с законодательством ЕС, в связи с дополнительной нагрузкой, которую представляет собой председательство).

политике занятости. Она предусматривала общие, ежегодно устанавливаемые руководящие принципы для планов национальной деятельности по преодолению безработицы, комбинирующие усилия всех вовлеченных. Это был старт скоординированной макроэкономической политики ЕС. К сожалению, ее ощутимые результаты исчезли впоследствии весьма быстро, а деятельность перешла в разряд рутины<sup>25</sup>. Люксембургское председательство 1997 года также преуспело в продвижении к единой денежной единице, вместе с планом преобразования валют разных стран в евро и предварительным установлением двусторонних обменных курсов. Оно ознаменовалось соглашением по методу и по процедуре расширения ЕС<sup>26</sup>. Кандидаты должны были включаться в процесс, следуя принципу постепенности, согласно степени их готовности<sup>27</sup>. Многие главы государств и правительств похвалили роль Люксембурга на посту председателя.

Для премьер-министра Жана-Клода Жункера 2005 год - его второе председательство как главы Правительства, после заключительного опыта второй половины 1997 года. Действующий председатель имеет также значительное преимущество в том, что он является членом правительства в течение почти 25 лет<sup>28</sup>. Эта исключительно длинная карьера означает, что он стал живой памятью Совета ЕС и что его будет трудно водить

---

<sup>25</sup> Однако эта стратегия вдохновила Люксембургское председательство-2005 на перезапуск Лиссабонского процесса.

<sup>26</sup> M. Hirsch, *L'Union européenne et la présidence luxembourgeoise de 1997*, Bruxelles: CRISP Editions 1998.

<sup>27</sup> Было решено немедленно начать переговоры с Кипром, Эстонией, Венгрией, Польшей, Словенией и Чешской республикой; вторая группа из шести стран (Мальта, Словакия, Латвия, Литва, Румыния, Болгария) ожидала своей очереди в 1999 г. Турция, не получив серьезного предложения о вступлении и бурно прореагировав на это, была переведена в третью категорию.

<sup>28</sup> Он вошел в правительство в 1982 г. (последнее, возглавляемое Пьером Вернером) как министр занятости и социального обеспечения. В 1984 г. он был получил пост министра бюджета и министра по финансам в первом правительстве Жака Сантера. С 1989 года он министр финансов. Он стал премьер-министром (но сохранил портфель министра финансов, поскольку премьер-министр в Люксембурге обычно имеет какой-нибудь важный портфель) в 1995 году, когда наследовал Сантеру после назначения последнего председателем Европейской комиссии.

за нос. Кроме того, большинство поддерживающих его глав государств и правительств недавно поощряли его к тому, чтобы стать преемником Романо Проди в качестве главы Комиссии, в то время как его второе правление подошло к концу законного срока, а на июнь 2004 года были назначены всеобщие выборы<sup>29</sup>. Он публично и неоднократно заявлял во время избирательной кампании, что остался бы премьер-министром Люксембурга даже при том, что национальные и европейские наблюдатели пророчили ему международную судьбу. В конце концов он стал председателем Еврогруппы на последующие два года.

#### *Приоритеты председательства*

Мы можем определить семь приоритетов люксембургского председательства 2005 года, три из которых рассматриваются правительством (равно как и Комиссией) как главные цели первой части семестра: Лиссабонская стратегия, Договор по стабильности и росту и рассмотрение кандидатур Болгарии, Румынии и Хорватии.

Прежде всего, для люксембургского правительства укрепление Европейского союза означало предоставление ему ресурсов для становления общества, основанного на знаниях, с конкурентоспособной экономикой и способного удовлетворить социальные и экологические запросы его граждан. Таким образом, это означало возобновление Лиссабонской стратегии, скоординированной вокруг трех ее столпов (экономического, социального и экологического), определяющей ограниченное число приоритетов и упрощающей управление процессом.

Во-вторых, укрепление экономического управления Европейским денежно-кредитным союзом (*European Monetary Union*) и разъяснение путей осуществления Договора по стабильности и росту было другими важными целями люксембургского председательства. Председательство намеревалось успешно

---

<sup>29</sup> С 1979 г. национальные выборы происходят в тот же самый день, что и выборы в Европейский парламент, поскольку законодательный срок Люксембурга длится пять лет.

завершить экспертизу договора, придя к соглашению по его специфическому содержанию в марте.

В-третьих, для люксембургского правительства всякое продвижение в европейском строительстве требует адекватных финансовых ресурсов. Трехлетняя стратегическая программа на 2004-2006 гг. предусматривает достижение политического соглашения в июне 2005 г. по финансовым перспективам на 2007-2013 гг. Председательство планирует организовать свою работу ввиду достижения этой стратегической цели.

Такой подход должен запустить в ход различные законодательные инструменты, присущие последующей финансовой структуре, которой надлежит быть принятой к концу 2005 года. Кроме того, он сделает возможной предварительную работу, необходимую для осуществления нового поколения программ Сообщества (стартующих с 2007 года), которые должны быть разработаны в 2006 году. Люксембург полагал, что особенно жизненно важным является достижение согласия относительно новых государств-членов и тех, кто собирается присоединиться к ЕС в 2007 году, потому что впоследствии, в период наступающего британского председательства, политические обстоятельства не будут столь благоприятны при выборах в нескольких важных государствах-членах и ратификации Конституционного соглашения.

В-четвертых, в период люксембургского председательства Европейский союз должен продолжить свое расширение. Договор о вступлении Болгарии и Румынии должен быть завершен и подписан на Совете по общим делам и внешним сношениям (GAERC), который будет проведен в апреле 2005 года. Это подписание должно отметить конец текущего цикла вступления новых членов в ЕС. Новый цикл, охватывающий балканские страны, в настоящее время начинается на основе заключений Европейского совета в Фессалониках. Переговоры о вступлении Хорватии должны начаться 17 марта 2005 года. FYROM (Бывшая Югославская Республика Македония) должна отправить ответ на анкетный опрос Комиссии после подачи заявления на вступление от этой страны.

В-пятых, еще одним приоритетом люксембургского председательства стала «Гаагская программа», нацеленная на развитие свободы, безопасности и правосудия. Это означает оптимизацию действенного сотрудничества между 25 странами в рамках укрепления и непрерывного развития правовых норм. Работа в будущем будет организована при поддержке программы действия, которая будет сформулирована Комиссией и которую Совету надлежит одобрить в течение люксембургского председательства. Первоначально политическая область юстиции и внутренних дел (*Justice and Home Affairs*) была частью межправительственного сотрудничества внутри Европейского союза. Путем заключения различных соглашений она была постепенно интегрирована в рамки Сообщества. Области свободы, безопасности и юстиции теперь развиваются по своему пути, размеченному в соответствии с новым договором, устанавливающим Конституцию для Европы, цель которой – окончательное сдвигение «за исключением юстиции и внутренних дел» в область компетенции Сообщества. Люксембург полагает, что вся последующая работа в Совете по делам юстиции и внутренних дел в течение его председательства должна быть выполнена ко времени его завершения.

В-шестых, председательство ответственно за осуществление принятой год назад Европейской стратегии безопасности в рамках, очерчивающих внешнюю деятельность Европейского союза. Один из существенных аспектов этой стратегии – приоритет, отдаваемый мультилатерализму, – системе, которую Европейский союз рассматривает как лучшую для достижения своих честолюбивых целей.

Наконец, что касается ВТО, председательство нацелено на поиск быстрее завершения работы Доха-раунда, который рассматривается как существенный шаг в развитии мировой экономики и на пути вовлечения развивающихся стран в мировую торговлю.

В данной статье мы сконцентрируемся на этих четырех приоритетах, поскольку мы уже в состоянии сделать некоторые выводы о предпринятых усилиях – и полученных результатах – председательства в первой части его семестра.

## Лиссабонский процесс

### *Цели люксембургского председательства*

В марте 2005 года Европейский совет должен был разработать промежуточный пересмотр Лиссабонского процесса, основанный на координационном докладе Комиссии – «Работаем вместе ради роста и рабочих мест – новый старт Лиссабонской Стратегии»<sup>30</sup>, ожидаемом к концу января. Люксембургское председательство использовало этот промежуточный пересмотр для изучения стратегии, перефокусировки ее приоритетов, улучшения управления и осуществления специфической коммуникационной стратегии целевыми группами.

Как подчеркивается в докладе Кока<sup>31</sup>, реформы по модернизации европейской социально-экономической модели необходимы для достижения главной цели Лиссабонской стратегии, которая означает устойчивость благосостояния граждан. Эта цель может быть достигнута только при взаимодействии между экономическими, социальными и экологическими опора-

---

<sup>30</sup> Доклад Комиссии Европейских сообществ на весеннем Европейском совете; Сотрудничество ради роста и рабочих мест – Новый старт Лиссабонской Стратегии – доклад президента Баррозо и Вице-президента Ферхойгена, [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf).

<sup>31</sup> Бывший голландский премьер-министр Вим Кок получал мандат от Европейского совета в марте 2004 г. возглавить группу экспертов с целью рассмотрения Лиссабонской стратегии. Отчет Кока вмещает политические рекомендации в пяти областях: общество знания, внутренний рынок (быстрейшее приспособление законодательства внутреннего рынка), улучшение климата для предпринимателей, создание гибкого и содержательного трудового рынка и «устойчивая» экология. Доклад представил восемь дальнейших общих рекомендаций: сосредоточение на росте и занятости; партнерство ради реформ с заинтересованными сторонами, гражданами, социальными партнерами и общественными властями; национальные планы действия за реформы до конца 2005 г. (подлежащие обсуждению с национальными парламентами и социальными партнерами); учет этими государственными планами руководящих принципов экономической политики и руководящих принципов политики занятости, принятых на уровне ЕС; учреждение постоянной комиссии при Европейском парламенте по Лиссабонской стратегии; изменение бюджета ЕС с учетом отражения Лиссабонских приоритетов; усовершенствование процесса выдачи через упрощение; пересмотр коммуникационной стратегии Комиссии до весеннего Совета 2005 г. Доклад Группы высокого уровня под председательством Вима Кока, ноябрь 2004 // [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf).

ми, оригинальной особенностью стратегии, которую люксембургское председательство пожелало сохранить.

