

ISSN: 2411-2755

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ (АЕВИС)

# **ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ФАКТЫ И КОММЕНТАРИИ**

ВЫПУСК 80-81:  
АПРЕЛЬ–СЕНТЯБРЬ 2015 г.

Электронное издание

Под редакцией:  
*Борко Ю.А. (отв.ред.)*  
*Буториной О.В.*  
*Журкина В.В.*  
*Потемкиной О.Ю.*

МОСКВА, ноябрь 2015

Интернет-сайт Европейского Союза находится по адресу: <http://europa.eu>

Интернет-сайт Представительства Европейского Союза в России находится по адресу:  
[http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index_ru.htm)

С выпусками «Европейский Союз: факты и комментарии» можно ознакомиться по адресу:  
<http://www.edc-aes.ru>

*Отв. за информационное обеспечение, литературное редактирование* – Тяжелова В.В.

*Техническое редактирование* – Грачева М.Л.

*Макетирование* – Шарапова-Антонова К.Ю.

Издатель — ФГБУН Институт Европы РАН. 125993 Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3

ISSN: 2411-2755

© Ассоциация европейских исследований, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

### АКТУАЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

<i>Потемкина О.Ю.</i> Распределение ищущих убежище и беженцев по странам ЕС как проверка европейской солидарности .....	5
---	---

### ЕВРОПЕЙСКИЙ СОВЕТ (САММИТ)

<i>Фрумкин Б.Е.</i> Заседания Европейского совета .....	8
---	---

### ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ

<i>Погорельская С.В.</i> Сессии Европейского парламента .....	12
---	----

### УГЛУБЛЕНИЕ ИНТЕГРАЦИИ. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ ЕС

<i>Кондратьева Н.Б.</i> Единый внутренний рынок .....	24
<i>Цибулина А.Н.</i> Экономический и валютный союз .....	27
<i>Горова Н.В.</i> Социальная политика .....	35
<i>Кавешников Н.Ю.</i> Энергетическая политика .....	41
<i>Кондратьева Н.Б.</i> Региональная политика и деятельность Структурных фондов .....	42
<i>Фрумкин Б.Е.</i> Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика .....	44
<i>Бабынина Л.О.</i> Транспортная политика .....	48
<i>Потемкина О.Ю.</i> Пространство свободы, безопасности и правосудия .....	49
<i>Туркина А.В.</i> Деятельность Суда ЕС .....	57

### ЕС И ВНЕШНИЙ МИР

<i>Айвазян А.С.</i> Страны СНГ. Восточное партнерство ЕС и государства Южного Кавказа .....	61
<i>Тэвдой-Бурмули А.И.</i> США и Канада .....	64
<i>Тэвдой-Бурмули А.И.</i> Япония .....	68
<i>Тэвдой-Бурмули А.И.</i> Китай .....	69
<i>Абрамова М.Г.</i> Латинская Америка .....	70

### ЕС и РОССИЯ

<i>Дегтерева Е.А.</i> Политический и экономический диалог России и Европейского Союза .....	75
---	----



**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ И БЕЖЕНЦЕВ  
ПО СТРАНАМ ЕС КАК ПРОВЕРКА ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЛИДАРНОСТИ**

С начала 2015 г. тема миграционного кризиса или, вернее, кризиса беженцев в Европейском Союзе, вышла в его текущей деятельности на первый план. Кризис потребовал от высших институтов ЕС и национальных властей экстренных и неординарных усилий с целью восстановления контроля над иммиграцией, предоставления убежища тем, кто бежал из стран, охваченных войной, и их обустройства, а также создания временных лагерей и последующей депортации иммигрантов, прибывших по экономическим мотивам. К тому же, им предстояло действовать в условиях экономической нестабильности и подъема крайне правых сил и евроскептиков в Европе. Эта деятельность и их результаты стали, помимо всего прочего, серьезной проверкой на прочность европейской солидарности.

События и дискуссии вокруг подготовки «новой» стратегии Евросоюза «Европейской повестки дня по миграции» (A European Agenda, 2015), где перечислены кратко- и долгосрочные задачи политики иммиграции и убежища, продемонстрировали: институты ЕС не обладают достаточными рычагами и ресурсами, чтобы оперативно решить вопросы, требующие всестороннего и комплексного подхода. Процесс разработки, ревизии и имплементации иммиграционного законодательства выявил всевозможные препятствия на пути к достижению значимых результатов. О «провале» и необходимости радикального пересмотра иммиграционной политики эксперты и СМИ начали говорить в связи с участившимися с 2013 г. случаями гибели потенциальных искателей убежища, пытавшихся переплыть Средиземное море и высадиться на берегах Италии, Греции, Мальты, Испании (Roos, 2013; De Bruycker et al., 2013). Однако такая постановка вопроса представляется не вполне корректной, поскольку иммиграционной политике Евросоюза приходится имеющимися средствами бороться с последствиями его же непродуманных внешнеполитических действий в Северной Африке и на Ближнем Востоке. Именно поэтому вопрос о решении миграционных проблем путем объединения усилий в сфере политики развития, ОВПБ и других направлений деятельности ЕС приобретает особую актуальность.

Главным пунктом «Повестки дня» стало перераспределение мигрантов, нуждающихся в международной защите, по всем странам ЕС. Для этого предполагалось задействовать ст.78.3 Договора о функционировании ЕС для того, чтобы запустить механизм «временной защиты». В рамках «Европейской повестки дня по миграции» были предложены критерии распределения по государствам-членам 40 тыс. претендентов на убежище из Италии и Греции. Численность переселенцев предлагалось рассчитывать по четырём показателям: на 40% в зависимости от общего населения страны, на 40% – от её ВВП, на 10% – от уровня безработицы и на 10% – от численности уже принятых государством-членом беженцев и заявлений об убежище. В итоге, претендентами на их приём стали Германия, куда предполагалось отправить 18,42% переселенцев, Франция – 14,17%, Италия – 11,84%, Испания – 10%. К ним примыкали Польша – 5,64%, Нидерланды – 4,35%, Швеция – 3%, Бельгия – 2,9%.

Еврокомиссия подчеркнула, что расселению будут подлежать лишь претенденты, действительно нуждающиеся в международной защите. Главным образом, это жители Сирии и Эритреи. Те, кто не получит статуса беженца, будут отправлены домой. Оставшиеся могут надеяться на добрую волю правительств государств-членов, которые согласятся добровольно принять у себя какое-то число претендентов на убежище и облегчить бремя их приёма, непосильное для Италии и Греции. Так, Ирландия готова была принять 300 человек, хотя, как и Великобритания, она имеет законное право выборочно участвовать в иммиграционной политике ЕС. Италия и Греция были избраны Комиссией на два года в качестве субъектов помощи – претенденты на

убежище только из этих двух стран подлежат расселению. Для того чтобы выбрать будущих переселенцев, офицеры ФРОНТЕКС отправляются в эти две страны и определяют, кто из огромной скопившейся массы людей больше нуждается в защите. Но окончательное решение о приеме того или иного претендента на убежище остаётся за государствами-членами. ЕК готова платить 6 тыс. евро за переселение каждого претендента, всего же на два года действия механизма 78.3 предполагается выделить 240 млн евро. Таким же образом и в рамках той же программы ЕК намеревалась распределить по государствам-членам 20 тыс. мигрантов, ожидающих своей участи в лагерях УВКБ ООН в Ливане, Иордании и Турции. Стоит отметить, что в этих странах оседает значительно больше беженцев, чем в Европе<sup>1</sup>.

Европейский парламент назвал предложение о квотах расселения «историческим», однако на пути его осуществления возникли проблемы, главная из которых – недовольство ряда государств-членов системой распределения претендентов на убежище. Так, уже на следующий день после того, как были обнародованы окончательные расчеты по переселению, Франция и Германия выступили с совместным заявлением против предложений ЕК. Франция попыталась оспорить принцип распределения претендентов и настаивала на том, чтобы учитывались «усилия, которые страна уже предпринимает для обеспечения международной защиты и других видов помощи». Понятно, что страны, на долю которых и так уже выпало наибольшее количество ходатайств об убежище, не горели желанием принимать дополнительно претендентов. С аналогичным протестом выступила и Бельгия, которая считает необходимым учитывать не численность, а плотность населения страны. Испания требует больше учитывать уровень безработицы в стране, принимающей мигрантов. Сомнения в правильности избранных критериев высказала и Франция; против системы квот возразили Польша, Венгрия, прибалтийские страны.

На саммите ЕС (Брюссель, 25.06.-26.06.2015), посвященном планам и процедурам распределения беженцев, выявились серьезные разногласия как между государствами-членами, так и между институтами ЕС. После эмоциональных дискуссий, и при сильной оппозиции Франции, Польши и еще десятка стран, первоначальные предложения ЕК были скорректированы, в заключениях саммита термин «принудительное» расселение не упоминался. Тем не менее, лидеры государств и правительств согласились принять 32,5 тыс. претендентов на убежище из Италии и Греции (меньше того, что предлагала ЕК) и ещё 20 тыс. беженцев из Египта и Ливана на добровольной основе. Страны ЕС, особенно те, кого все еще называют «новыми», в принципе согласились с необходимостью приёма беженцев, но в гораздо меньших масштабах, чем приписывали квоты, и были категорически против обязательного их выполнения, считая это посягательством на свой суверенитет [European Council, 2015].

Одной из причин сопротивления государств-членов принудительному квотированию могли стать их опасения создать прецедент, который ЕК может использовать для ревизии Дублинской системы: временный механизм распределения соискателей убежища может стать постоянным. Отказ же от обязательной системы расселения, по сути, выхолащивал предложение ЕК. Программа добровольного расселения беженцев действует с 2008 г. и не дала особых результатов, несмотря на призывы ЕК к солидарности государств-членов.

Тем не менее, Председатель ЕК Ж.-К. Юнкер не оставил своей идеи – создать систему обязательного централизованного распределения ищущих убежища. 9 сентября 2015 г. в своей программной речи перед Европейским парламентом он заявил об увеличении квоты уже на 120 тыс. человек. Комиссия была вынуждена принять такое решение, так как к сентябрю 2015 г., по данным ФРОНТЕКС, в ЕС было зарегистрировано около 500 тыс. ищущих убежища, что почти

---

<sup>1</sup> По данным *Amnesty International*, около 3,8 млн беженцев из Сирии в основном приняли пять стран этого региона – Турция, Ливан, Иордания, Ирак и Египет.

приблизилось к данным за весь прошлый год. Кроме того, ЕК, при поддержке Европарламента, продвигает идею нового механизма, обязывающего государства-члены принимать претендентов на убежище на постоянной основе.

Между тем, под давлением массовых протестов граждан их правительства возражают против приёма новых мигрантов. Экстренное заседание министров внутренних дел 14 сентября 2015 г. после семи часов переговоров окончилось лишь с одним результатом – Комиссии удалось добиться формального согласия Совета на осуществление своего первоначального плана, что позволяет начать расселение 40 тыс. претендентов на убежище из Италии и Греции. Тем не менее, Ж.-К. Юнкер, поддержанный председательствующим Люксембургом, не отступил от своих намерений. Оппозиция введению обязательных квот, а также их увеличению, в составе Венгрии, Словакии, Чехии и Румынии, потерпела поражение через неделю, 21 сентября 2015 г., когда Совету удалось подавляющим большинством голосов принять решение, обязывающее государства-члены расселить 120 тыс. беженцев из Италии и Греции. Упрямство венгерского премьер-министра В. Орбана окончилось не лучшим для страны образом: отказавшись от помощи ЕК, Венгрия не только не сможет отдать более 50 тыс. человек для расселения по другим странам, но, напротив, еще и принять дополнительно около тысячи мигрантов.

Таким образом, разрастающийся миграционный кризис, жертвами которого стали уже не только средиземноморские страны ЕС, усиливает позиции Комиссии. Нарушители правил предоставления убежища жестко преследуются. Так, ЕК рассматривает 32 дела для передачи в Суд ЕС против 17 стран; из них только два связаны с невыполнением Дублинского регламента, остальные касаются неправильного применения директив о процедуре предоставления убежища и условиях приёма и содержания ищущих убежища. Наряду с принуждением и наказаниями ЕК оказывает и финансовую помощь странам, испытывающим сильное миграционное давление. В августе 2015 г. из общеевропейского Фонда убежища, миграции и интеграции было выделено 5,2 млн евро Франции в связи с напряженной ситуацией в Кале.

Предложения ЕК в рамках «Повестки дня по миграции» не встретили энтузиазма и поддержки всех государств-членов ЕС. В то же время призыв распределить искателей убежища по квотам заставил участвовать в поиске решения и те страны, которые ранее вели себя так, будто происходящее их не касается. Решимость Комиссии ЕС и Европарламента продвигать и совершенствовать общую иммиграционную политику не ослабевает, несмотря на сопротивление значительной части стран ЕС.

Политики и эксперты говорят о необходимости обратиться к корням миграционного кризиса, а не лечить его симптомы. Действительно, кризис разрастается в соседней с Европой зоной хаоса и нестабильности, охваченной конфликтами, и это только его начало. Ситуация в Африке и на Ближнем Востоке не будет улучшаться. Это регионы с очень сильным демографическим давлением, высоким уровнем нищеты, конкуренцией за природные ресурсы, растущим влиянием террористических организаций, выступающих под знаменами Исламского государства.

В ближайшие 35 лет население Африки достигнет 2,4 млрд человек. Уже сегодня 25 млн претендентов на убежище покинули свою родину. Не все они направляются в Евросоюз, но многие попытаются осесть в европейских странах. Это означает, что Европе придется принимать уже не сотни тысяч, а миллион мигрантов ежегодно. Существующая система предоставления убежища не готова к такому наплыву претендентов.

Главам государств и правительств Евросоюза предстоит определиться с тем, какое число мигрантов в состоянии принять их страны. Даже если квоты введены, это лишь частичное и временное решение проблемы. Число претендентов на убежище значительно превышает квоты. Отвергнутым претендентам, которых собираются высылать из стран ЕС, надо куда-то возвращаться. Без стабилизации ситуации в регионах Северной и Тропической Африки, Ближнего Востока

проблема регулирования миграционного притока в Европу не может быть решена. Во внешне-политической повестке дня ЕС на первый план выходит задача развития сотрудничества со странами исхода мигрантов выходит на первый план, хотя в последние годы такое сотрудничество не принесло ощутимых положительных результатов для этих стран, ни для Евросоюза, а, напротив, только усугубило миграционные проблемы.

Кроме деятельности в сфере внутренних дел и юстиции, куда входит и миграционная политика, Евросоюзу придется задействовать инструменты общей внешней политики, политики в сфере развития, занятости, образования, привлечь в раздираемый конфликтами регион финансовые ресурсы. Только в этом случае можно будет говорить о новой, комплексной иммиграционной политике, которая имеет шансы на успех.

*Литература:*

1. *Europe Daily Bulletin/ Bulletin Quotidien Europe (BQE)/ 2015/ April-Septembre*

---

## **ЕВРОПЕЙСКИЙ СОВЕТ (САММИТ)**

---

**Борис ФРУМКИН**

### **ЗАСЕДАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА**

В апреле-сентябре 2015 г. состоялись одно очередное и два внеочередных заседания Европейского совета. Доминирующей темой для обсуждения на всех саммитах была самая массовая со времени Второй мировой войны миграционная волна. Резко возросший поток мигрантов из стран Ближнего и Среднего Востока, Северной Африки, а затем и Западных Балкан стал серьезным вызовом для национально-государственных и интеграционных систем в рамках ЕС. Как отметил премьер-министр Венгрии В. Орбан, занявший, пожалуй, самую жесткую анти-иммиграционную позицию, новые мигранты настроены агрессивно и «не стучатся в двери Евросоюза, а ломаются в них».

Поиски решения миграционной проблемы обусловили новую разделительную линию внутри ЕС. Большинство новых стран-членов (прежде всего, Венгрия, Словакия, Чехия, Польша, Румыния) выступали против приема массы этнически, культурно и религиозно чуждых им мигрантов, потенциально конкурирующих с их гражданами за рабочие места и социальные услуги. Ряд старых стран-членов (прежде всего, Австрия, ФРГ, Франция, Швеция), имевшие опыт адаптации такого рода мигрантов и хорошее экономическое положение, напротив, рассматривали прием мигрантов как шанс на пополнение и омоложение трудовых ресурсов и реализацию цивилизационно-гуманистических принципов европейской интеграции. Остальные страны занимали нейтрально-позитивную (Бельгия, Люксембург, Нидерланды), или нейтрально-негативную позицию (Болгария, Словения, Хорватия, страны Балтии, Кипр, Испания, Дания, Финляндия), или практически устранились от участия в принятии решений, не состоя в Шенгенской зоне (Великобритания, Ирландия). На скорейшем решении проблемы настаивали страны, против своей воли ставшие «воротами» в ЕС для основной части мигрантов (Греция, Италия, Мальта).

Выработка компромиссной позиции по миграционной проблеме определяла содержание дискуссии в ходе саммитов, причем конечный результат в большей степени отражал позицию Еврокомиссии и основной части Европарламента, близкую к подходам позитивно и нейтрально настроенных к миграции старых стран-членов.

Специальный саммит ЕС 23 апреля 2015 г. стал первым шагом на пути выработки согласованной позиции ЕС в отношении резко возросшего потока нерегулируемой миграции с Востока. В Заключениях саммита и выступлении Председателя Евросовета Д. Туска подчеркивалось, что Европа не порождает трагедии беженцев, но не может оставаться равнодушной. Она должна действовать, как спасая мигрантов на море, так и борясь с организаторами их нелегальной перевозки и содействуя устранению «коней» миграции в странах его происхождения.



Были определены три приоритетных сферы действий ЕС.

Усиление присутствия на море предусматривает утроение расходов на проведение морских операций ЕС «Тритон» и «Посейдон» в 2015-2016 гг. и увеличение числа участвующих в них судов и авиации для расширения поисково-спасательных работ в рамках мандата ФРОНТЕКС.

Борьба, в соответствии с международным правом, с перевозчиками нелегальных мигрантов включает: разрушение контрабандных сетей, передачу преступников правосудию и конфискацию их активов властями стран-членов во взаимодействии с Европолем, ФРОНТЕКСом, Европейским бюро по поддержке просителей убежища – ЕБПУ (European Asylum Support Office – EASO) и ЕВРОЮСТом и при усилении сотрудничества с разведывательно-полицейскими службами третьих стран; систематические усилия по идентификации, захвату и ликвидации судов до их использования контрабандистами; подготовку соответствующих операций в рамках ОПБО; использование Европола для выявления и удаления из Интернета контента, используемого контрабандистами для привлечения мигрантов и беженцев.

Предотвращение нелегальных миграционных потоков путем: увеличения помощи Тунису, Египту, Судану, Мали и Нигеру в мониторинге и контроле наземных границ и дорог на основе операций, проводимых в регионе в рамках ОПБО, а также в рамках регионального сотрудничества (Рабатского и Хартумского процессов) и диалога с Африканским Союзом; укрепления политического сотрудничества с африканскими партнерами на всех уровнях для борьбы с причинами нелегальной миграции и контрабандой людей; усиления сотрудничества с Турцией ввиду сложившейся ситуации в Сирии и Ираке; направления офицеров связи ЕС в ключевые страны для сбора информации по миграционным потокам, координации с национальными офицерами связи и сотрудничества с местными властями; сотрудничества с региональными партнерами в целях наращивания потенциала управления морскими границами и поисково-спасательных операций; мобилизации всех инструментов (в т.ч. имплементации соглашений о реадмиссии ЕС и стран-членов с третьими странами) для стимулирования высылки нелегальных экономических мигрантов в страны происхождения и транзита; принятия новой программы быстрого возврата нелегальных мигрантов из «пограничных» стран-членов, координируемой ФРОНТЕКСом.

Усиление солидарности и ответственности в рамках ЕС на основе: быстрого и полного перенесения в законодательство стран-членов и имплементации Общей европейской системы предоставления убежища; оказания неотложной помощи приграничным странам-членам и поиска вариантов оперативного перераспределения беженцев между всеми странами на добровольной основе; размещение сотрудников ЕБПУ в приграничных странах для совместной обработки просьб об убежище, включая регистрацию и снятие отпечатков пальцев; принятия первого добровольного пилотного проекта по расселению в рамках ЕС.

В целом результаты саммита показали неготовность большинства стран-членов к радикальным изменениям в своей миграционной политике и усилению её согласования на уровне ЕС. Он не поддержал предложений главы Еврокомиссии Ж.-К. Юнкера и спикера Европарламента М. Шульца о выработке общей политики легальной миграции и обязательном принципе распределения мигрантов по странам, утвердив «добровольный пилотный проект». Евросовет также принял (даже с превышением) предложенное ими увеличение финансирования поисково-спасательных операций на Средиземном море. Однако предоставить дополнительные военно-морские и воздушные силы для этих операций согласились лишь ФРГ, Франция и Великобритания (при условии предоставления ей особого режима в сфере миграции) (ЕА.24.04.2015).

Плановый саммит Евросовета (25-26 июня 2015 г., Брюссель) прошел в условиях «пикового» подъема миграционной волны и роста напряженности в приграничных (Греции, Италии, Мальте) и транзитных (Македонии, Сербии, Венгрии) странах-членах и кандидатах ЕС. Он одо-

брил более комплексные оперативные меры и наметил долгосрочные направления в решении проблем миграции.

Саммит подчеркнул, что Евросоюзу «необходим сбалансированный и географически комплексный подход к миграции, основанный на солидарности и ответственности». Начатая 22 июня 2015 г. военно-морская операция по пресечению контрабанды людей European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR Med) была названа важным вкладом в этой области. Евросовет призвал бороться с нелегальной миграцией параллельно по трём ключевым направлениям – расселению/релокации, возврату/реадмиссии, сотрудничеству со странами происхождения и транзита.

В контексте чрезвычайной ситуации и обязательства стран укреплять солидарность и ответственность Евросовет согласовал взаимосвязанные меры помощи, рассчитанной на 60 тыс. мигрантов. В числе этих мер – релокация временного и исключительного характера из Италии и Греции во все другие страны-члены (предполагается в течение двух лет разместить в них 40 тыс. человек, явно нуждающихся в международной защите); быстрое принятие соответствующего решения Советом ЕС и согласование к концу июля квот на размещение этих людей с учетом ситуации в странах-членах; создание в приграничных странах-членах пунктов в целях быстрой идентификации, регистрации и дактилоскопирования беженцев; немедленное увеличение финансового содействия приграничным странам-членам для покрытия расходов на принятие и обработку просьб о международной защите; участие всех стран-членов (за исключением Великобритании) в переселении 20 тыс. перемещенных лиц, нуждающихся в международной защите.

Эффективная политика реадмиссии лиц, не нуждающихся в защите, является существенной частью борьбы с нелегальной миграцией. В этих целях Евросовет предложил как можно быстрее начать диалог на высоком уровне между ЕС и основными странами происхождения нелегальных мигрантов, с учетом «глобального пакета» по поддержке этих переговоров, который подготовят ЕК и Совет ЕС. В числе других мер предусмотрено: содействие Комиссии быстрой и эффективной имплементации обязательств по реадмиссии и ускорение начала новых переговоров по реадмиссии с третьими странами; использование политики AA ЕС по содействию развитию с целью поощрить выполнение действующих соглашений о реадмиссии и заключение новых, укрепление в третьих странах пограничного контроля и т.п.; полная имплементация странами-членами директивы о возврате (Return Directive) с внесением соответствующих решений этих стран в Шенгенскую информационную систему; усиление роли ФРОНТЕКСа в операциях по возврату; оперативное выделение средств на поддержку политики возврата ЕС. Предложены также конкретные меры, направленные на расширение сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов, в том числе помощь развитию этих стран для устранения социально-экономических корней миграции, усиление сотрудничества с Турцией и странами Ближнего Востока (прежде всего, Ираком, Ливаном, Иорданией); проведение конференции по вызовам Западнобалканского маршрута миграции.

Для обеспечения безопасного внешнего окружения ЕС намечено действовать в трёх взаимосвязанных областях, включая:

- 1) разработку обновленной Стратегии внутренней безопасности ЕС (European Union Internal Security Strategy);
- 2) подготовку глобальной стратегии ЕС в сфере внешней и оборонной политики; она должна быть представлена Совету ЕС в июне 2016 г.;
- 3) продолжение работы над более эффективной, ясной и ориентированной на результаты ОПБО, дальнейшее развитие гражданского и военного потенциалов и укрепление оборонной промышленности ЕС.

