

ПАМЯТНЫЕ ДАТЫ В ИСТОРИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Л.О. Бабынина*

20 ЛЕТ МААСТРИХТСКОМУ ДОГОВОРУ: КУДА ДВИЖЕТСЯ ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ?

Статья посвящена 20-летию подписания Маастрихтского договора, который создал Европейский союз и ознаменовал начало новой эпохи в истории европейской интеграции. Интенсивное развитие различных областей сотрудничества, обозначенных в Маастрихтском договоре, стало ответом на качественные изменения внутри ЕЭС и во внешнем мире. Договор предусматривал асимметричную структуру ЕС, которая претерпела значительные изменения в последующих редакциях. Вектор развития Европейского союза определяется значительным числом разновеликих факторов, однако главным остается столкновение интересов сторонников усиления федералистских тенденций в ЕС и тех его участников, которые остаются приверженцами межправительственного сотрудничества, не ущемляющего национального суверенитета.

Ключевые слова: Маастрихтский договор, федерализм, национальный суверенитет, Экономический и валютный союз, Общая внешняя политика и политика безопасности, сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел, Лиссабонский договор.

Процессы интеграции в Европе стали активно развиваться после окончания Второй мировой войны. Создание Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), Европейского экономического сообщества (ЕЭС), Евратома в 1950-е годы положило начало практическому интеграционному строительству и институциональному оформлению будущего Европейского союза (ЕС). Однако в течение 30 последующих лет базовые договоры практически не менялись. Первые серьезные поправки были внесены только в 1986 г. с подписанием Единого европейского акта, содержавшего программу строительства Единого внутреннего рынка [15]. Качественные изменения внутри ЕЭС и глобальная трансформация мировой системы рубежа 1990-х годов способствовали началу нового этапа развития европейской интеграции, который ознаменовался вступлением в силу в 1993 г. Договора о Европейском союзе,

* Бабынина Людмила Олеговна – к.п.н., доцент кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: l.babynina@rambler.ru).

принципиально отличавшегося от предыдущих основополагающих договоров и получившего по месту подписания наименование Маастрихтский.

Маастрихтский договор заложил современную структуру Европейского союза, определил приоритетные направления его развития, выявил основные противоречия внутри группировки. По словам французского дипломата, принимавшего участие в работе над текстом договора, «Маастрихт – это вычурный договор, но нам надо было открыть для европейской интеграции перспективу на 10–20 лет вперед» [2, с. 333]. Действительно, создателям договора это удалось, однако в свете текущего финансово-экономического кризиса оценка успехов и неудач интеграционного процесса претерпела серьезные изменения. Кризис в Европе обострил интерес к устройству ЕС, базовые основы которого были заложены именно в Маастрихте, и к возможностям его реформирования. В договоре сделана попытка совместить несовместимое – общий наднациональный интерес и интересы национальных государств. Очевидно, что позитивное взаимодействие указанных трендов имеет свои ограничения. В настоящее время идет горячая дискуссия о достоинствах и недостатках Маастрихтского договора, его влиянии на сегодняшнее положение дел в ЕС, в первую очередь в зоне евро. В этой связи интересно, на наш взгляд, рассмотреть, что нового было заложено в Маастрихтском договоре и как в дальнейшем происходило развитие основных направлений сотрудничества в Европейском союзе.

* * *

На фоне грандиозной трансформации мировой политической системы и технологического прорыва во всех областях знаний и производства на рубеже 1990-х годов интеграционное объединение в Европе не могло оставаться без изменений. Падение Берлинской стены и война в Югославии спровоцировали дискуссию о будущем внутреннем устройстве ЕЭС и его роли в мире. Грядущее объединение Германии вызывало у лидеров стран Западной Европы смешанные чувства, партнеры ФРГ опасались ее чрезмерного усиления. В качестве гарантии стабильности для европейских государств канцлер Германии Гельмут Коль призывал к углублению политической интеграции в ЕЭС. К подписанию договора, по словам Жака Делора, возглавлявшего в то время Комиссию европейских сообществ (КЕС), привели комбинация событий и политическая воля руководителей [17] ЕЭС и стран-членов.