Лиссабонская стратегия – самый амбициозный социально-экономический пакет реформ последних лет. Преобразования, которых государства-члены добиваются согласно этой стратегии, таковы, что они вряд ли осуществляются к 2010 году. Люксембургское председательство предложило подтвердить цель «2010» как дату, к которой государства-члены в целом, в каждой области стратегии, осуществят реформы самостоятельно, продемонстрировав известное изменение тенденции. Поскольку эта цель соответствует надежде Хосе Мануэля Баррозо сделать Лиссабонскую программу центральной особенностью его пятилетнего председательства в Комиссии, задача, таким образом, делается чрезвычайно заметной. Особое место отводится созданию европейской области знания. Через его различные измерения, включая информационное общество, инновации, исследования, образование, обучение и пожизненное обучение, компании должны обрести новые конкурентоспособные факторы. Как потребители услуг, поставляемых через Интернет публичным и частными секторами, граждане должны быть в состоянии полностью использовать возможности, предоставляемые современным обществом в течение их жизни, и приспособиться к требованиям трудового рынка.

В плане управления стратегией и в порядке рационализации существующих процессов председательство пожелало еще более развить одну из главных идей в докладе Кока путем создания национальных программ действия. Их ценность должна состоять в предоставлении полной картины действий правительства в плане осуществления лиссабонских целей и облегчении большей связности, ввиду потребности каждого правительства в укреплении межминистерского сотрудничества в областях, охваченных стратегией. Это поможет также точнее сфокусировать совместные действия; правительства ощутят большую ответственность, будучи подотчетны своим европейским партнерам и национальным парламентам, социальным партнерам, гражданскому обществу и общественному мнению. Наконец, государственные планы должны учесть дифференциацию меж-

ду государствами-членами, предоставив каждому правительству гибкость в плане расположения целей по приоритетам.

Этот новый инструмент будет эффективен только при условии обеспечения его контроля и рационализации существующих процедур. Соглашение по сокращению числа докладов государств-членов, которые они обязаны представлять на регулярной основе, желательно также и для уменьшения рабочей нагрузки. Люксембургское председательство также предложило начать переговоры по путям и средствам упрощения Открытого метода координации и по улучшению его контроля. Председательство полагает, что звуковое функционирование Открытого метода координации будет оценено при совпадении национальных целей, как определено в планах действия сообщества.

*Основные решения Европейского совета 22-23 марта 2005 г.*

В области исследований и развития поддержана **суммарная цель 3-процентных инвестиций, с соответствующим разделением между частными и общественными инвестициями.** Специфические промежуточные уровни должны быть установлены на национальном уровне. Этой цели можно добиться в том числе налоговым стимулированием частных инвестиций, улучшением рычагов воздействия на общественные инвестиции и модернизацией управления исследовательскими учреждениями и университетами.

Государства-члены должны развивать политику инноваций в свете своих специфических особенностей и, в том числе, со следующими целями: установления механизмов поддержки инновационных мелких и средних предприятий (SMEs), включая запуск на основе высоких технологий, продвижения объединенных исследований между предприятиями и университетами, улучшения доступа к рисковому капиталу, перефокусировки общественного потребления на инновационные продукты и услуги, развития инновационного партнерства и инновационных центров регионального и местного уровня.

**Продолжение активной промышленной политики** означает укрепление конкурентоспособных преимуществ промышленной основы, гарантирует комплементарность действий на национальном, межнациональном и европейском уровне. Эта цель преследуется среди прочего посредством технологических инициатив, основанных на общественно-частном партнерстве и организации технологических платформ, нацеленных на учреждение долгосрочных исследовательских проектов. Комиссия проведет отчет по своей предварительной работе над предметом в июне.

Европейский совет подчеркивает важность эффективности энергии как фактора конкурентоспособности и жизнеспособного развития и приветствует намерение Комиссии запустить европейскую инициативу по эффективности энергии и Зеленую книгу в 2005 году<sup>32</sup>. Экологические инновации и экологичные технологии должны настоятельно поощряться, особенно в областях энергетики и транспорта, с особым вниманием к *SMEs* и продвижению экотехнологий в сферу общественного потребления. Европейский совет побуждает Комиссию и государства-члены приступить к безотлагательному осуществлению плана действий по экотехнологиям путем определенных действий и в сроки, согласованные с экономическими действующими лицами.

Государства-члены составят под свою собственную ответственность «национальные программы реформ», увязав их с собственными потребностями и конкретной ситуацией. Консультации по этим программам будут проводиться со всеми заинтересованными сторонами на региональном и национальном уровне, включая парламентские корпуса, в соответствии со специфическими процедурами каждого государства-члена. **Это рассматривается как побуждение к применению**

---

<sup>32</sup> *The Green Paper: Towards a European strategy for the security of energy supply*, European Commission // [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/doc-principal/pubfinal\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/doc-principal/pubfinal_en.pdf).

Люксембургской модели на европейском уровне<sup>33</sup>. Программа примет во внимание национальные политические циклы и может быть пересмотрена в случае изменения обстоятельств. Государства-члены увеличат по необходимости свою внутреннюю координацию путем назначения Лиссабонского национального координатора. Комиссия, со своей стороны, представит, в качестве дополнения к национальным программам, «Лиссабонскую программу сообщества», охватывающую все действия, которые надлежит предпринять на уровне сообщества для ускорения роста и улучшения занятости, с учетом потребности в политической конвергенции. Последующие отчеты по Лиссабонской стратегии, посылаемые ежегодно в Комиссию государствами-членами – включая применение Открытого метода координации – будут отныне группироваться в единый документ, ясно различающий отдельные области действия и принимающиеся в них меры в течение предыдущих двенадцати месяцев осуществления национальных программ. Первый такой документ будет представлен осенью 2006 года. Комиссия будет отчитываться о выполнении каждой из трех граней стратегии ежегодно. На основе оценки Комиссии Европейский совет каждую весну будет оценивать

---

<sup>33</sup> Этот процесс действительно вдохновлен институционализированными консультациями между правительством, предпринимателями и союзами на макросоциальном уровне отношений между предпринимателями и рабочими, что является фирменным знаком люксембургской консенсусальной традиции (так называемой Люксембургской модели, *See Allegrezza* и др. 2003) и бесспорной причиной, лежащей в основе его легендарного социального мира в индустриальном секторе. Форумы, на которых имеет место широкое вовлечение социальных партнеров к формулировке экономической и социальной политики, – Палаты труда и торговли (профессиональные палаты, учрежденные еще в 1924 году), Экономический и социальный совет (основанный в 1966 г. и нацеленный на примирение позиций), а также трехсторонние учреждения – такие, как Национальная комиссия занятости, Постоянная комиссия по занятости и трехсторонний координационный комитет (см. Dumont и De Winter 2003). Последний был создан в 1977 году как средство борьбы с экономическим кризисом, и самое важное достижение этого трехстороннего комитета позволило осуществить согласованную реструктуризацию сталелитейной промышленности в 1990-е годы (при массовых сокращениях рабочих мест со стороны ARBED, главного работодателя страны). Позже, в апреле 1998 г., Комитет достиг согласия по Государственному плану, который должен быть представлен Европейской комиссии после Люксембургского чрезвычайного саммита ЕС по занятости.

прогресс и выносить решения о необходимых регуляторах интегрированных руководящих принципов.

*Положения и предпосылки*

Предложения Комиссии повторно запустить Лиссабонскую программу вызвали противоречия по поводу равного отношения к трем опорам (экономическому росту и конкурентоспособности, социальному включению и экологическим проблемам) процесса. Хотя президент Комиссии Баррозо попытался вступить в спор с потенциальными критиками, подчеркнув, что общей целью возобновленной Лиссабонской стратегии является жизнеспособное развитие, он дал критикам средства нападения, сравнив эти три опоры с тремя своими сыновьями: «Когда кто-то из моих детей болен, я сосредотачиваюсь на нем, но это не значит, что других я люблю меньше»<sup>34</sup>.

Президент Европейской либерально-демократической партии (ELDR) Вернер Хойер подверг критике соглашение по Договору по стабильности и росту и Лиссабонской стратегии. «Это – совершенно неверный сигнал для экономического развития Европы. Стабильность евро – не препятствие для роста в Европе, а напротив – самое важное его условие,» – сказал он, выражая потребность придать некоторый вкус реформам Лиссабонского процесса, путем давления на большие государства-члены. Таким образом, он поддержал идею учреждения группы высокого уровня для мониторинга процесса: «Тогда слабости и упущения тех, кто тормозят курс на обновление Европы, стали бы прозрачными»<sup>35</sup>.

Социалисты, «зеленые» и левые группы в Европейском парламенте обвинили «сочувствующую бизнесу» Комиссию в подмене Лиссабона «неолиберальной» программой роста.

---

<sup>34</sup> *Services debate fall-out marks EU summit* // <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-137238-16&type=PolicyNews>, 24 марта 2005.

<sup>35</sup> *ELDR Party President urges big Member States to respect Stability and Growth Pact and to deliver on Lisbon reforms* // <http://www.eldr.org/modules.php?name=News&file=article&sid=563>.

Президент Комиссии Баррозо сегодня представляет шаг назад, в предлиссабонские времена. Комиссия возвращается к одномерной политике, которая уже показала свою неспособность решить проблемы, перед которыми мы оказались. Мы нуждаемся в интегрированной стратегии, способной достичь наших экономических, экологических и социальных целей. Подход, выдвигаемый сегодня, напоминает об унылых годах Тэтчер<sup>36</sup>.

Другие реакции сосредоточились на задаче иметь государства-члены, социальных партнеров и граждан, поддерживающих Лиссабонскую повестку дня. Даже при том, что Совет, состоявшийся весной 2005 года, решил этот вопрос, все еще неясно, как Комиссия сможет заставить государства-члены учредить национальные планы действия и, даже если правительства согласятся на такие планы, управлять их осуществлением. Еще более сложной представляется задача разъяснить гражданам, что означает для них Лиссабон.

Комментарий Жана-Клода Жункера дал ясное указание насчет того, насколько болезненными представляются ему эти реформы: «Мы точно знаем, что делать, но мы не знаем, как выиграть следующие выборы, когда мы сделаем это», – и добавил, после решений марта 2005 г.: «иногда может показаться, будто Европа в значительной степени безразлична к последствиям, которые это направление оказывает на повседневную жизнь людей. Это неверно. Наша работа будет всесторонней экспертизой ответа на выраженные ожидания. Мы не относимся к этому делу пренебрежительно»<sup>37</sup>.