Евросовет призвал существенно увеличить расходы стран-членов на оборону, обеспечить адекватное финансирование связанных с ОПБО исследований и разработок из бюджета ЕС, мобилизовать ресурсы и инструменты ЕС для противодействия гибридным угрозам, интенсифицировать партнерство с ООН, НАТО, ОБСЕ и Африканским Союзом.

Саммит также рассмотрел ряд вопросов занятости, экономического роста и конкурентоспособности в рамках ЕС. Он завершил Европейский семестр 2015 г., одобрив конкретные рекомендации государствам-членам (Country Specific Recommendations) и призвав к скорейшей имплементации соглашения о Европейском фонде стратегических инвестиций (European Fund for Strategic Investments). Отметив важность Единого цифрового рынка для инклюзивного роста во всех регионах ЕС, Евросовет решил, что следует: срочно принять регламент о едином рынке телекоммуникаций и директиву по сетевой и информационной безопасности, а также до конца года одобрить пакет мер по защите данных. Предусмотрены также некоторые конкретные меры в области электронных коммуникаций – устранить оставшиеся барьеры в свободном обороте товаров и услуг «он-лайн», улучшить инновационный климат, особенно для малого и среднего бизнеса и старт-апов, обеспечить свободное перемещение данных, поощрять электронное правительство и т.д.

Премьер-министр Великобритании информировал о планах проведения референдума по вопросу членства в ЕС.

В заключение Евросовет выразил признательность Ж. Делору за «его выдающийся вклад в развитие Европейского проекта» и присвоил ему звание «Почетного гражданина Европы».

Решения июньского саммита означали дальнейшее продвижение к единообразному «наднациональному» решению миграционного вопроса, вопреки мнениям ряда стран-членов. Эта практика давления и навязывания позиции ЕК, ФРГ и Франции оппозиционным странам, прежде всего странам ЦВЕ, продолжалась до середины сентября. Беспрецедентное давление было оказано на «лидеров сопротивления» – руководителей стран Вишеградской группы. В итоге Польша нарушила совместно принятое решение «четверки» выступать против предлагаемых Брюсселем обязательных квот приема мигрантов. На заседании Совета министров внутренних дел 22 сентября 2015 г. квалифицированным большинством (против голосовали Венгрия, Чехия, Словакия и Румыния, воздержалась Финляндия) было принято решение об обязательных квотах распределения по всем странам уже добравшихся до ЕС мигрантов. (ЕА. 2015. 23-25.09.).

Такое «временное решение» может вызвать долговременные последствия, прежде всего негативные, политического и экономического характера. Это подтвердили решения неформального саммита ЕС (23 сентября 2015 г., Брюссель). Глава Евросовета Д. Туск фактически констатировал, что «проиммиграционный» настрой в ЕС усилил решимость беженцев с Востока переехать в Европу. «Поэтому, – заявил он, – мы должны скорректировать политику открытых дверей и окон».

Саммит поручил институтам ЕС и национальным правительствам активно работать над предложенными ЕК Приоритетными действиями для оперативного решения неотложных проблем по следующим направлениям:

- выделение на срочные нужды мигрантов в странах исхода через Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Всемирную продовольственную программу и другие агентства не менее 1 млрд евро;

- помощь Ливану, Иордании и Турции в связи с потоком беженцев из Сирии, в т.ч. через существенное увеличение средств Регионального трастового фонда ЕС;

- развитие диалога с Турцией на всех уровнях для сдерживания и управления миграционными потоками (значительное число беженцев прибывают в Европу не прямо из Сирии, а из лагерей на территории Турции. – *Б.Ф.*);

- содействие странам Западных Балкан в урегулировании потоков беженцев, в т.ч. используя инструменты их подготовки к интеграции в ЕС;
- увеличение финансирования из Чрезвычайного трастового фонда (Emergency Trust Fund) для борьбы с корнями нелегальной миграции и внутреннего перемещения людей в Африке;
- разрешение драматической ситуации и усиление контроля на внешних границах ЕС, в т.ч. на основе дополнительных ресурсов для ФРОНТЕКСа, ЕБПУ, Европола, включая персонал и оборудование из стран-членов;
- содействие приграничным государствам-членам в создании центров идентификации, регистрации и дактилоскопирования мигрантов не позже ноября 2015 г.

В отношении Сирии Евросовет призвал к возобновлению под эгидой ООН усилий по прекращению войны и обязался поддержать эти усилия, так же как и формирование правительства народного единства в Ливии.

Все согласованные саммитом ориентиры должны быть внесены в законодательство ЕС и подкреплены имплементацией странами-членами правил Общей системы предоставления убежища и их полноценного участия в Дублинской системе.

#### *Литература*

1. *Special meeting of the European Council, 23/04/2015.*  
<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/04/23/>
2. *European Council conclusions, 25-26 June 2015.*  
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>
3. *Informal meeting of heads of state or government, 23/09/2015.*  
<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/09/23/>
4. *EurActiv.com (EA)*
5. *BQE. 2015. April-Septembre*

---

## **ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ**

---

**Светлана ПОГОРЕЛЬСКАЯ**

### **СЕССИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА**

#### **Пленарное заседание 15 апреля, Брюссель**

Начало пленума было омрачено новой катастрофой в Средиземном море: очередная группа нелегальных мигрантов из Африки, пытавшихся достигнуть границ ЕС, потерпела крушение около ливийского побережья, более 400 человек утонули. Депутаты почтили их память минутой молчания. Открывая заседание, председатель ЕП Мартин Шульц в своей вступительной речи высоко оценил работу итальянских пограничников, спасших за последние несколько недель более 6 тыс. нелегальных беженцев, бедствовавших в Средиземном море, и призвал страны ЕС бороться в первую очередь не с последствиями, а с причинами нелегальных миграционных потоков, изыскивая меры для их устранения непосредственно в тех странах, откуда люди бегут в ЕС. Минутой молчания депутаты почтили также память 148 кенийских христианских студентов, убитых в ходе налета исламских террористов группы «Аль Шабаб» на университет в Северной Кении. М.Шульц обратил внимание также на гуманитарную катастрофу в сирийском лагере беженцев Ярмук вблизи Дамаска: более 18 тыс. гражданских лиц, в том числе около 3,5 тыс. детей более двух лет являются заложниками террористов Исламского Государства. Он призвал страны ЕС приложить усилия для скорейшего политического урегулирования сирийского кризиса.

В этот же день были приняты две резолюции. Первая была посвящена вопросам равноправия цыганского населения в Евросоюзе. Депутаты призвали покончить с их дискриминацией в тех странах, где она имеет место, и определить 2 августа днем памяти всех цыган, ставших жертвами геноцида, осуществлявшегося гитлеровским режимом и его союзниками во Второй

мировой войне. Вторая резолюция была посвящена взаимоотношениям Армении и Турции. В 2015 г. исполняется 100 лет геноциду, которому было подвергнуто армянское население властями Османской империи. Депутаты призвали обе страны последовать европейскому примеру примирения после Второй мировой войны и использовать печальный юбилей как повод для нормализации взаимоотношений в интересах политического сотрудничества и экономической интеграции. Депутаты призвали турецкие власти официально признать геноцид армян. Они также предложили учредить международный день памяти жертв геноцидов, чтобы напомнить о праве всех народов на мир и самоопределение.

### *Пленарная сессия 28-30 апреля, Страсбург*

Пленум вновь начался с минуты молчания. Второй раз за один месяц в Средиземном море потерпело кораблекрушение судно, переполненное нелегальными мигрантами из африканских и ближневосточных стран. Погибло от 800 до 1 тыс. человек. Минутой молчания депутаты почтили также память более чем 4 тыс. жертв землетрясения, произошедшего 25 апреля в Непале. Шульц напомнил также о бедственном положении девяти узников, ожидающих смертной казни в Индонезии, поскольку её новое правительство отказалось с 2013 г. от моратория на смертную казнь, и призвал индонезийского президента восстановить этот мораторий.

*Новые технологии, автомобилестроение.* 28 апреля депутаты одобрили законопроект, предписывающий оснастить до 31 марта 2018 г. все новые легковые автомобили и легкие грузовики системами автоматического телефонного аварийного оповещения. Предполагается, что это снизит на 10% в год количество жертв, гибнущих в автокатастрофах (в прошлом году в ЕС в автокатастрофах погибли 25,7 тыс. человек). Система будет использовать единый по всему ЕС бесплатный номер для экстренных вызовов (112). В ходе дебатов по содержанию закона депутаты усилили в нем статью, защищающую личные данные владельцев автомобилей. Данные, передаваемые системой автоматического оповещения службам аварийного спасения будут содержать лишь информацию о типе автомобиля и потребляемого им горючего, времени и месте аварии и количестве пострадавших. Эти данные не могут быть переданы дальше без согласия потерпевших. После введения данных правил ЕК в течение трёх лет будет оценивать эффективность новой системы с точки зрения ее обязательности также для автобусов и тяжелых грузовых автомобилей. Принятые депутатами правила вступят в силу через 20 дней после их опубликования в бюллетене ЕС. Они обязательны для автомобилестроения. Отдельные правила, обязывающие страны ЕС до 2017 г. создать инфраструктуру, обеспечивающую функционирование новой технологии, были введены еще в июле 2014 г.

*Экология.* В тот же день Парламент утвердил законопроект, обязывающий страны ЕС принять меры к уменьшению потребления легких пластиковых пакетов (толщина до 50 микрон). В отличие от более толстых пакетов, они практически не могут быть использованы вторично и составляют существенную часть пластикового мусора в ЕС. В 2014 г. данный проект был согласован с Советом ЕС. Миллиарды пластиковых пакетов не утилизируются, оседая в окружающей среде, в реках и морях, во вред рыбам и птицам. «Страны-члены ЕС должны решать эту проблему на национальных уровнях, но они ничего не делают», – заявила докладчица Маргарета Аукен (Зелёные – ЕСА). Согласно законопроекту, странам ЕС предоставляется на выбор две возможности. Они либо принимают по своему усмотрению меры, ограничивающие годовое потребление легких пластиковых пакетов (не более 90 пакетов в год на душу населения до 2019 г. и не более 40 до 2025 г.), либо обязывают торговые сети до конца 2018 г. прекратить бесплатное <sup>распространение</sup> пластиковых пакетов. Кроме того, ЕК обязано принять меры для испытания «оксобиологических пластиковых пакетов» (пластик разлагается в компосте) и разработать для них до 2017 г. соответствующую маркировку.

*Эмиссии CO-2.* В этот же день приняты новые правила проверки и контроля за выхлопными газами кораблей и иных плавсредств в ЕС. Международное судоходство осталось единственным видом транспорта, который еще не был охвачен правилами ЕС по уменьшению выхлопных газов. Компании, владеющие кораблями, использующими порты ЕС, с января 2018 г. обязываются контролировать выхлопные газы своих плавсредств и представлять ежегодные сообщения, которые будут проверяться независимыми контролерами. Принятые правила не распространяются на рыболовные военные и вспомогательные суда (буксиры), деревянные суда и на суда, не имеющие моторов, а также на государственные суда, не служащие коммерческим целям. После утверждения Советом ЕС нормативы с 1 июля 2015 г. вступают в силу.

В тот же день парламент принял резолюцию, призывающую ЕК и государства-члены разработать новую «лесную стратегию» ЕС. Прежняя была принята в 1998 г. и действует до сих пор. Леса занимают около 40% площади ЕС, причем 60% лесов находятся в частном владении. По мнению депутатов, новая стратегия, учитывающая социальные и политические изменения последних 15 лет, должна быть нацелена на долгосрочное использование лесов, на лучший менеджмент лесного хозяйства и развитие лесной и деревоперерабатывающей промышленности в ЕС, на создание новых рабочих мест. Депутаты также призвали Комиссию ускорить проверку нормативов ЕС по закупкам дерева, чтобы до минимума сократить возможность попадания на рынок ЕС продукции из незаконных порубок.

*Здравоохранение.* В принятой 29 апреля резолюции депутаты призвали ЕК разработать новую «антиалкогольную» стратегию, охватывающую всю сферу борьбы с потреблением алкоголя, начиная от кампаний по защите детей до обязанности производителей указывать содержание калорий в их алкогольной продукции.

*Миграционная политика.* В тот же день ЕП принял резолюцию, призывающую ЕК разработать действенные меры для предотвращения гибели в Средиземном море всё новых нелегальных мигрантов, стремящихся достичь границ Европы. В качестве возможного варианта было предложено расширить действующую операцию «Тритон» до уровня «Поисковых и спасательных операций ЕС». В настоящее время «Тритон» координируется европейским пограничным агентством ФРОНТЕКС и действует лишь в пределах 30 морских миль у побережья Италии. Депутаты призвали страны ЕС увеличить платежи ФРОНТЕКСу и Европейскому агентству по решению вопросов предоставления беженцам убежища (EASO). Они потребовали от ЕК установить обязательные квоты по распределению иммигрантов, ищущих политическое убежище по всем странам ЕС. С целью уменьшения их числа депутаты призвали страны ЕС интенсивнее использовать на местах возможности для выделения въездных виз по гуманитарным соображениям. Резолюция призывает также улучшить кооперацию со странами-партнерами на Ближнем Востоке и в Африке с тем, чтобы на месте бороться с причинами, порождающими массовую миграцию.

*Бюджет.* 29 апреля депутаты утвердили «разрядку» бюджета институтов ЕС за 2013 г. Эта процедура («*Discharge procedure*») входит исключительно в компетенцию Парламента и является действенным инструментом контроля над расходами институтов ЕС, проверки соответствия их проектов с их бюджетами. По окончании данной процедуры счета за соответствующий год окончательно закрываются, и подводится баланс. Процедура не является автоматической. Например, в 1998 г. ЕП отказался «завершить» бюджет Еврокомиссии за 1996 г., и она ушла в отставку.

### ***Пленарная сессия 18-21 мая, Страсбург***

*Юстиция/Финансы.* 20 мая депутаты приняли новые, уже согласованные с Советом, нормативы, направленные против «отмывания денег», неуплаты налогов и тайного финансирования терроризма. Согласно данным нормативам («Четвертая директива против отмывания денег» – *The fourth anti-money laundering directive, AMLD*), государства-члены впервые за всю историю ЕС будут обязаны создать центральный регистр, в который будут внесены все конечные («бене-

фициарные») владельцы фирм, корпоративных предприятий, обществ доверия и иных правовых экономических субъектов. Создание такого регистра не было предусмотрено в первоначальном предложении ЕК. Европарламент добился его создания в ходе своих переговоров с Советом ЕС. Регистр будет доступен не только соответствующим контрольным и фискальным инстанциям, но и всем организациям и частным лицам (в том числе, журналистам или НПО), которые смогут доказать наличие т.н. «легитимного интереса» к данной информации. Под «легитимным интересом» подразумевается, в частности, борьба с тайным финансированием терроризма, уклонениями от уплаты налогов, «отмыванием денег». Ознакомиться можно будет как с личными данными владельцев предприятия (имя, дата рождения, национальность, адрес и страна проживания), так и с направлениями и объемом экономической активности. Пользование регистром для НПО и частных лиц предполагает регистрацию и уплату вноса. В законопроекте указывается также, что в случае, если экономическая активность предприятия сопровождается его деловыми отношениями с высокими государственными служащими или же лицами, действующими в сфере принятия решений (члены правительства, депутаты парламента, высшие судьи, члены семей вышеуказанных лиц), возможны особо тщательные проверки финансовых операций и происхождения средств. Текст содержит также обязательства для банков, адвокатов, агентов по продаже недвижимости, владельцев казино сообщать о подозрительных сделках, совершаемых их клиентами. Кроме того, был принят «норматив для трансферта денег», улучшающий прозрачность денежных переводов и позволяющий отслеживать их направления, объем, а также экономический статус получателей. Этот норматив вступит в силу через 20 дней после его публикации в «Официальном бюллетене ЕС». Для реализации остальных положений и интеграции их в национальные правовые системы государствам-членам предоставлено два года.

*Внешняя торговля.* 20 мая депутаты в первом чтении обсудили законопроект, согласно которому фирмы, импортирующие в ЕС цинк, тантал, вольфрам и золото для изготовления товаров широкого потребления, должны быть сертифицированы на европейском уровне. Наличие сертификата будет гарантировать, что данные фирмы не используют нарушения прав человека и не профитируют на конфликтах в странах-экспортерах. Названные металлы применяются в автомобиле- и авиастроении, электротехнике, станкостроении и т.д. По предварительным оценкам, закон затронет около 880 тыс. европейских предприятий. Текст вызвал споры, и к нему возник ряд дополнений. Например, ЕК предлагала «самосертификацию» предприятий, депутаты же потребовали независимого аудита. В итоге, депутаты 343 голосами против 331 при девяти воздержавшихся решили прервать первое чтение и продолжить переговоры с Советом, чтобы определить окончательный вариант законопроекта.

Наряду с принятием новых нормативов, состоялись также *дебаты*. Так, 20 мая парламент обсудил перспективы единой миграционной стратегии ЕС. В дебатах участвовал вице-президент ЕК Франс Тиммерманс и представитель Совета Занда Калниня-Лукашевица (Литва). Она приветствовала предложение Комиссии утроить бюджет европейского пограничного агентства ФРОНТЕКС. Она напомнила также, что в борьбе со структурами, организующими нелегальную миграцию, государства решили использовать и возможности вооруженных сил. Тиммерманс указал, что Комиссия предложила создать временный механизм, чтобы разгрузить страны, непосредственно принимающие нелегальных мигрантов. Обсуждая сообщения представителей Совета и Комиссии, депутаты в большинстве одобрили общеевропейский подход в вопросах борьбы с нелегальной миграцией. Глава фракции Альянс Либералов и демократов за Европу (АЛДЕ) бельгиец Гай Верхофстадт потребовал принятия общеевропейских мер по урегулированию кризисов в тех странах, откуда стремится в ЕС большинство нелегальных мигрантов. «Мы ничего не сделали ни в Сирии, ни в Ливии – теперь их беженцы стремятся к нам», – заявил он. Британский сопредседатель фракции Европа за свободу и демократию (ЕСД) Найджел Фарадж повторил предложение,

высказанное им ранее Комиссии: для успеха единой европейской политики по предоставлению политического убежища (в том числе распределения соискателей убежища по квотам по всем странам ЕС) нужна единая система безопасности, контроля и проверок. А её нет. Между тем, большинство исламских радикалов, представляющих реальную угрозу для европейского общества, проникают в ЕС именно как соискатели политического убежища. Независимый нидерландский депутат Вики Маййер заявила: «Вызывает озабоченность, что каждая страна получит свою пропорцию нелегалов и террористов. Своей политикой мы обогатим торговцев людьми – а этого быть не должно».

На сессии были приняты также несколько резолюций. Так, Парламент призвал государства ЕС не отступать от своих обещаний в финансировании общеевропейской помощи развивающимся странам (0,7% ВВП брутто до 2015 г., для новых членов ЕС – 0,33%). Следующая резолюция была посвящена вопросам здравоохранения. Депутаты призвали улучшить защиту здоровья граждан, инвестируя в разработку новых медикаментов. До 20 тыс. пациентов умирают в ЕС ежегодно вследствие всё шире распространяющегося «привыкания» к антибиотикам и образования резистентных инфекций. Депутаты призвали прекратить продажу антибиотиков в Интернете, потребовали продавать их исключительно по рецептам, а в ветеринарной медицине – запретить использовать их в профилактических целях. Еще одна, принятая 20 мая резолюция посвящена новому общеевропейскому нормативу, определяющему длительность и оплачиваемость отпусков по рождению ребенка (материнских отпусков). Прежний норматив был принят в 1992 г. Новый норматив предполагает не 14, как ранее, а 20 полностью оплачиваемых недель. Соответствующее предложение Комиссии около 4 лет блокируется Советом. Депутаты призвали ЕК не отзывать свое предложение, а государства-члены – возобновить свои переговоры и представить официальную точку зрения. Кроме того, они потребовали включить в переговоры и отпуск для отцов, минимум десять дней.

#### ***Пленарное заседание 27 мая, Брюссель***

*Здравоохранение/образование.* Депутаты приняли законопроект, обновляющий и расширяющий предшествующие общеевропейские программы по здоровому питанию в школах. Он сводит воедино две общеевропейских программы, нацеленные на здоровое питание школьников: действующую с 1977 г. программу «Молоко в школах» и действующую с 2009 г. «Фрукты в школах». Кроме того, законопроект предполагает более интенсивные меры по информированию школьников о пользе здорового питания. Изменения, вносимые депутатами в программы, касаются качества и происхождения продуктов. Так, лист продуктов, субвенционируемых ЕС в рамках этих программ, расширяется на молочные продукты локального или регионального происхождения (простокваша, кефир, йогурты), исключая продукты с красителями, орехами, шоколадом и иными, чуждыми молоку, добавками. От 10 до 20% средств, получаемых государствами в рамках данных программ, им следует инвестировать в образовательные мероприятия, с тем чтобы сформировать у школьников привычку к здоровому питанию. К таким мероприятиям могут, например, относиться экскурсии в крестьянские хозяйства или же спорадическое бесплатное распределение продуктов местного сельского хозяйства, таких как овощи, фрукты, мед, оливки, сухофрукты. Годовой общеевропейский бюджет на школьное молоко должен быть поднят с 20 млн до 100 млн, а на фрукты и овощи следует выделить 150 млн. Критериями распределения средств между государствами является количество младших школьников (от шести до 10 лет) на душу населения и уровень развития регионов внутри государства. После того как Совет сформулирует своё мнение по принятому депутатами тексту законопроекта, будут начаты переговоры.

#### ***Пленарная сессия 8-11 июня, Страсбург***

*Защита патентов.* В принятой 9 июня резолюции депутаты призвали ЕК разработать соответствующие механизмы, ориентирующиеся на новые масштабные угрозы авторским правам,



вызванные развитием Интернета. По мнению Парламента, нынешняя стратегия, препятствующая физическому воровству патентов и брендов, не охватывает в требуемой мере Интернет, где он-лайн продаются поддельные товары.

*Гендерное равноправие.* По мнению депутатов, в ЕС до сих пор имеют место факты дискриминации по гендерному признаку. В принятой в тот же день резолюции они выступили в защиту прав женщин-инвалидов, женщин-мигранток, женщин, принадлежащих к этническим меньшинствам, цыганок, пожилых женщин, матерей-одиночек, а также всех ЛГБТ. Депутаты призвали Комиссию разработать новые нормативы, обеспечивающие защиту женщин от насилия, с учетом его новых форм в эпоху интернета. Отмечая растущую феминизацию нищеты и связанный с этим рост проституции, они потребовали от государств-членов интенсифицировать программы, поддерживающие женщин, желающих покинуть эту профессию. Востребованность женщин на рынке труда должна быть повышена с помощью системы отпусков по уходу за ребенком (для матерей и для отцов), доступных мест в детских садах, гибких форм занятости. Необходимо содействовать повышению доли женщин на руководящих постах. В ряде странах существует соответствующая квота, которая себя оправдала. Не следует ли ввести ее на общеевропейском уровне, спрашивают депутаты. Особое внимание в резолюции уделено борьбе с дискриминацией геев, лесбиянок, бисексуалов и трансвеститов. По мнению депутатов, в деле гендерного равноправия и борьбы с сексуальной дискриминацией ЕС должен показать пример всему миру, и его позиция в этих вопросах должна найти отражение в его внешней политике.

*Внешняя политика / партнерство с Россией.* 9 июня была принята резолюция об отношениях с Россией, которая, как утверждается в документе, уже не является стратегическим партнером ЕС. В поддержку резолюции проголосовали 494 депутата, против – 135, воздержались – 69. ЕП призвал государства-члены и Еврокомиссию критически пересмотреть отношения с Россией и создать в ЕС систему быстрого реагирования, противостоящую «агрессивной и провокационной политике России». В резолюции подчеркивается необходимость единой позиции всех стран Евросоюза «перед лицом незаконной аннексии Крыма Россией и её непосредственного участия в войне в Украине». Для обеспечения этого единства нужно как можно скорее создать Европейский энергетический союз. Депутаты призвали членов ЕС не заключать двусторонних соглашений с Россией и избегать двусторонних контактов, которые повредят единой европейской позиции.

Парламент призвал ЕК выделить средства для «борьбы с русской пропагандой и дезинформацией» внутри ЕС и для поддержки гражданского общества в России. В отличие от предыдущих резолюций, речь идет уже не о поддержке демократических сил, а лишь отдельных правозащитников и демократических политиков. В то же время Европарламент потребовал от Комиссии и государств-членов систематически расследовать, какая финансовая, политическая или техническая поддержка и каких именно партий или организаций, осуществляется Россией и на этом основании сделать вывод о том, в какой мере она вмешивается в политическую жизнь и в процесс формирования общественного мнения в Евросоюзе. После этого Комиссии следует разработать проект норматива, который обеспечил бы полную прозрачность финансирования политических партий внешними силами во всех странах ЕС.