Для разработки текста нового договора были созданы межправительственные конференции (МПК), которые интенсивно рабо-

тали в 1989–1991 гг. Одна из них занималась вопросами создания экономического и валютного союза, другая рассматривала возможные пути развития и усиления политического сотрудничества в рамках интеграционного объединения. Результаты работы двух МПК легли в основу текста нового договора. Особая заслуга в достижении результата в ходе конференций принадлежит Жаку Делору – вдохновителю, инициатору и создателю Единого внутреннего рынка и Экономического и валютного союза (ЭВС). Именно Комиссия под руководством Ж. Делора выступала проводником наднационального интереса, находила компромиссные решения, позволявшие совместить различные подходы стран ЕЭС.

Действительно, позиции государств-членов по обсуждаемым на МПК вопросам существенно различались. В целом за скорейшее создание ЭВС выступали КЕС и Франция, Германия же занимала более осторожную позицию. После Второй мировой войны в стране традиционно проводили политику низкой инфляции, и немецкая марка была одной из самых стабильных валют в мире. Соседство в рамках единой валюты со странами, придерживавшимися не столь строгой монетарной политики, вызывало у Германии серьезные опасения. Г. Коль не раз заявлял, что для ФРГ создание валютного союза может стать возможным только при условии продвижения политической интеграции [2, с. 307], которая бы позволила более эффективно контролировать основные сферы деятельности национальных государств. Однако не все участники объединения желали углублять интеграцию и усиливать наднациональную составляющую. Британское консервативное правительство во главе с Маргарет Тэтчер, а затем Джоном Мейджером не испытывало ни малейшего оптимизма в отношении создания политического союза в ЕС, было категорически против развития валютного сотрудничества и введения единой валюты, отказывалось присоединиться к Социальной хартии. Великобритания не поддерживала создания собственно европейской политики в сфере безопасности и обороны, поскольку, по мнению руководства страны, приоритет в этой области принадлежал НАТО. В то же время, не имея альтернативы участию в Едином внутреннем рынке, Лондон не пошел по пути блокирования переговоров, но сильно осложнил их, постоянно требуя особых условий для Великобритании. Позиция Нидерландов, председательствовавших в ЕЭС во второй половине 1991 г., в целом отражала подход малых стран, но имела свою специфику. Голландское правительство отличалось федералистскими устремлениями, строго придерживалось сплоченности в рамках НАТО и не хотело увеличивать финансирование южных стран ЕЭС [2, с. 308–309]. Последние, в свою очередь, занимали особую позицию, настаивая на получении большей финансовой помощи из бюджета Сообщества.

На сближение позиций и достижение компромисса ушло много усилий. Несмотря на существовавшие разногласия, текст договора был согласован главами государств и правительств 12 стран – членов ЕЭС на заседании Европейского совета в нидерландском городе Маастрихт в декабре 1991 г. Однако в него необходимо было внести некоторую редакционную доработку, поэтому окончательный вариант был подписан министрами иностранных дел и финансов государств – членов ЕЭС 7 февраля 1992 г.

* * *

Маастрихтский договор имеет достаточно сложную структуру. Три из семи разделов содержат положения, которые дополняют договоры, учреждавшие ЕЭС, ЕОУС и Евратом. В двух абсолютно новых разделах регламентированы вопросы, касающиеся Общей внешней политики и политики безопасности, а также сотрудничества в области юстиции и внутренних дел. Казалось бы, в количественном отношении изменения были невелики, однако с содержательной точки зрения они были принципиальными. Участники МПК обсуждали различные конфигурации будущего Союза, в результате в договоре были прописаны разные принципы сотрудничества и создана так называемая система трех «опор». Первая «опора» имела коммунитарную (наднациональную) природу и включала три уже существовавших Сообщества, дополненных новыми направлениями сотрудничества, а также план создания Экономического и валютного союза. Во второй (Общая внешняя политика и политика безопасности) и третьей (Сотрудничество в области юстиции и внутренних дел) «опорах» сотрудничество было определено как межправительственное. По сути это означало совмещение под «крышей» Европейского союза коммунитарного и межправительственного подходов в виде «храма с колоннами». Коммунитарный (наднациональный) тип сотрудничества предполагает участие всех институтов ЕС – Европейской комиссии (ЕК), Совета и Европейского парламента (ЕП) – в принятии решений, ЕК и Суда ЕС – в осуществлении контроля за реализацией этих решений, и передачу части национальных полномочий на наднациональный уровень. Значительная часть решений в первой «опоре» принимается квалифицированным большинством голосов. Сотрудничество на межправительственном уровне предполагает единогласное принятие решений, основную роль в этом процессе играют Совет министров ЕС и Европейский совет, Европейская комиссия выполняет в основном консультативные функции, ЕП и Суд ЕС не играют существенной роли, а национальные государства полностью сохраняют свой суверенитет.