Джон Монкс, Генеральный секретарь Европейской конфедерации профсоюзов (ETUC), настоятельно приветствовал эти шаги и сказал: «Это – победа для ETUC, но победа в битве, а не в

---

<sup>36</sup> *A Europe of excellence: the Lisbon strategy: getting from declarations to results*, PES Group Parliament (1 февраля 2005), [http://www.socialistgroup.org/gpes/images/documents/EUREXCELLENCE%20FINAL%20EN\\_200521\\_138.pdf](http://www.socialistgroup.org/gpes/images/documents/EUREXCELLENCE%20FINAL%20EN_200521_138.pdf); *Lisbon 're-launch' is a worrying step backwards*, Greens-EFA Group Parliament: Press release (2 февраля 2005), <http://www.greens-efa.org/en/press/detail.php?id=2280&lg=en>.

<sup>37</sup> Ж.-К. Жункер о Лиссабонской стратегии: «На самом деле европейцы хотят работы!» <http://www.eu2005.lu/fr/actualites/communiqués/2005/03/23conseurlis/index.html>, 23 марта 2005.

войне. Теперь необходимо обеспечить, чтобы любое новое направление услуг основывалось на высоких стандартах, а не предназначалась для понижения сроков и условий занятости и подрыва коммунального обслуживания. Решения ЕС по Директиве об услугах и по Договору по стабильности и росту показывают, что неолиберализм может быть остановлен, что Социальная Европа имеет мощных союзников и что профсоюзы в Европе могут победить»<sup>38</sup>.

Генеральный секретарь *ЕТУС* указал, что фатальная директива Балкенштайна может разрушить это усовершенствование.

Союз промышленных и предпринимательских конфедераций Европы (*UNICE*) ожидал от Европейского совета перезапуска Лиссабонской стратегии для создания доверия граждан и бизнеса. Поэтому *UNICE* энергично поддержал инициативу Комиссии по росту и созданию рабочих мест. Однако он был разочарован тем, что Европейский совет не воспользовался возможностью решительно перезапустить Лиссабонскую стратегию, сосредоточенную на росте и создании рабочих мест. Тем не менее, поскольку большая часть работы должна прибывать от государств-членов, бизнес полагает, что Национальные программы действия 2005-2008 гг., согласованные на встрече на высшем уровне, помогут определить действия, приоритетные для реформы<sup>39</sup>.

### Изучение Договора по стабильности и росту

Необходимость исследовать правила действия Договора по стабильности и росту (*SGP*) после пяти лет его действия подчеркивалась Европейской комиссией, которая в своем сообщении от 3 сентября 2004 года предложила возможные способы укрепления экономического управления *EMU* (Европейским денежно-кредитным союзом) и разъяснение способов

---

<sup>38</sup> *ЕТУС* приветствует победу над Балкенштайном и призывает голосовать за Конституцию // <http://www.etuc.org/a/1023>, 24 марта 2005.

<sup>39</sup> *Business Reaction To The EU Summit On 22-23 March. Growth And Jobs: What Europe Needs*, *UNICE*, 23 марта 2005.

осуществления *SGP*. В течение второй половины 2004 года голландское председательство предпринимало ряд шагов для четкого изложения направленности политики, основанной на сообщении Комиссии. На этих основах люксембургское председательство вознамерилось успешно завершить экспертизу *SGP*, стараясь достичь соглашения по точному содержанию каждого заголовка главы, определенного Советом *ECOFIN* (саммит министров финансов Европейского союза), то есть симметричного исполнения на протяжении всего экономического цикла с избеганием проциклической политики; улучшенного определения среднесрочных целей национального бюджета; более эффективного применения долгового критерия; лучшего выполнения процедуры чрезмерного дефицита; рассмотрения структурных реформ и лучшего управления Договором. Согласно председательству, экспертиза Договора должна быть заключена в форму решения Европейского совета и адаптаций, излагающих его в терминах инструкций и правил поведения, управляющих его применением.

*Основные решения Европейского совета от 22-23 марта 2005 г.*

Два номинальных якоря или отправных пункта Договора – 3-процентное от валового внутреннего продукта контрольное значение в отношении дефицита и 60-процентное от валового внутреннего продукта контрольное значение в отношении долга – продолжают быть основным предметом многостороннего наблюдения. Однако в июне 2004 года Европейский совет отметил необходимость усилить и разъяснить исполнение Договора по стабильности и росту, чтобы способствовать прозрачности и «национальному праву собственности» финансовой структуры ЕС и улучшению принудительного применения правил и условий.

Совет, пересматривая условия Договора по стабильности и росту, обнаружил пять основных областей, где могут быть сделаны усовершенствования: улучшение экономического обоснования бюджетных правил для усиления доверия к ним; совершенствование «права собственности» национальными

политическими деятелями; использование периодов сверхнаправленного экономического роста более эффективно для бюджетной консолидации во избежание проциклической политики; лучший учет периодов спада экономического роста в рекомендациях Совета и уделение достаточного внимания долгу и устойчивости в соблюдении бюджетных положений.

В соответствии с Люксембургским решением по координации экономической политики, принятым в 1999 году, Комиссия и Совет признают ответственность государств-членов за осуществление политики по их выбору внутри пределов, установленных в соответствии с Соглашением, в особенности в соответствии со статьями 99 и 104, в то время как государства-члены должны выполнить рекомендации Совета.

Комиссия должна своевременно осуществлять свое право инициативы и эффективно применять правила, в то время как Совет и государства-члены признают ответственность Комиссии как стража Соглашения и его процедур. Это означает, что Комиссия будет всегда готовить доклады на основе статьи 104 (3) Соглашения, где будет исследовать, могут ли применяться одно или более исключений, предусмотренных статьей 104 (2) (a) и (b) соответственно. Совет после этого предлагает пересмотр или разъяснение по поводу границ этих исключений. Два таких исключения будут рассматриваться как исключительные и временные. Чтобы рассматриваться как исключительное, нарушение должно проистекать из необычного случая, выходящего из-под контроля государства-члена и с наибольшим воздействием на финансовое положение государства-члена, или должно следовать из серьезного экономического спада. Для признания нарушения временным бюджетный прогноз Комиссии должен указать, что дефицит снова упадет ниже контрольного значения после конца исключительного события или серьезного экономического спада. Серьезный экономический спад теперь определен – как правило – как ежегодное падение реального валового внутреннего продукта по крайней мере на 2%.

Совет ответствен в пределах своего поля деятельности, в то время как государства-члены и Комиссия признают ответственность Совета за координацию экономической политики внутри Европейского союза и его роль для надлежащего функционирования экономического и денежно-кредитного союза. Договор по стабильности и росту возлагает на государства-члены обязательства придерживаться среднесрочных целей (ССЦ) для их бюджетных позиций «близко к балансу или в излишке» (БКБИВИ). ССЦ должны быть дифференцированы и могут отклоняться от БКБИВИ для отдельных государств-членов на основе их текущего долгового отношения и потенциального роста, при сохранении достаточного поля ниже 3-процентного контрольного значения валового внутреннего продукта для дефицита. Диапазон специфического ССЦ для страны Еврозоны и *ERM II* (второго механизма валютных курсов) государств-членов таким образом будет, в циклически подогнанные сроки, системой одноразовых и временных мер, между 1-процентным от валового внутреннего продукта значением дефицита для низкодолговых / быстрорастущих стран и баланса или превышения для высокодолговых стран потенциально замедленного роста. Это означает, что Совет полагает, что должен быть достигнут более симметричный подход к налоговой политике во всем цикле, через расширенную бюджетную дисциплину в периоды восстановления экономики. Цель может быть в том, чтобы избежать проциклической политики и постепенно достичь среднесрочной цели, таким образом создав пространство, необходимое для вмещения экономических спадов и уменьшения правительственного долга в удовлетворительном темпе, и таким образом внося свой вклад в долгосрочную устойчивость общественных финансов.

Государства-члены, Совет и Комиссия должны вновь подтвердить свое обязательство осуществить Соглашение и договор по стабильности и росту эффективным и своевременным образом, через поддержку и давление, и действовать в тесном и конструктивном сотрудничестве в процессе экономического и фискального надзора, чтобы обеспечить устойчивость и

эффективность правил Договора. Это значит, что Совет согласен с тем, что рост эффективности поддержки и давления – неотъемлемая часть преобразованного Договора по стабильности и росту. Совет и Комиссия должны подтвердить и обнародовать свои позиции и решения на всех соответствующих стадиях процедуры Договора. Поддержка и давление на уровне еврообласти должны быть даны в рамках координации, разработанной в Еврогруппе, и быть основаны на горизонтальной оценке национальных бюджетных событий и их значений для европейской области в целом. Такая оценка должна делаться по крайней мере один раз в год до лета. Доклад Комиссии по статье 104 (3) должен соответственно отразить развитие среднесрочной экономической ситуации, фокусируясь, в частности, на потенциальном росте, преобладающих циклических условиях, применении политики в контексте Лиссабонской стратегии и политики, способствующей научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам и инновациям. Кроме того, следует уделить внимание и развитию среднесрочной бюджетной ситуации, в частности, фискальным усилиям консолидации в «хорошие времена», долговой устойчивости, общественным инвестициям и общему состоянию общественных финансов. Кроме того, должная оценка должна быть дана и любым другим факторам, которые, по мнению заинтересованного государства-члена, могут оказывать влияние на нарушение контрольного значения. В этом контексте особая оценка будет даваться бюджетным усилиям по росту или поддержанию финансовых вкладов, нацеленных на создание международной солидарности или достижение европейских целей политики, которые могут оказать вредное воздействие на рост и налоговое бремя государства-члена.

#### *Позиции и условия*

За последние несколько лет Договор по стабильности и росту постепенно обесценился в результате упорного отказа двух ведущих членов Еврозоны, Франции и Германии, придерживаться его требований. В этом контексте большинство евро-

пейских политических аналитиков расценивают Жан-Клода Жункера как «нужного человека» для наблюдения за процессом реформы. «Финансовые перспективы на 2007-2013 гг. потребуют всех ресурсов и дальновидности люксембургского председательства. Чтобы убеждать его партнеров связать свои слова с действиями, председатель сможет использовать тот факт, что промежуточный пересмотр Лиссабонской стратегии тесно связан с реформой Договора по стабильности и росту. Наложения очевидны, и Жан-Клод Жункер, множественные роли которого означают, что он прямо вовлечен во все эти вопросы, находится в особенно подходящем положении для восстановления связности»<sup>40</sup>.