В резолюции декларируется, что в долгосрочной перспективе конструктивные отношения между ЕС и Россией возможны и желанны для обеих сторон. Однако условием для этого является соблюдение Россией суверенитета и территориальной целостности Украины, включая Крым.

В дополнение к данной резолюции была принята еще одна, посвященная стратегическому военному положению на Черном море. Россия, говорится в ней, дала толчок долгосрочной милитаризации черноморского региона. Депутаты требуют от государств-членов ЕС не отсту-

пать от «мер устрашения, которые являются частью той стратегической безопасности, в которой нуждаются восточные члены НАТО и ЕС».

*Венгрия.* 10 июня была принята особая резолюция по Венгрии, явившаяся результатом дебатов, проходивших на майской сессии. Депутаты заявили, что введение смертной казни в Венгрии вступит в противоречие как с договорами ЕС, так и с Хартией основных прав. Нарушение договоров повлечет за собой расследование по ст. 7 Договора о ЕС, которое может повлечь за собой лишение государства-нарушителя права голоса в Совете. Депутаты осудили референдум об иммиграции, который инициировало венгерское правительство 15 мая, поскольку опрос был построен так, что иммиграция связывалась с угрозами национальной безопасности. Депутаты призвали Комиссию к срочной оценке положения в Венгрии в контексте соблюдения в ней прав человека, норм демократии и правового государства, поручив ей не позднее сентября 2015 г. представить свой доклад Европейскому парламенту и Совету. Они также призвали ЕК к срочной разработке общеевропейского механизма, который позволил бы ежегодно контролировать соблюдение норм правового государства и прав человека на всей территории ЕС. Резолюция была принята 362 голосами против 247 при 88 воздержавшихся.

*Внешняя политика / Турция.* В этот же день была принята резолюция по Турции в связи с прошедшими в стране парламентскими выборами. Депутаты призвали Турцию использовать переговоры о вступлении в ЕС для улучшения ситуации в сфере соблюдения демократии, прав человека и правового государства. Еврокомиссию они призвали проанализировать ход переговоров и оценить, в какой мере сотрудничество между ЕС и Турцией может быть интенсифицировано и улучшено.

*Спорт.* Согласно Лиссабонскому договору 2009 г., ЕС наделён компетенцией в этой сфере, позволяющей ему поддерживать, координировать или дополнять решения государств-членов. 10 июня депутаты провели дебаты, посвященные коррупционному скандалу во Всемирной федерации футбола (FIFA). Днём позже на их основе была принята резолюция, призывающая к радикальной и фундаментальной реформе структур и механизмов FIFA. В частности, было подчеркнуто, что если выяснится, что решения о проведении чемпионатов мира по футболу в России и Катаре были приняты с помощью коррупции, следует признать их недействительными. 10 июня прошли также дебаты по поводу предстоящих Европейских игр в Баку. Депутаты обсуждали вопрос о том, как можно связать эти игры с актуализацией проблем прав человека и демократии в Азербайджане, где многие правозащитники находятся в тюрьмах.

#### ***Пленарное заседание 24 июня, Брюссель***

При открытии пленума депутатам была представлена новая фракция ЕП: «Европа наций и свободы», состоящая из 36 депутатов под председательством Марин Ле Пен.

*Экономика.* Главное событие сессии было утверждение депутатами «Плана Юнкера». Он был представлен председателем Еврокомиссии Жаном-Клодом Юнкером осенью 2014 г. На ноябрьской сессии ЕП он ознакомил депутатов с создаваемым по его инициативе Стратегическим инвестиционным фондом (EFSI), в котором с июня 2015 г. и в течение следующих трех лет на базисе исходного капитала 21 млрд евро из бюджета ЕС и Европейского инвестиционного банка предполагалось мобилизовать минимум 315 млрд евро с целью их инвестирования в экономику ЕС. Принятию плана предшествовали переговоры депутатов с Советом ЕС. Они сумели добиться ряда изменений в структуре финансирования гарантийного фонда, а также в механизмах его функционирования и контроля, необходимых для повышения прозрачности его работы. По словам докладчика, немецкого депутата У. Буллмана (С&Д), «Европейский парламент открыл путь инвестициям, в которых срочно нуждается Европа... Мы положили конец тайной политике, четко определив компетенции и ответственность и добившись нашего участия в назначении управляющего директора». План был принят 464 голосами, против – 131, при 19 воздержавшихся.

В преддверии саммита ЕС 25-26 июня депутаты обсудили с представителями Совета и ЕК вопросы миграции, обеспечения безопасности и ситуации в Греции. Большинство депутатов высказались за срочное решение греческого вопроса. Британец Саид Камаль (Европейские консерваторы и реформисты) заявил, что ЕС до сих пор не предложил Греции никакого действенного решения. Бельгиец Гай Верхофстадт (АЛДЕ) заявил, что выход из кризиса возможен лишь после реформы системы социального обеспечения в Греции. Марин Ле Пен («Европа наций и свободы») обвинила ЕС в том, что он «загоняет Грецию в долговое рабство».

Депутаты также обсудили с членом ЕК Пьером Московичи план действий по гармонизации режимов корпоративного налогообложения. После прошлогодних разоблачений на портале LuxLeaks в Европарламенте был создан комитет для изучения того, как транснациональные корпорации избегают налогов в ЕС и как можно этому воспрепятствовать. В плане предлагается создать «Общую консолидированную базу по налогу на прибыль компаний» (common consolidated corporate tax base, или СССТВ), в которой будет происходить автоматический обмен информацией между государствами-членами ЕС и Комиссией. Ожидается, что общий подход к определению налоговой базы для компаний устранил налоговую конкуренцию в ЕС и закроет мультинациональным корпорациям лазейки, используемые для уклонения от уплаты налогов или уменьшения их величины. На первом этапе реализации этого плана общие правила не позволили бы компаниям консолидировать прибыль по всей Европе и подавать единую декларацию по налогу на прибыль. Большинство депутатов поддержали план, однако против него возражает Великобритания, стремящаяся использовать налоговую конкуренцию.

#### ***Пленарная сессия 6-9 июля, Страсбург***

Несмотря на усиливающийся поток беженцев, стремящихся в ЕС через Средиземное море, главной темой сессии было положение в Греции. Эта тема доминировала 7 июля при обсуждении итогов президентства Латвии в Совете. Глава её правительства напомнила, что Латвия сначала обозначила три приоритета – конкурентоспособная Европа, цифровая Европа и неравнодушная Европа, но террористические атаки, гуманитарная катастрофа и, наконец, кризис в Греции, вынудили изменить эти приоритеты. Председатель ЕК Ж.-К. Юнкер в ходе дебатов выступил решительно против временного выхода Греции из еврозоны, предложенного немецким политиком Вольфгангом Шойбле. Большинство депутатов призвали Грецию к глубоким реформам и политике экономии.

После Латвии президентство в Совете перенял Люксембург. 8 июля его премьер-министр Ксавье Беттель назвал приоритеты своей страны – преодоление греческого кризиса, борьба с молодежной безработицей в ЕС и решение миграционной проблемы.

**Бюджет.** 7 июля Парламент, следуя предложению ЕК, выделил дополнительные средства в размере 69,6 млн евро трём агентствам и двум фондам, занимающимся вопросами миграционной политики. Депутаты согласились с тем, что эти средства необходимы для ослабления давления мигрантов на средиземноморские страны, не говоря уж о том, что возможна миграция из Украины. Благодаря этому решению пограничное агентство ФРОНТЕКС получит 26,8 млн евро, что утроит уже имеющийся бюджет операций «Тритон» и «Посейдон». Европейское бюро поддержки в вопросах политического убежища и европейская полицейская служба Европол смогут увеличить персонал. Два же главных источника для финансирования мероприятий в сфере миграции – Фонд убежища, миграции и интеграции (AMIF) и фонд внутренней безопасности (ISF) получают дополнительные платежные обязательства, один – 57 млн евро, другой – 5 млн. Предложение было принято подавляющим большинством.

**Транспорт.** В этот же день депутаты, в резолюции без обязывающего статуса потребовали от стран-членов скоординировать свои расписания общественного транспорта. Их транспортным службам предложено создать мульти-модальные системы для взаимной координации дви-

жения транспортных средств, а гражданам это позволяет планировать поездки в пределах ЕС с одним билетом на различных средствах общественного транспорта. Если до 2020 г. данная задача решена не будет, депутаты ожидают от ЕК разработки соответствующих предписаний и временных рамок, в пределах которых эти предписания должны выполняться.

*Юстиция и внутренняя политика.* 8 июля депутаты обсуждали проект закона, обязывающего концерны и предприятия, присутствующие на бирже, с целью усиления прозрачности и в интересах акционеров, сделать открытой информацию о своих выигрышах, уплаченных налогах и полученной от государств помощи. ТНК должны будут обнародовать свои налоговые декларации для всех стран, в которых они работали. Был принят ряд предложений, усиливающих права акционеров. Так, им должна быть предоставлена возможность хотя бы раз в три года принимать решения о величине зарплат руководства концернов. Будет ли мнение акционеров обязательным для концерна или рекомендацией, останется в компетенции стран-членов. Подготовка законопроекта не завершена, предстоят переговоры с Советом, чтобы найти взаимоприемлемый компромисс.

*Греция.* В этот же день состоялись дебаты о ситуации в Греции, с участием главы греческого правительства Алексиса Ципраса. В начале дебатов председатель Евросовета Д. Туск, подчеркнул срочность греческого вопроса: «Я не говорю о том, правилен ли был референдум или нет. Что случилось, то случилось, нужно работать дальше». Председатель ЕК Ж.-К. Юнкер заявил: «Мы не можем ответить на эту ситуацию свертыванием валютного и экономического союза». А. Ципрас ответил, что кризис в Греции – результат неспособности стран еврозоны к разработке решений для долгосрочного преодоления кризиса. Греческий народ не получал помощи ЕС, она предоставлялась банкам. Поэтому программы экономии не находят поддержки у греков.

Эту позицию отвергли европейские консерваторы. Лидер ЕНП Манфред Вебер, упрекая Ципраса за отсутствие конкретных предложений, заявил: «Вы любите провокации – мы любим компромиссы». Он заметил, что в пяти европейских странах стандарт жизни ниже, чем у греков. Конкретных предложений от Греции ожидают и либералы (АЛДЕ). Председатель фракции Европейских консерваторов и реформистов (ЕКР) Р.А. Легутко (Польша) выразил недоумение по поводу сложившейся ситуации: «Кого или что мы должны спасти – валютный союз или греческое общество?» Представитель фракции «Европа за свободу и прямую демократию» Н. Фаррадж подверг критике введение евро: «Речь идет не только о Греции. Все средиземноморские страны ЕС получили неправильную для них валюту». Со стороны фракции «Европа наций и свобод» (Марин Ле Пен), в адрес Ципраса последовало замечание, что «евро и экономия неотделимы друг от друга. Ваш народ не может убежать от экономии, не убежав из еврозоны». Свободный греческий депутат Элефтериос Синадинас напомнил о жертвах греческого народа во время Второй мировой войны, а также о немецких военных долгах, которые остались неуплаченными: «Почему вы не учитываете их в нынешнем долговом вопросе?» – спросил он.

В заключительном слове Ципрас заметил, что на самом деле Греция предложила свои конкретные варианты реформ, включая сферу налогов, где греки имеют право облагать налогом богатые предприятия, а не пенсии. Д. Туск еще раз подчеркнул необходимость единства в целях срочного решения греческой проблемы.

*Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство.* 8 июля Парламент принял рекомендации для ЕК касательно содержания соглашений ТТИП, десятый раунд переговоров о которых планировалось провести в Брюсселе 13–17 июля. «Соглашения касаются всего населения ЕС, и мы не можем оставить переговаривающиеся стороны наедине решать о том, каким им быть, – заявил социал-демократ Бернд Ланге (Германия) – Мы приняли рекомендации о том, какими должны быть эти соглашения, а Комиссии предстоит реализовать их в ходе перего-

воров». Открывая европейским предприятиям доступ к рынку в США, говорится в документе, эти соглашения не должны снижать европейские стандарты. Соглашение должно снять американские ограничения на иностранное участие в транспортных и авиационных фирмах, облегчить европейским фирмам доступ к рынку телекоммуникаций, но в то же время обеспечить высокий уровень защиты личных данных граждан ЕС. Система правовых взаимоотношений частного инвестора и государства, в том числе и арбитража, должна соответствовать нормам демократического права и контроля, «с тем, чтобы спорные проблемы решались открыто для общественности и чтобы общественное благо не страдало от частных интересов». Парламент требует также взаимного признания равноценных стандартов. Вместе с тем, в рекомендациях отмечается, что существуют вопросы, в которых единства добиться невозможно, например, в вопросах употребления гормонов в производстве мяса, использования генетически модифицированных продуктов, разрешения ряда химикалий, влияющих на гормональную систему, и клонирования сельскохозяйственных животных. По завершении переговоров между ЕС и США Европарламент и Совет должны будут дать свое согласие, прежде чем соглашения вступят в силу.

*Экология.* 8 июля Парламент принял закон о реформе системы рыночных резервов эмиссий окиси углерода. Реформа начнется в 2019 г., раньше предложенного Комиссией срока (2021). Она предусматривает автоматическое сокращение излишних кредитов CO<sub>2</sub> с целью сохранения цен на право эмиссии. По мере достижения определенной границы, часть кредитов будет удаляться с рынка и переводиться в т.н. «Резерв для стабилизации рынка». В настоящее время в обороте находятся излишки на сумму 2 млрд евро. До 2019 г. предполагается взять с рынка до 900 млн сертификатов и перевести их в резерв. В сентябре закон должен быть утвержден Советом.

9 июля депутаты приняли резолюцию, в которой они призывают Комиссию разработать до конца 2015 г. нормативы, предписывающие экономный и результативный расход природных ресурсов и нацеленные на формирование «новой предпринимательской экосистемы», уменьшающей отходы и увеличивающей долю вторсырья. Такая система предполагает создание до 180 тыс. новых рабочих мест. Индикаторы результативности использования ресурсов и измерения их расходов, как в импорте, так и в экспорте, должны стать обязательными с 2018 г. Кроме того, депутаты призвал ЕК подтолкнуть государства-члены к таким мерам, которые мотивируют розничную торговлю к передаче не проданных продуктов благотворительным структурам.

#### ***Пленарная сессия 7–10 сентября 2015, Страсбург***

В центре этой сессии вновь находилась проблема беженцев. Большинство инициатив и предложений концентрировались на мерах, необходимых для преодоления миграционного кризиса, усугубившегося в последние два месяца в связи беспрецедентным наплывом беженцев из стран Ближнего Востока, Афганистана, стран Африки, а также из Албании и Косово, через южную границу Евросоюза.

Уже при открытии пленума председатель Европарламента Мартин Шульц подчеркнул необходимость разработки действенной, долгосрочной общеевропейской политики по отношению к беженцам и соискателям политического убежища. ЕС хочет быть не «союзом против всех», а «союзом солидарности», – подчеркнул он.

*Экология.* 8 сентября депутаты подавляющим большинством голосов приняли решение еще более ужесточить запрет на торговлю продукцией из тюленей (одежду, сумки, мясо), введенный в 2009 г. Этот запрет имел два исключения – для продукции, произведенной натуральными охотничьими народами (иннуитами и т.д.), и продукции, появившейся вследствие отстрела с целью защиты рыбных ресурсов, а не обогащения. Уточняя запрет, депутаты постановили, что иннуиты могут предлагать свою продукцию в ЕС лишь в тех случаях, когда она яв-

ляется результатом традиционной охоты и необходима для поддержания существования. Продукция из отстрелов будет запрещена. После утверждения Советом решение вступит в силу. В 2019 г. Комиссия подготовит сообщение о реализации запрета и его воздействии на жизнь иннуитов.

*Сельское хозяйство.* 9 сентября депутаты обсудили предложения Комиссии о запрете клонирования сельскохозяйственных животных и предложили свой, ужесточенный вариант. Запрет будет распространяться на всех полезных животных, а не только на коров, свиней, овец, коз и лошадей. Запрещены будут также использование потомков клонированных животных и продукция из них. Это решение опирается на данные социологических опросов внутри ЕС, подтверждающие, что граждане ЕС в массе своей отвергают клонирование сельскохозяйственных животных – как из этических соображений, так и заботы о собственном здоровье. В ходе переговоров с Советом предполагается выработать окончательный текст законопроекта, судьбу которого будут решать ЕП и Совет.

*Речь председателя Комиссии Ж.-К. Юнкера о положении в ЕС (9.10.2015)* была посвящена в основном миграционному кризису. Его преодоление, как подчеркнул он в начале своей речи, является сейчас главным приоритетом. Её лейтмотивом была фраза: «Мы боремся против исламского государства. Но почему мы не готовы принять людей, бегущих от него?» Второй темой, затронутой Ж.-К. Юнкером, был кризис в Греции. Он еще раз подчеркнул, что выход Греции из еврозоны теоретически возможен, но не рассматривается в качестве практической опции.

*Беженцы, миграция.*

*1. Решение о переселении и дебаты.* В среду 9 сентября депутаты обсуждали предложения ЕК по регулированию процессов миграции, включая переселение 120 тыс. соискателей статуса беженца дополнительно к тем 40 тыс., предложенное в мае и принятое министрами внутренних дел стран-членов в конце июля. Также обсуждались предложения Комиссии о создании более эффективного механизма распределения соискателей статуса беженцев по странам ЕС, о списке «безопасных третьих стран», в которые будут возвращены те, чья заявка на статус беженца будет отклонена, а также о путях легального въезда в ЕС. По окончании дебатов Парламент 498 голосами против 158 при 37 воздержавшихся утвердил переселение в течение двух лет 40 тыс. соискателей убежища, зарегистрированных в Италии и Греции как экстраординарную меру. Так же предполагается переселить и остальные 120 тыс. (Предложенные Еврокомиссией критерии расчета страновых квот и размеры финансовой помощи странам, принимающим беженцев, остались такими, как они были изложены выше). После формального утверждения Советом решение вступит в силу. Новые же нормативы иммиграции в ЕС, которые еще предстоит разработать, депутаты будут утверждать в обычном порядке, совместно с Советом.

В ходе дебатов фракция Зеленых (Зеленые/Свободный европейский альянс) предложила разработать общую европейскую политику в отношении соискателей статуса беженцев и общие нормы предоставления убежища, а также за скорейшее создание стабильного, функционирующего механизма распределения соискателей убежища с целью укрепления дееспособности ЕС. Как сказал её спикер, «мы должны быть в состоянии быстро принимать решения в экстраординарных случаях, вместо того чтобы, как сейчас, позволять некоторым государствам тормозить нас». Аналогичные мысли были выражены большинством депутатов. Более того, несмотря на то, что соискатели убежища не имеют права выбирать страну, в которой они будут дожидаться решения по своей заявке, были высказано предложение, согласно которому при их распределении следует, по возможности, учитывать и их собственные предпочтения. По мнению депутатов, это повысит уровень интеграции соискателей убежища. На следующий день была принята соответствующая резолюция

2. *Резолюция.* Парламент требует внести изменения в Дублинские нормативы и ввести «гуманитарную визу». В принятой 10 сентября резолюции ЕП приветствовал новые предложения ЕК по преодолению иммиграционного кризиса. Депутаты объявили о своей готовности разработать проекты новых законов, призванных повысить эффективность миграционной политики, в том числе и по отношению к беженцам в ЕС. Были также одобрены предложения Комиссии, предусматривающие изменения в Дублинских нормативах и создание постоянного механизма, определяющего, какое государство будет отвечать за обработку заявок на убежище. Парламент рекомендовал государствам-членам принимать соискателей убежища из третьих стран на легальных путях, как, например, «через гуманитарные коридоры и с визами из гуманитарных оснований».

Депутаты высказались за действенное применение общеевропейской системы предоставления убежища, чтобы «общие, последовательные и гуманные стандарты» применялись во всех странах ЕС. Парламент подтвердил свое согласие «открыть границы внутри шенгенского пространства» при условии действенной охраны внешних границ Союза.

Особо была подчеркнута необходимость борьбы с контрабандистами, перевозящими беженцев. Парламент призвал ЕК и уполномоченную ЕС по внешней политике Ф. Могерини созвать международную конференцию, посвященную нынешнему миграционному кризису, в которой примут участие ЕС и его государства-члены ЕС, организации ООН, США, крупные международные неправительственные организации, а также арабские государства. Задачей конференции будет разработка единой глобальной стратегии в вопросах гуманитарной помощи.

#### ***Пленум 16–17 сентября, Брюссель***

*Беженцы.* 17 сентября депутаты приняли экстраординарный план расселения 120 тыс. соискателей статуса беженцев из Италии, Греции и Венгрии по странам ЕС. До этого, 14 сентября, Совет подтвердил предыдущий план расселения 40 тыс. соискателей, принятый депутатами 9 сентября<sup>2</sup>. В ходе пленарных дебатов люксембургский министр по делам иммиграции и политического убежища Жан Ассельборн в качестве представителя люксембургского председательства в Совете сообщил, что Венгрия не считает себя *frontline country*, т.е. страной на кризисной границе ЕС, и поэтому не хочет участвовать в механизмах расселения<sup>3</sup>. В этой связи были внесены соответствующие изменения в предложения ЕК. Наибольшую часть из расселяемых соискателей убежища предстояло принять Германии, Франции и Испании. Принимающее государство получает 6 тыс. евро за соискателя; государство, из которого расселяются соискатели, получает 500 евро для погашения расходов. Государство, по уважительной причине отказывающееся принять участие в механизме расселения, должно уплатить в бюджет ЕС вклад в размере 0,002% ВВП.

*Сельское хозяйство.* В этот же день состоялись дебаты по вопросам сельскохозяйственного кризиса в ЕС. Депутаты приветствовали пакет помощи европейским фермерам в размере 500 млн евро, однако сочли его недостаточным.

*Институты.* 16 сентября ЕП принял резолюцию с необязательным статусом, содержащую рекомендации для работы ЕК в 2016 г. Комиссии предлагается использовать свое право инициативы и играть руководящую роль в ЕС, особенно в вопросах экологии, перехода к новым технологиям и в определении роли ЕС в мировой экономике. В конце октября ЕК должна будет представить парламенту для обсуждения проект своей рабочей программы.

<sup>2</sup> 22 сентября Совет большинством подтвердил план. Чехия, Словакия, Румыния и Венгрия были против. Предложенный Комиссией ключ распределения был исключен из текста по настоянию Польши.

<sup>3</sup> Венгрия принципиально отвергает любые квоты в распределении беженцев и поэтому не смогла принять участие в этом, в данном случае, выгодном для нее плане расселения. Поэтому её квота была передана другим затронутым странам.

### Литература:

1. *Bulletin Quotidien Europe (BQE)*. 2015. April-Septembre <http://www.agenceurope.com/>
2. *European Parliament, Plenary*, <http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/home.html>

## УГЛУБЛЕНИЕ ИНТЕГРАЦИИ. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОРЛИТИКИ ЕС

---

**Наталья КОНДРАТЬЕВА**

### ЕДИНЫЙ ВНУТРЕННИЙ РЫНОК

Летом Европейская комиссия сообщила об изменениях в сфере свободы передвижения трудящихся. Они обусловлены вступлением в силу директивы 2013/55/ЕС о профессиональной карте<sup>4</sup>. Срок транспозиции в право государств ЕС этой важной директивы, призванной облегчить процедуру признания профессиональной квалификации, истекает 18 января 2016 г.<sup>5</sup>

В комментариях<sup>6</sup> ЕК сказано, что принцип взаимного признания профессиональных дипломов был закреплен в *acquis communautaire* еще в начале 1990-х гг. Однако потребовалось множество дополнительных норм для того, чтобы упорядочить административные процедуры на рынках труда и услуг и содействовать профессиональной мобильности граждан ЕС (под которой понимается получение работы в другом государстве-члене нежели то, в котором получена профессиональная квалификация). В 2005 г. условия признания профессиональных квалификаций в государствах ЕС, ЕЭП и Швейцарии были объединены в директиве 2005/36/ЕС Европейского парламента и Совета. Еврокомиссия напомнила, что, согласно действующим требованиям, гражданин, желающий работать в другой стране ЕС на временной основе (до 18 месяцев), не обязан проходить процедуру признания своей квалификации до поступления на работу (он может это сделать после вступления в должность); исключения сохранены только для профессионалов в сфере здравоохранения и общественной безопасности. Если же гражданин желает устраиваться на постоянную работу в другой стране ЕС, то ему необходимо заранее обратиться в принимающее государство за признанием квалификационных документов. Для профессий, минимальные стандарты обучения по которым уже согласованы на европейском уровне, а именно: профессии врача, медсестры общего профиля, стоматолога, практикующего хирурга, ветеринара, акушера, фармацевта и архитектора, а также для специалистов в сферах ремесел, торговли и промышленности при условии наличия профессионального опыта, принимающие государства не имеют права требовать от соискателя дополнительных проверок его профпригодности; процедура носит автоматический характер и длится до 3 месяцев. Для всех остальных профессий за властями принимающих государств остается право на дополнительную проверку профессиональных знаний соискателя.

