

УДК 327.7 (4)

НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ – ЦЕНА ЕВРОПЕЙСКОГО ВЫБОРА?

Ю.А. Мерцьева

Рассматривается внешняя политика ЕС через призму национальных интересов стран-участниц на примере “санкционной войны” с Россией.

Ключевые слова: Европейский союз; европейский выбор; национальный суверенитет; национальные интересы; антироссийские санкции.

THE NATIONAL SOVEREIGNTY: IS IT AN ALTERNATIVE COST OF EUROPEAN CHOICE?

I.A. Mershchieva

The article examines the EU foreign policy from the point of view of the member states' national interests by way of example of the “sanction war” with Russia.

Keywords: the European Union; European choice; national sovereignty; national interests; anti-Russian sanctions.

Неоспорим тот факт, что современный мир живет в эпоху глобализации. Дискуссии относительно истоков, причин, природы, характера, перспектив и возможных последствий глобализации делятся по сей день и, по всей видимости, прекратятся не скоро. В политической сфере глобализация выражается, в первую очередь, в трансформации формы и содержания национального суверенитета. Стремление к интеграции, неизбежно сопровождаемой сужением сферы национального суверенитета, также стало одной из определяющих черт “глобальной” политики.

Европейский союз (ЕС) представляет собой самый развитый интеграционный проект в мире. Тем не менее, независимые государства с международно признанным национальным суверенитетом остаются таковыми после вступления в Евро-союз. ЕС – это международная организация, интеграционное объединение независимых государств, которые добровольно передают часть своих суверенных полномочий в компетенцию транснациональных органов управления. Используя свое суверенное право на самостоятельный выбор пути развития, закрепленное в Уставе ООН [1], государства принимают решение об интеграции с ЕС. В учредительных договорах Евросоюза прописаны условия вступления в организацию, права и обязанности участников. При этом национальный су-

веренитет стран-участниц Европейского союза выступает естественным “фундаментом” интеграционного проекта. Государство в рамках своих границ обеспечивает территориальную целостность, поддерживают правопорядок и законность, а также выполняет другие функции [2].

Таким образом, каждая страна совершает свой европейский выбор осознанно и свободно в своих национальных интересах. Если государство в ходе европейской интеграции осознает, что его цели несовместимы с целями ЕС, либо методы достижения этих целей неприемлемы, оно всегда может выйти из Союза – такое право предусмотрено Лиссабонским договором [2]. Иными словами, у стран, “рискнувших” интегрироваться, всегда остается путь к отступлению – теоретически. А практически? На практике норма ни разу применена не была¹.

При этом следует признать, что Европейский союз для большинства стран Европы представляет в некотором роде “референтную группу”, куда все стремятся попасть. Быть членом ЕС – значит быть развитым, благополучным, успешным го-

¹ Единственный (частичный) случай сепарации в ЕС – Гренландия, которая, получив автономию от Дании, в 1985 г. изменила статус члена ЕС на статус заморской территории [3].

сударством. С европейской интеграцией страны Центральной и Восточной Европы связывают свои надежды на быстрое развитие рыночной экономики. В 2013 г. 28-м членом ЕС стала Хорватия, своей очереди по-прежнему ждут Албания, Босния, Косово, Македония, Черногория и Сербия, однако перспективы их интеграции остаются туманными [4]. Однако некоторые страны в свете событий последних лет начали пересматривать свою политику в отношении европейской интеграции. Например, Исландия в 2015 г. заявила о том, что отзывает поданную в 2009 г. заявку на вступление в Евросоюз. Исландское правительство евроскептиков заявляет, что интересы страны требуют отказа от членства в Союзе [5]. Это не означает, тем не менее, что отношения Исландии и Евросоюза переживают период охлаждения. Для маленькой северной островной страны Евросоюз – важнейший торговый партнер. С 1994 г. Исландия является членом Европейского экономического пространства, а с 2000 – членом Шенгенской зоны [6].

На фоне общего подъема евроскептицизма не выглядит чем-то из ряда вон выходящим исход недавнего референдума в Дании. Возможно, отчасти тому виной парижские теракты, создавшие общую атмосферу страха и неуверенности, однако факт остается фактом: 53 % датчан, пришедших на избирательные участки 4 декабря 2015 г., проголосовали против принятия правил ЕС в области юстиции и внутренних дел [7].