Его высоко оценивают и прислушиваются к нему в Берлине и в Париже, где считают его прагматиком, а не идеологом. Кроме того, по этой проблеме он может быть поддержан и другими маленькими странами (такими, как Финляндия)<sup>41</sup>.

Нет нехватки идей в отношении того, каким образом вызвать больше доверия к Договору и придать ему большую эффективность. Комиссия, Экономический и финансовый комитет и правительства государств-членов – все внесли свой вклад, выразив свои мнения. Однако Жан-Клод Жункер имеет свои «но».

Договор, настаивал он в начале председательства, должен быть исправлен. Возможность введения санкций против государств-членов, нарушающих правила, должна быть обеспечена, но самый эффективный способ соблюдения Договора основан на включении предупредительных действий, в том числе, в частности, мер по использованию излишков, произведенных в периоды роста, для снижения уровня дефицита и долга. Что касается оценки дефицита, он твердо возражал про-

---

<sup>40</sup> M. Hirsch, *op.cit.*, p. 12.

<sup>41</sup> Во время его визита в Финляндию в декабре 2004 года Жункер сказал финским чиновниками, что его позиции (такие, как учет обстоятельств и национальной экономической и финансовой специфики, такой, к примеру, как уровень государственного долга) как будущего председателя Еврогруппы были поддержаны финским правительством // [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2004/12/13juncker/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2004/12/13juncker/index.html).

тив изъятия некоторых категорий расходов из общей картины, на которой основана оценка. Некоторые делегации хотели включить новые категории расходов, иные хотели удалить другие.

В результате мы можем закончить ни с чем в национальном бюджете, кроме государственной службы. Однако бюджетная ситуация в каждой стране должна оцениваться более широко, с учетом таких элементов, как инвестиции, научные исследования, вклад в бюджет сообщества и структурные меры, связанные, например, с проблемами старения населения. Страна, имеющая низкий уровень долга, должна оцениваться не так, как страны, имеющие высокий уровень долга<sup>42</sup>.

Жан-Клод Жункер убежден, что можно договориться о необходимых изменениях до окончания периода люксембургского председательства. Как и некоторые другие ключевые игроки, он видит важность увязывания Лиссабонских дебатов с переговорами по будущему бюджету ЕС. Усилия использовать одни переговоры для облегчения других не должны представить ни существенных, ни временных проблем. Согласно ему, если промежуточный пересмотр Лиссабонского процесса заключит, что определенные категории общественных инвестиций должны получить особый приоритет в рамках целей ЕС 2010 г., то будет благоразумно и законно признать эти приоритеты в новой версии договора по стабильности и росту. Однако более проблематичным может оказаться увязывание Договора по стабильности и росту с бюджетом ЕС, который обсуждается ниже<sup>43</sup>.

Как считает сам Жункер, вклады отдельных государств-членов в бюджет ЕС могут и, возможно, должны учитываться при оценке Комиссией и Советом их бюджетной ситуации. С учетом

---

<sup>42</sup> Люксембург никогда не имел никаких специфических трудностей по обеспечению согласования его общественных финансов с критериями Маастрихтской конвергенции (традиционно бюджет Великого Герцогства превышает, за исключением последних трех финансовых лет, когда он закрывался с небольшим дефицитом; долг не достигает даже 4% валового внутреннего продукта).

<sup>43</sup> *Der luxemburgische Premierminister über die EU-Erweiterung* // „Frankfurter Rundschau“ от 16 февраля 2004 // [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/Interviews/20031216juncker\\_wdr/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/Interviews/20031216juncker_wdr/index.html).

куда больших трудностей в переговорах по бюджету, есть и более серьезный риск, что разногласия по уровню вкладов могут затруднить поиск соглашения и по Договору по стабильности, если оба процесса так явно связаны. Поэтому было бы неблагоприятно не продвигать увязывание слишком далеко.

Люксембург проявил большое понимание в отношении тех государств-членов, которые испытывают серьезные трудности с этими критериями и подвергаются процедурам за превышение дефицита. Жункер объявлял: «Цель Европы – не стремиться отчаянно и категорически догнать Францию, Германию и Италию с хорошими теоретическими аргументами. Мы должны помнить, что эти три страны представляют 75% валового внутреннего продукта европейской зоны. Если мы хотим хорошей экономической политики, мы должны дважды подумать перед тем, как выстрелить и требовать механического исполнения договора. Если, согласно технической интерпретации договора, мы вынудим эти государства снизить их бюджетный дефицит, сократив инвестиционные расходы, мы рискуем и дальше видеть лишь движение экономики вспять. Более мудро дать этим странам время на улучшение их финансов при условии, что они выполняют в это время надлежащие структурные реформы. Усовершенствование общественных финансов, как и стабильность валюты, необходимы, но жизнеспособная стабильная экономика создает много рабочих мест»<sup>44</sup>.

Так как Жункер никогда не следовал за толпой, требующей строгого выполнения критериев и санкций (в отличие от Нидерландов и Австрии, например), он может гордиться некоторым нейтралитетом и объективностью, когда ему приходится примирять позиции различных государств-членов<sup>45</sup>. Может показаться, что государства-члены в щекотливом положении

---

<sup>44</sup> *Le Premier ministre au sujet du projet de Constitution européenne* // „La Croix” от 23 октября 2003 // [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/Interviews/20031023juncker\\_croix/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/Interviews/20031023juncker_croix/index.html).

<sup>45</sup> Не в последнюю очередь потому, что положению Люксембурга, как лучшего ученика в классе ЕС в том, что касается дефицитов и долга, ничто не угрожает, подразумевается, что позиции люксембургского премьер-министра вдохновляются (по крайней мере сегодня) не национальными интересами.

относительно критериев конвергенции (Франция и Германия в особенности) любой ценой захотят избежать реформы Договора, происходящей под голландским председательством. Верно, что голландский министр Джеррит Залм проявил особую несгибаемость в этих вопросах, в отличие от Жункера, который явно более приветлив со своими могучими соседями<sup>46</sup>. Однако перед европейским саммитом Жан-Клод Жункер настаивал на необходимости найти соглашение, приемлемое не только для Франции и Германии, но и для таких стран, как Австрия и Нидерланды. Он упомянул, что знает Договор лучше, чем большинство его коллег, и что не хотел бы улучшать его по «автобиографическим» причинам. Стремление стран к навязыванию их национальных интересов, наделены ли они большей стабильностью, или большей гибкостью, не найдет понимания у председателя ЕС<sup>47</sup>. Однако премьер-ми-

---

<sup>46</sup> Правительства Бенилюкса, Рабочее положение правительств стран Бенилюкса о Договоре по стабильности и росту: «Договор не ослабел и не распался. Договор подтверждает свою силу как мощный инструмент, способствующий бюджетной дисциплине. Он сообщает новую энергию и создает лучшие рамки для зримого экономического совершенствования. Контрольные значения в 3% для дефицита и 60% для долга ясно утверждены. При всяком их нарушении государство-член поступает под усиленное наблюдение его партнеров через отчеты Комиссии и оценку Советом, дабы отделить грубые политические просчеты от экономических „неудач“. Из 3%-ного предела не будут изъяты никакие расходы. Принимая во внимание „значимые факторы“ - которые уже присутствуют в Соглашении и которые должны использоваться при уравновешенной и полной оценке - решение о том, существует ли превышение дефицита, будет полностью обусловлено основополагающим принципом, что - прежде учета этих факторов - превышение контрольного значения должно быть временным, и дефицит должен остаться близким к контрольному значению; при этом значимые факторы не могут способствовать прекращению процедуры превышения дефицита. Большой акцент будет сделан на развитие долговой ситуации и устойчивость. Кроме того, будет играть свою роль экономическое разумное объяснение: согласованные ныне более сложные правила позволяют учитывать специфику каждой страны и предоставлять ей время, необходимое для возвращения к устойчивому положению, если она следует рекомендациям, предпринимая эффективные меры. Однако страна с превышением дефицита будет обязана совершать ежегодное минимальное финансовое усилие», [http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents\\_travail/2005/03/22benelux/index.html](http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/03/22benelux/index.html).

<sup>47</sup> Жан-Клод Жункер возглавляет собрания Еврогруппы и Совета «Экономические и финансовые дела» // [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2005/03/07ecofin/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2005/03/07ecofin/index.html).

нистр был убежден в достижении согласия после его встречи в начале марта с голландским министром финансов, поскольку оба договорились о санкциях против нарушений, чтобы удовлетворить промежуточные цели Договора, и о том, что их применение должно быть «экономически более разумно» и учитывать деловой цикл<sup>48</sup>.

### **Финансовая перспектива на 2007-2013 гг.**

Начиная с их учреждения в 1988 г., финансовые перспективы (на 1988-1992 гг. [I пакет Делора]; 1993-1999 гг. [II пакет Делора]) полностью отвечали своим целям: систематическому развитию расходов ЕС, бюджетной дисциплине и упрощению ежегодной процедуры бюджета. Признание этого успеха и желание продолжения привело государства-члены и Европейский парламент к заключению, что инструмент должен быть формализован путем его включения в проект Конституционного договора под названием «многолетних финансовых рамок».

Европейский совет учел это при решении по трехлетней стратегической программе на 2004-2006 гг. Эта программа создает условия, в частности, для того, чтобы работа Совета была направлена на поиск политического соглашения в июне 2005 г. по пакету предложений относительно последующих финансовых перспектив.

Как утверждает стратегическая программа, эта дата была принята неслучайно. Она была выбрана, чтобы позволить принятие к концу 2005 года различных законодательных инструментов, проистекающих из последующей финансовой структуры, и обеспечить эту предварительную основу для разработки в 2006 году нового поколения программ сообщества, предназначенных к исполнению с 2007 года. Конец июня 2005 г. также позволяет обеспечить ясное и безопасное продвижение процедуры бюджета-2007.