В своем комментарии ЕК также отметила, что директива весьма сложна в деталях, её практическая сторона далеко не всем понятна, вплоть до того, куда и как обращаться за признанием; более того, европейский закон не охватывает все профессии. Так, например, наряду с рассматриваемой директивой существуют директива 2006/43, касающаяся профессии аудитора,

---

<sup>4</sup> Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ( ‘the IMI Regulation’ ) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0055>

<sup>5</sup> Commission Implementing Regulation (EU) 2015/983 of 24 June 2015 on the procedure for issuance of the European Professional Card and the application of the alert mechanism pursuant to Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL\\_2015\\_159\\_R\\_0003](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_159_R_0003)

<sup>6</sup> European Professional Card [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/policy/european-professional-card/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/policy/european-professional-card/index_en.htm)



и директива 2005/36, касающаяся профессии юриста. Существуют к тому же весьма жесткие требования к знанию языка принимающего государства. Не удивителен, отсюда, результат, который ЕК не стала вуалировать – консервация барьеров на пути свободы передвижения трудящихся и низкая профессиональная мобильность.

Чтобы ускорить межгосударственный обмен информацией, необходимый для подтверждения профессиональной квалификации, ЕК предложила существенное дополнение в созданную ею же систему. Так, в 2013 г. директивой 2013/55/ЕС учреждена европейская профессиональная карта. Это виртуальный сертификат с информацией о специалисте, который заносится компетентным государственным органом в систему обмена данными между властями государств-членов (Internal Market Information System – IMI). На первых порах профессиональная карта будет действовать всего для нескольких специальностей: медсестра общего ухода, физиотерапевт, фармацевт, проводник в горах и риэлтор. В дальнейшем список специальностей будет увеличен. Миссия продвижения в жизнь директивы о профессиональной карте отводится профсоюзам; они могут обратиться к государству с запросом о внесении новых профессий в общую базу данных. Что же касается физических лиц, то создание карты займет примерно 15 минут. Для этого необходимо зайти на специальный веб-сайт, создать свой аккаунт, загрузить отсканированные копии дипломов и информацию об опыте работы, сообщить о своих планах (временная либо постоянная занятость, учреждение фирмы либо предоставление услуг), а далее попросить, чтобы присвоенная квалификация была признана конкретной принимающей страной. После подачи заявки компетентным властям государству, которому адресован запрос, отведена неделя на то, чтобы зарегистрировать запрос или попросить дополнительные сведения. Затем наступает срок ожидания от трёх недель до двух месяцев (для профессий, охваченных автоматической процедурой признания) или до трёх месяцев (для профессий в сфере здравоохранения и безопасности). Как и ранее, в отдельных случаях власти принимающего государства могут попросить соискателя представить дополнительные доказательства его квалификации – пройти тест на профпригодность или стажировку. Если же они отвергают заявку, то должны дать исчерпывающие объяснения<sup>7</sup>.

Таким образом, плюс состоит в том, что всё можно сделать, не выходя из дома. Как представляется, сегодня профессиональная карта способна увеличить мобильность на пару процентов, но с постепенным включением в систему всех профессий её эффект может возрасти. Хотя не стоит забывать, что карта снимает лишь технические препятствия на пути профессиональной мобильности граждан ЕС. Упростить или обойти, например, языковые препятствия вряд ли возможно в обозримом будущем.

30 сентября ЕК обнародовала План действий по созданию «подлинно» единого рынка капитала, охватывающего 28 государств ЕС. Своей целью она назвала повышение инвестиций в рост и занятость, реализацию долгосрочных проектов в Европе, диверсификацию источников инвестиций, снятие трансграничных барьеров для инвестиционной деятельности. Напомним в связи с этим, что создание «Союза рынков капитала» Еврокомиссия позиционирует как первый столп инвестиционного плана (запущенного в ноябре 2014 председателем ЕК Ж.-К. Юнкером)<sup>8</sup>. План действий включает следующие задачи:

- разработка нормативной базы для секьюритизации рынка активов по примеру США;
- подготовка новой директивы по инвестициям в малый и средний бизнес,

<sup>7</sup> European Professional Card. Electronic procedure for the recognition of professional qualifications. European Commission Publication Office. 2015. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publications/docs/european-professional-card\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/european-professional-card_en.pdf)

<sup>8</sup> Подробнее о Союзе рынков капитала см. Capital Markets Union. Unlocking funding for Europe's growth [http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/index_en.htm)

создание платформы для выхода европейского бизнеса на рынки акций, также по образцу США (в планах – снизить долю банковских кредитов и повысить роль рискованных капиталов в инвестировании экономики); в частности, объявлено о начале консультаций по созданию Европейского фонда венчурного капитала (EuVECA), которые продлятся до 6 января 2016 г.;

- объединение рынков облигаций для инвестирования в недвижимость и госсектор;

- объявлено о начале консультаций, которые продлятся до 6 января 2016 г., завершение к январю 2016 г. транспозиции в национальное право новой страховой директивы Солвенци II (по задумке ЕК, страховые компании, выполнившие правила директивы, создадут надежную опору для страхования инвестиций в инфраструктурные проекты)<sup>9</sup>.

План подготовлен на основе 700 откликов, полученных в ходе предварительных консультаций с заинтересованными акторами.

В сентябре стало известно также о первых финансовых соглашениях с Европейским фондом стратегических инвестиций (этот финансовый инструмент называют вторым столпом Инвестиционного плана Ж.-К. Юнкера). Напомним, Фонд представляет собой зонтичную структуру, в задачу которого входит поиск возможностей для дополнительных инвестиций в проекты, финансируемые при участии либо целевых бюджетных программ ЕС, либо Европейского инвестиционного банка и Европейского инвестиционного фонда (ЕИФ). Еврокомиссия возлагает большие надежды на деятельность Фонда. Конкретно, она задалась фантастической целью катализировать с помощью ограниченных бюджетных средств 15-тикратное увеличение объемов инвестиций в проекты общеевропейского значения. Во исполнение задуманного, 17 сентября было подписано соглашение между ЕИФ, Программой Косме (финансируется из бюджета ЕС) и немецкой Банковской группой KfW о поддержке 15 тыс. стартапов в Германии. Согласно условиям соглашения, ЕИФ обеспечит гарантии выполнения проектов, Косме даст на реализацию проектов один млрд евро в течение ближайших 2,5 лет, а немецкие банки обеспечат приумножение инвестиций. От себя добавим, что ресурс программы Косме (целью которой является создание благоприятных условий для малого и среднего бизнеса, обеспечение доступа к рынкам и финансам, поощрение предпринимательской культуры и трансграничной производственной активности) составляет до 2020 г. всего-то 2 млрд евро. Так что соглашение покрывает его большую часть. Ранее, 19 августа, Косме, ЕИФ и Моравский гарантийный банк развития (CMZRB) заключили подобное соглашение о поддержке малого и среднего бизнеса Чехии; вклад Косме составит 160 млн евро. 2 октября Косме, болгарский СИБанк и ЕИФ заключили соглашение о поддержке 1 тыс. малых и средних предприятий в Болгарии. Косме выделит на эту цель 100 млн евро. 11 сентября аналогичное соглашение было подписано между Косме, ЕИФ и Финансовой ассоциацией Валлонии (SOWALFIN) об инвестициях в бельгийский малый и средний бизнес (планируется помочь 600 компаниям). Ресурс Косме на этот проект составит 115 млн евро<sup>10</sup>.

Летом Еврокомиссия обновила данные Индикаторного табло единого рынка. Она высветила результаты по таким параметрам, как транспозиция директив единого рынка в национальное право и несоблюдение права единого рынка. Из 1115 директив, регулирующих единый рынок, транспозиция не была завершена лишь по 0,7%, что ниже целевого показателя в 1%. В пяти странах – Италии, Польше, Словении, Румынии, Люксембурге – дефицит транспозиции все же превысил 1%. Наибольший интерес представляет информация о директивах, срок транспозиции которых государства игнорируют хронически. По представленным данным, таких директив

<sup>9</sup> Action Plan on Building a Capital Markets Union. Brussels, 30.9.2015 COM(2015) 468 final  
[http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf)

<sup>10</sup> COSME agreement will provide 1bn euro in loans to German start-ups [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8445&lang=en](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8445&lang=en)

пять: Австрия не имплементировала директиву 2009/31/ЕС о геологическом хранении двуокиси углерода (срок транспозиции истек 25.06.2011); Великобритания не исполняет директиву 2010/78/UE о полномочиях надзорных органов – Европейского органа банковского надзора, Европейского органа страхования и профессиональных пенсий и Европейского органа по надзору за рынком ценных бумаг (срок транспозиции истек 31.12.2011; кстати, ряд экспертов считают, что по этой причине может не состояться полноценный Союз рынков капитала); сразу четыре страны – Италия, Нидерланды, Польша и Чехия – бойкотировали директиву 2010/31/UE об энергоэффективности зданий (срок транспозиции истек 09.07.2012); Словения не перенесла в свое законодательство директиву 2010/53/UE о стандартах качества и безопасности человеческих органов, предназначенных для трансплантации (срок транспозиции истек 27.08.2012); наконец, Словения и Австрия игнорировали директиву о промышленных выбросах, профилактике и контроле над загрязнениями (срок транспозиции истек 07.01.2013). ЕК указала на то, что к моменту выхода очередных изменений в ноябре 2015 г. еще девять директив рискуют попасть в список хронически невыполняемых норм единого рынка<sup>11</sup>.

Интерес представляет также статистика нарушений действующих норм, которая аккумулирует случаи несоблюдения и неправильного толкования норм при транспозиции. По совокупности трех показателей (общее количество нарушений, период нарушения, продолжение ненадлежащей практики после решения Суда) именно страны-старожилы показали свою недисциплинированность в плане соблюдения норм единого рынка. По количеству нарушений первую пятерку образовали Италия, Германия, Греция, Франция и Испания с Польшей (у них одинаковое число нарушений).

**Анна ЦИБУЛИНА**

### **ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ВАЛЮТНЫЙ СОЮЗ**

В начале 2015 г. в зоне евро произошло важное событие: с 1-го января Литва отказалась от своей национальной валюты в пользу евро, став 19-ой страной еврозоны. Как отметил Валдис Домбровскис, член Европейской комиссии, отвечающий за единую валюту евро и социальный диалог: «Это символическая дата не только для Литвы, но и для всей зоны евро, которая продолжает оставаться стабильной, привлекательной и открытой для принятия новых членов». Период параллельного использования литов и евро был установлен на срок в две недели. Центральный банк Литвы будет обменивать литы на евро в течение неограниченного времени. Членство в зоне евро означает для Литвы и присоединение к Европейскому стабилизационному механизму – ЕСМ (European Stability Mechanism). При необходимости, страна может обратиться за помощью в ЕСМ, располагающий средствами в объеме 500 млрд евро. Взнос Литвы в акционерный капитал этого механизма составляет 2,86 млрд евро, включая вклад в 327,2 млн евро в оплаченный капитал. Эту сумму Литва будет направлять в течение пяти лет ежегодными траншами в размере 65,4 млн евро. В связи с тем, что ВВП страны ниже 75% от среднего по ЕС, то до 2027 г. на неё будет распространяться временная корректировка для новых членов ЕСМ. Затем потребуются внесение еще 159,4 млн евро в оплаченный капитал.

Европейский парламент 14 января 2015 г. одобрил новое толкование положений Пакта стабильности и роста (ПСР), предложенное Еврокомиссией. Речь здесь идет о влиянии структурных реформ и государственных инвестиций на состояние государственных финансов. В первую очередь, применение ПСР будет зависеть от того, выполняет ли страна требования соблюдать нормативы по уровню дефицита госбюджета (не выше 3% ВВП) и госдолга (не выше 60% ВВП), или нет. В случае, если страна выполняет данные требования (т.е. на нее распространяет-

<sup>11</sup> Single market scoreboard. Transposition

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm)

ся превентивная часть ПСР), а проводимые в ней структурные реформы являются масштабными, оказывают положительное влияние на бюджет, способствуют устойчивому росту и активно претворяются в жизнь, то в силу может вступить так называемая «оговорка о структурных реформах» (structural reform clause). ЕК может позволить стране иметь временные отклонения от среднесрочной бюджетной цели (medium-term budgetary objective) или плана фискальной консолидации. Подобные отклонения не должны превышать 0,5% ВВП. Также в распоряжении правительства страны должны иметься определенные резервные возможности для того, чтобы сохранить дефицит госбюджета на уровне не выше 3% ВВП, а среднесрочная бюджетная цель должна быть достигнута в течение четырех лет с начала применения этой оговорки. В случае же, если страна не выполняет требования Пакта (т.е. действует Процедура преодоления сверхнормативного дефицита госбюджета), ЕК может рекомендовать увеличить период для устранения сверхнормативного дефицита бюджета при условии, что правительство страны уже предприняло определенные шаги для его сокращения и проводит вышеназванные реформы.

В отношении государственных инвестиций (так называемая «оговорка об инвестициях») ЕК готова предоставить аналогичные послабления для страны, соблюдающей требования ПСР, если:

- в стране отрицательные темпы роста ВВП, или ВВП находится на существенно более низком уровне, чем потенциально возможно;
- отклонение от установленных параметров не ведет к превышению 3% дефицита госбюджета и сохраняются резервные возможности для его корректировки;
- ожидается дальнейший приток инвестиций;
- соответствующие инвестиции представляют собой государственные расходы на проекты, софинансируемые ЕС в рамках Структурной политики и политики сплочения, развития трансъевропейских сетей, Механизма европейского объединения (Connecting Europe Facility), а также проектов, софинансируемых Европейским фондом стратегических инвестиций – ЕФСИ (European Fund for Strategic Investments);
- отклонение от среднесрочной бюджетной цели компенсируется страной в срок, определенный в её Национальной программе стабилизации или конвергенции.

ЕК также объявила о том, что она будет занимать благосклонную позицию в рамках применения ПСР к странам, направляющим средства в ЕФСИ. Взносы государств-членов в этот фонд не будут учитываться при определении мер по корректировке дефицита госбюджета ни в отношении стран, соблюдающих бюджетную дисциплину, ни в отношении нарушительниц. ЕК не будет инициировать процедуру Сверхнормативного дефицита бюджета, если отклонение от нормативного уровня дефицита незначительно, является временным и, самое главное, вызвано взносом в ЕФСИ. При оценке ситуации с госдолгом, взносы в ЕФСИ во внимание приниматься не будут.

18 февраля Еврокомиссия обнародовала Зеленую книгу по созданию Союза рынков капитала (Union of Capital Markets), тем самым начав открытое обсуждение для представителей институтов и органов ЕС, бизнеса и всех заинтересованных лиц, которое продлилось до 13 мая 2015 г. ЕК считает, что создание такого Союза позволит существенно снизить роль банков в финансировании реального сектора экономики и повысить привлекательность фондовых рынков для малых и средних предприятий. В первую очередь, предусматриваются меры, направленные на повышение качества инструментов секьюритизации, улучшение предоставляемой кредитной информации о малых и средних предприятиях, развитие рынков для размещения ценных бумаг путем закрытой подписки. Директива ЕС о проспекте эмиссии также может быть пересмотрена в сторону упрощения административных требований.

В течение первого квартала 2015 г. руководство ЕС вело активные переговоры с новым греческим правительством об условиях предоставления нового пакета финансовой помощи стране, т.к. действующая программа истекала в конце февраля 2015 г. На многочисленных заседаниях Еврогруппы никак не удавалось достичь соглашения по данному вопросу. На сессии Европейского совета 12 февраля конкретные предложения вновь не были сформулированы. Премьер-министр Греции Алексис Ципрас занял крайне жесткую позицию и настаивал на прекращении политики жесткой экономии и приостановлении мер, предусмотренных предыдущей программой. Однако в отсутствие конкретных предложений со стороны греческой стороны, председатель Еврогруппы Йерун Дёссельблум предложил Греции направить официальный запрос о продлении существующей программы помощи (Master Financial Assistance Facility). Это позволило бы Греции избежать дефолта и облегчило бы доступ греческих банков к ликвидности, предоставляемой ЕЦБ. Однако правительство Ципраса настаивало на отмене требований о достижении высоких показателей профицита госбюджета и проведении приватизации. На заседании Еврогруппы 20 февраля все же было принято решение продлить действие этой программы сроком на четыре месяца при условии предоставления Грецией детального перечня реформ. Для достижения данного соглашения греческой стороне пришлось пойти на ряд уступок: согласиться на присутствие «тройки» (которая была переименована в «институты»), вовремя погасить свои обязательства перед кредиторами, а также достичь «надлежащего» профицита госбюджета. Сумма в размере 10 млрд евро, предназначенная для греческих банков в Греческом фонде финансовой стабильности (Greek Financial Stability Fund), должна быть направлена в Европейский фонд финансовой стабильности. Эти средства будут доступны для греческих банков, если поступит соответствующий запрос из Европейского центрального банка (ЕЦБ), на который возложена надзорная функция.

12 марта премьер-министр А. Ципрас подписал соглашение о сотрудничестве при проведении реформ с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Генеральный секретарь ОЭСР Анхел Гурриа особо подчеркнул, что «ОЭСР будет работать параллельно с «институтами», а не вместо них».

Относительно подробный план реформ, столь ожидаемый членами Еврогруппы, греческое правительство смогло предоставить лишь в самом конце марта. В плане содержалось около 20 мер, направленных на получение 3 млрд евро в 2015 г., достижение профицита госбюджета в 1,5% ВВП и экономического роста в 1,4%. Помимо этого, говорилось о возможном повышении ставки НДС и повышении пенсионного возраста, проведении реформ на рынке труда и приватизации порта Пирей.

Несмотря на то, что основное внимание руководства ЕС было приковано к урегулированию ситуации с греческой задолженностью, вопросы реформирования ЭВС не остались в стороне. В преддверии обнародования «Доклада пяти председателей», запланированного на сессию Европейского совета в июне 2015 г., 12 марта состоялась первая встреча представителей государств-членов ЕС. Они обсудили аналитическую записку о сильных и слабых сторонах ЭВС, представленную председателем ЕК Жаном-Клодом Юнкером на февральской сессии Евросовета. Представителям удалось выработать подход и составить график, в соответствии с которым государства-члены будут направлять свои предложения по вопросам, поставленным в аналитической записке, с тем чтобы к июню быть готовыми представить конкретный план действий.

В течение второго квартала 2015 г. в Брюсселе продолжили согласование условий предоставления новой финансовой помощи Греции, правительство которой не располагало средствами для погашения своей задолженности перед МВФ. Премьер-министр Греции, который во многом пришел к власти благодаря предвыборным обещаниям положить конец политике жесткой экономии, категорически не давал своего согласия на реформы, предлагаемые институ-

тами ЕС. В свою очередь, греческая сторона затягивала представление своего плана преодоления долгового кризиса. Впервые Еврогруппа стала рассматривать реальные сценарии выхода Греции из зоны евро. На этом фоне развернулась широкая дискуссия о возможностях улучшения системы управления Экономическим и валютным союзом (ЭВС), повышении его стабильности и разработке инструментов, способных стимулировать экономический рост и занятость.

На конференции, посвященной вопросам финансовой интеграции и стабильности в Европе, прошедшей 27 апреля, руководитель Единого надзорного механизма – ЕНМ (Single Supervision Mechanism) Даниэль Нуи отметил, «что при распространении надзорных функций ЕНМ лишь на банки стран зоны евро в условиях роста их трансграничной деятельности, сохраняется существенная угроза для цепного распространения кризиса. Таким образом, для обеспечения стабильности всей финансовой системы крайне важно создать стимулы для стран вне зоны евро к присоединению к ЕНМ». Представители Великобритании заявили, что их страна продолжит оставаться вне рамок Банковского союза. Позиция Швеции по данному вопросу была нейтральной. В продолжение дебатов, развернувшихся в ходе этой конференции, министерство юстиции Дании опубликовало в начале мая доклад, в котором говорилось об отсутствии необходимости в проведении референдума по вопросу присоединения Дании к Банковскому союзу. Руководство ЕЦБ указало на то, что если Дания обратится с подобным запросом, то потребуется около пяти месяцев для подготовки соглашения между ЕЦБ и Центральным банком Дании. В свою очередь, датскому правительству потребуется принять соответствующие нормативные документы для того, чтобы решения ЕЦБ в отношении датских банков приобрели юридическую силу. Дело в том, что расширение Банковского союза за счет стран вне зоны евро является весьма сложной задачей по той причине, что решения ЕЦБ распространяются лишь на банки стран зоны евро. Также господин Нуи поднял вопрос о необходимости создания системы общей государственной поддержки Единого фонда по санации банков (Single Resolution Fund).

Группа социал-демократов в Европарламенте стремится играть активную роль в разработке предложений по модернизации ЭВС. 4 мая они одобрили документ, в котором указывается на необходимость улучшить демократическую легитимность процесса принятия решений; способствовать более тесному экономическому сотрудничеству посредством установления бюджетных ориентиров в зоне евро; обеспечить «сбалансированный» контроль за текущими счетами платежных балансов стран-членов для принятия своевременных мер по регулированию как дефицитов, так и профицитов госбюджетов; установить общие социальные стандарты и ввести общую консолидированную базу для начисления налогов на доход компаний; создать в ЭВС собственный бюджетный инструмент и инструмент заимствований для противодействия негативной экономической динамике в отдельных странах и расширения возможностей для инвестирования на социальные нужды.

7 мая во время пресс-конференции министр финансов Франции Мишель Сапен указал на необходимость сделать все возможное для того, чтобы провести реформу ЭВС без пересмотра Договора ЕС. Он также назвал ряд областей, в которых страны зоны евро должны стремиться к достижению большей экономической конвергенции. В частности, по его мнению, требуется более прозрачная система налогообложения для крупных компаний, создание Союза рынков капитала и достижение большей конвергенции в социальной сфере включая установление общего минимального уровня заработной платы.

Несмотря на все трудности, которые переживает зона евро в последние годы, она сохраняет свою привлекательность для населения новых государств-членов ЕС. Так, согласно опросу, проведенному службой «Евробарометр» в конце апреля 2015 г. среди 7000 человек из семи стран вне зоны евро (за исключением Великобритании и Дании), в поддержку евро высказались

68% румын, 60% венгров, 55% болгар, 53% хорватов. Однако 70% опрошенных в Чехии, 68% в Швеции и 53% в Польше придерживаются иной точки зрения.

15 мая состоялся диалог по денежно-кредитной политике между представителями комитета Еврокомиссии по экономике и финансам и ЕЦБ, на котором обсуждался вопрос греческой задолженности. Председатель ЕЦБ Марио Драги указал на «очевидную незавершенность конструкции ЭВС» и призвал «совершить «квантовый скачок» в развитии интеграционного процесса». Он также отменил все обвинения в адрес возможных негативных последствий от проведения политики количественного смягчения, а также сообщил о том, что были предприняты дополнительные меры для обеспечения доступа к информации о деятельности ЕЦБ.