Появление плана создания ЭВС с единой валютой в перспективе, европейское гражданство, формирование Общей внешней политики и политики безопасности, сотрудничество в области юстиции и внутренних дел – все это означало усиление коммунитарной составляющей и развитие политической интеграции в ЕС. Такой подход не мог в одинаковой степени устраивать все государства-члены. Биограф Жака Делора британский исследователь Чарльз Грант назвал «сутью соглашения, достигнутого в Маастрихте», «франко-германскую сделку», когда Франция уговорила Германию согласиться на единую валюту и создание общей политики безопасности, а Германия добилась от Франции принятия модели ЭВС, соответствовавшей немецким требованиям и представлениям, и согласия на расширение полномочий Европарламента. Основной целью будущего Европейского центрального банка (ЕЦБ) было заявлено поддержание стабильности цен в зоне единой валюты [20, art. 105]. Государства, имевшие федералистские устремления, получили базу для развития общеевропейской государственности, более бедные страны – обещание денежных вливаний. Только датчане и британцы остались неудовлетворенными [2, с. 329–330]. В то же время этим государствам был предоставлен ряд исключений, что позволило, с одной стороны, «сохранить лицо» странам-скептикам и свести к минимуму передачу национального суверенитета на наднациональный уровень в самых чувствительных областях, а с другой – дало возможность подписать договор и ратифицировать его.

* * *

Ратификация Маастрихтского договора проходила не совсем так, как рассчитывали европейские политики. Предполагалось, что процесс ратификации займет около года, и с 1 января 1993 г. новый договор вступит в силу. Однако к намеченному сроку ратификацию провели только 9 из 12 государств. Великобритания, Дания и ФРГ не уложились в определенное заранее время. Главной проблемой стала ратификация договора в Дании. Датчане не поддерживали радикальных изменений в ЕС и передачи части национальных полномочий под юрисдикцию Сообщества, памятуя о том, что мотивы датского участия в ЕС в первую очередь экономические. Трансформация Сообщества в Союз была воспринята значительной частью датского населения как серьезное ущемление национального суверенитета и угроза высокому уровню благосостояния жителей страны. На общенациональном референдуме в июне того же года договор был отклонен, 50,7% голосовавших высказались против (41,7% всего населения Дании) [15]. В Велико-

британии ратификация Маастрихтского договора также проходила непросто: жесткую оппозицию новому соглашению возглавила Маргарет Тэтчер, перешедшая в Палату лордов после отставки с поста премьер-министра. Официально правительство Великобритании решило подождать итогов датской ратификации и только потом приступить к непосредственному обсуждению договора. В ФРГ ратификация затягивалась из-за юридической процедуры.

Отклонение нового соглашения в Дании создало крайне сложную ситуацию для всего Сообщества [4, с. 9–11], поскольку нератификация основополагающего договора в одной из стран ведет к его неутверждению в целом. Европейская комиссия и датское правительство приступили к поиску компромисса. Для решения возникшей проблемы руководство Дании разработало «Белую книгу», в которой содержались предложения для достижения национального компромисса [22]. Все крупные политические партии страны поддержали данное соглашение, затем начались переговоры между Европейской комиссией, Советом и датским правительством. В результате компромисс был достигнут на саммите в Эдинбурге в декабре 1992 г.: Европейский совет утвердил специальные исключения для Дании в четырех областях. Страна могла не участвовать в третьей стадии ЭВС и не вводить единой валюты. Дания рассматривала институт европейского гражданства как дополнительный к гражданству национальному, но не заменяющий его, и не считала себя связанной обязательствами в этой области. Страна получила также возможность не участвовать в оборонном сотрудничестве Евросоюза, а в сфере юстиции и внутренних дел осуществлять взаимодействие в ЕС только на межправительственном уровне. К уже согласованному Маастрихтскому договору был добавлен специальный «Протокол о некоторых положениях, относящихся к Дании» [20, Protocol on certain provisions relating to Denmark]. После этого в стране проведен повторный референдум, который дал желаемый положительный результат. За принятие Договора о Европейском союзе проголосовали 56,8% жителей страны, 43,6% высказались против, что составило соответственно 48,6 и 37% всего населения Дании [15].