---

<sup>48</sup> [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2005/03/01zalm/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2005/03/01zalm/index.html).

Согласно люксембургскому председательству, причины, лежащие в основе расписания работ, определенных Европейским советом, ни в чем не утратили своей силы и значимости. Вследствие этого председатель намеревался организовать свою работу в первую половину 2005 года таким образом, чтобы в июне этого года была решительно достигнута стратегическая цель Европейского союза по достижению политического согласия.

Внимание должно соответственно быть сосредоточено на двух связках, при отдаче преимущества детальной работе, выполненной под голландским председательством. Следуя примеру своего предшественника, люксембургский председатель отложил финансовые элементы пакета предложений об учреждениях горизонтальной компетентности и сконцентрировался на задаче постепенного сближения национальных позиций. Кроме того, он активно продолжает секторную работу над всеми законодательными предложениями, связанными с финансовыми перспективами, чтобы сделать возможным для британского председателя завершение различных законодательных процедур.

*Основные решения Европейского совета от 16-17 июня 2005 г.*

Люксембургский председатель потерпел неудачу с финансовой перспективой. В течение последнего Европейского совета не оказалось возможным достичь полного соглашения по Финансовой перспективе на данном этапе. Европейский совет просто подчеркнул потребность в ясности по ресурсам, доступным для Евросоюза, в поддержку общей политики на будущий период финансирования, и обязался продолжать прилагать все усилия для достижения этой цели. Он отметил также, что предварительная работа, предпринятая коллективно, позволила значительно продвинуться в работе над этой проблемой.

Разрушительным фактором на переговорах была британская уступка и ее связь с финансированием общей политики сельского хозяйства ЕС (Единая сельскохозяйственная поли-

тика). Великобритания настаивала на том, что ее уступка полностью оправдана до тех пор, пока другие страны (особенно Франция) не пожелают подвергнуть фундаментальному пересмотру расходы Единой сельскохозяйственной политики. Единая сельскохозяйственная политика, финансируемая теперь, представляет приблизительно 40% бюджета ЕС, хотя этот капитал направляется приблизительно только 5% европейских граждан, – такой аргумент можно было услышать от британской делегации. При таких обстоятельствах сокращения необходимых финансовых средств на инновационные фонды, научные исследования и создание рабочих мест («Лиссабонская повестка дня»), кажется, трудно принять для Великобритании и других.

Столкновение по британской уступке и Единой сельскохозяйственной политике отображает в символической форме более глубокое разделение, основанное на различных концепциях того, куда ЕС должен пойти в начале нового тысячелетия. Вместе с расширением на 10 новых государств-членов и проблемами глобализации, ЕС оказывается перед фундаментальным выбором, который с большой неохотой обсуждался на конвенции по будущему Европы. Кажется, что на этот раз выбор будет сделан.

Люксембургский премьер-министр Жан-Клод Жункер, который был не в состоянии посредничать в деле, сказал, что его вера в Европу потерпела поражение.

#### *Позиции и условия*

15 декабря 2003 г. шесть лидеров тех государств-членов, которые являются самыми большими донорами (Германия, Австрия, Франция, Нидерланды, Швеция и Великобритания) выпустили начальный залп в дебатах, опубликовав общее письмо Председателю Комиссии Романо Проди. Эти страны хотят, чтобы бюджет ЕС был сокращен до 1% от его совокупного национального дохода (*gross national income – GNI*) в начале следующей финансовой перспективы 2007 г. Комиссия отклонила идею снизить бюджет ЕС до 1% и заявила, что цели

ЕС в области правосудия и внутренних дел, внешних сношений и Лиссабонской стратегии с таким уменьшенным бюджетом будут недостижимы.

Президент Романо Проди представил Доклад Комиссии «Процветающая Европа: политическое расписание и бюджетные ресурсы для расширенного ЕС, 2007-2013 гг.» на пленарной сессии Европейского парламента в феврале 2004 г. Комиссия призывает к среднему уровню расходов 1,14% за семилетний период. Хотя уровни расходов увеличатся в первой фазе (из-за расширения), к концу периода, в 2013 г., необходимый бюджет достигнет 143.1 миллиардов евро. За весь период необходимые суммы останутся ниже текущего финансового потолка 1,24% *GNI*.

В отличие от голландского председательства, люксембургское не сумеет найти компромисс по будущим рамкам и размеру бюджета ЕС и фактически уверено, что соглашение не будет достигнуто и при последующем, британском председательстве.

Бюджет всегда был источником конфликтов в ЕС. Он был существенной темой в так называемом кризисе «пустого стула» 1965-66 гг. Он спровоцировал несколько самых бранных тирад Хельмута Шмидта против ЕС в 1970-х гг. Он фактически парализовал работу Европейского совета в начале 1980-х гг., поскольку госпожа Тэтчер боролась за возвращение своих денег. И даже когда Жак Делор придумал гениальную идею о многолетнем пакете вместо ежегодной драки, потребовались две очень эмоциональных встречи Европейского совета, чтобы принять его предложения. Соглашение февраля 1999 года гарантировало, что будущие битвы будут иметь место через приличные интервалы времени. Но это, однако, не помогло окончить войну. Поэтому битва была возобновлена раньше – в Эдинбурге в декабре 1992 года, и снова – в Берлине в 1999 году.

Однако битва по финансовой перспективе на 2007-13 гг. не похожа ни на что, что было прежде. Во-первых, она намного сложнее, в ней задействовано больше игроков и больше частных интересов. Во-вторых, она проходит на фоне длительного

экономического спада в Евроне вообще и в Германии в частности. В прежние времена относительно немногие нерешенные проблемы финансового пакета Европейского совета находили простой ответ: платила Германия. В нынешней ситуации нерешенные проблемы многочисленны, и простое их решение уже невозможно.

Есть некоторые очевидные линии фронта. Те, кто был основными «выгодоизвлекающими» бюджета, хотят и дальше сохранять свою выгоду. Те, кто являются новичками в игре, хотят, чтобы к ним относились так же, если не лучше, чем к существующим «выгодоизвлекающим». А самые крупные доноры хотят заморозить бюджет на его существующем уровне ниже 1% ВВП ЕС, вместо того чтобы позволить ему приблизиться к потолку в 1,14%, предложенному Комиссией.

Питер Ладлоу определяет некоторые из сложностей сражения, когда пишет: «Эти обширные разделения не говорят, однако, всего. Например, может казаться, что шесть наиболее крупных стран-доноров составляют объединенный блок. Однако их отправные позиции во многих отношениях различны. В октябре 2002 года французы и немцы на скорую руку сколотили соглашение по финансированию расширения ЕС, которое привело британцев в бешенство, а голландцев оставило глубоко разочарованными тем, что они восприняли как „предательство“ Германии. Два года недоразумений и обид, вызванных удачным франко-немецким ходом, все еще омрачают отношения шести стран. Ни голландцы, ни австрийцы совершенно не уверены, к примеру, что немцы снова не согласятся на оптимальное дело ради Европы. Что касается британцев и французов, то их интересы остаются существенно отличными. Британцы настаивают на уступке, требуя радикальной перестройки Единой сельскохозяйственной политики. Французы полагают, что соглашение 2002 года будет стоять на страже Единой сельскохозяйственной политики по крайней мере в ближайшие семь лет, но хотят отмены британской

уступки, потому что именно им придется оплачивать львиную долю скрытой работы по бюджету ЕС»<sup>49</sup>.

Кампания люксембургского председательства по завершению бюджетных переговоров совпадет с проведением референдумов по новой конституции во Франции, Нидерландах и в других местах. Как бы то ни было, надежды Яна Питера Балкененде на то, что председательство Голландии снова превратит большинство его соотечественников в сторонников европейского дела, кажутся все более и более жалкими.

Можно ожидать, что без дисциплины управления ЕС такие министры, как Геррит Залм, будут играть жестче, чем когда-либо. Что касается Германии, в настоящее время Комиссией может быть объявлена амнистия по ее бюджетному дефициту. Однако чем ближе мы придвигаемся к 2005 году, тем менее благоприятным становится основание предоставления такой амнистии. Поэтому немцы могут стать не более, а менее щедрыми по мере продвижения переговоров по бюджету ЕС<sup>50</sup>.

Однако единственная самая существенная блокировка достигнутого в ходе переговоров соглашения в последующие шесть месяцев может оказаться в Великобритании, где, двадцать лет спустя, капитал госпожи Тэтчер все еще необоротен. Десять лет спустя, несмотря на третью победу на выборах, британский премьер-министр Тони Блэр пребывает, однако, в более чем когда-либо сильном затруднении. Ему не хочется показаться Брюсселю капитулирующим и сказать компромиссное «да» на референдуме по конституции ЕС.

### *Европейская Конституция*

Процесс ратификации европейской конституции не лежит на ответственности председательства Люксембурга, но в определенном смысле он стал еще одной его неудачей. Председательство Люксембурга в течение июня много раз меняло

---

<sup>49</sup> P. Ludlow, *A View From Brussels The Luxembourg Presidency* // „Eurocomment”, Brussels, Briefing Note 2006, vol. 3, No 6, p. 7.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 8-9.

свои позиции в отношении результатов во Франции и в Нидерландах.

Однако, в принципе, поскольку ратификации должны продолжаться, хотя и требуется время на размышление после отклонения конституционного соглашения ЕС во Франции и Нидерландах, лидеры ЕС договорились о встрече на высшем уровне 16 июня. За этим последовало официальное перенесение сроков ратификации, ранее планировавшихся на ноябрь 2006 г. Сославшись на недостаток ясности, Дания немедленно отменила запланированный в ней на 27 сентября референдум. Следом за ней это сделали Ирландия и Чешская республика.

«ЕС должен лучше прислушиваться к своим гражданам», – сказал люксембургский премьер-министр и нынешний председатель ЕС Жан Клод Жункер, призвав к плану *D* «диалога и обсуждения». Однако он тут же исключил идею, что это может привести к пересмотру соглашения, поскольку «лучшего соглашения не будет».