В целом, в условиях кризисов, которые просто по пятам преследуют Европу – экономический, финансовый, долговой, миграционный – доверие к Евросоюзу снижается, а неуверенность в завтрашнем дне – растет [8]. В конечном итоге, страны приходят к мысли, что отстаивать свои национальные интересы легче, не будучи связанными союзными обязательствами. Поэтому широкое распространение получает сдержанная и осторожная позиция по отношению к евроинтеграции.

В частности, традиционно одной из самых проблемных сфер интеграции остается внешняя политика. Евроскептицизм проявляется здесь так ярко, как ни в одной другой области. Государства стремятся сохранить суверенитет в отношениях с третьими странами. В условиях глобализации экономики благосостояние многих стран в значительной степени зависит от импорта и экспорта продукции. Стабильные отношения с торговыми партнерами зачастую входят в число основных национальных приоритетов внешней политики. В силу того, что на них влияет целый ряд факторов экономического, политического, социального, культурного, географического, демографического, исторического порядка, каждая страна выстраи-

вает свою уникальную систему внешних связей. А в ситуации, когда Брюссель требует от членов ЕС максимального единства в вопросах внешней политики, лучше всего проявляется их неравенство и различие интересов.

Хрестоматийный пример такого “видимого” единства ЕС – “санкционная война” с Россией. Напомним, что весной 2014 г. Европейский союз, выступая в поддержку глобальной демократии, “грудью встал на защиту” территориальной целостности Украины, что выразилось во введении ряда ограничительных мер (санкций) против России, “назначенной” агрессором в украинском политическом кризисе. Россия, последовательно отвергающая обвинения в свой адрес, приняла решение о введении контрмер в отношении Соединенных Штатов, Евросоюза, Австралии и Норвегии.

С момента введения продовольственного эмбарго обе стороны начали подсчет предполагаемых убытков и оценку новых возможностей в международной торговле. Еврокомиссия поспешила успокоить алармистские настроения в среде европейских фермеров, некоторые из которых восприняли известие о запрете импорта их продукции в Россию как настоящую катастрофу¹. Чтобы не допустить массовых протестов аграриев, ЕС в период с августа по ноябрь 2014 г. выделил на компенсацию убытков производителей фруктов и овощей 125 млн евро [10].

Год спустя, вооружившись статистикой, Еврокомиссия доказывает, что на экономику ЕС в целом и на аграрный сектор в частности российские контрмеры не оказывают такого катастрофического влияния, как предсказывалось ранее. В частности, несмотря на санкции, торговля продуктами сельского хозяйства Евросоюза с третьими странами не только не сократилась в период с августа 2014 по июль 2015 г., но и выросла – на 6 %. Наиболее существенный рост показали Хорватия (18 %), Болгария (15 %) и Мальта (14 %). Самые значительные потери понесли Эстония (-27 %), Литва (-21 %), Латвия (-14 %) и Финляндия (-11 %). На первый взгляд, европейская статистика внешней торговли продовольственными товарами выглядит достаточно оптимистично: только четверть стран ЕС пережила за минувший год понижение уровня экспорта

¹ Например, журналист *Financial Times* Адам Истон со ссылкой на Центральное статистическое управление Польши пишет, что польские производители яблок очень сильно пострадали от продовольственного эмбарго РФ, поскольку к 2014 г. Польша стала самым крупным экспортером яблок в мире, причем по данным на 2013 г. 55 % урожая отправлялось на экспорт в Россию [9].

[11]. “Незаменимых у нас нет”, – читаем мы между строк сухих статистических отчетов Еврокомиссии, – хотя экспорт продуктов питания в Россию сократился почти вдвое (на 43 %), но все равно остался в плюсе за счет лавинообразного роста объемов поставок в такие страны, как Китай (+33 %), Южная Корея (+29 %), Египет (+26 %), Турция (+26 %), Гонконг (+19 %), США (+16 %) и др. [12]. Таким образом, можно прийти к выводу, что, продемонстрировав свою гибкость и способность приспособливаться к быстро меняющимся условиям международной конъюнктуры, аграрный сектор ЕС смог оперативно переориентироваться на другие рынки, не понеся существенных потерь, более того, увеличив свой экспорт на 6,7 млрд евро [12]. Другими словами, пока Российская Федерация практикует импортозамещение, ЕС упражняется в “экспортозамещении”, на первый взгляд, не безуспешно.