Сложно проходила ратификация Маастрихтского договора и во Франции: страна уложила в первоначально определенные сроки, однако дебаты вокруг принятия документа были очень горячими. В парламенте преимущество сторонников договора было очевидным, но настроение населения Франции не было столь однозначным. Французы традиционно скептически смотрели на усиление власти Брюсселя. Кроме того, значительное влияние на ситуацию оказали объединение Германии и перспектива усиления ее роли в Европе. В сентябре 1992 г. во Франции прошел референ-

дум, на котором с минимальным перевесом победили сторонники принятия Маастрихтского договора: «за» проголосовали 51,05%.

Британский парламент после повторного референдума в Дании также провел ратификацию договора, которая сопровождалась жаркими дискуссиями в обеих палатах [3, с. 17–20]. В частности, лейбористы требовали присоединиться к Социальной хартии, но их предложение не прошло на голосовании.

В Германии осенью 1992 г. Конституционный суд отклонил иски, поданные противниками ратификации Маастрихтского договора, и ФРГ последней из государств – членов ЕЭС ратифицировала новое соглашение. В силу договор вступил 1 ноября 1993 г.

* * *

На протяжении 20 лет Европейский союз развивался в рамках, заданных в Маастрихте. Принятые позже договоры фактически считаются редакциями Маастрихтского договора, направленными не на замену уже созданной структуры, а на ее реформирование в соответствии с меняющейся ситуацией. Сегодня можно оценить основные нововведения Договора о Европейском союзе 1992 г. и проследить их дальнейшее развитие.

С вступлением в силу Маастрихтского договора на мировой арене появилось новое действующее лицо – Европейский союз, который объединил уже существовавшие Сообщества, расширил сферы интеграционного сотрудничества, распространив его на области внешней и внутренней политики. Однако Европейский союз не обладал международной правосубъектностью, что было обусловлено различной природой составлявших его «опор» [3, с. 34]. В первой «опоре», к которой относились все Сообщества, существовал принцип наднациональности, а вторая и третья базировались на межправительственном сотрудничестве. Правосубъектность Европейский союз получил только по Лиссабонскому договору, вступившему в силу 1 декабря 2009 г., в котором была также ликвидирована сама система трех «опор».

Маастрихтский договор ввел понятие европейского гражданства [20, art. 8–8e]. Согласно положениям документа, гражданами Союза являются все граждане составляющих его стран-участниц. Европейское гражданство дает право на свободное передвижение и проживание на территории государств-членов (при соблюдении некоторых условий, оговоренных в договоре). Если гражданин ЕС постоянно проживает на территории одной из его стран, чьим гражданином он не является, то он имеет право избирать и быть избранным на муниципальных и общеевропейских выборах. Каждый гражданин Союза, находясь на территории третьей страны,

имеет право на помощь и защиту со стороны дипломатических представительств любого государства – члена ЕС.

Очевидно, что введение европейского гражданства имеет целью способствовать формированию общеевропейской идентичности, однако данный процесс происходит постепенно и не может завершиться в короткие сроки. Так, по данным опросов Евробарометра, на протяжении десятилетия (1995–2004) лишь 3–4% опрошенных позиционировали себя только европейцами, а 6–8% – в первую очередь европейцами. Напротив, только гражданами национальных государств себя осознавали порядка 40% респондентов, в первую очередь гражданами национальных государств, а потом европейцами – от 43 до 49% [14, р. 94–98]. В то же время подавляющее большинство (более 80%) поддерживали идею использования флага как символа Европейского союза [14, р. 92–93]. В Конституционном договоре была сделана попытка утвердить гимн, флаг, евро, девиз и День Европы 9 мая в качестве официальных символов ЕС. Как известно, Конституция не была ратифицирована, а в Лиссабонском договоре по настоянию ряда стран признание официальную декларацию, которую подписали только 16 государств-членов [10, р. 355]. Таким образом, ЕС был лишен формальных атрибутов государства. Характерно, что среди не подписавших оказались не только противники федерализации Союза, такие как Великобритания и Скандинавские страны, но и основатели ЕС Франция и Нидерланды.