Прежде люксембургский председатель заявлял по поводу французского референдума: «мы уважаем это выражение народного голоса как результат интенсивных дебатов. Результат французского референдума заслуживает глубокого анализа, и прежде всего со стороны французских властей. Для такого анализа им потребуется время. Европейские учреждения, со своей стороны, также должны будут рассмотреть, в свое время, результаты всех процессов ратификации. Позвольте напомнить, что девять государств-членов, представляющих почти половину (49%) населения ЕС, уже ратифицировали Конституционное соглашение, включая в одном случае в значительной степени положительный народный выбор, и что большинство государств-членов еще не имело возможности завершить процесс ратификации»<sup>51</sup>.

И после голландского референдума: «Голландцы проголосовали „против“ вслед за французами, однако голландское

---

<sup>51</sup> Заявление Жозе Боррелла Фонтелля, Жан-Клода Жункера и Жозе Мануэля Баррозо по результатам референдума во Франции по Договору о Конституции для Европы, 29 мая 2005.

голосование отличалось от французского. Проблемы и аргументы в Нидерландах отличались от используемых в дебатах во Франции. На сегодняшний день, после дебатов во Франции и в Нидерландах, после французского и голландского „нет“, существует внушительное число противоречивых причин, почему победило голосование „против“. Даже причины, по которым голосовали против французские избиратели, уже противоречили друг другу. Теперь другой список не менее противоречивых аргументов был добавлен к этому уже большому собранию причин отрицательного голосования. Сегодня невозможно отрицать, что Европейский союз более не вдохновляет людей. Если бы было не так и нашлись бы другие факторы, объясняющие, почему победило голосование „против“, то Франция и Нидерланды проголосовали бы за эту Конституцию. ЕС в его текущей форме уже не популярен и потому ЕС, в лице его Конституционного соглашения, отвергается»<sup>52</sup>.

Наперекор желанию Жана-Клода Жункера, Палата Представителей поддержала проведение Люксембургского референдума 10 июля, как и было изначально запланировано. В промежуток между июнем 2004 г. и июлем 2005 г. положительное голосование было обеспечено за счет большой народной поддержки (приблизительно 75%). Однако в начале июня последние опросы выявили прогрессию негативного выбора (около 45%). Кампания за голосование «против» была поддержана Люксембургской коммунистической партией, новой левой коалицией *Lef*, объединяющей бывших коммунистов, троцкистов, антиглобалистов, и Комитетом действия за демократию и социальную справедливость, борющимся за суверенитет Люксембурга, который в 2003 году стал членом группы «Союз за Европу Наций». Эти партии вместе получили только 15% на последних национальных выборах в июне 2004 г. Люксембург, искушаемый выбором «против», оправдал

---

<sup>52</sup> Заявление премьер-министра и нынешнего председателя европейского Совета Жан-Клода Жункера после референдума в Нидерландах, 01 июня 2005.

их выбор расширением ЕС, кандидатурой Турции и становлением их национального сознания. Премьер-министр Жан-Клод Жункер уже объявил, что, если победит голосование «против», он уйдет в отставку со своего поста.

### **Расширение и внешние сношения**

В области расширения председательство Люксембурга отдало первостепенное значение завершению составления Соглашения по вступлению Болгарии и Румынии. При завершении установленной процедуры, которая включает направление в Европейский парламент, организация официальной церемонии подписания в GAERC (Совете по общим делам и внешним сношениям) в апреле 2005 г. завершит длительную работу переговоров по вступлению. Эти две страны-кандидата в действительности присоединились бы к ЕС с 1 января 2007 г., хотя мониторинг перехода к законодательству ЕС должен решительно продолжаться.

16 и 17 декабря Европейский совет ясно указал главные приоритеты такого мониторинга, инициировав переговоры с Хорватией 17 марта 2005 г., в соответствии с заключениями Европейского совета от июня 2004 г., которые наметили открытие процесса переговоров на начало 2005 года по рекомендации Европейского совета от декабря 2004 г. Эти переговоры могут начаться, если Хорватия будет всецело сотрудничать с Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии (ICTY). Это будет означать подготовку рамок переговоров с начала 2005 года, которые должны определить критерии проведения технических переговоров по существу. Созыв межправительственной конференции сигнализирует об официальном запуске процесса просмотра двусторонних соглашений Комиссией до открытия технических дискуссий по каждой статье.

Еще одной задачей является начало предварительной работы по переговорам с Турцией, согласно заключениям Европейского совета от декабря 2004 г. Детальные рамки проведения переговоров будут, вероятно, установлены в течение второй

половины года. Тогда и будет случай перевести понятия трех опор ведения переговоров, исповедуемого Комиссией, в конкретные сроки и установление приоритетов рабочей дорожной карты. Параллельно существующие соглашения с Хорватией и Турцией должны быть приспособлены к новым обстоятельствам переговоров, открываемых с этими двумя странами-кандидатами. Председательство также стремится привести работу над инструментами пред-вступления к успешному заключению.

### *Хорватия*

Во время своего официального визита в Загреб в октябре 2004 г. Жан-Клод Жункер был убежден, что хорватское правительство будет уважать свои обязательства и что ничто не может скомпрометировать начало переговоров по вступлению: «Председательство Люксембурга сделает все, чтобы мы могли начать в хороших условиях, как можно раньше в 2005 году, переговоры о вступлении Хорватии. ЕС будет полным только тогда, когда в него вступит Хорватия»<sup>53</sup>. Однако такая позиция привела к разделениям в люксембургском правительстве. Министр иностранных дел, социалист Жан Ассельборн, объявил в Совете по общим делам и внешним сношениям в декабре 2004 г. в Брюсселе: «Что касается Хорватии, переговоры о вступлении могли бы начаться во втором триместре 2005 года при условии всецелого сотрудничества Хорватии с Международным уголовным трибуналом»<sup>54</sup>.

Несмотря на усилия Жана-Клода Жункера, его партия, *EPP*, и правительства Австрии, Венгрии, Словении и Словакии, другие европейские правительства решили иначе по поводу Хорватии в

---

<sup>53</sup> Желая стать второй после Словении бывшей югославской республикой, достигшей статуса полного членства в ЕС, Хорватия получила официальный статус кандидата на вступление в ЕС в июне 2004 года и надеется присоединиться к ЕС в 2007 г. По словам председателя Комиссии Жозе Мануэля Баррозо, дата 2009 года является более реалистичной.

<sup>54</sup> *Правительство Люксембурга. Участие Жана Ассельборна в Совете по Общим делам и Внешним сношениям в Брюсселе, 13-14 декабря 2004 г. // [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2004/12/13asselborn/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2004/12/13asselborn/index.html).*

январе 2005 г.<sup>55</sup> Они следуют не только за аргументами Карлы дель Понте, Главного обвинителя по военным преступлениям ООН, но также и британского правительства, которые предупредили люксембургского премьер-министра, что переговоры о вступлении<sup>56</sup> могут начаться, только если хорватское правительство будет эффективно сотрудничать с *ICTY*<sup>57</sup>.

Впервые на европейской встрече на высшем уровне государства-члены отложили прежде намеченную дату раунда переговоров о вступлении с государством-кандидатом, сославшись на проблему прав человека, а новая дата начала переговоров установлена не была. Они только подтвердили свою готовность начать их, как только Загреб выдаст военного преступника Анте Готовина<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Представляя рамки переговоров, комиссар Европейской комиссии по расширению Рен сказал: «Комиссия своевременно завершила свою часть работы. Теперь дело за хорватскими властями, которые должны доказать, что всецело сотрудничают с Гаагским трибуналом. Если бы Комиссии пришлось дать заключение на основе сегодняшней информации, я не мог бы рекомендовать приступить к началу переговоров с Хорватией. Полагаю, что хорватское правительство отнесется к этому заявлению серьезно. В Европу ведет не сокращенный, а только правильный путь, означающий соблюдение правовых норм». Совет по общим делам и внешним сношениям, Брюссель, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/see/news/2005/ip05\\_110.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/2005/ip05_110.htm).

<sup>56</sup> Визит Джека Строу, британского министра иностранных дел, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2004/12/08straw/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2004/12/08straw/index.html).

<sup>57</sup> Правительство Люксембурга, Запись заявлений премьер-министра Жан-Клода Жункера после его беседы с прокурором *ТPIY* Карлой Дель Понте // <http://www.eu2005.lu/fr/actualites/communiqués/2005/02/11delponte/index.html>.

<sup>58</sup> 48-летний генерал Анте Готовина является единственным, но значительным препятствием, перекрывающим Хорватии путь в Союз. Готовина разыскивается международным Гаагским трибуналом по обвинению в убийстве более чем 150 этнических сербов и за уничтожение еще около 150 000 в конце войны 1991-1995 гг. В то время как Загреб настаивает, что местонахождение Готовины неизвестно, большинство государств-членов ЕС остаются убеждены, что беглый генерал на самом деле находится в Хорватии и полагается на внутреннюю поддержку. Готовина – самый разыскиваемый подозреваемый в военных преступлениях, наряду с боснийскими сербскими лидерами Радованом Караджичем и Ратко Младичем. В Хорватии Готовина считается национальным героем. Недавний опрос показал, что около 70% хорватов выступают против ареста Готовины.

Министры иностранных дел ЕС сочли этот случай символом его решимости продолжать серьезно относиться к условиям в течение процесса расширения. Министры иностранных дел ЕС обещали членство в ЕС всем балканским странам при условии, что они будут уважать Дэйтонские мирные соглашения 1995 года, которые, в частности, предписывают всецелое сотрудничество с военным трибуналом ООН. Гаагский трибунал, как намечено, закончит слушания к 2008 году и свернет свою деятельность к 2010 г.

Решение отложить переговоры может оказать прямое воздействие на переговоры о вступлении Турции. Некоторые государства-члены (Австрия, Франция и Нидерланды) скептически относятся к членству Турции в ЕС и могут поставить свою поддержку Анкаре в зависимость от того, получит ли зеленый свет Хорватия. В то же время, случаи Хорватии и Турции «не связаны» между собой, как заявил глава делегации Комиссии в Турции Хансйорг Кречмер в Анкаре сразу после решения по Хорватии.

По поводу хорватского случая Еврокомиссар по расширению Олли Рен сказал, что «послание, отправляемое нами региону, состоит в том, что он имеет реальное конкретное европейское будущее. Но оно требует, чтобы каждая страна выполняла свои международные обязательства, особенно связанные с правовыми нормами, являющимися фундаментальной европейской ценностью»<sup>59</sup>.