Однако, если все так благополучно, почему среди европейских фермеров растет и крепнет недовольство? Так, ассоциация сельскохозяйственных производителей Евросоюза (СОРА – Cogesa) еще в августе 2015 г. предупреждала о критической ситуации в молочной промышленности – закупочные цены на молоко стремительно снижаются из-за перепроизводства и закрытия традиционных каналов экспорта. В Нидерландах фермеры продают молоко по цене, на 30 % ниже прошлогодней, а в Великобритании на каждый проданный фермерами литр молока приходится до 10 литров потерь [13]. Падение цен на продукцию аграрного сектора приводит европейских фермеров в отчаяние и толкает на акции протеста. Весьма сомнительно, чтобы французские аграрии стали своими тракторами перекрывать главную улицу Парижа, если бы сельскохозяйственное производство могло развиваться во Франции прежними темпами и наблюдалась бы положительная динамика цен [14].

Каким же образом тогда соотносить оптимистичную статистику с мрачным настроением фермерства? Следует обратить внимание, что не экспортом единым живо сельское хозяйство ЕС: в денежном эквиваленте внутренняя торговля в пределах единого рынка продукцией аграрного комплекса почти втрое превышает экспорт в третьи страны. В тот же самый период, внутренний товарооборот потерял в среднем 0,8 % [11]. Меньше процента – невелика, казалось бы, потеря из 327 млрд. Однако усредненный показатель весьма далек от экономических реалий. Хозяйственные системы стран-членов ЕС, хотя и тесно связаны друг с другом, но все же представляют собой самостоятельные механизмы. Поэтому убытки и доходы от экспорта продовольствия следует рас-

сматривать отдельно для каждой страны, особенно в рамках настоящей статьи, где мы стремимся установить связь между общей европейской политикой и национальными интересами каждого государства-члена ЕС.

Остановимся на нескольких наиболее характерных примерах. Латвия, которой экспорт сельскохозяйственных продуктов приносит около 9 % ВВП [15], понесла приблизительно одинаковые убытки, как во внутренней европейской торговле, так и в торговле с третьими странами (по 14 %) [11]. В результате доходы от продажи аграрной продукции уменьшились на 284 млн евро. Несколько иная ситуация складывается, например, в Бельгии, аграрный сектор которой ориентирован преимущественно на рынок ЕС: более 80 % общего экспорта реализуется в странах Союза. Поэтому пятипроцентный рост внешнего экспорта не может компенсировать шестипроцентного снижения на внутреннем рынке. Таким образом, Бельгия “недосчиталась” 1,5 млрд евро в 2014–2015 гг. [11].

Таким образом, можно констатировать, что “санкционная война” ЕС с Россией привела к значительным проблемам в отдельных отраслях экономики стран Союза. Как мы показали выше, взаимозависимость экономик стран-участниц Евросоюза приводит к “цепным реакциям” падения спроса и цен. Однако еще раз подчеркнем: государства, входящие в состав Европейского союза, сильно друг от друга отличаются, в том числе уровнем экономического развития. Чем меньше и слабее экономика, тем тяжелее могут быть для нее последствия резкого изменения внешнеторговой среды. К примеру, крупнейший европейский экспортер продукции сельского хозяйства – Нидерланды – не только не понесли убытков, но даже увеличили свой экспорт в третьи страны на 5 %, несмотря на снижение поставок в Россию на 37 %. А эстонской экономике был нанесен более существенный ущерб: на 44 % упал экспорт продуктов в Россию, то есть на 103 млн евро. Общие же потери Эстонии в экспорте продовольствия (внутреннего европейского и внешнего) составили 133 млн [11], то есть адекватной замены российского рынка эстонские производители найти не смогли.

Как мы видим, некоторые страны Евросоюза смогли минимизировать потери в “санкционной войне”, в то время как другие оказались в чрезвычайно сложной экономической ситуации. Необходимость выступать на международной арене “единым фронтом” с Брюсселем лишает их возможности скорректировать внешнеполитическую линию таким образом, чтобы гарантировать реализацию своих насущных национальных интересов.

Разумеется, любой кризис можно преодолеть, если только знать – ради чего? Ведь рассмотренная нами ситуация выглядит таким образом, что рядовые европейские фермеры терпят убытки в результате политического решения, принятого не ими, вероятно, ими не поддерживаемого, к которому даже избранные ими национальные правительства имеют достаточно опосредованное отношение.

Закономерно возникает вопрос: если внешняя политика ЕС не соответствует интересам входящих в него стран, то чьим интересам она соответствует? Учитывая, что Европейский союз заинтересован, в первую очередь, в сохранении своего единства, то его интересам она также не может соответствовать, поскольку одним из логических следствий ущемления прав стран-участниц является их стремление к выходу из интеграционного проекта. Следовательно, источник подобных внешнеполитических решений следует искать за пределами ЕС.