В рамках общих политик Маастрихтский договор существенно расширил сферу применения голосования квалифицированным большинством, Европейский парламент получил больше полномочий в принятии решений, увеличилось и число самих областей сотрудничества, представляющих общий интерес для государств – членов ЕС. Важным нововведением стало появление социального измерения интеграции. Однако из-за позиции Великобритании Социальная хартия не была инкорпорирована в текст договора, а стала приложением к нему [20, Protocol on social policy]. В 1997 г. выигравшие выборы лейбористы ликвидировали имевшиеся у Британии исключения в области социальной политики и приняли общее для ЕС законодательство в данной сфере. В Амстердамском договоре появилось полноценное направление сотрудничества – социальная политика.

Главным достижением Маастрихтского договора по праву считается создание Экономического и валютного союза. Действительно, поэтапный переход к единой европейской валюте, ее введение и создание ЕЦБ стали значимыми вехами в развитии интеграции в Европе. Валюта – один из символов национального государства,

поэтому несколько стран (Великобритания, Дания и Швеция) решились не отказываться от своих национальных валют. Все остальные государства – члены ЕС обязаны рано или поздно перейти на единую европейскую валюту, выполнив критерии конвергенции, прописанные в договоре [20, art. 190j] и названные впоследствии маастрихтскими. На саммите в Мадриде в 1995 г. будущая валюта получила название евро. Государства – члены ЕС, за исключением указанных трех, приложили огромные усилия для выполнения критериев конвергенции, и в 1999 г. безналичный евро был введен в оборот 11 странами. Большую проблему, как показали дальнейшие события, представляло принятие Греции в зону евро. Она присоединилась к ней в 2001 г., однако реальность выполнения Афинами критериев конвергенции до сих пор подвергается сомнению. В настоящее время в зону евро входят 17 государств – членов Евросоюза.

Однако в свете текущего финансово-экономического кризиса в Европе успешность создания ЭВС не кажется однозначной. В самой его структуре изначально было заложено серьезное несоответствие между единой денежно-кредитной политикой стран зоны евро, находящейся в исключительной компетенции Союза, и общей экономической политикой, относящейся к смешанной компетенции Союза и национальных государств, в которой наднациональных элементов регулирования немного. После создания Единого внутреннего рынка и реализации «четырёх свобод», в том числе свободы движения капитала, перед странами ЕС возникла серьезная проблема поддержания стабильных курсов национальных валют. В таких условиях Жак Делор и его соратники пришли к выводу, что наилучшим решением может стать введение единой валюты. Однако необходимой в условиях проведения единой денежно-кредитной политики тесной координации экономических политик государств-членов Ж. Делору добиться не удалось. В результате в рамках ЭВС были совмещены различные интересы и принципы функционирования. Сторонники федерализма получили единую валюту, а приверженцы сохранения национального суверенитета – возможность «самостоятельно проводить экономическую политику». Таким образом, «Маастрихтский договор закладывал мину замедленного действия под здание ЭВС» [1, с. 84–86], поскольку две его составные части плохо соотносятся друг с другом.

Согласно ставшей классической теории Б. Балаши о стадиях экономической интеграции [7], созданию валютного союза должен предшествовать экономический союз, предусматривающий гармонизацию экономической, налоговой, социальной и макроэкономической политик на базе работающего единого внутренне-

го рынка. В ЕС эта последовательность была нарушена, гармонизация данных областей сотрудничества не была осуществлена, кроме того, вопросы налогообложения в ЕС до сих пор решают единогласно. Принятый в Амстердамском договоре (1997) Пакт стабильности и роста, обязывающий государства-члены поддерживать госдолг на уровне не выше 60% ВВП и дефицит госбюджета не выше 3%, в 2005 г. был реформирован таким образом, что его строгое выполнение стало фактически необязательным. С течением времени разрыв между экономиками различных стран зоны евро не был ликвидирован, а на фоне мирового финансово-экономического кризиса стал еще ощутимее, что послужило одной из причин острого долгового кризиса в еврозоне. В то же время государства, перешедшие на единую европейскую валюту, потеряли возможность самостоятельно проводить эмиссию денежной массы, девальвировать или ревальвировать валюту, изменять ставку рефинансирования в соответствии с текущей экономической ситуацией в стране. Эти функции перешли к ЕЦБ, основная цель которого, как уже было сказано, – поддержание низкой инфляции в зоне евро вне зависимости от того, в какой фазе экономического роста находятся государства еврозоны. Асимметричная структура ЭВС постоянно является предметом критики со стороны политиков и ученых [9]. Однако создание полноценного «экономического правительства» в ЕС было невозможно в момент написания текста Маастрихтского договора, и даже в настоящее время, в кризисных условиях, кажется маловероятным.