22 мая был опубликован «Доклад пяти председателей» (Еврокомиссии, Совета ЕС, Европейского совета, ЕЦБ и Еврогруппы), посвященный завершению строительства ЭВС к 2025 г. Доклад предполагает проведение реформы ЭВС в два этапа. На первом этапе, до 2017 г., должны быть приняты меры в сфере экономики, финансов и бюджетного регулирования, которые не требуют внесения изменений в Договор ЕС. В числе первоочередных мер, направленных на достижение большей экономической конвергенции между странами, предлагается создать в рамках зоны евро систему органов, призванных содействовать повышению конкурентоспособности экономики стран-членов. Эти органы будут отслеживать показатели конкурентоспособности и анализировать соответствие заработной платы показателям производительности труда. Также необходимо активнее прибегать к штрафам, предусмотренным ПСР, в том числе для стран, имеющих большие профициты госбюджетов (как, например, в Германии), а также усилить контроль над соблюдением требований, предусмотренных Европейским семестром. В сфере бюджетной политики рекомендуется создать Европейский фискальный совет (European Fiscal Board), который будет анализировать ситуацию в государствах-членах и разрабатывать рекомендации для Еврокомиссии, с целью их последующего применения в рамках Европейского семестра. В области банковского регулирования необходимо создание Европейской системы страхования вкладов (European Deposit Insurance Scheme), которая могла бы выступать в роли общеевропейской системы перестрахования для национальных систем гарантирования вкладов. Финансировать работу такой системы можно было бы за счет взносов частных банков, величина которых определялась бы, исходя из степени предполагаемых рисков. Инициатива создания Союза рынков капиталов нашла полную поддержку среди соавторов Доклада. В числе институциональных изменений предлагается усилить роль Европарламента при выработке социальной и экономической политики. В отношении Еврогруппы предполагается учредить пост постоянного руководителя этого неформального органа после 2017 г. Также отмечается важность учреждения «единого» представительства ЭВС в международных организациях, таких как, например, МВФ. В долгосрочной перспективе, авторы Доклада предлагают создать фискальный инструмент для еврозоны (euro area fiscal capacity), в связи с чем может потребоваться внесение изменений в Договор ЕС. Изначально функции такого инструмента могут осуществляться в рамках Европейского фонда стратегических инвестиций на основе коммунитарного метода. Особо следует подчеркнуть, что применение этого инструмента не должно приводить к простому переводу средств из одного государства в другое.

22 июня ЕЦБ объявил о начале работы новой платежной системы для расчетов по ценным бумагам в евроT2S (TARGET 2 – Securities). Депозитарии из Мальты, Румынии, Греции и Швейцарии теперь подключены к данной системе, Италия присоединится к системе 21 августа 2015 г. Всего к февралю 2017 г. в T2S будет входить 21 страна. По словам члена дирекции ЕЦБ Ива Марша, начало работы этой системы является «реальным шагом на пути к достижению финансовой интеграции в Европе. После семи лет интенсивной подготовительной работы, T2S будет служить на благо жителям 21 страны и способствовать созданию единого рынка капиталов в

Европе». Система T2S позволяет существенно снижать издержки на проведение операций с ценными бумагами, повышает эффективность и безопасность финансовых рынков, способствует большей доступности средств для финансирования реального сектора экономики.

На сессии Европейского совета, которая состоялась 26 июня, лидеры государств-членов ограничились кратким обсуждением «Доклада пяти председателей» и обратились к Совету министров с просьбой о проведении анализа содержащихся в Докладе инициатив в самые кратчайшие сроки. Председатель Европейского совета Дональд Туск отметил, что «работа по созданию подлинного валютного союза должна быть начата незамедлительно».

В третьем квартале 2015 г. в Евросоюзе продолжили активные поиски путей урегулирования проблемы греческой задолженности и предложили вариант её решения, позволяющий избежать выхода Греции из еврозоны. Было также продолжено обсуждение первоочередных мер, необходимых для реформы и укрепления системы управления ЭВС.

5 июля в Греции прошел референдум, на котором её гражданам было предложено ответить на вопрос: «Должен ли быть принят план соглашения (порядок выплаты долга, новое кредитование и комплекс мер экономии), представленный Европейской комиссией, Европейским центральным банком и Международным валютным фондом?». Против соглашения, предусматривавшего проведение греческим правительством крайне жесткой рестриктивной политики, проголосовало 61,28% населения при явке в 62%<sup>12</sup>. Премьер-министр Греции Алексис Ципрас прокомментировал результаты референдума следующим образом: «Наказ, который вы (граждане) мне дали, не предполагает разрыва с Европой, а скорее дает мне больше возможностей при проведении переговоров». Напротив, председатель Еврогруппы Йерун Дёссельблем отметил, что результаты референдума «крайне печальны для будущего Греции», и подчеркнул неизбежность «сложных» реформ для того, чтобы поставить экономику страны на путь восстановления<sup>13</sup>.

Принципиальное соглашение по условиям предоставления помощи Греции удалось достичь лишь к 13 июля, после 17 часов непрерывных переговоров в рамках саммита зоны евро. Данное политическое решение, по меньшей мере, в краткосрочной перспективе, сняло с повестки дня вопрос о выходе Греции из состава зоны евро, который открыто обсуждался министрами из стран Северной Европы, включая Германию и Финляндию. Было решено, что обсуждение третьей программы помощи должно начаться только после принятия греческим правительством мер, направленных на восстановление доверия кредиторов. Ему предписывалось уже к 15 июля поднять ставки НДС и расширить налогооблагаемую базу, повысить устойчивость пенсионной системы и провести полную имплементацию «бюджетного пакта». К 22 июля необходимо было внести изменения в Гражданский процессуальный кодекс и включить в национальное законодательство положения директивы о восстановлении и санации банков (Bank Recovery and Resolution Directive). Также предполагается создать независимый Фонд по управлению греческими активами, который в течение следующих трех лет монетизирует греческие активы на сумму в 50 млрд евро посредством приватизации. Половина от этой суммы будет направлена на рекапитализацию греческих банков, а оставшаяся часть средств – в равных долях направлена на снижение отношения долга к ВВП и инвестиции. В декларации по итогам саммита особо подчеркивается, что номинальные списания греческого долга проводиться не будут. Управление Фондом будет осуществляться греческими властями под надзором соответствующих европейских институтов. Помимо этого, Греция должна получить средства в объеме от 82 до 86 млрд евро от Европейского стабилизационного механизма и МВФ и 25 млрд евро в форме инвестиций из Бюджета ЕС<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> ВQE. 2015. № 11351. 5.07.2015

<sup>13</sup> Там же.



В ходе того же саммита 13 июля Йерун Дёссельблем был единогласно переизбран на пост председателя Еврогруппы, который он будет занимать в течение двух с половиной лет. Его соперником был министр экономики и финансов Испании, который заручился поддержкой семи из 19 членов Еврогруппы в ходе первого тура голосования<sup>15</sup>.

14 июля на заседании Совета Экофин под председательством министра финансов Люксембурга Пьера Грамены обсуждались возможности улучшения системы управления ЭВС и повышения стабильности зоны евро на основе предложений, содержащихся в «Докладе пяти председателей». Одной из наиболее сложных задач является завершение создания Банковского союза, а именно его третьей опоры: общеевропейской системы гарантирования банковских депозитов. Греческий кризис усилил нежелание стран Северной Европы соглашаться на то, чтобы их банковская система выступала в роли гаранта при возникновении проблем в банковском секторе других стран. В то же время, коллапс банковской системы одной из стран зоны евро неизбежно будет иметь негативные последствия для финансовой стабильности всего валютного союза. ЕК, которую поддерживает люксембургский председатель Совета ЕС, предлагает решить проблему в два этапа. На первом этапе необходимо наладить работу Европейской страховой системы для национальных программ гарантирования банковских депозитов, а на втором этапе – заменить ее на Пан-европейскую систему гарантирования депозитов. Одним из способов работы такой системы на начальном этапе могло бы стать требование об обязательном взаимном предоставлении кредитов национальными системами гарантирования депозитов, тем более что действующая директива уже предусматривает такое кредитование, но лишь на добровольной основе. Председательствующий Люксембург надеется, что к сентябрю-октябрю 2015 г. удастся достичь политического согласия по параметрам реформы индексов фондового рынка. В частности, речь идет о категориях финансовых индексов, об индексах, управляемых юридическими лицами из третьих стран, и применении принципа пропорциональности. В целом, участники заседания сошлись в том, что важно провести в жизнь уже принятые решения, такие как имплементация положений директивы о восстановлении и санации банков в национальное законодательство стран еврозоны, упорядочение работы системы вспомогательного кредитования (bridge financing) и создание механизма поддержки для Единого фонда по санации банков (Single Resolution Fund)<sup>16</sup>.

19 июля президент Франции Франсуа Олланд в обращении, посвященном 90-летию юбилею его соотечественника и бывшего председателя ЕК Жака Делора отметил, что «главная опасность для нас это не слишком много Европы, а наоборот, её нехватка», и призвал к возрождению идеи Делора о создании правительства зоны евро с отдельным бюджетом и парламентом для обеспечения демократического контроля<sup>17</sup>.

22 июля сотрудники Института Жака Делора выделили три основные задачи, которые необходимо решить, чтобы устранить недостатки в функционировании ЭВС, а именно: увеличить инвестиции в экономику, провести реформы, способствующие экономической конвергенции и политической интеграции, что, в свою очередь, укрепит демократическую легитимность ЭВС. В частности, для привлечения дополнительных инвестиций предлагается создать Европейский валютный фонд под руководством общеевропейского министра финансов. Реформы должны быть направлены также на обеспечение большей социальной справедливости и со-

<sup>14</sup> Euro Summit Statement, Brussels, 12 July 2015. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/12-euro-summit-statement-greece/>

<sup>15</sup> BQE, № 11359. 15.07.2015.

<sup>16</sup> Outcome of Council Meeting, 3403<sup>rd</sup> Council Meeting, Economic and Financial Affairs, Brussels, 14 July 2015. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2015/07/14/>

<sup>17</sup> Hollande veut «une avant-garde» de la zone euro // Journal du Dimanche. 2015. 19 July. <http://www.lejdd.fr/Politique/Francois-hollande-veut-une-avant-garde-de-la-zone-euro-742942>.

действовать более активному участию ЕП и национальных парламентов в инициативах по углублению интеграции в рамках ЭВС<sup>18</sup>.

28 июля был опубликован доклад, посвященный управлению ЭВС, который подготовили сотрудники Германского совета экономических экспертов. В докладе предлагается предоставить каждой стране, входящей в еврозону, возможность выйти из её состава, если она не в состоянии обслуживать свой долг и не готова к сотрудничеству в решении проблемы своей задолженности. Эксперты рассматривают условия для создания механизма по урегулированию государственной неплатежеспособности (*insolvency mechanism*), что позволило бы государствам-кредиторам списывать их потери в случае банкротства одной из стран еврозоны. В докладе ставится под сомнение реалистичность предложенной Францией и Италией идеи – создать особый бюджет для зоны евро<sup>19</sup>.

4 августа Совет ЕС принял регламент, вносящий изменения в работу Европейского механизма финансовой стабилизации (*European Financial Stability Mechanism*) с целью защитить страны, не входящие в еврозону, от любого риска, связанного с предоставлением финансовой помощи стране-участнице. Финансовая помощь ей по линии ЕМФС будет предоставлена только при наличии юридически обязывающих положений, гарантирующих не входящему в еврозону государству незамедлительное получение полной компенсации по принятым на себя обязательствам, возникшим в результате невозможности выплаты бенефициаром долга в соответствии с установленным порядком<sup>20</sup>.

Член исполнительной дирекции ЕЦБ Бенуа Кюре, выступая 27 августа на ежегодной конференции послов Франции в Париже, подчеркнул, что «интеграция через кризисы оказалось эффективной, однако этот способ не имеет поддержки среди граждан [Евросоюза]». По его мнению, необходимо создать инструменты, которые обеспечивали бы демократический контроль над принимаемыми решениями. Он предложил создать министерство финансов зоны евро, подконтрольное ЕП. Такое министерство должно заниматься предупреждением возникновения экономических и бюджетных дисбалансов, антикризисным регулированием в зоне евро, а также управлением её бюджетом, о котором говорится в «Докладе пяти председателей». Б. Кюре подчеркнул, что «нельзя обращать солидарность лишь в систему постоянных трансфертов, которая не является составной частью «договора» учреждающего валютный союз»<sup>21</sup>.

Министр экономики Франции Эммануэль Макрон в интервью немецкой газете «*Sueddeutsche Zeitung*» 31 августа отметил, что для продолжения развития ЭВС его стране необходимо провести глубокие реформы своей экономики, а Германии следует отказаться от своего негативного отношения к фискальной консолидации. Он также высказался за создание экономического правительства для зоны евро во главе не с министром финансов зоны, а членом ЕК с расширенными полномочиями. Французский министр не сказал о том, что данная должность может стать результатом слияния полномочий члена ЕК и председателя Еврогруппы, однако указал на то, что в распоряжении будущего главы правительства еврозоны должен быть

<sup>18</sup> Delors J., Cromme G., Enderlein H., Lamy P., Victorino A. After the Greek Deal: Three Dangers and Three Opportunities – Why it is Urgent to Complete EMU. The Jacques Delors Institute. 2015. 22 July.

<http://www.institutdelors.eu/media/afteragreementdelorsenderleinlamyvitorinojdijuly2015.pdf?pdf=ok>

<sup>19</sup> Consequences of the Greek crisis for a more stable euro area. Special Report. German Council of Economic Experts. 2015. July.

<sup>20</sup> Council Regulation amending Regulation (EU) No 407/2010 establishing a European financial stabilisation mechanism . <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/08/04-efsm-revised-shield-non-euro-area-countries-from-risk/>

<sup>21</sup> Пресс-релиз ЕЦБ. 27.08.2015. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150827.en.html> Пресс-релиз ЕЦБ 27.08.2015

большой бюджет, который может складываться из средств ЕСМ, ЕМФС и права прибегать к заимствованиям на финансовом рынке<sup>22</sup>.

9 сентября председатель ЕС выступил перед депутатами Европарламента в Страсбурге с речью о положении дел в ЕС. Он призвал к скорейшему завершению работы по созданию Банковского союза, а также предложил внести изменения в порядок представительства ЕС в международных финансовых и экономических организациях. По мнению Ж.-К. Юнкера, председатель Еврогруппы, например, мог бы представлять зону евро в МВФ. Он поддержал предложение французских властей создать правительство зоны евро, отметив при этом, что ЕП должен парламентом и ЕС, и для зоны евро.

В ходе неформального заседания Совета Экофин 12 сентября большинство министров финансов поддержали проект создания системы гарантирования депозитов. В то же время, некоторые государства продолжают оставаться в стороне от идеи завершения создания Банковского союза. В частности, министр финансов Германии Вольфганг Шойбле считает недопустимым заниматься лишь вопросами консолидации рисков. Он подчеркивает, что следует положить конец ситуации, при которой банковские кризисы приводят к кризисам суверенных долгов, и обязать частных кредиторов вносить свой вклад в разрешение кризисов. Этот подход разделяют представители Чехии, Словении и Дании. На этом же заседании было принято решение направить Кипру в октябре 2015 г. очередной транш финансовой помощи в размере 500 млн евро<sup>23</sup>.

**Наталья ГОВОРОВА**

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

**13 апреля** в Брюсселе увидело свет очередное квартальное обозрение Еврокомиссии по вопросам занятости и социальной ситуации в ЕС, в котором отмечается набирающее обороты восстановление европейской экономики. Экономическая конъюнктура начала улучшаться почти два года назад, в большинстве стран возобновился рост ВВП, а также занятости во многих секторах. Уровень доходов домохозяйств продолжает повышаться в силу роста занятости населения, однако многие из них, особенно с низкой заработной платой, сталкиваются с трудностями в оплате текущих расходов. Среди положительных тенденций – стабильное снижение уровня безработицы (впервые с начала кризиса), включая ее молодежный и долгосрочный сегменты, увеличение числа постоянных контрактов с полным рабочим днём. Однако значительные проблемы на общеевропейском рынке труда обусловлены сегодня существенными различиями ситуации в этой сфере в государствах-членах. Общий уровень безработицы варьируется от 4,8-5,3% в Германии и Австрии до 23,2-26,0% в Испании и Греции. Традиционно, самым уязвимым местом является долговременная и молодежная безработица, хотя первая уменьшилась в период с 3-го квартала 2013 г. по 3-й квартал 2014 г. на 0,2%. Однако 12,4 млн человек в ЕС оставались без работы более года, а почти половина из них (6 млн) – свыше двух лет. Самая тяжелая ситуация сложилась в Греции, Испании, Хорватии, Словакии, Португалии, Италии и на Кипре. При этом в 2014 г. занятость увеличилась почти повсеместно, включая Грецию и Испанию; 2,7 млн рабочих мест в промышленности и сфере обслуживания были восстановлены по отношению к 1-му кварталу 2013 г., когда уровень занятости достиг своей нижней точки. За год занятость уве-

---

<sup>22</sup> Sueddeutsche Zeitung. 2015. 31.08. <http://www.sueddeutsche.de/politik/emmanuel-macron-im-interview-wir-wollen-eine-neugruendung-europas-1.2628139>

личилась и в промышленности, и в сфере обслуживания. Более половины роста занятости произошло благодаря заключению полноценных трудовых контрактов.

**22 апреля** Европейская статистическая служба опубликовала данные о региональной безработице в ЕС, свидетельствующие о том, что в 2014 г. по сравнению с 2013 г. она снизилась в большинстве субъектов. Её уровень различался в пределах от 2,5% в Праге (Чехия) и Верхней Баварии (Германия) до 34,8% в Андалусии (Испания). Низкая (менее 3%) безработица была зарегистрирована еще в четырех регионах ФРГ (Тюбинген, Верхний Пфальц, Нижняя Бавария, Нижняя Франкония), наиболее высокая (29,0-32,4%) – в четырех областях Испании (Канарские острова, Сеута, Эстремадура, Кастилия-ла Манча). В 54 регионах (их пятая часть) безработица находится на уровне 5% и ниже, десятая часть – не выше 10,1%; в противоположность им в 29 регионах Испании, Греции и Италии её уровень превышает 20,2%. Уровень молодежной безработицы в среднем по ЕС составляет 21,9%, а по регионам – от 3,7% в немецкой Верхней Баварии до почти 70% в греческом Ипейрос; в половине европейских регионов она вдвое превышает общий уровень. Долговременная безработица, при общем уровне 49,3% от всех безработных, наиболее выражена в шести регионах Греции (73,5-77,3%), наименее – в семи шведских и одном румынском регионах (менее 16%).

**27 апреля** Евростат опубликовал данные обследования рабочей силы ЕС. Среди 44,1 млн европейцев, имевших частичную занятость в 2014 г. (две трети из них – женщины), 9,8 млн хотели бы работать полный рабочий день. 11,6 млн человек в возрасте 15-74 лет были экономически неактивны и могут рассматриваться как потенциальная дополнительная рабочая сила. Среди них 9,5 млн не искали работу, а 2,2 млн искали на будущее, т.е. не были готовы приступить к ней немедленно (студенты, аспиранты и т.п.). Больше всего таких работников в Греции, Испании, на Кипре, менее всего – в Нидерландах, Люксембурге, Дании, Эстонии и Чехии. На уровне ЕС этот показатель составляет 2,2%. Главным образом это женщины (повсюду, кроме Румынии и Словакии). Наиболее многочисленная потенциальная дополнительная рабочая сила зафиксирована в Италии (13,6% от рабочей силы), далее следуют Хорватия (9,6%), Болгария (7,6%) и Финляндия (7,4%). Во всех странах-членах ЕС, кроме Ирландии и Финляндии, и здесь преобладают женщины. На уровне ЕС потенциальная рабочая сила была эквивалентна 4,8% от рабочей силы в целом.

В тоже время в 2014 г. впервые с начала финансового кризиса занятость среди лиц 20-64 лет выросла и составила 69,2% (75% – у мужчин и 63,5% – у женщин) по ЕС-28 (в 2008 г. – 70,3%). Занятость лиц в возрасте 55-64 г. также выросла и достигла 51,8% (в 2002 г. – 38,4%). По сравнению с 2013 г. занятость выросла практически повсюду в ЕС, особенно сильно в Венгрии, Португалии, Хорватии и Литве. Отдельные страны уже превысили целевой показатель программы «Европа-2020» (75%): Швеция (80,0%), Германия (77,7%), Великобритания (76,2%), Нидерланды (6,1%), Дания (75,9%), однако в Греции, Хорватии, Испании и Италии этот показатель остается ниже 60%. Гендерный разрыв в занятости наименее заметен в Финляндии, Литве, Латвии и Швеции, наиболее велик – на Мальте, в Греции, Италии, Чехии и Румынии.

**22 мая** ЕК ввела в действие принятое 4 февраля решение увеличить в текущем году предварительное финансирование проектов, оказывающих поддержку молодым людям в Европе в рамках программы Youth Employment Initiative (дополнительное финансирование – 6,4 млрд евро в период 2014-2020 гг. для регионов с молодежной безработицей выше 25%). Теперь почти 1 млрд евро может быть безотлагательно истрачен на поиск рабочих мест, ученичество, стажировки и продолжение образования для 650 тыс. молодых людей. Все страны ЕС подтвердили намерение обеспечить молодых людей работой или возможностью переобучения в течение четырех месяцев после окончания учебного заведения в рамках инициативы Youth Guarantee.

После принятия ими Оперативных программ финансовая помощь станет доступной для участников проектов.

**9 мая** Комиссия опубликовала отчет о переходных мерах по свободному перемещению для хорватских работников, придя к заключению, что в будущем их потоки в другие страны ЕС, вероятно, будут небольшими и не окажут отрицательного действия на местные рынки труда. При этом отмечается, что мобильные граждане Хорватии молоды и относительно хорошо образованы по сравнению с гражданами стран-реципиентов. 13 государств-членов (Австрия, Бельгия, Кипр, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Испания, Словения и Великобритания) в течение первых двух лет (срок окончания периода – 30 июня 2015 г.) решили ввести ограничения и специальные разрешения на работу для хорватов. Во время второй фазы, которая продлится три года, государства-члены смогут пролонгировать ограничения, заранее поставив в известность об этом Комиссию. В заключительной трехлетней фазе барьеры можно оставить, только если ЕК зафиксирует серьезные проблемы на локальных рынках труда. В течение всех семи переходных лет есть возможность снять ограничения в любое время. Переходные меры в отношении Хорватии закончатся 30 июня 2020 г. Пока отток рабочей силы из страны умеренный и не наносит ей ущерба, напротив, эксперты отмечают возможность снижения в стране безработицы и увеличения денежных переводов из-за рубежа.

**1 июня** Евростат представил комплексное исследование качества жизни в Евросоюзе: «Факты и представления о качестве жизни в ЕС. Многомерное измерение благосостояния». Традиционно официальная статистика описывает экономическое и социальное развитие, используя макроэкономические индикаторы, прежде всего ВВП. В данной публикации степень удовлетворенности граждан Союза оценивается на основании иных факторов, по которым люди судят о своем физическом и духовном состоянии. Оценка дается по 8+1 параметрам: материальные условия жизни, основной вид деятельности (занятость), здоровье, образование, досуг и социальные взаимодействия, экономическая и физическая безопасность, управление и основные права, окружающая среда + удовлетворение жизнью в целом. Интерес вызывает повсеместная высокая оценка личных взаимоотношений и качества жилья (в среднем по ЕС-28 – 7,8 и 7,5 баллов из 10), особенно в Ирландии, Дании, Австрии и на Мальте. Параметры использование времени и финансовая ситуация получили самую низкую оценку в Болгарии (3,7), Греции (4,3), Португалии (4,5) и Хорватии (4,6) на фоне высоких показателей в Скандинавских странах (7,0-7,6). В целом, наиболее удовлетворены качеством своей жизни граждане Дании, Финляндии, Швеции, Нидерландов и Австрии (7,8-8,0), наименее – жители Болгарии, Греции, Кипра, Хорватии, Венгрии и Португалии (4,8-6,3).

По данным ЕК, опубликованным **3 июня**, безработица в апреле 2015 г. составила в еврозоне 11,1%, уменьшившись по сравнению с мартом на 0,1%, и годом ранее – на 0,6%. В ЕС-28 этот показатель за месяц не изменился – 9,7%, уменьшившись по сравнению с тем периодом прошлого года также на 0,6%. В годовом исчислении безработица уменьшилась в 22 странах (более всего в Испании, Литве и Ирландии) и выросла в шести (больше всего в Финляндии и Хорватии и Франции). В еврозоне весной не имело работы 17 846 тыс. человек (-130 тыс. за месяц и -849 тыс. за год), в ЕС-28 – 23 584 млн (-126 тыс. и -1545 тыс.). Традиционно безработица низка в Германии (4,7%), а высока в Греции (25,4%) и Испании (22,7%). В ЕС-28 насчитывалось 4 746 тыс. безработных в возрасте до 25 лет, из них 3 368 тыс. – в еврозоне. В целом по Союзу за год стало на 478 тыс. меньше молодых безработных (-1,8%), включая 270 тыс. в зоне евро (-1,6%). Минимум по этому параметру наблюдался в Германии (7,2%), Австрии и Дании (по 10,1%), максимум – в Греции (50,1%), Испании (49,6%), Хорватии (45,5%) и Италии (40,9%).