Жан Ассельборн, люксембургский министр иностранных дел, заявил, что анализ Еврокомиссара по расширению «совершенно однозначен». По словам министра, «осталось меньше месяца до намеченной даты начала переговоров о вступлении Хорватии. Комиссия представила свои предложения по рамкам переговоров и руководству Совета надлежит им следовать. Все готово к началу переговоров в назначенный день». Однако, заключил Жан Ассельборн, «я вынужден добавить, что Загреб должен приложить все усилия, чтобы позволить нам подтвер-

---

<sup>59</sup> G. Parker, E. Jansson, H. Simonian, *EU shelves Croatia talks over war crimes dispute* // „Financial Times”, 15 марта 2005.

дять, не позже 16 марта, готовность Хорватии к сотрудничеству с *ICTY*. Здесь не может быть никаких сюрпризов: переговоры могут начаться только при этом условии»<sup>60</sup>.

Хорватский премьер-министр Иво Санадер заявил, что «недоверие некоторых государств-членов ЕС можно объяснить тем фактом, что они не владеют полной информацией или основывают свое суждение только на одном источнике, который не обязательно заслуживает доверия».

Конкретно, руководителю команды мониторинга внешней политики ЕС Хавьеру Солане, как и чиновникам текущего и будущего председательства (Люксембург, Великобритания и Австрия), и Комиссии было дано поручение Европейского совета оценить продвижение Хорватии в ее сотрудничестве с военным трибуналом ООН. Команда должна была представить свой доклад к маю, и на его основе ЕС смог решить, перед июньской встречей на высшем уровне, будут ли начаты переговоры о вступлении с Загребом. Кандидатура Хорватии не явилась частью повестки дня на весенней встрече на высшем уровне ЕС.

Однако в июне, в своем письме к люксембургскому председателю, Главный обвинитель *ICTY* подтвердила, что, согласно действующему плану, Хорватия продвигается вперед по пути, который может привести к полному сотрудничеству с *ICTY*. Она также признала, что три-четыре месяца могут оказаться необходимыми, чтобы оценить, привели ли эти новые усилия к конкретным результатам. Совет отметил этот новый элемент с удовлетворением и призвал Хорватию продолжать усилия на этом пути: «Мы продолжим изучение этого дела в июле, то есть под британским председательством. Совет продолжит консультации по делу и надеется на новый прогресс в июле».

---

<sup>60</sup> Жан Ассельборн : «Хорватия должна всецело сотрудничать с Международным уголовным судом по бывшей Югославии (*ICTY*)», <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/02/21cagre-croatie/index.html>.

*Румыния и Болгария*

22 февраля 2005 г. Комиссия вынесла положительное решение по запланированному на апрель 2005 г. подписанию соглашений о вступлении с Румынией и Болгарией, но, по словам люксембургского председателя ЕС и комиссара по расширению Олли Рена, Комиссия продолжит присматриваться к тому, как Болгария и особенно Румыния исполняют обещанные ей реформы, осуществляя на практике «систему мониторинга» для наблюдения за ее борьбой с коррупцией и организованной преступностью. Румыния и Болгария добиваются соответствия Копенгагенским политическим критериям и укрепляют стабильность своих учреждений, таким образом обеспечивая демократию, соблюдение правовых норм и прав человека. Однако Комиссия указывает на необходимость «дальнейших реформ в сфере правосудия и государственной службы и наращивания усилий по борьбе с коррупцией».

Люксембургский председатель ЕС и комиссар по расширению выражают особые сомнения в способности румынского правительства осуществить необходимые реформы до июня. Последний заявил: «Позвольте мне ясно сказать, что я не колеблясь рекомендовал бы Совету принять меры предосторожности, включая отсрочку вступления на год, если бы был убежден, что Румыния не готова к вступлению. Приостановка вступления на основании рекомендации Комиссии потребовала бы единогласного решения Совета. Однако по некоторым вопросам в области юстиции и внутренних дел или конкуренции решения о применении мер предосторожности могут быть приняты квалифицированным большинством. Таким образом, Румыния должна доказать, что будет отвечать требованиям ЕС ко времени Доклада по всестороннему мониторингу этой осенью. Это будет нелегкая задача, особенно для недавно назначенного правительства. Новый премьер-министр, г-н Тэричану, сделал интеграцию в ЕС своим главным приоритетом. Он также избрал Брюссель местом своего первого официального заграничного визита. Это – многообещаю-

щее начало. На мой взгляд, есть реальный шанс, что Румыния сумеет завершить подготовку к членству ЕС согласно плану»<sup>61</sup>.

В январе 2005 г. Жан Ассельборн, люксембургский министр иностранных дел в Комитете иностранных дел Европейского парламента сравнил румынскую и болгарскую ситуацию. По его мнению, Болгария будет в состоянии принять на себя все обязательства членства в предусмотренное для ее вступления время, при условии, что продолжит свои усилия до конца, особенно в отношении коррупции и ядерной промышленности<sup>62</sup>, и, конечно, раньше Румынии<sup>63</sup>. Наконец, договор о вступлении был подписан 25 апреля 2005 г. в Люксембурге.

На Копенгагенском саммите в декабре 2002 г. лидеры ЕС наметили 2007 год как дату присоединения Румынии к Союзу. «Цель вступления в 2007 году – реалистический сценарий, – сказал бывший комиссар по расширению Гюнтер Ферхойген в июне 2004 г. – Румыния и Болгария пребывают в решающей фазе – это может быть трудно, но это возможно». В июне 2004 года ЕС решил установить новую «меру предосторожности» для Румынии и Болгарии, которая может задержать их вступление на год, если страны окажутся не в состоянии достичь своей цели. Такая отсрочка потребовала бы единогласного решения Совета.

---

<sup>61</sup> Речь члена Европейской комиссии Олли Рена, ответственного за расширение: «Процесс Расширения», Комитет иностранных дел европейского парламента, Брюссель, 18 января 2005.

<sup>62</sup> Согласно соглашению с ЕС от 2002 года, Болгария должна закрыть две ядерных реактора советской эпохи станции Козлодуй к 2006 г. Эта станция обеспечивает почти половину потребности страны в электроэнергии, и планы по закрытию стареющих реакторов наталкиваются на растущее сопротивление общественности.

<sup>63</sup> Общественная конференции по поводу люксембургского председательства: Жан Ассельборн о перспективах председательства, [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/discours/autres\\_membres/2004/12/03asselborn/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/discours/autres_membres/2004/12/03asselborn/index.html).

Украинский случай

Так же, как Молдавия и Израиль, Украина продолжает представлять угрозу Европейской политике добрососедства (*ENP*)<sup>64</sup>. *ENP* не стремится открывать перспективу членства упомянутым странам. По словам комиссара ЕС по внешним сношениям Бениты Ферреро-Вальднера, *ENP* – «не политика расширения. Она не предопределяет перспективы для европейских стран, которые могут в некотором будущем захотеть просить членства в ЕС, но она не предусматривает и определенной перспективы вступления»<sup>65</sup>. Вместо этого она стремится предоставить средства для укрепления двусторонних отношений и для усиления безопасности и стабильности. Она предлагает перспективу значительной степени интеграции, включая участие государств-партнеров во внутреннем рынке ЕС. В дальнейшей перспективе Комиссия планирует открыть некоторые программы сообщества для партнеров по *ENP*. В рамках *ENP* ЕС также стремится защищать права человека, правовые нормы и хорошее управление и развивает сотрудничество в борьбе с терроризмом и международной преступностью – такой, как торговля наркотиками и людьми. Получая разнообразные финансовые пакеты поддержки, предлагаемые странам *ENP* в прошлом, Комиссия стремится ввести в 2007 году

---

<sup>64</sup> Council of European Union, *Eu-Ukraine Cooperation Council*, Eighth Meeting, Brussels, 21 февраля 2005, [http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/02/2101eu\\_ukr/83804.pdf](http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/02/2101eu_ukr/83804.pdf).

<sup>65</sup> Правительство Люксембурга: «Совет был очень рад результатам повторного проведения второго раунда президентских выборов и приветствовал демократическую победу Виктора Ющенко. Совет приветствовал широкую и амбициозную политическую и экономическую программу, которую новый украинский президент планирует осуществить в Украине в течение своего срока. По случаю намеченной на 21 февраля 2005 года встречи Совета сотрудничества Украины с ЕС Совет с нетерпением ожидает, когда он сможет приступить к исполнению Плана действия, о котором ведутся переговоры в контексте европейской Политики добрососедства (*ENP*), которому надлежит проложить путь к расширенному сотрудничеству между ЕС и Украиной». Жан Ассельборн ЕС об усилении сотрудничества с Украиной, <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/01/3105asselborn-ukr/index.html>. В этом контексте Совет приветствовал письмо от высшего Представителя Соланы и комиссара Ферреро-Вальднера, составной части 10 шагов по укреплению сотрудничества между ЕС и Украиной.

Европейский инструмент добрососедства (*ENI*) в качестве нового фонда для продвижения сотрудничества. Все страны-партнеры, охваченные *ENP*, будут иметь право на поддержку *ENI*. ЕС составит индивидуальные планы действия относительно каждой страны-партнера *ENP* и будет регулярно контролировать их исполнение через организмы, установленные партнерскими соглашениями или соглашениями о сотрудничестве. В феврале люксембургское председательство поддерживает новый План действия Украины-ЕС<sup>66</sup>, по согласованию с *GAERC*<sup>67</sup>. Основные вопросы:

- ускорение пересмотра вопроса о реальности установления Зоны свободной торговли между Украиной и ЕС в целях более раннего начала переговоров, сразу после присоединения Украины ко Всемирной торговой организации (ВТО);
- предоставление Украине статуса «страны рыночной экономики» немедленно после удовлетворительного решения ею немногих остающихся проблем;
- усиление поддержки процессу законодательного сближения, включая техническую помощь, а также поддержку законодательного сближения через такой механизм, как *TAIEX*; дальнейшие усилия будут предприняты для заключения двусторонних соглашений по координации социального обеспечения;

---

<sup>66</sup> Правительство Люксембурга, Люк Фриден: «Новая приверженность демократии и реформам открывает новые перспективы и для Украины и для ее отношений с Европейским союзом». Люк Фриден подчеркнул, что «план действия, о котором идут переговоры в рамках Европейской политики соседства (*ENP*), принятый в понедельник 21 февраля 2005 г., предоставляет прочную основу для укрепления отношений между Европейским союзом и Украиной и должен внести свой вклад в консолидацию общих европейских ценностей». Люк Фриден подчеркнул, какое значение отводят государства-члены Европейского союза следованию правовым нормам и независимой и беспристрастной судебной системе // <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/02/2502conseiljai/index.html?highlight=Ukraine>, 25.02.2004.