Показательно, что ни в Маастрихтском договоре, ни в последующих его редакциях не прописано никаких мер по ликвидации возможных кризисных явлений. Эта проблема была оставлена на усмотрение государств-членов и Европейской комиссии. В настоящее время в ЕС выход из кризиса видят в усилении наднационального регулирования в области экономики и финансов, в первую очередь через ужесточение финансовой дисциплины государств-членов и контроль за ее соблюдением со стороны ЕС, а также создание банковского союза. Таким образом, можно говорить о тенденции, направленной на уменьшение разрыва между общей экономической и единой денежно-кредитной политикой в рамках зоны евро. Впрочем, движение в сторону создания «экономического правительства» в ЕС находит понимание и поддержку не у всех государств-членов. В стороне от подписанного Бюджетного пакта, ужесточающего параметры госдолга и дефицита госбюджета, а также вводящего автоматические санкции при несоблюдении новых правил, остались Великобритания и Чехия, не пожелавшие пожертвовать еще одной частью национального суверенитета [12].

В Маастрихтском договоре появились абсолютно новые направления сотрудничества. Общая внешняя политика и политика безопасности [20, Title V] должна была способствовать усилению позиций ЕС на международной арене: «экономический гигант» не мог больше оставаться «политическим карликом». На практике, однако, говорить о существовании действительно общей внешней политики в ЕС не приходится, но совсем нерезультативным данное направление сотрудничества назвать нельзя. Основные решения в этой области принимали и продолжают принимать единогласно. ОВПБ – сфера межправительственного сотрудничества со всеми вытекающими из этого сложностями выработки общих подходов и решений. И по Маастрихтскому, и по Лиссабонскому договору основную роль в данном направлении играют Совет ЕС и Европейский совет, Комиссия как выразитель наднационального интереса обладает минимальными полномочиями. Однако последующие редакции Маастрихтского договора серьезно продвинули развитие ОВПБ. В настоящее время, согласно положениям Лиссабонского договора [10, TEU Title V], идет создание Внешнеполитической службы ЕС, учреждены посты Председателя Европейского совета и Высокого представителя по внешним делам и политике безопасности. Последний пост в тексте принятой Конституции назывался «министр иностранных дел», но при согласовании Лиссабонского договора Великобритания настояла на изменении этого названия, чтобы избежать намеков на федерацию. В рамках ОВПБ с конца 1990-х годов быстрыми темпами развивается Общая политика безопасности и обороны (ОПБО, до Лиссабонского договора – Европейская политика безопасности и обороны, ЕПБО). Создана необходимая институциональная структура, ЕС проводит значительное число миротворческих миссий и операций, развивает сотрудничество в области производства вооружений; идет процесс создания боевых мобильных подразделений. Однако говорить «одним голосом» на международной арене Евросоюз пока не научился – геополитические интересы его государств-членов существенно различаются. Так, в 2003 г. операцию США в Ираке поддержали не все страны ЕС, различную активность они демонстрировали и в период «арабской весны» 2011 г., по-разному складываются их взаимоотношения с Россией.

Еще одна новая область взаимодействия, впервые появившаяся в рамках Маастрихтского договора, – сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел [20, Title VI]. В ходе МПК позиции государств-членов по данной проблематике существенно различались. Бельгия и Германия хотели включить юстицию и внутренние дела в сферу интересов Сообщества, Великобритания и Дания выступали за полное сохранение национального суверенитета в дан-