**22 июня** Европейский Альянс по продвижению ученичества (учрежден 2 июля 2013 г. для содействия распространению передового опыта в области передачи знаний и навыков –

WorldSkills competition 2013) объявил о предоставлении 140 тыс. мест для стажировок в более чем 40 компаниях (Adecco, AXA, BMW, CSR Europe, Safran, Capita и др.), присоединившихся к этой инициативе Комиссии. Альянс ставит своими задачами борьбу с молодежной безработицей и снижение числа граждан вне занятости, обучения и профессиональной подготовки, а также укрепление взаимодействия социальных партнеров, привлечение внимания властей и общества к проблемам ученичества и улучшение качества обучения. Ученичество – ключевой элемент новой европейской программы борьбы с молодежной безработицей – Youth Employment Package, принятой в декабре 2012 г. Ученичество, предусматривающее чередование процесса обучения профессии и практического опыта работы, является мостом между образованием и трудовой деятельностью, помогает молодым людям приобрести навыки и знания, необходимые для успеха на рынке труда. Альянс объединяет государственные органы, фирмы, торговые палаты, поставщиков профессионального образования и обучения, службы по трудоустройству, некоммерческие организации, мозговые центры и научно-исследовательские институты в 26 странах ЕС, а также членов ЕАСТ (Норвегия и Швейцария) и стран-кандидатов (Албания, Черногория и Турция). С момента основания Альянса поступило 84 заявления от компаний и других партнеров, представляющих различные отрасли экономики (строительство, химическое производство, энергетика, машиностроение, торговлю, консалтинг, образование и др.).

**24 июня** в соответствии с европейской Программой занятости и социальных инноваций (EaSI), ЕК и Европейский инвестиционный фонд подписали соглашение о мобилизации 500 млн евро для микро- и социальных предпринимателей. Проект нацелен на людей, которые хотят начать или дальше развить свое собственное социальное или микропредприятие, но испытывают затруднения в доступе к финансам. Предыдущая инициатива в этой области помогла создать и сохранить более 47 тыс. рабочих мест. Ключевая миссия ЕСФ состоит в поддержке микро-, малых и средних компаний Европы, обеспечивая им доступ к финансовым средствам. Фонд является ведущим европейским микрофинансовым гарантом (до 25 тыс. евро) такого рода инвестиций, особенно в высокотехнологичном сегменте, способствуя общим целям ЕС по поддержке инноваций, научных исследований, предпринимательства, роста и занятости.

**1 июля** началась вторая фаза переходного периода к вхождению работников Хорватии на общеевропейский рынок труда. Восемь государств-членов (Бельгия, Кипр, Франция, Германия, Греция, Италия, Люксембург и Испания) из 13 стран, которые в течение первых двух лет ввели лимиты и специальные разрешения для хорватских граждан, решили полностью открыть для них свои национальные рынки труда. Австрия, Мальта, Нидерланды, Словения и Великобритания продлили ограничения на следующие три года. Остальные страны ЕС не устанавливали препоны для хорватских трудящихся с момента вступления страны в Евросоюз 1 июля 2013 г.

**10 июля** Евростат опубликовал данные о росте населения Евросоюза. На 1 января 2015 г. в ЕС проживало 508,2 млн человек, более чем на 1 млн больше по сравнению с годом ранее. В течение 2014 г. родилось 5,1 млн детей, умерло – 4,9 млн человек. Таким образом, положительное сальдо составило 0,2 млн человек, остальной прирост обеспечила миграция. В четырех странах Союза проживает более половины его населения: Германия (81,2 млн), Франция (66,4 млн), Великобритания (64,8 млн) и Италия (60,8 млн). Население выросло в 17 странах, более всего в Люксембурге, Швеции, на Мальте, в Австрии и Дании. Максимальное сокращение числа жителей зафиксировано на Кипре, в Греции, Латвии и Литве. Испания по сравнению с 1995 г. увеличила свою долю в общей численности населения ЕС, также как Франция и Великобритания, тогда как в Германии, Румынии и Польше (6-е место) количество жителей уменьшилось.

**В июле-августе** ЕК одобрила заявки на финансовую помощь из Европейского фонда адаптации к глобальным вызовам. Помощь будет оказана:

- 4500 работникам бельгийского отделения «Ford» и 11 его поставщикам (6,2 млн евро) и 2692 работникам автомобильного концерна «Opel» (6,9 млн евро), потерявшим рабочие места вследствие структурных изменений в автомобильной отрасли, сжатия спроса и ограничения импорта в развивающихся странах, таких как Аргентина, Бразилия и Россия;

- 184 работникам авиакомпании Alitalia в итальянском регионе Лацио, уволенным из-за снижения спроса на услуги компании и потери трафика, сужения доли европейских авиаперевозчиков вследствие роста международной конкуренции (1,4 млн евро).

Средства Фонда предназначены для профессионального обучения и переквалификации, консультаций в поиске нового места работы, поощрения предпринимательства. С начала своей деятельности в 2007 г. Фонд получил 136 заявки и оказал помощь более 128 тыс. работников на общую сумму 550 млн евро.

**17 июля** ЕК выпустила отчет о состоянии рынка труда, в котором отмечается увеличение темпов восстановления рабочих мест. Состояние рынка труда улучшается вслед за постепенным экономическим оживлением в ЕС, безработица продолжает уменьшаться, возможности трудоустройства понемногу улучшаются. Однако число безработных по-прежнему высоко: в первом квартале 2015 г. – 23,6 млн человек. Большой проблемой остается долговременная безработица, несмотря на то, что борьба с ней была объявлена одним из ключевых приоритетов работы Комиссии под руководством Ж.-К. Юнкера. Для возврата в трудовую сферу людей, не имевших работы год и более, необходимы усилия по оживлению и спроса и предложения на рынке труда. Согласно выводам, содержащимся в докладе «2014. Эволюция рынка труда и заработной платы», создание рабочих мест повлекло за собой существенный рост занятости, однако, чтобы одержать победу над застойной безработицей, необходимо больше инвестиций. Надежды возлагаются на новый Европейский фонд стратегических инвестиций объемом 315 млрд евро. В докладе также отмечается роль трудовой мобильности, которая способна отчасти сгладить различия в социально-трудовой сфере государств-членов.

**22 июля** вышел доклад Комиссии о результатах деятельности Европейского фонда адаптации к глобальным вызовам. В течение 2013-2014 гг. Фондом были поддержаны 27610 человек, потерявших рабочие места из-за кризиса и вследствие глобализации экономики. В этот период на цели поиска новых возможностей занятости Фондом были выделены 114,4 млн евро трудящимся из 13 стран (Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Нидерланды, Польша, Румыния, Испания). Одновременно из национальных ресурсов на цели переобучения, консультирования, поиска подходящих вакансий было выделено 94,1 млн евро. Доклад включает также результаты содействия по завершенным на конец периода делам: половина работников (7656 из 15245) трудоустроились или открыли свое дело. Еще 667 человек проходили обучение и тренинги для увеличения шансов на рынке труда. Сообщается также о росте уверенности и возможностей работников вследствие содействия и услуг Фонда. Отмечается, что Фонд участвовал в поддержке трудящихся в случаях массовых увольнений на депрессивных, с точки зрения занятости, территориях и то, что большинство уволенных имели низкий уровень квалификации и иные недостатки как субъекты рынка труда.

**21 августа** Евростат опубликовал новые данные о диспаритете между гражданами Союза и легальными мигрантами по некоторым показателям в области образования. Молодые мигранты более чем вдвое чаще не заканчивают образовательные учреждения или профессиональное обучение (25,5%), гораздо сильнее рискуют оказаться вне образования, обучения и занятости (более 20%). Только менее трети мигрантов имеют законченное высшее профессиональное образование; это существенно ниже аналогичного показателя у коренного населения. Среди мигрантов почти 40% малообразованных, что значительно превышает соответствующий показатель у граждан ЕС. Статистические данные свидетельствуют о том, что ЕС трудно будет достиг-

нуть намеченных к 2020 г. уровней в области образования (бросивших обучение – менее 10%, имеющих высшее профессиональное образование – более 40%).

**1 сентября** Евростат опубликовал данные о безработице в июле 2015 г. В целом по ЕС ее уровень составил 9,5%, или 23,067 млн чел. (самый низкий за четыре последних года), в зоне евро – 10,9%, или 17,532 млн чел. (самый низкий с февраля 2012 г.), уменьшившись, соответственно, на 0,1% и 0,2% по сравнению с июнем и на 0,7% по сравнению с годом ранее в обоих случаях. Самый низкий уровень безработицы был зафиксирован в Германии (4,7%), Чехии и на Мальте (по 5,1%), наиболее высокий – в Греции (25,0%) и Испании (22,2%). В течение года безработица снижалась в 23 странах ЕС (сильнее всего в Болгарии, Испании, Греции, Португалии, Ирландии и Хорватии), увеличивалась в Финляндии, Франции и Австрии, осталась неизменной в Бельгии и Румынии. Молодежная безработица также снижалась, но пока 4,634 млн молодых людей в ЕС-28, из которых 3,093 млн проживают в еврозоне остаются без работы. Наименее болезненная ситуация сложилась в Германии, на Мальте и в Эстонии (7,0-9,5%), наихудшая – в Италии, Хорватии, Испании и Греции (40,5–51,8%).

**1 сентября** вышло в свет Сообщение Комиссии «Новое, более сбалансированное видение образования и обучения до 2020 года», в котором предлагается усилить сотрудничество на общеевропейском уровне в области образования и обучения, сделать их социально более ориентированными, сфокусировать усилия на решении самых неотложных проблем, стоящих перед европейским обществом. Новые приоритеты, содержащиеся в отчете, относятся, прежде всего, к улучшению профессиональных навыков и перспектив трудоустройства, создания открытой инновационной цифровой обучающей среды, одновременно с продвижением основных ценностей равенства, недискриминации и активного гражданства. Шесть новых приоритетов, предложенных Комиссией:

1. Соответствующие и высококачественные навыки и знания, необходимые для трудоустройства, реализации инноваций и активного гражданства;
2. Социально ориентированное образование, равенство и недискриминация;
3. Открытое и инновационное образование и обучение;
4. Адекватная поддержка педагогов;
5. Справедливое и прозрачное признание навыков и квалификаций для облегчения трудовой мобильности;
6. Устойчивое инвестирование, эффективность образовательных и обучающих систем.

В ноябре ЕК представит также ежегодный анализ продвижения к целям Стратегии «Европа-2020» в области образования и обучения – «2015 Education and Training Monitor».

**17 сентября** ЕК представила руководство для государств-членов по улучшению ситуации с долговременной безработицей и возвращению на рынок труда более 12 млн европейцев, или 5% экономически активного населения ЕС (от 1,5% в Австрии до 19,5% в Греции), не имеющих работы более 12 месяцев, половина из которых – свыше двух лет. Вслед за майским решением ЕК об увеличении предварительного финансирования проектов, оказывающих поддержку молодым людям в Европе в рамках программы Youth Employment Initiative (см. выше), это следующая инициатива в контексте широкой экономической и социальной повестки дня Комиссии, которая поставила своей целью форсированное создание рабочих мест, восстановление экономики и социальной справедливости в ЕС. Число долговременных безработных удвоилось в период 2007-2014 гг. и сегодня составляет почти половину всех безработных, которым трудно найти рабочее место даже в период экономического восстановления и улучшения ситуации на рынке труда. Предложения ЕК состоят в том, чтобы поощрять долгосрочных безработных зарегистрироваться, найти индивидуальный подход и предложить конкретный план по интеграции в трудовую сферу каждому, кто не имел работы больше года до истечения 18 меся-



цев, использовать наиболее успешный опыт отдельных стран ЕС. Комиссия призывает к активному сотрудничеству работодателей и государственных органов, которые могут рассчитывать на поддержку Европейского социального фонда, готового потратить на эти цели более 10% своего бюджета в период 2014-2020 гг.

**Литература:**

1. BQE. 2015. April-Septembre
2. <http://europa.eu>; [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index\\_ru.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/index_ru.htm)

**Николай КАВЕШНИКОВ**

**ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА**

20 июля 2015 г. Совет министров иностранных дел ЕС одобрил План действий Европейского Союза в области энергетической дипломатии (далее – План) (Council of the EU. 2015a; 2015b). Этот документ принят в развитие программы строительства Энергетического союза, одобренной на саммите Европейского совета 19-20 марта 2015 г (European council (2015)).

Важнейшим из пяти приоритетов Энергетического союза декларировано направление «Энергетическая безопасность, солидарность и доверие». В этой области План обозначил четыре комплексные задачи:

1) Усиление стратегического руководства за счёт проведения регулярных дискуссий по сюжетам энергетической дипломатии на уровне Совета ЕС. Особо подчеркнута, что в процессе стратегического планирования необходимо принимать во внимание «весь спектр инструментов внешней политики, климатические цели, [необходимость] завершения внутреннего рынка, научное сотрудничество, инструменты торговой политики и политики развития».

2) Развитие энергетического сотрудничества в различных форматах и диалогов с различными партнерами. Перечисляя региональные приоритеты, документ акцентирует внимание на ближайших соседях ЕС: «Южный газовый коридор, Евро-Средиземноморское энергетическое сотрудничество, Восточно-Средиземноморский регион, Энергетическое сообщество [Юго-Восточной Европы]». Характерно, что документ подчеркивает лидерство ЕС в области энергетических технологий и необходимость средствами внешней политики «содействовать экспорту энергетических технологий и ноу-хау, в частности низкоуглеродных технологий... особенно технологий в области возобновляемой энергетики и энергосбережения». Следует отметить, что если в области энергосбережения ЕС действительно является лидером, то на рынке оборудования для ВИЭ европейцы уступают китайцам (к примеру, ЕС в 2013 г. для защиты своих производителей был вынужден принять антидемпинговые меры против солнечных батарей из Китая).

3) Поддержка усилий по развитию глобальной энергетической архитектуры и многосторонних инициатив. Перечислен ряд форматов (Энергетическая хартия, МЭА, Энергетическое сообщество, ИРЕНА), среди которых нет ни одного, который объединял бы потребителей и производителей. Также упоминается о «поддержке стабильной, поддерживающей конкуренцию, устойчивой глобальной системы торговли и инвестиций в области энергетики на двусторонней и многосторонней основе», для примера упоминается о ВТО и соглашениях о свободной торговле. Поскольку нормативная база ВТО слабо приспособлена к регулированию энергетического сотрудничества, очевидно, что авторы документа имели в виду прежде всего соглашение с США о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве (предусмотренная этим соглашением зона свободной торговли позволит американским компаниям экспортировать углеводороды без специальных разрешений со стороны госорганов США).

4) Усиление возможности говорить единым голосом, для чего ЕС обещает прикладывать «систематические усилия». Ключевую роль в разработке предложений по координации энергетической политики должна сыграть Сеть экспертов по энергетической дипломатии ЕС.

Помимо этого, в своем Заключении Совет ЕС традиционно упоминает о необходимости «диверсификации источников, поставщиков и маршрутов» поставок энергоносителей. Очевидно, будучи неспособен четко сформулировать перечень региональных приоритетов, Совет ЕС отмечает необходимость дипломатической поддержки проектов по всему миру, а именно: «Южный газовый коридор, Южный Кавказ и Центральная Азия, стратегический потенциал Восточно-Средиземноморского региона, Евро-Средиземноморское энергетическое сотрудничество в зоне южного соседства, макрорегион Ближнего Востока, новые энергетические источники в [обеих] Америках, Африке и Австралии, включая потенциал сжиженного природного газа».

Принятый документ представляет собой набор интересных, хотя отчасти традиционных, идей и прекрасно характеризует всю сложность проведения энергетической дипломатии ЕС. В то же время документ несколько раз подчеркивает ключевую роль государств-членов: институты ЕС реализуют План «на основе тщательных консультаций и координации с государствами-членами»; должен быть обеспечен суверенитет государств-членов в области разведки и эксплуатации природных ресурсов; энергетические диалоги ЕС должны, «где возможно, принимать во внимание особенности и существующие связи/обязательства государств-членов».

Одновременно упоминается, что органы ЕС должны действовать «в соответствии со своими ролями и мандатами, определенными основополагающими договорами», т.е. подчеркивается ограниченность полномочий органов ЕС.

Наконец, документ, возлагая ответственность за исполнение Плана совместно на Высокого представителя и Европейскую комиссию, не уточняет распределение полномочий между ними.

#### *Литература:*

1. Council of the EU. (2015a) 3404<sup>th</sup> Council meeting, Foreign Affairs. 20 July 2015, PRESSE 48 PR CO 40
2. Council of the EU. (2015b) EU Energy Diplomacy Action Plan. Annex to the OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING, 20 July 2015.
3. European council (2015). Conclusions. 19 and 20 March 2015.

### ***Наталья КОНДРАТЬЕВА***

#### **РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СТРУКТУРНЫХ ФОНДОВ**

Сложная миграционная обстановка в ЕС может внести коррективы в программы, финансируемые с помощью структурных фондов. 23 сентября Корина Крецу, член Европейской комиссии, ответственная за проведение региональной политики, заявила о готовности структурных фондов к оперативным действиям, направленным на решение проблемы интеграции мигрантов и беженцев. Она, в частности, сказала следующее: «раз государства-члены в настоящее время нуждаются в такого рода инвестициях, я приглашаю их связаться со мной. Мы готовы изменить действующие программы помощи так, чтобы они лучше отражали новую реальность»<sup>24</sup>.

Означает ли это, что из фондов региональной политики будут выделены дополнительные ресурсы? К сожалению, не означает. Все программы сверстаны в 2013 г. и рассчитаны на период до 2020 г., когда завершится очередной семилетний бюджетный план. Однако небольшое поле для маневра у структурных фондов все-таки есть. Как показала практика, зарекомендовавшая себя в острой фазе финансового кризиса в ЕС, Еврокомиссия может пойти на дополнительные авансовые платежи и переориентацию части средств внутри программ в сфере обустройства территории, образования и социального развития. Выходить же за пределы утвержденного объема финансирования она может только в пределах так называемых механизмов гибкости, существующих в расходной части бюджета ЕС. Ежегодно именно из «остатков» расходной части формируются: Фонд солидарности для устранения последствий природных и техногенных катастроф, Европейский фонд выравнивания для выплат пособий, Резерв чрезвычайной помощи, ко-

<sup>24</sup> Weekly meeting of the Junker Commission doorstep by Corina Crețu <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?sitelang=en&ref=1109139>

торый уже идет на покрытие расходов, возникших в связи со сложной миграционной обстановкой на южных рубежах ЕС, наконец, непосредственно Инструмент гибкости для сверхнормативных трат в пределах любых расходных статей. Ежегодный ресурс последнего – 470 млн евро плюс те средства, которые не были израсходованы в течение предшествующих трех лет<sup>25</sup>.

В остальном события в региональной политике идут своим чередом без каких-либо потрясений. 12-15 октября в Брюсселе прошли Дни открытых дверей для регионов и городов Европы. Форум проводится каждый год совместно Европейской комиссией и Комитетом регионов. Для нынешнего, тринадцатого по счету, мероприятия был принят строгий регламент. Благодаря его соблюдению за несколько дней проведено более ста семинаров по практическим вопросам реализации региональной и городской политики. Общее число участников – представителей органов власти, бизнеса и науки – составило 6 тыс. человек<sup>26</sup>. Как и ранее институты ЕС взяли на себя все технические функции, а именно обустройство площадок для обсуждения, предоставление оборудования, регулирование графика презентаций, обеспечение присутствия прессы, в общем, создание обстановки для обмена мнениями и опытом, укрепления сетевых структур и практического продвижения приоритетов ЕС в сфере региональной и городской политики.

13 октября стали известны лауреаты ежегодной премии «Регионы-звезды»<sup>27</sup>. На этот раз премия присуждена четырем программам. Каждая из них была реализована при финансовой поддержке структурных фондов ЕС. Организаторы премии отметили как благополучные регионы, так и весьма проблемные.

В номинации «Умный рост» победу одержала совместная шведско-датская программа подготовки бизнес-инкубаторов и проведения тренингов для разработчиков компьютерных игр. В процессе реализации программы были созданы конкурентоспособные бизнес-модели для 22 компаний, производящих развлекательные и развивающие игры. Авторы программы получили на ее исполнение 570 тыс. евро от Европейского фонда регионального развития.

В номинации «Устойчивый рост» была отмечена программа по внедрению энергосберегающих технологий и возобновляемых источников энергии в строительный сектор Андалусии (Испания). Программа предусматривала меры безвозмездной финансовой помощи предприятиям с целью оживления отрасли и создания новых рабочих мест, а также снижения расходов домашних хозяйств. Европейский фонд регионального развития выделил на программу 133 млн евро.

В номинации «Инклюзивный рост» победила программа для региона Апулии (Италия), направленная на повышение уровня образования и профессиональной подготовки. Основными задачами программы были снижение численности детей, бросивших учебу, оказание помощи детям с ограниченными возможностями и молодежи из малообеспеченных семей, повышение качества преподавания в начальной и средней школе, профориентация. На реализацию программы израсходовано 75 млн евро из Европейского социального фонда.

В номинации «сити-стар» победу одержала программа по созданию еврогорода на базе агломераций Чавес (северная Португалия) и Верин (Галиция, Испания), разросшихся до границ друг друга. В ходе ее реализации был разработан общий механизм предоставления социальных, культурных, спортивных, рекреационных, торговых и образовательных услуг. Европейский фонд регионального развития потратил на программу 1 млрд евро.

<sup>25</sup> European Union public finances. 5<sup>th</sup> ed. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2014. P.140-141.

<sup>26</sup> Open Days. 13<sup>th</sup> European Week of Regions and Cities. Brussels. 12-15 Oct.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/opendays/od2015/index.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/opendays/od2015/index.cfm)

<sup>27</sup> RegioStars Awards [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/regio-stars-awards/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/regio-stars-awards/)

**Борис ФРУМКИН**

## **ОБЩАЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ И РЫБОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА**

Реализация Общей сельскохозяйственной (ОСП) и рыболовной (ОРП) политики ЕС в апреле-сентябре 2015 г. проходила в сложных погодных и социально-экономических условиях.

В области ОСП, с одной стороны, сочетание высоких температур и недостатка осадков негативно повлияло на урожайность базовых сельхозкультур. По прогнозу ЕК, урожайность зерновых снизится в текущем году на 10% (в т.ч. пшеницы – почти на 6%, кукурузы – на 20%), подсолнечника – примерно на 15%. Это чревато ухудшением кормовой базы животноводства и серьезным снижением доходов фермеров в важных производящих зерно регионах Германии, Италии, Франции и, особенно, в некоторых регионах Болгарии, Венгрии, Польши (где пострадали почти 90% посевов), Румынии, Словакии, Чехии, где урожайность упала на 30%<sup>28</sup>. Возможно, ЕС придется ограничить экспорт или увеличить импорт зерна (и маслосемян). С другой стороны, на колебания урожаев и цен наложились внутренние и внешние торгово-экономические проблемы. Прежде всего, это касается выполнения мер очередной реформы ОСП.

*Общие вопросы.* Располагая общим бюджетом в 408,3 млрд евро, ОСП до 2020 г. остается второй по объему финансирования политикой ЕС. Основная часть (около 312,7 млрд) по-прежнему расходуется на прямые платежи для поддержки производства. На сельское развитие тратится втрое меньше (95,6 млрд), и лишь небольшой остаток идет на субсидирование экспорта.

Но существенно меняются приоритеты и механизм использования этих средств. Во-первых, теперь ОСП нацелена одновременно на обеспечение устойчивости сельхозпроизводства и выполнение ею экологически-климатической стабилизационной функции. Такая «гибридность» затруднила законодательно-имплементационный процесс, «передвинув» введение главных инноваций с 2014 г. на 2015 г. Кроме того, она усложнила их реализацию как для фермеров, так и для аграрных госорганов. Особенно напугала фермеров «непропорциональность» санкций за несоблюдение требований «озеленения» сельхозпроизводства, чреватая недополучением ими 30% прямых субсидий. Во-вторых, реформа имеет компромиссный характер. Это, в значительной мере «размывает» традиционную границу между «производственно-торговой» и «социально-экологической» опорами ОСП и расширяет права стран-членов в имплементации конкретных мер (по перераспределению средств между опорами, размерам сохранения связанных с конкретными отраслями и продуктами субсидий, поддержке молодых фермеров и др.), что создает угрозу ренационализации ОСП. В-третьих, дополнительная либерализация регулирования внутренних рынков (снижение масштабов и цен государственных рыночных интервенций, перенос акцента на поддержку частного хранения и вывода части продукции с рынка, отмена фиксированных квот производства и т.п.) на фоне снижения защиты от агропродовольственного импорта и поддержки экспорта ослабила роль ОСП в стабилизации рынков и фермерских доходов.