<sup>67</sup> Совет по общим делам и внешним сношениям, Брюссель, 21 февраля 2005 // [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gac/date/2005/210205\\_er.pdf#ukraine](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gac/date/2005/210205_er.pdf#ukraine).

- одобрение и усиление человеческих контактов, включая ключевые области молодежи и образования, посредством таких мер, как приоритетный доступ к программе «Эрасмус Мундус», увеличение участия в программе «Темпус», поддержка усилий Украины к конвергенции в высшем образовании путем участия в Болонском процессе, рассмотрение возможности предложения интернатур молодым специалистам и продолжение поддержки независимых СМИ;
- максимизация доступа к финансированию Европейского инвестиционного банка (EIB). После заключительного одобрения Плана действия ENP Украина может получить доступ к 250 миллионам евро, предоставленным EIB;
- исследование возможности более тесного сотрудничества в области внешней политики и политики безопасности, включая Европейскую политику в сфере безопасности и обороны, особенно в отношении Приднестровья. Украина будет также приглашена, по конкретному случаю, присоединиться к положениям ЕС по региональным и международным проблемам.

#### *Мультилатерализм и отношения США – ЕС*

По словам люксембургского председателя, ЕС должен преследовать свои цели в сотрудничестве с партнерами в рамках многосторонней системы, основанной на международном праве и Хартии Организации Объединенных Наций. Союз должен подтвердить свое лидерство при подготовке саммита в сентябре 2005 года<sup>68</sup>, который будет сигнализировать об укреплении, если не переделке, многосторонней системы. Такой подход под заголовком действенной многосторонности вдохновит также деятельность председателя в сфере защиты прав человека, особенно в контексте Комиссии Организации

---

<sup>68</sup> Этот саммит станет событием первостепенной важности. На нем будет всесторонне рассмотрено исполнение Декларации тысячелетия и интегрированного исполнения главных конференций Организации Объединенных Наций и встреч на высшем уровне по экономическим, социальным и смежным вопросам.

Объединенных Наций по правам человека. Прежде всего в контексте многосторонности Евросоюз будет также проводить и свою стратегию против быстрого распространения оружия массового поражения, путем оказания поддержки деятельности компетентных международных организаций и процессу исполнения существующих соглашений по всеобщему разоружению. Председательство придает величайшее значение обеспечению успеха конференции по пересмотру Договора о нераспространении ядерного оружия в мае 2005 года.

Под люксембургским председательством ЕС также продолжит интенсивное сотрудничество с другими многосторонними организациями – такими, как ОБСЕ и Совет Европы, особенно в области общих интересов – таких, как права человека и соблюдение правовых норм. В этом контексте особую важность имеет подготовка третьего саммита Совета Европы в Варшаве, проведение которого планируется на 16-17 мая 2005 года<sup>69</sup>.

Наконец, люксембургское председательство блеснуло в ходе официального визита в Европу президента Буша 21-22 февраля 2005 года. Перед европейской поездкой Буша США и ЕС имели множество расхождений, особенно по Китаю, конкуренции и Ираку. План ЕС снять 15-летнее эмбарго на поставки вооружений Китаю в апреле или мае 2005 года грозит стать еще одной вызывающей разногласия проблемой между США и ЕС. Под влиянием стран, являющихся основными экспортерами оружия, – таких, как Великобритания, Франция и Италия, ЕС утверждает, что принятие усиленного кодекса торговли оружием будет достаточно, чтобы охранить

---

<sup>69</sup> Совет Европы: Цели Варшавского саммита-2005. Ожидается, что саммит подтвердит и усилит ключевую миссию Совета по охране и защите прав человека, демократии и правовых норм на всей протяженности континента; будет способствовать развитию панъевропейского политического диалога на межправительственном, межпарламентском и региональном/местном уровне; осуществит реформу европейского Суда по правам человека, включая более эффективную обработку заявлений и ускорение процесса принятия решений в Суде; стимулирует Совет европейского действия, нацеленный на развитие социального единения, межкультурного диалога и демократического гражданства; укрепит отношения и сотрудничество между Европейским союзом, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе и Организацией Объединенных Наций.

интересы США и таких его союзников, как Тайвань. Кроме того, несмотря на эмбарго, экспорт оружия из ЕС в Китай составлял в 2003 году почти 600 миллионов евро.

Во время визита председатель Совета Жан-Клод Жункер подчеркнул, что европейцы и американцы «разделяют единое стремление к миру» и сослался на борьбу против терроризма и распространения оружия массового поражения, а также на борьбу против бедности и экономической отсталости<sup>70</sup>. По поводу Ирака Жункер сказал: «Если новое иракское правительство попросит об этом, Соединенные Штаты и Европейский союз готовы вместе принять гостей на международной конференции по обеспечению и координации международной поддержки Ираку».

Совет министров иностранных дел ЕС 21 февраля 2005 года подтвердил, какое важное место отводится продолжению исполнения следующих стадий, установленных Резолюцией 1546. В частности, Совет выразил поддержку формированию переходного Национального собрания, в задачи которого входит формирование переходного правительства для Ирака и составление постоянной Конституции, что должно привести к формированию не позже 31 декабря 2005 года учрежденного в соответствии с этой Конституцией правительства. Он также вновь подтвердил свои обязательства помочь Ираку путем выделения из бюджета Сообщества на 2005 год 200 миллионов евро, предназначенных, в частности, для восстановления таких основных коммунальных услуг, как образование и здравоохранение, повышение занятости и поддержки политического процесса, гражданского общества и прав человека. ЕС также субсидировал создание комплексной миссии по правовым нормам для Ирака. Она должна состоять в комплексном обучении в сфере управления и уголовного расследования для

---

<sup>70</sup> Люксембургское председательство, английский перевод объединенной пресс-конференции Жан-Клода Жункера, люксембургского премьер-министра и нынешнего председателя Европейского совета, Джорджа В. Буша, Президента США, и Жозе Мануэля Баррозо, президента Европейской комиссии, [http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/02/22conf\\_bushbis/index.html](http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/02/22conf_bushbis/index.html).

высших должностных лиц и исполнительного штата судебной власти, полиции и тюрем.

### *Третий саммит Совета Европы*

Заключительная политическая декларация глав государств и правительств на III саммите Совета Европы в мае 2005 года включает «создание новой структуры, позволяющей улучшить сотрудничество и взаимодействие между Советом Европы и Европейским союзом в области общих интересов и особенно прав человека, демократии и правовых норм». Совет Европы поручил премьер-министру Люксембурга Жан-Клоду Жункеру «лично составить доклад об отношениях между Советом Европы и Европейским союзом, на основе решений, принятых на саммите, и с учетом важности человеческого измерения в европейской интеграции». Премьер-министр выразил сожаление по поводу того, что возможно некоторое дублирование сфер ответственности между этими тремя институтами, заявив, что «следует навести порядок» и, прежде всего, устранить «бесмысленную конкуренцию» между Советом Европы и Европейским союзом. Эти две организации должны «развиваться в гармонии друг с другом... через усиление взаимовыгодного сотрудничества», – сказал Жан-Клод Жункер.

### **Заключение**

В определенном смысле успех люксембургского председательства в Европейском совете зависит от личности его премьер-министра Жан-Клода Жункера, который сегодня возглавляет правительство, прошедшее через наибольшее число европейских советов. Его опыт – важный элемент, учитывая сложные темы повестки дня люксембургского председательства. Вопрос, который мы должны задать, состоит в том, было ли люксембургское председительство пока успешно потому, что Люксембург – маленькое государство, не имеющее необходимости защищать мощные национальные интересы, или потому, что его премьер-министры могут посвящать

больше времени европейским делам. Вероятно, первое объяснение могло иметь силу для председательства периода до середины 90-х гг. Однако после расширения ЕС и вступления 10 новых членов, а среди них и нескольких маленьких государств, мы можем утверждать, что теперь Люксембург также должен защищать и свои национальные интересы. Возможно, Жан-Клод Жункер будет последним люксембургским премьер-министром, который может сочетать интересы люксембургского и европейского строительства. Сегодня Люксембург – одно из самых маленьких государств-членов, его государственные службы уже не имеют возможности действовать так свободно, как прежде. Однако люксембургское правительство не отказалось от сочетания методов члена коммуны и национальных интересов. Хотя это и самое богатое государство ЕС, оно не использовало всех финансовых ресурсов, имеющихся в его распоряжении, чтобы сделать председательство успешным. Например, правительство, боясь непопулярности среди избирателей, которые официально выражают проевропейские позиции, но в действительности придерживаются более суверенитетных взглядов, отказалось нанять временных нелюксембургских экспертов для снижения увеличившейся рабочей нагрузки председательства.

Мы не можем обвинять Люксембург в недостижении согласия по финансовой перспективе ЕС. В его основе лежит открытое столкновение между странами-донорами и странами, которые используют в своих интересах европейские субсидии. Положительным результатом этого председательства будет заключительное соглашение по договору по стабильности и росту. Это было сложной задачей, с которой Люксембург справился по двум причинам: во-первых, премьер-министр – также президент Еврозоны, а во-вторых, Люксембург, даже при том, что это соответствует правилам Маастрихта, стал защитником интересов соседних с ним стран (Германия и Франция). Отрицательной чертой этого председательства было его желание любой ценой продвинуть расширение с такими странами, как Хорватия. В этом контексте оно действовало как

маленькое государство, защищающее интересы другого будущего маленького государства-члена.

Политическая жизнь Люксембурга сегодня предопределена личностью Жан-Клода Жункера. Частичный успех люксембургского председательства ЕС также обязан собой личности его премьер-министра. Частичным мы называем успех потому, что Жан-Клод Жункер не имеет поддержки сильной администрации. Как и любое председительство сегодня, люксембургское председительство сильно зависит от секретариата европейской Комиссии и Совета, непреклонных проводников европейской политики.

С английского перевел А. Горлов  
(перевод неавторизованный)