ной области. Маастрихтский договор стал «компромиссом между крайними точками зрения, выделив внутренние дела и юстицию в “третью опору”, но снабдив некоторыми элементами коммунитарного подхода» [5, с. 8]. Впрочем, таких элементов в тексте договора предусмотрено немного. Только в вопросах визовой политики было возможно принятие решений на наднациональном уровне [20, art. 100с], и в рамках иммиграционной политики Комиссия имела возможность влиять на принятие решений. Все остальные вопросы решались строго на межправительственном уровне [5, с. 9]. В то же время появление в тексте договора институализированного взаимодействия в сфере юстиции и внутренних дел было вызвано насущной необходимостью, поэтому неэффективность межправительственного сотрудничества в данном направлении заставила государства – члены ЕС последовательно проводить реформирование третьей «опоры» вплоть до полной ее коммунитаризации в Лиссабонском договоре [подробнее см.: 5, с. 6–29]. В Амстердамский договор было включено уже существовавшее вне институциональных рамок ЕС шенгенское сотрудничество и поставлена цель создать в Европейском союзе Пространство свободы, безопасности и правосудия. В Лиссабонском договоре взаимодействие стран-участниц в сфере юстиции и внутренних дел окончательно перестало быть межправительственным, теперь в этой сфере применяется стандартная процедура принятия решений и имеют полномочия все институты ЕС. Таким образом, третья «опора» прекратила свое существование. В настоящее время взаимодействие в области юстиции и внутренних дел развивается ускоренными темпами, растет количество общего и обязательного к исполнению законодательства, государства-члены реализуют общие иммиграционную и визовую политику, политику предоставления убежища, в качестве агентств ЕС работают Европол, Евроюст, Фронтекс (хотя их функции значительно уже, чем у национальных полицейских ведомств). Лиссабонский договор содержит также положения, позволяющие создать в перспективе Европейскую прокуратуру. Иными словами, можно отметить очевидные успехи сторонников процесса федерализации сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел.

Каждое из государств – членом ЕС сообразно собственным представлениям о целях европейской интеграции в меру сил способствовало ускорению или замедлению интеграционных процессов. Когда же государство не могло изменить общую ситуацию в более удобную для себя сторону, а принять ее не имело возможности по внутренним причинам, для выхода из тупикового положения оно стремилось добиться для себя исключений из общих правил. Такая практика привела к созданию достаточно сложной

системы участия или неучастия отдельных стран в интеграционных проектах, начало чему положил Маастрихтский договор. Государства, не желавшие передавать в наиболее чувствительных областях национальные полномочия на наднациональный уровень, добились для себя ряда исключений. Еще в ходе переговоров на МПК перед подписанием Маастрихтского договора особую позицию по ряду вопросов заняла Великобритания. Британское правительство хотело сохранить национальную валюту и поэтому отказалось участвовать в третьей стадии ЭВС [20, Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]. Консерваторы не захотели присоединиться и к Социальной хартии, в итоге ее подписали 11 государств. После трудностей с ратификацией договора Дания также добилась ряда исключений, объем которых значительно превосходил британские.

В более поздних редакциях система исключений (opt-out, opt-in) была расширена и в отношении как областей применения, так и числа государств, их получивших. Например, Великобритания и Ирландия не вошли в шенгенскую зону, а также имеют возможность выбирать, к какому законодательству в сфере юстиции и внутренних дел они будут присоединяться, а к какому – нет. Дания сохранила все предоставленные ей по Маастрихтскому договору исключения и даже расширила их. Хартию фундаментальных прав в Лиссабонском договоре постигла та же участь, что и Социальную хартию в Маастрихтском договоре: из-за позиции Великобритании и Польши она была перенесена из основного текста в приложение, а для этих стран в специальном протоколе были прописаны исключения [10, Protocol on the application of the Chapter of fundamental rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom]. Возможность добиться исключений из общих правил ЕС дает отдельным государствам-членам видимость сохранения национального суверенитета в полной мере. При этом общий процесс интеграции не останавливается. Сам Евросоюз рассматривает предоставленные отдельным странам исключения как специальные случаи и старается не допустить, чтобы эта практика стала доступной и регулярной.

Окончательным признанием будущих и уже имеющихся разногласий, а также существующей дифференциации в ЕС стало появление в Амстердамском договоре положений о продвинутом сотрудничестве, позволяющих группе стран без обязательного участия всех государств-членов углублять интеграцию в отдельных областях. В Лиссабонском договоре возможность применения продвинутого сотрудничества была распространена на все сферы взаимодействия Европейского союза [10, TEU Title IV, TFEU art. 326–334].