В связи с этим к традиционной критике Еврокомиссии фермерскими и кооперативными организациями за недостатки в разработке и проведении реформы добавились соответствующие требования органов ЕС. В апреле 2015 г. Комитет регионов предложил ЕК разработать меры по «средне- и долгосрочной» стабилизации рынков. В мае комитет по сельскому хозяйству при Совете ЕС призвал ее «упростить» ОСП по ряду ключевых направлений («озеленению», «экологическим санкциям» против фермеров, процедуре одобрения проектов развития села и др.). Однако член ЕК по ОСП П. Хоган обещал подготовить соответствующие коррективы в ноябре 2015 г. и ввести их лишь в 2016 г.<sup>29</sup>. Мнение критиков нынешней версии ОСП наиболее резко высказал бывший министр сельского хозяйства Италии и бывший глава Комитета ЕП по сельскому хозяйству П. Де Кастро, заявивший, что лучшее, что есть в новой ОСП, – это

<sup>28</sup> ВQE. 2015. № 11375. 27.08

<sup>29</sup> ВQE. 2015. № 11385. 10.09; ЕА. 24.07.2015

возможность изменить её в рамках среднесрочного обзора<sup>30</sup>. Он намечен на 2016-2017 гг. и может включать корректировку аграрной политики, подобную проведенной в 2008 г. в рамках, так называемого «медосмотра» ОСП. Такое повторение не поддерживают фермерско-кооперативные организации на уровне ЕС, выступающие за стабильность аграрной политики. Но медлительность и недостаточная радикальность мер по корректировке фактически становится «фирменным знаком» П. Хогана, что проявились в его реакции на нестабильность рынков молока, мяса, овощей и фруктов, на которые работает значительная часть фермеров ЕС.

*Ситуация на внутреннем рынке ЕС.* Обновленный механизм ОСП не смог смягчить волатильность «внутриевропейских» цен на молоко, мясо, овощи и фрукты, резко возросшую из-за российского эмбарго, введенного в августе 2014 г., и роста предложения на мировом продовольственном рынке при ослаблении спроса со стороны Китая. В целях смягчения последствий российского эмбарго органы ЕС до июня 2015 г. скупали или оплатили частное хранение 700 тыс. т овощей и фруктов, около 200 тыс. т сливочного масла и сухого молока, 60 тыс. т свинины. Однако продление Россией (в ответ на продление западных санкций) эмбарго в июне 2015 г. заметно ухудшило ситуацию. В особенно тяжелом положении оказался рынок молока, цены которого с осени 2014 г. по апрель 2015 г. упали на треть и покрывают менее 70% издержек. Кроме того, с 1 апреля 2015 г. внутри ЕС перестали действовать молочные квоты, которые ранее препятствовали перепроизводству молока. В результате за апрель-август цены на молоко еще более снизились (до 25-30, а в странах Балтии даже ниже 20 евроцента/л)<sup>31</sup>. Не дождавшись адекватной реакции ЕК, некоторые страны (в их числе Франция) попытались сепаратно помочь своим фермерам, в частности, фактически ограничив ввоз продукции из других стран ЕС. Это вызвало ответную негативную реакцию, например, со стороны ФРГ.

По ЕС прокатилась волна крестьянских протестов против своих правительств и органов ЕС (блокада основных автострад в период летних отпусков и т.д.), а также против национальных и иностранных производителей и переработчиков сельхозпродукции. Так, в июле 2015 г. французские фермеры не допустили в страну грузовики с молоком и свининой из ФРГ. Конфликт с трудом был улажен общими усилиями четырех немецких и французских фермерских организаций. В сентябре эстонские свиноводы обещали «серьезные неприятности» крупнейшему национальному переработчику свинины, намеревавшемуся закупить 10% сырья в Финляндии, причем их активно поддержало министерство сельского хозяйства Эстонии. Апогея протесты достигли 7 сентября 2015 г., когда только колючая проволока и усиленные наряды жандармерии не позволили примерно шести тысячам фермеров почти из всех стран ЕС прорваться на тракторах к зданиям ЕС в Брюсселе во время заседания Совета Министров сельского хозяйства<sup>32</sup>.

В августе 2015 г. ЕК продлила до февраля 2016 г. временные меры по компенсации потерь от российского эмбарго для производителей молока и до июня 2016 г. – для производителей фруктов и овощей (выведение с рынка плодоовощной продукции и передача ее благотворительным организациям или на кормовые и другие непищевые цели, оставление на полях части урожая с увеличением объема вывоза на 3 тыс.т).

В начале сентября был предложен более комплексный пакет мер, который, по мнению П. Хогана, показал, что «Комиссия очень серьезно относится к своей ответственности перед фермерами». На финансирование пакета намечено направить 500 млн евро, причем они в основном будут взяты из налога (700 млн евро) на превышение странами молочных квот в 2014 г. Это позволит не тратить деньги из антикризисного аграрного фонда и не повышать соответствующие вычеты из суммы субсидий на производство. Почти 80% средств пакета пойдут на адресную

<sup>30</sup> ЕА. 25.09.2015

<sup>31</sup> ВQE. 2015. № 1358.14.07; 11366. 25.07; 11378. 1.09; 11380. 03.09

<sup>32</sup> ВQE. 2015. № 11368. 29.07; 11371. 1.08; 11383. 8.09; 11385. 10.09; КВ. 5.10.2015

помощь фермерам, прежде всего, в молочном секторе. Кроме того, страны смогут на два месяца раньше (в октябре) выплатить до 70% полагающихся фермерам прямых субсидий на производство и до 85% выплат по программам сельского развития. Намечено увеличить финансирование частного хранения сухого молока, сыров и свинины, включая продвижение этих продуктов на рынки третьих стран. Активизируется роль Центра ЕС в мониторинге молочного рынка и в обеспечении лучшей информации о внутреннем рынке и новых внешних рынках. Вместе с тем, ЕК отказалась повышать интервенционные цены в молочном секторе, чтобы избежать «создания искусственного спроса» на его продукцию. Рекомендованы также меры по улучшению функционирования продовольственных цепей, особенно по кредитам фермеров и инструментам хеджирования рисков на аграрных рынках, а также снижению давления на фермеров со стороны больших розничных сетей, вплоть до их судебного преследования. Разрешено активизировать национальное финансирование аграрного сектора (до 15 тыс. евро в сельхозпроизводстве и до 200 тыс. евро в торговле и переработке, сроком на 3 года). Фермерско-кооперативные организации на уровне ЕС (прежде всего, КОПА-КОЖЕКА) настаивают на увеличении поддержки молочного сектора, внедрения более действенных инструментов борьбы с волатильностью рынков молока и свинины (новые фьючерсы и страховые схемы, создание специальных фондов господдержки реструктуризации) и др. Национальные министерства сельского хозяйства пока спорят о критериях распределения помощи ЕС по отраслям, продуктам и странам<sup>33</sup>. Однако ЕК вряд ли сможет в нынешней экономической ситуации существенно изменить предложенные масштаб и структуру помощи.

*Развитие села.* Принятие национальных и региональных программ развития сельских территорий также затянулось. Однако к сентябрю ЕК одобрила 61 из 118 запланированных на 2014-2020 гг. программ с общим финансированием из бюджета ЕС более 65 млрд евро. Расширяется практика бесплатного распределения произведенной в ЕС молочной и плодоовощной продукции в школах, а также продовольственной помощи нуждающимся, включая беженцев из третьих стран (прежде всего, через раздачу молочных продуктов)<sup>34</sup>.

*Внешикономическая деятельность.* Активность ЕС в этой области была направлена преимущественно на преодоление негативных последствий российского эмбарго путем частичной компенсации потерь продуцентов продовольственной продукции и поиска новых внешних рынков. К 2014 г. поставки в Россию составляли 10% всего агропродовольственного экспорта ЕС, в т.ч. попавших под эмбарго товаров – 4%. С августа 2014 г. по июнь 2015 г. агропродовольственный вывоз ЕС в Россию упал на 43%, до 5, 8 млрд евро. Частично не востребованные Россией поставки удалось направить на другие рынки, общий агропродовольственный экспорт ЕС даже увеличился на 5%, превысив 116 млрд евро. Но по ряду важных товаров потеря российского рынка вызвала заметное снижение экспорта ЕС (по сыру – почти на 20%, сухому молоку – на 24%, фруктам и овощам – на 12%). Эти изменения усилили ориентацию ЕС на агропродовольственные рынки США (рост на 17%) и стран Азии (Китай – на 33%, Южной Кореи – на 32%). Потери фермеров ЕС в рамках ОСП были компенсированы в небольшой степени, например, потери молочного сектора Литвы – на 30%<sup>35</sup>.

Среди других важных аспектов реализации ОСП следует отметить рекомендацию экономического комитета ЕК принять меры по чрезмерной консолидации сельхозземель у крупных агрокомпаний (особенно в странах Центральной Европы), подрывающей основу аграрной структуры ЕС – среднюю и малую семейную ферму. Обращает на себя внимание то, что на завершающей стадии подготовки соглашения о Трансатлантическом торговом и инвестиционном

<sup>33</sup> ВQE. 2015. № 11375. 27.08; 11383. 08.09; 11387. 12.09

<sup>34</sup> ВQE. 2015. № 11350. 4.07; 11375. 27.08; 11383. 8.09

<sup>35</sup> ВQE. 2015. № 11378. 1.09

партнерстве с США, некоторые страны ЕС ужесточили свои позиции относительно применения ГМО в сельхозпроизводстве. К концу сентября уже 15 стран склонялись к полному или частичному запрету ГМО, а ФРГ даже официально уведомила об этом ЕК<sup>36</sup>.

В области ОРП ЕК активизировала свои усилия, направленные на децентрализацию принятия решений и упрощение технических стандартов. Председатель комитета ЕП по рыболовству А. Кадек, поддерживая в целом регионализацию, предостерег от её перерастания в ренационализацию, что «означало бы смерть Общей рыболовной политики»<sup>37</sup>. В рамках реформы ОРП к июню 2015 г. согласованы 32 из 62 намеченных целевых максимальных размеров ресурсов рыбы и морепродуктов, а также соответствующие им общие объемы вылова по 26 промысловым видам. Это позволит стабилизировать вылов в масштабах, обеспечивающих воспроизводство рыбных ресурсов. В рамках согласованных объемов вылова в сентябре 2015 г. была на 15% сокращена общая квота рыбного промысла на Балтике, за исключением лосося. В то же время Ирландия, Испания, Польша и Франция по-прежнему настаивали на том, чтобы окончательное утверждение максимальных устойчивых ресурсов было перенесено с 2016 г. на более поздний срок. К концу августа ЕК приняла национальные операционные программы по рыболовству и аквакультуре 14 стран ЕС на период 2014-2020 гг. Их общее финансирование составит около 82 млн евро, в том числе почти 78% – из Европейского морского и рыболовного фонда ЕС. В рамках этих программ, в частности, будет продолжено сокращение рыболовного флота ЕС, который за 1995-2013 гг. уже уменьшился до 86 тыс. судов, или почти на 22%.

Во внешнеэкономической сфере активность ЕК была сосредоточена на смягчении последствий июньского (2015 г.) решения России включить в эмбарго на импорт рыбопродукции из ЕС рыбные консервы (в том числе из стран Балтии и Польши). Были заключены соглашения о сотрудничестве в рыбном хозяйстве с четырьмя африканскими странами, обеспечивающие доступ рыбаков ЕС в их экономические зоны<sup>38</sup>.

#### **Литература:**

1. *Bulletin Quotidien Europe (BQE)*. 2015. April-Septembre
2. *EurActiv.com (EA)*.
3. «Крестьянские ведомости» (КВ) – [www.agronews.ru](http://www.agronews.ru)

### **Людмила БАБЫНИНА**

#### **ТРАНСПОРТНАЯ ПОЛИТИКА**

Развитие транспортной политики ЕС в настоящее время характеризуется несколькими устойчивыми трендами. Во-первых, Союз старается гармонизировать существующие правила в сфере транспорта через замену национальных законов общими для всего Союза, особенно явно это проявляется в соглашениях с третьими странами, и через введение новых законодательных инициатив, обязательных к исполнению для всех стран Евросоюза. Во-вторых, в процессе упомянутой гармонизации государства-члены ЕС последовательно отстаивают национальные интересы, в том числе интересы крупных перевозчиков и сервисных компаний, что приводит к усложнению и увеличению продолжительности процесса согласования нового законодательства и, часто, к значительной трансформации первоначальных предложений Комиссии. Тем не менее, на внешней арене в транспортной сфере ЕС выступает как единое целое и представляет общие интересы.

В Риге в апреле состоялся Третий евро-азиатский саммит (АСЕМ), в рамках которого прошла встреча министров транспорта. На ней обсуждались перспективы увеличения евро-ази-

<sup>36</sup> EA. 02.10.2015

<sup>37</sup> BQE. 2015. № 11362. 18.07

<sup>38</sup> BQE. 2015. № 11330. 9.06; 11385. 10.09

атских перевозок по наземным коридорам, развитие связей между Европой и Азией, проект «новый шелковый путь» и транссибирские перевозки.

Совет министров транспорта в июне одобрил общий подход к техническим правилам использования судов на внутренних водных путях ЕС. Будет установлена общая платформа для технических стандартов речных судов и исправлены существующие разночтения в правовой базе. По мнению Совета, введение новых правил будет способствовать упрочению конкурентной среды в данном секторе.

В июле Комиссия одобрила процедуру финансирования трансъевропейских транспортных сетей (TEN-T) на период 2014-2020 гг. Комиссия отберет 276 проектов в рамках обновленной концепции TEN-T. Общий объем инвестиций в них должен составить 28,8 млрд евро. Из них 13,1 млрд поступит из бюджета ЕС через программу «Средства, соединяющие Европу» (Connecting Europe Facility – CEF). Остальные средства должны поступить от государств-членов и частных инвестиций. По мнению Комиссии, реализация данных планов создаст к 2030 г. 10 млн рабочих мест и увеличит общий ВВП ЕС на 1,8 %. Первоначально внимание Комиссии будет сосредоточено на инвестициях в развитие транспортных сетей Центральной Европы, в частности на таких проектах, как Рейл Балтика и Бреннерский тоннель<sup>39</sup>.

Весной и летом 2015 г. шли межинституциональные переговоры по технической составляющей четвертого железнодорожного пакета законодательных инициатив Комиссии. Совет и Парламент достигли соглашения по законопроектам об интероперабельности, повышении технических стандартов безопасности и расширении полномочий Европейского железнодорожного агентства.

В апреле Суд ЕС постановил, что теперь водительские права могут быть временно аннулированы в другой стране, если водитель-нерезидент совершил ряд дорожных правонарушений в рамках национального законодательства.

В июне Комиссия начала расследование в отношении Германии, обвинив ее в нарушении принципа недискриминации в рамках Единого внутреннего рынка (ЕВР). По мнению Комиссии, германское законодательство позволяет резидентам занижать дорожные сборы в своих ежегодных налогах на транспортные средства, тем самым предоставляя им преимущества по сравнению с нерезидентами.

В июле 22 компании из стран, не входящих в ЕС, получили аттестацию от Европейского агентства по воздушной безопасности (EASA). Это первое практическое применение регламента, принятого в 2014 г. Цель данного закона – ликвидировать административную и правовую фрагментацию, которая обусловлена действием различных законодательных актов 28 государств-членов. Согласно регламенту 2014 г., с ноября 2016 г. любой авиаоператор из третьих стран должен пройти аттестацию у Европейского агентства по транспортной безопасности, если он хочет работать в воздушном пространстве ЕС. Критерии безопасности EASA соответствуют критериям Международной организации гражданской авиации (ICAO), которая является одним из учреждений ООН.

Филиппинские авиакомпании после пяти лет «работы над ошибками» в июне были исключены из «черного списка» ЕС, им снова разрешено летать в воздушном пространстве Евросоюза<sup>40</sup>.

Представители Европейской железнодорожной индустрии (UNIFE) в начале сентября подписали Меморандум о сотрудничестве с РЖД по продвижению международного железнодорожного стандарта (IRIS) в России. Долгосрочная цель сотрудничества – гармонизировать тех-

<sup>39</sup> [European Commission. Infrastructure - TEN-T - Connecting Europe.](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/2015-07-31-cef-investment-plan_en.htm)

[http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/2015-07-31-cef-investment-plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/news/2015-07-31-cef-investment-plan_en.htm)

<sup>40</sup> Official Journal. 2015. L162. P.65-82



ническое законодательство, улучшить обмен информацией и опытом между РЖД и европейскими операторами.

ЕС собирается инвестировать 600 млн евро до 2030 г. в развитие транспортной сети балканских стран, продлевая свои транспортные коридоры на территорию стран Западных Балкан. По мнению Комиссии, развитие региональных сетей будет способствовать выводу экономики этих стран из состояния стагнации.

*Литература:*

1. *Bulletin Quotidien Europe (BQE). April-Septembre*
2. *Official Journal. 2015. L162. 27.06*
3. *European Commission. Infrastructure - TEN-T - Connecting Europe. News.*

**Ольга ПОТЕМКИНА**

### **ПРОСТРАНСТВО СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ**

Ежегодные попытки переплыть Средиземное море на лодках возобновились с началом тёплого сезона, и уже в ночь на 19 апреля 2015 г. список погибших мигрантов пополнился ещё несколькими сотнями, утонувшими недалеко от острова Лампедуза. На следующий день, 20 апреля, Совет ЕС в составе министров иностранных дел обсудил трагическую гибель мигрантов в море и принял план действий, представленный Комиссией, за отправную точку дальнейшей работы. Через два дня, 22 апреля, Комитет по политике и безопасности призвал Внешнеполитическую службу ЕС и ЕК представить предложения по борьбе с сетями контрабандистов и торговцев людьми в Средиземном море, используя опыт военно-морской операции ЕС «Атланта» по борьбе с сомалийскими пиратами. Таким образом, было положено начало разработке главных направлений урегулирования кризисной ситуации в Средиземном море.

Внеочередное заседание Европейского совета, собравшегося 23 апреля 2015 г. для согласования дальнейших действий в этой области, обозначило четыре приоритетных задачи: усилить операции на море, развернуть борьбу против сетей перевозчиков людей в соответствии с международным правом, противодействовать нелегальным миграционным потокам, укреплять солидарность и ответственность стран ЕС. Государственные лидеры стран ЕС поручили Высокому представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини разработать предложения о способах захвата и выведения из строя судов контрабандистов, прежде чем они будут использованы для перевозки людей.

Участники саммита опирались на опубликованные агентством Евростат данные о беспрецедентном росте в 2014 г. ходатайств об убежище в страны ЕС: заявления подали 626 тыс. человек, на 191 тыс., или на 41% больше, чем в 2013 г. При этом число сирийцев – реальных претендентов на статус беженца – выросло соответственно с 72 тыс. до 123 тыс. Ходатайства подавались, главным образом, в пять стран ЕС, а рекордсменкой стала Италия, где количество прошений за год увеличилось более чем вдвое. Значительно вырос этот показатель в Германии, Швеции и Венгрии, но снизился во Франции<sup>41</sup>.

Следуя заключениям саммита, ЕК представила новый стратегический документ «Европейская повестка дня по миграции». В нём были выделены четыре группы кратко-, средне- и долгосрочных мер<sup>42</sup>:

1. Противодействие нелегальной миграции; разрастанию криминальных сетей контрабандистов и торговцев людьми.

<sup>41</sup> Eurostat. 2015

<sup>42</sup> European Agenda. 2015: 6-17

2. Охрана границ и спасение терпящих бедствие в Средиземном море, для чего предлагалось увеличить втрое бюджет действующей операции «Тритон» и расширить полномочия агентства ФРОНТЕКС.
3. Новая политика предоставления убежища – реформа существующей системы.
4. Совершенствование политики интеграции легальных мигрантов; в частности, пересмотр положений директивы о «голубой карте» для привлечения высококвалифицированных мигрантов.

По существу, «Повестка дня» повторяет те же задачи, которые ЕК ставила с самого начала формирования общей миграционной политики. Главный акцент, несомненно, был сделан на спасении гибнущих людей в Средиземном море. Из всех вышеперечисленных задач частично выполненной в краткие сроки можно считать именно эту задачу – Комиссии удалось добиться увеличения бюджета операции ФРОНТЕКС «Тритон» и участия в ней морских судов государств-членов, в том числе, британского «Булворк», экипаж которого спас почти три тысячи жизней. При отсутствии соответствующих договоров о реадмиссии, спасенных отвезли не в Ливию, откуда они приплыли, а в Италию, куда они и направлялись, что лишь обострило миграционную ситуацию в стране. Тем не менее, люди на некоторое время перестали тонуть. Шум в прессе вокруг бесчеловечной политики ЕС поутих, пока в июле 2015 г. в центре внимания общественности не оказалось бедственное положение мигрантов, одни из которых прорывались в Великобританию из французского Кале через Евротуннель, другие штурмовали границы Венгрии, – как будто залатанная ткань порвалась в другом месте. Уже в июле 2015 г. основная масса мигрантов (почти 50 тыс.), пытавшихся проникнуть в Европу, была задержана на греческих островах; венгерские власти сообщили о 34,8 тыс. задержанных; 12,5 тыс. мигрантов осаждали испанские анклавы Сеуту и Мелилья.

Что касается разумных предложений председателя ЕК Ж.-К. Юнкера о повышении эффективности легальных каналов привлечения иммигрантов, в которых государства-члены по-прежнему нуждаются, то эта часть «Повестки дня» была отложена на потом, поскольку в данной кризисной тяжелой ситуации эти планы казались Евросоюзу несвоевременными. Тем не менее, дискуссия о пересмотре методов привлечения квалифицированных специалистов, столь необходимых Евросоюзу, ждёт своего часа.

*Реформа системы предоставления убежища.* Изменение правил предоставления убежища относится к долговременным целям иммиграционной политики, изложенной в «Повестке дня». Предложения ЕК касаются трёх сфер: кодификации законодательства об убежище, взаимное признание решений о предоставлении защиты и учреждение единой процедуры принятия решений об убежище. Таким образом, Комиссия намеревается исправить недостатки общей системы убежища и Дублинского регламента, определяющего страну, ответственную за прием и рассмотрение ходатайства заявителя. Пересмотр положений действующего с 2003 г. и реформированного в 2013 г. Дублинского регламента – один из центральных пунктов «Повестки». Дублинскую систему критикуют за то, что она заставляет принимать ищущих убежища именно те страны, которые испытывают самый большой наплыв желающих, при том что инфраструктуры приема и содержания людей очень далеки от совершенства. Комиссия предложила пересмотреть принципы функционирования этой системы в 2016 г.

Так же, как и в вопросе расселения беженцев, взгляды государств-членов и институтов ЕС на предстоящую реформу не совпадают. Франция и Германия долгое время выступали в пользу сохранения существующего порядка предоставления убежища, но нарастающий, как снежная лавина, кризис сломил их сопротивление. В августе 2015 г. Федеральное ведомство Германии по делам миграции и беженцев приостановило действие Дублинского регламента в отношении сирийских граждан. Это означало, что Германия не возвращает в другие страны ЕС

сирийцев, претендующих на убежище, а берёт на себя ответственность за их прием и регистрацию. Такое же решение временно приняла и Австрия, отвергавшая квоты. Однако решимости принимать потенциальных беженцев хватило менее чем на месяц, и в сентябре Германия, а вслед за ней и другие страны, пользуясь положениями Шенгенского кодекса о восстановлении пограничного контроля в случае угрозы национальной безопасности, временно перекрыли въезд желающим получить убежище.

Такой поворот событий поставил в ещё более трудное положение Венгрию, которую захлестнул поток мигрантов. Её правительство, оказавшись в положении Италии и Греции, громче всех настаивало на ревизии Дублинского регламента, пропуская в соседние страны претендентов на убежище со своей территории и не принимая их обратно. Эта ситуация все же заставила Комиссию реагировать – создать список «безопасных стран», чьи граждане не могут претендовать на убежище. В список включены все западно-балканские государства, жители которых массово добивались защиты, не имея, по существу, на это иных оснований, кроме экономических.