То, что внешняя политика ЕС детерминирована “третьими политическими силами”, косвенно подтвердил в своем заявлении председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер. По его словам, Евросоюз должен восстановить нормальные “практические” отношения с Россией, а “США не имеют права диктовать, как относиться к России” [16]. Разумеется, не имеют. Отношения с Россией, как и отношения с любой другой страной мира, это внутреннее дело ЕС и входящих в него стран. Однако где-то между “этажами” национальной и международной бюрократической администрации исчезает их суверенитет, то есть та самая власть, которая, по теории демократии, принадлежит им (как народу) и делегируется официальным государственным институтам и чиновникам. Так проявляется дефицит демократии в ЕС.

Иными словами, на наш взгляд, национальный суверенитет выступает уже не как некая самоценность и самоцель, а скорее как способ обеспечения национальных интересов. Речь в данном случае идет уже не о национальной гордости, а о вещах гораздо более приземленных и прагматичных. Суверенитет – это не столько независимость (поскольку независимость отдельного государства в современном “глобальном” мире достаточно условна), сколько самостоятельность, то есть возможность принимать собственные решения и нести за них ответственность. Ответственность без самостоятельности – ситуация противоречивая, долго в таких условиях страны ЕС существовать не смогут. Если продолжать навязывать странам-членам решения, противоречащие их национальным интересам, то центробежные силы в конечном итоге могут взять верх над центроостре-

мительными, и они будут вынуждены выйти из интеграционного проекта. Чтобы этого не допустить, Европейскому союзу необходимо выработать согласованную внешнеполитическую линию, отвечающую интересам всего Союза. Если ЕС хочет видеть в своем составе и Грецию, и Великобританию, и Данию, и Эстонию, и Венгрию, и Болгарию, то ему следует найти пути реализации законных интересов именно этих стран, а не интересов третьих государств, даже если это такой важный стратегический партнер, вечный друг и союзник, как Соединенные Штаты Америки.

Литература

1. Устав Организации Объединенных Наций (ООН). URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>
2. Treaty of Lisbon, amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306) // Official Journal of the European Union, 17 December 2007.
3. Greenland / International Cooperation and Development / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/greenland_en
4. Knocking on heaven's door: Balkan laggards harbor new hopes of entering the EU, The Economist, August 29th 2015. URL: <http://www.economist.com/news/europe/21662601-balkan-laggards-harbour-new-hopes-entering-eu-knocking-heavens-door>
5. Исландия больше не хочет в ЕС. 13.03.2015. URL: <http://inosmi.ru/world/20150313/226839723.html>
6. EU relations with Iceland / European Union External Action. URL: <http://eeas.europa.eu/iceland/>
7. Denmark votes No on adopting EU rules, 4 December 2015, BBC News. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35002158>
8. Torreblanca J.I., Leonard M. The continent – wide rise of euroscepticism / J.I. Torreblanca, M. Leonard // European Council on Foreign Relations, May 2013. URL: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR79_EUROSCEPTICISM_BRIEF_AW.pdf
9. Easton A. Russian apple ban triggers export rethink for Polish farmers, Financial Times September 4, 2015 / A. Easton. URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/fe848682-2fbc-11e5-91ac-a5e17d9b4cff.html#axzz3uaUeVoqN>
10. Latest Copa-Cogeca press coverage on Russian ban and also stone fruit crisis: 28.08.14. URL: <http://www.lto.nl/media/default.aspx/emma/org/10850062/140828+Latest+Copa+Cogeca+press+coverage+on+Russian+ban.pdf>
11. EU responses to the Russian import ban: Market data / Statistics. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/pdf/exports-data-by-ms-july-2015_en.pdf

12. Russian import embargo: EU export development until July 2015 / Overview. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/pdf/2015-09-22-russian-import-ban_en.pdf
13. *Voinea A.* European agri co-operatives warn the EU about fall in milk prices / A. Voinea // Co-operative news, 18 August, 2015. URL: <http://www.thenews.coop/97107/news/agriculture/european-agri-co-operatives-warn-eu-fall-milk-prices/>
14. *Macdonald B.* EU tastes bitter fruit of sanctions war / B. Macdonald // Russia beyond the headlines. October 28, 2015. URL: https://rbth.com/business/2015/10/28/eu-tastes-bitter-fruit-of-sanctions-war_534615
15. Eurostat. Statistics explained / National accounts and GDP. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP
16. Глава Еврокомиссии: ЕС должен восстановить отношения с Россией. 9 октября. 2015 // Русская служба BBC. URL: http://www.bbc.com/russian/news/2015/10/151009_juncker_russia_relations