* * *

За прошедшие 20 лет с момента подписания Маастрихтского договора Европейский союз сделал гигантский шаг в своем развитии. Структура Европейского союза, созданная в договоре, претерпела серьезные изменения, продиктованные насущными нуждами интеграции, но все равно осталась асимметричной. Несовершенство самого договора во многом было компенсировано в последующих редакциях. Однако ответа на вопрос о конечных целях интеграции пока нет, и борьба между федералистами и сторонниками сохранения национального суверенитета продолжается. В настоящее время на фоне финансово-экономических проблем, затронувших практически все государства ЕС, и долгового кризиса в зоне евро многие политики и исследователи видят выход в усилении наднационального регулирования, в первую очередь в сфере экономики, и в создании федеративного союза [16, р. 8]. Действительно, по мере углубления интеграционного процесса и появления новых внешних вызовов возникает все больше проблем, решение которых на уровне всего Евросоюза будет более эффективным. Кроме того, уже достигнутое взаимопроникновение экономик и огромный массив общего для всех государств-членов законодательства предполагают усиление наднационального регулирования и постепенную передачу все большей части национального суверенитета на наднациональный уровень. В таких условиях движение в сторону создания федерации в рамках ЕС кажется вполне логичным, но оно вступает в неразрешимое противоречие с позицией тех государств, которые не хотят жертвовать национальным суверенитетом и «жить по указке Брюсселя». В поиске баланса между двумя столь различными подходами и определяется вектор будущего развития Европейского союза.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Буторина О.В.* Кризис в зоне евро: ошибки или закономерность? // Современная Европа. 2012. № 2. С. 82–94.
2. *Грант Ч.* Делор. Добро пожаловать в дом, который построил Жак. М., 2002.
3. Европейский союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. М., 2001.
4. Маастрихтский договор: трудности ратификации, поиски решений, перспективы / Доклады Института Европы РАН. № 8. М., 1994.
5. *Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия. М., 2011.
6. *Сиджански Д.* Федералистское будущее Европы. М., 1998.
7. *Balassa B.* The Theory of Economic Integration. L., 1962.

8. *Bini-Smaghi L., Padoa-Schioppa T., Papadia F.* The History of the Maastricht Treaty: The Transition to the Final Stage of EMU. Banca d'Italia, 1993.
9. *Busch K.* Is the Euro Failing? Structural Problems and Policy Failures Bringing Europe to the Brink. IPA of the Friedrich-Ebert-Stiftung. April 2012.
10. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal. C 83. March 30, 2010.
11. *Delors J.* The Maastricht Treaty 20 Years On [Electronic resource] // Notre Europe [Official website]. Tribune. February 29, 2012. URL: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Speech_J.Delors_MaastrichtTreaty20-YearsOn_NE_Feb2012.pdf (accessed: 05.05.2012).
12. *Dinan D.* Europe Recast. A History of the European Union. Palgrave MacMillan, 2004.
13. EUobserver. January 31, 2012.
14. Eurobarometer Standard 62. European Commission, December 2004.
15. Folketinget. Danish – EU Referenda [Electronic resource] // EU-Oplysningen [Official website]. URL: http://euo.dk/euo_en/dkeu/referenda/ (accessed: 29.04.2012).
16. *Lannoo K.* EU Federalism in Crisis [Electronic resource] // The Centre for European Policy Studies [Official website]. CEPS Policy Brief № 259, December 2001. URL: <http://www.ceps.eu/book/eu-federalism-crisis> (accessed: 12.05.2012).
17. The Maastricht Treaty – 20 Years Later. Policy Dialogue. February 7, 2012 [Electronic resource] // Notre Europe [Official website]. Notre Europe & EPC Event Report, February 16, 2012. URL: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/The_Maastricht_Treaty-20_years_later_NE-EPC_Feb2012.pdf (accessed: 05.05.2012).
18. Single European Act // Official Journal. L 169. June 29, 1987.
19. The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations // CEPS. Brussels, 2008.
20. Treaty on European Union // Official Journal. C 191. July 29, 1992.
21. *Vitorino A., Bertoincini Y.* Maastricht: The “Five Pillars” of Wisdom [Electronic resource] // Notre Europe [Official website]. Tribune. December 9, 2011. URL: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Maastricht_20_NE_Dec2011_EN_01.pdf (accessed: 05.05.2012).
22. White Paper on Denmark and the Maastricht Treaty. Ministry of Foreign Affairs. SN 4364/92. October 1992.
23. *Worre T.* First No, Then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993 // Journal of Common Market Studies. 1993. Vol. 33. № 2. P. 235–257.