Пересмотреть радикально главный принцип Дублинской системы будет очень непросто, особенно в условиях усиливающейся угрозы терроризма и использования Исламским государством миграционных потоков в своих целях. Ослабление контроля над переселением претендентов на убежище из одного государства-члена в другие облегчает проникновение террористов вглубь континента. Ревизия Дублинской системы, тем не менее, происходит на практике, когда государства-члены ограничивают получение статуса беженца иммигрантами из стран, где происходят вооруженные конфликты, тогда как действующие законы признают более широкие основания для предоставления защиты. В то же время попытка Германии временно приостановить действие Дублинского регламента довольно скоро потерпела провал. Выходом из создавшегося положения для ЕС могло бы стать введение единой процедуры предоставления убежища в странах, откуда исходит эмиграция, но маловероятно, что эта идея им понравится.

*Система квот и позиция Вишеградской группы.* 4 сентября 2015 г. на саммите в Праге премьер-министры вишеградской четверки собрались, чтобы согласовать свои намерения. Саммит стал важным и беспрецедентным событием в истории этой группы, когда ее лидеры договорились защищать позицию, противоположную той, что занимали ведущие страны ЕС, Комиссия и Европарламент. В заявлении лидеры стран Вишеградской группы поддержали почти все предложения ЕК по урегулированию кризиса беженцев. Они выступили за:

- уважение принципов, принятых на высшем политическом уровне, в том числе заключенный Европейского совета;
- необходимость сотрудничать в вопросе неуправляемой миграции с международным сообществом, особенно с ООН, Африканским Союзом и Лигой арабских государств;
- более активное участие ЕС в решении проблем в Сирии, Ливии и Ближнего Востока в целом.

Тем не менее, единственное, но существенное возражение предложениям Комиссии было высказано участниками вишеградского саммита в довольно жесткой форме: должен быть сохранен добровольный характер мер солидарности стран ЕС, так, чтобы каждое из государств-членов могло основывать свои действия на собственном опыте, достижениях и имеющихся ресурсах; любые предложения обязательных и постоянных квот в рамках мер солидарности неприемлемы<sup>43</sup>.

К осени 2015 г. ситуация в Венгрии значительно ухудшилась, что дало возможность председателю ЕК Ж.-К. Юнкеру поставить страну в один ряд с другими, страдающими от избы-

<sup>43</sup> Joint Statement of the Visegrad Group Ministers of Foreign Affairs. Prague, 11. 9. 2015  
<http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904>

точных миграционных потоков, и предупредить, что если Венгрия оказывается в том же положении, что Греция и Италия, и при этом отвергнет обязательные квоты, то и другие страны могут отказаться принимать у себя беженцев из Венгрии по квотам. Точку в данном вопросе должно было поставить экстренное заседание Совета ЕС по проблемам миграционного кризиса 14 сентября 2015 г.

Накануне встречи министров Комиссия при поддержке Франции, Германии, а также председательствующего в Совете Люксембурга оказала беспрецедентное давление на Вишеградскую группу стран-оппозиционеров. Венгрия объективно нуждалась в помощи ЕС, так как не могла справиться самостоятельно с притоком потенциальных беженцев. На это и рассчитывала ЕК, сделав Венгрии заманчивое предложение - не только не участвовать в обязательном расселении, но, напротив, передать другим странам ЕС 54 тыс. из уже принятых беженцев. Но премьер-министр Венгрии Виктор Орбан не принял помощи, мотивировав отказ нежеланием становиться «страной на фронтовой линии», по примеру Италии и Греции. Таким образом, он отверг планы размещения на территории страны крупных регистрационных центров, где претенденты могли бы ожидать решения своей судьбы – получить статус беженца или быть высланными. Это означало, что Венгрия намерена была не оставлять беженцев у себя, а пропускать их дальше, в Австрию и Германию, которые к этому времени согласились принять их, временно приостановив действие Дублинского регламента. Поколебать решимость Обрана не смогло даже то, что накануне заседания Совета Германия уведомила ЕК о восстановлении пограничного контроля в соответствии с положением Шенгенского кодекса. Эти жестом германские власти ясно дали понять, что не собираются потворствовать Венгрии в ее намерении оставаться лишь страной транзита мигрантов.

В последние дни перед заседанием Совета ряды стран-оппозиционеров поредели –Испания, Финляндия, а также Польша и прибалтийские страны так или иначе признали, что им придется согласиться с планом дополнительного размещения претендентов на убежище, если большинство государств-членов его поддержат. Но неожиданно об отказе подчиниться заявила Румыния, которая выдвинула условием своего участия в расселении присоединение к Шенгенской зоне, которого долго и безуспешно добивалась. Несмотря на несколько стадий переговоров и уговоров несогласных стран, интрига сохранилась вплоть до начала заседания.

На заседании ЕК представила Совету план, который её председатель Ж.-К. Юнкер обнародовал 9 сентября 2015 г. в своей речи перед Европейским парламентом<sup>44</sup>. Он предложил практические шаги по урегулированию кризисной ситуации:

- Увеличение квоты расселения претендентов на убежище с первоначальных 40 тыс. до 160 тыс. человек из Сирии, Эритреи и Ирака, которые прибыли в Италию, Грецию и Венгрию. Комиссия была вынуждена выступить с таким предложением, так как к сентябрю 2015 г., по данным ФРОНТЕКС, в ЕС было зарегистрировано уже около 500 тыс. ищущих убежище, что почти приблизилось к показателям за весь 2014 г.

- Создание постоянного механизма расселения с участием всех стран ЕС, который может быть приведен в действие Комиссией в любой момент для того, чтобы предоставить помощь государству-члену, оказавшемуся в кризисной ситуации. Комиссия намеревается принять соответствующее законодательство до конца 2015 г.

- Утверждение общего списка «безопасных стран», граждане которых не могут претендовать на убежище. Кандидатами на включение в список стали все западно-балканские страны, граждане которых злоупотребляют безвизовым режимом для подачи необоснованных заявлений об убежище, вопросы вызвало лишь участие в списке Турции.

<sup>44</sup> State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity. Strasbourg, 9 September 2015  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm)

- План и инструкции по высылке мигрантов, которым будет отказано в защите. Это наименее спорный пункт – все страны согласны высылать неудавшихся претендентов.

- Учреждение целевого Фонда помощи Африке в размере 1,8 млрд евро, посредством которого предполагалось стабилизировать ситуацию на континенте и обратиться к корням проблемы миграции.

Вопреки «осторожному оптимизму» и ожиданиям, заседание министров внутренних дел 14 сентября 2015 г. после семи часов переговоров принесло лишь один результат – Комиссии удалось добиться формального согласия Совета на осуществление своего первоначального плана, что позволяет начать расселение 40 тыс. претендентов на убежище, прибывших в Италию и Грецию. Это можно расценить хотя бы как первый практический шаг. Но сокрушить оппозицию Венгрии, Словакии, Чехии и Румынии введению обязательных квот, а также их увеличению на 120 тыс. человек, не удалось.

Решение вопроса было отложено до следующего заседания Совета 22 сентября, а также намеченного на следующий день саммита глав государств и правительств. Для поддержки предложения Комиссии накануне встречи министров внутренних дел и юстиции уже набиралось необходимое квалифицированное большинство в Совете. Хотя Виктор Орбан заявил, что его страна вынуждена будет подчиниться решению, принятому большинством государств-членов, лидеры ЕС считали все же политически целесообразным добиться консенсуса в этом вопросе и не вынуждать государства-члены принимать беженцев вопреки нежеланию.

На своей встрече в Брюсселе 22 сентября 2015 г. министры внутренних дел и юстиции все же смогли преодолеть сопротивление стран Восточной Европы и принять окончательное решение о распределении 120 тыс. ищущих убежище. При этом, правда, пришлось прибегнуть к голосованию квалифицированным большинством, чего до самого последнего момента не хотел делать председательствующий в Совете Люксембург. «Мы бы конечно предпочли бы принять решение консенсусом, – заявил Ж.Ассельборн, люксембургский министр по политике убежища и миграции»<sup>45</sup>. Но решение было принято подавляющим большинством голосов, при том, что четыре страны – Венгрия, Чешская Республика, Словакия и Румыния проголосовали против, а Финляндия воздержалась. Хотя в тексте нет упоминания об обязательном характере расселения, решение, принятое министрами, обязательно для всех стран ЕС, кроме Великобритании, Ирландии и Дании, которые пользуются правом исключения из политики убежища. Страны, голосовавшие против, не имеют возможности отказаться выполнять решение Совета и должны будут забрать полагающуюся им часть ищущих убежище. В любом случае, ЕК уже объявила устами вице-председателя Ф. Тиммермана, что обязательно проследит за тем, чтобы решение было полностью выполнено. Правда позже, появились некоторые сомнения в том, что действительно можно будет заставить страну взять беженцев, если она не хочет этого делать.

В результате Венгрия оказалась в парадоксальном положении, гораздо более сложным, чем остальные оппозиционеры. Несмотря на то, что стране объективно необходимо распределить часть ищущих убежище со своей территории, она не только не может отдать их, но еще и обязана взять дополнительно по квоте, против которой проголосовала, 988 человек из Греции и 306 из Италии, всего 1294 за два года. В затруднительном положении находится и Польша: по существу, она покинула своих вишеградских соратников, поддержав в конце концов квоты, однако правительство не хочет оказаться перед выбором – или Вишеградская группа, или остальные государства-члены, особенно накануне парламентских выборов.

Таким образом, саммит глав государств и правительств, собравшийся 23 сентября, на следующий день после того, как Совет министров внутренних дел и юстиции принял свое решение, был избавлен от необходимости начинать дискуссию заново, и лишь утвердил систему квот

<sup>45</sup> BQE. 2015. № 11394. 23.09

и признал Италию и Грецию странами «на линии фронта». До середины ноября на их территории запланировано было открыть регистрационные центры для ищущих убежище, где в помощь национальным властям будут работать дополнительно эксперты из других стран ЕС<sup>46</sup>. По заявлению председателя Европейского совета Д. Туска, саммит дал возможность осознать, что «хаос на внешней границе надо остановить», иначе под угрозой окажется шенгенское пространство. Лидеры ЕС пришли к согласию относительно того, что «дальше так продолжаться не может»<sup>47</sup>.

Однако такую точку зрения, по-видимому, не разделяет Словакия, которая и после саммита продолжала упорствовать в своем нежелании признать квоты. 30 сентября 2015 г., основываясь на ст.263 ДФЕС, которое позволяет оспаривать решения, принятые институтами ЕС, правительство подало иск в Суд ЕС против планов расселения, одобренного Европейским советом. Премьер-министр Р. Фицо заявил, что пойдет до конца<sup>48</sup>. Он подверг сомнению правомерность принятия решения о расселении Советом в составе министров внутренних дел и юстиции, где был применен принцип голосования квалифицированным большинством. Если бы решение вопроса было предоставлено Европейскому совету, то Р. Фицо смог бы воспользоваться своим правом вето.

Противоречие между внутривластной ситуацией и ростом анти-иммигрантских настроений в странах Вишеградской группы в период кризисного социального и экономического положения объясняет их упорство в вопросе о квотах. Для лидеров Словакии и Венгрии поддержка национальных избирателей оказалась важнее европейской солидарности. Кроме того, их позиция справедлива с той точки зрения, что приток ищущих убежище значительно больше предлагаемых квот, хотя он может сократиться с началом сезона штормов в Средиземном море. Утвердить же следующие квоты, как и механизм многоэтапного расселения, будет значительно труднее, как и выбрать людей для расселения из всей массы беженцев. В этой связи нельзя умалять значение общего мнения вишеградской четверки, высказанного в ходе саммита 4 сентября в Праге: дискуссии о квотах отвлекают страны ЕС от главного вопроса: Европа потеряла способность регулировать миграцию.

*Борьба с контрабандой людей в Средиземном море.* Выполняя поручения внеочередного апрельского саммита, 18 мая 2015 г. Совет в составе министров иностранных дел и обороны принял решение о развертывании морской операции *EUNAVFOR Med*, заявленная цель которой – уничтожение бизнеса торговцев и контрабандистов, перевозящих людей через Средиземное море в Европу. Министры пришли к согласию относительно разработки концепции управления кризисом, что позволило начать её оперативное планирование. На начальном этапе операции было выделено 11,82 млн евро; она длилась два месяца, продолжение же операции требовало дополнительного мандата.

По замыслу Военно-политического комитета, операция включала три фазы. Первая фаза – «исследование, сбор информации и разведанных» о маршрутах судов, их вместимости и о контрабандистах, используя морскую и авиаразведку. Оказалось, что в Евросоюзе до сих пор не было более или менее ясного представления о функционировании криминальных сетей перевозчиков людей. Вторая фаза – «задержание и проверка судов», если есть основания подозревать, что их владельцы занимаются контрабандой мигрантов. В этом случае, если судно идет в международных водах без флага или под флагом государства, которое согласно на проведение досмотра, предусматривались поднятие на борт судна, обыск, захват и его разворот в обратном направле-

<sup>46</sup> Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – statement <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting/>

<sup>47</sup> Remarks by President Donald Tusk after the informal meeting of heads of state or government, 23/09/2015 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-pec-remarks/>

<sup>48</sup> Slovakia pushes ahead with legal action over EU refugee quotas. 1.10.2015 <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/slovakia-pushes-ahead-legal-action-over-eu-migrant-quotas-318139>

нии. Вторая фаза включала также действия в территориальных водах Ливии – на это требовалось согласие ливийских властей или резолюция Совбеза ООН на основе главы 7 устава ООН, допускающей использование силы. В ходе третьей фазы предполагалось «нейтрализовать» суда, чтобы, как пояснила Ф. Могерини, они стали «непригодными для использования».

Ф. Могерини подчеркнула, что главы государств и правительств обсуждали возможность разрушения судов на саммите 23 апреля, задача операции – уничтожение не столько судна, сколько «экономической модели» организаций контрабандистов, для чего нужно лишить их средств передвижения. В том же русле высказались и министры государств-членов. Так, французский министр иностранных дел А. Дезир заявил, что суда можно вывести из строя, испортив, например, их двигатель. Глава МИД Люксембурга Ж. Ассельборн напомнил, что цель операции – «вывести суда из строя, а не разбомбить их». В то же время в проекте концепции управления кризисом упоминается «широкий круг» средств – морских, воздушных и наземных: разведка, отслеживание, рекогносцировка, команды инспекторов, десантные ресурсы, морские и воздушные средства уничтожения, включая подразделения спецслужб. Более того, пресса цитировала документ, подготовленный Внешнеполитической службой ЕС, в котором содержится предостережение о высоком риске «сопутствующих» повреждений, включая гибель людей. Кроме того, в документе отмечалось, что «операция несет потенциальную угрозу экономической деятельности населения Ливии, а также может нанести ущерб репутации и имиджу ЕС в мире, если будут иметь место человеческие жертвы»<sup>49</sup>.

Так как разведку предполагалось вести в международных водах и воздушном пространстве, первая фаза операции могла начаться беспрепятственно, как только будет получено официальное подтверждение Совета ЕС. Вторая же и третья фазы требовали соблюдения международного права и сотрудничества с властями Ливии. Ф. Могерини специально подчеркнула, что ЕС намеревается провести операцию в полном соответствии с принципами международного права, посредством принятия резолюции Совбеза ООН. Высокий представитель не предвидела особого политического сопротивления со стороны членов Совбеза. В своих интервью она несколько раз повторила, что обсуждала данный вопрос с представителями России и Китая, и надеялась, что резолюция будет принята до 22 июня 2015 г., когда соберётся Совет ЕС по общим вопросам, чтобы дать ход операции.

Однако её надеждам не суждено было сбыться. Обсуждение вопроса в СБ ООН затянулось, так как проблематичным оказалось получение согласия ливийских властей на проведение второй и третьей фаз *EUNAVFOR Med*, что облегчило бы прохождение резолюции в Совбезе. С самого начала ЕС решил добиваться сотрудничества не только с признанным ливийским правительством в Тобруке, но и с непризнанным правительством Триполи, властями Мисураты и муниципалитетов. Однако даже тобрукское правительство не дало немедленного согласия на начало операции. Глава же непризнанного правительства в Триполи Халифа аль-Говейль заявил 29 мая 2015 г., что силы ЕС получают отпор, если они вторгнутся в территориальные воды страны. Это означало, что успех третьей фазы будущей операции сомнителен.

Захват и уничтожение судов перевозчиков людей мог спровоцировать с их стороны ответные вооруженные действия для защиты своих ресурсов, которые поддержали бы и те, кто каким-то образом участвовал или имел долю в криминальном бизнесе. Поэтому могла возникнуть ситуация, когда действия ЕС во время операции в территориальных водах Ливии или на побережье могли ещё больше дестабилизировать политическую обстановку в стране, угрожая жизням людей, их занятиям, а также создавая впечатление, что ЕС поддерживает одну из конфликтующих властей<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Military Advice. 2015

<sup>50</sup> Faleg, Blockmans, 2015: 3

Данные соображения имели большое значение в процессе затянувшейся дискуссии по поводу резолюции в Совбезе ООН. Россия, в частности, настаивала на не допускающем двойного толкования мандате, чтобы избежать повторения резолюции, нечеткость которой позволила начать военную интервенцию в Ливию в 2011 г. Министр иностранных дел России С. Лавров заявил, что готовящаяся резолюция должна быть выверена до малейших деталей, чтобы не было никакой возможности её нарушить, как это случилось ранее. Вместе с тем, Россия выразила заинтересованность «в международном сотрудничестве по правовому регулированию проблем беженцев», в противодействии «нечистоплотным организаторам этого преступного бизнеса»<sup>51</sup>. Постпред России при ООН В. Чуркин подчеркнул необходимость сотрудничества для урегулирования ситуации, в первую очередь, со странами Африканского Союза, которых не очень вдохновляет идея уничтожения судов у берегов Ливии. Против действий в ливийских водах высказался и Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, также мотивируя своё несогласие тем, что уничтожение судов местных жителей окончательно лишит их средств к существованию.

Тем временем первая фаза *EUNAVFOR*, запущенная в июне 2015 г., прошла беспрепятственно. На заседании Совета ЕС в составе министров обороны, состоявшемся 3 сентября 2015 г., Ф. Могерини заявила, что результаты операции её удовлетворили. Помимо основной цели – сбора разведанных о контрабандистах, военные корабли спасли за два месяца 1,5 тыс. мигрантов. Продолжились и дискуссии в Совете безопасности ООН. Не дождавшись формирования коалиционного ливийского правительства, члены СБ постепенно приходят к согласию о возможностях проведения второй фазы операции, но лишь в международных водах, без захода в ливийскую зону. Такое решение, которое могло бы облегчить миграционную ситуацию в Средиземноморье, поддерживает и Россия, настаивая при этом на комплексном анализе проблем Ближнего Востока и Северной Африки.

По всей видимости, операция *EUNAVFOR Med* ограничится двумя или, скорее, полуторными фазами – сбором информации о криминальных сетях контрабандистов и действиями в международных водах. Перспективы получения мандата на её продолжение очень призрачны, если Совбез ООН действительно намерен не допустить военных действий на территории Ливии. Кроме того, даже в случае подавления сопротивления контрабандистов на побережье, криминальный бизнес лишь переориентируется. Растущая популярность сухопутного пути нелегальной переправы мигрантов – через Турцию, Грецию и Венгрию – подтверждает эти предположения.

**Анастасия ТУРКИНА**

### **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУДА ЕС**

В период с апреля по октябрь 2015 г. Суд ЕС принял более 90 решений, которые были посвящены, в основном, таким вопросам, как правосудие и внутренние дела, социальная сфера, в том числе социальная помощь со стороны государства, вопросы защиты прав потребителей, конкурентная и налоговая сферы, трудоустройство, а также институциональные положения, которые касались как самого Суда ЕС, так и других институтов ЕС. Суд также принял несколько резонансных решений, посвящённых защите персональных данных и деятельности ЕЦБ.

#### **Правосудие и внутренние дела**

В эту наиболее многочисленную по количеству дел категорию попали вопросы, связанные с различными аспектами миграции.

Так, в деле С-38/14 Суд решил, что государство не может заменять выдворение из страны штрафом в отношении иностранного гражданина, который прибыл в страну ЕС нелегально из третьей страны. Дело было направлено в Суд ЕС судом Испании в рамках преюдициальной про-

<sup>51</sup> Вступительное слово, 2015



цедуры и касалось марокканского гражданина, чьё выдворение из страны и запрет на въезд в течение пяти лет были заменены на штраф. Суд ЕС постановил, что цель директивы 2008/115/ЕС о выдворении нелегальных мигрантов заключается в создании эффективного механизма, позволяющего соблюдать порядок в миграционной политике. Более того, и штраф, и выдворение являются исключаяющими друг друга мерами, поэтому их одновременное применение является необоснованным.

В другом деле (С-290/14) от 1 октября 2015 г. Суд ЕС уже по запросу итальянского суда в отношении той же директивы принял решение, предусматривающее возможность тюремного заключения для иностранного гражданина третьей страны, который нарушил запрет на въезд в страну ЕС. Дело касалось албанского гражданина, в отношении которого действовал запрет на въезд на территорию Италии, который был нарушен. По мнению автора, примечательной в этом деле является позиция генерального адвоката, который в своём заключении от 28 апреля 2015 г. отметил нарушение права ЕС. Основная задача директивы, по мнению генерального адвоката, заключается в применении эффективного механизма выдворения нелегальных мигрантов из страны. В том случае, *если запрет на въезд гражданином нарушен, логика директивы предписывает выдворить его повторно*. Исключения составляют случаи, напрямую указанные в директиве и связанные с особо тяжкими уголовными преступлениями. Однако в своём решении Суд ЕС указал, что положение национального законодательства о тюремном заключении в случае нарушения запрета на въезд в страну ЕС не противоречит директиве.

В своём решении С-554/13 от 11 июня 2015 г. Суд ЕС снова обратился к директиве 2008/115/ЕС, предоставляя государствам самостоятельно определять критерии, нарушение которых ведёт к выдворению из страны. В частности, вопрос касался определения понятия «угрозы публичному порядку», которое зависит не от самого факта совершения уголовного преступления на территории государства-члена ЕС, но, прежде всего, от конкретных обстоятельств каждого дела и индивидуального поведения правонарушителя, которое несёт в себе «неминуемую угрозу общественному порядку в настоящем времени».

Помимо вопросов нелегальной миграции, Суд ЕС также рассматривал дела о применении отдельных положений Шенгенского законодательства к странам, для которых оно действует с ограничениями. В деле С-44/14 речь шла о возможности для Великобритании и Ирландии сотрудничать в рамках Европейской системы пограничного контроля (Eurosur), использование которой началось в 2013 г. В её задачи входит борьба с трансграничной преступностью (незаконная торговля людьми, контрабанда наркотиков). Поводом для обращения Испании в Суд ЕС стало использование системы Eurosur государствами, которые не присоединились к Шенгенскому законодательству. В свою очередь, Ирландия и Великобритания могли сотрудничать в тех частях, которые не касались пересечения внешних границ. Система же Eurosur как раз относилась к соблюдению порядка на внешних границах, поэтому возможность сотрудничества этих стран была поставлена под вопрос. В частности, Испания заявляла, что законодательство ЕС, разрешающее подобное сотрудничество, открывает Великобритании и Ирландии окно для участия в положениях Шенгенского законодательства, которые они в своё время не приняли. Как указал генеральный адвокат в своём мнении от 13 мая 2015 г., такое сотрудничество возможно по нескольким основаниям. Во-первых, это не ставит указанные страны на один уровень с государствами-членами ЕС, которые присоединились к Шенгенскому законодательству. Во-вторых, даже минимальное сотрудничество государств с ограниченным применением Шенгенского законодательства является законным и желательным. В-третьих, негативного эффекта от такого сотрудничества нет. Суд ЕС в своём решении от 8 сентября 2015 г. поддержал эту позицию, отклонив требования Испании.

Суд ЕС также разбирает дела, связанные с защитой персональных данных. Согласно мнению генерального адвоката от 9 июля 2015 г. по делу С-201/14, органы государственной власти имеют право передавать персональные данные индивида *только после того как они уведомили его* об этих действиях. Однако директива 95/46/ЕС о защите индивидов при обработке их персональных данных не предусматривает необходимости получать согласие на передачу этих данных (например, данных о доходах). К такому выводу генеральный адвокат пришёл, исходя из того, что персональные данные используются с целью достижения общественных интересов, ответственность за соблюдение которых лежит на органах публичной власти. В качестве примера можно привести ситуацию, когда происходит обмен информацией между фондом социального страхования и налоговым органом о доходах граждан, работающих на себя. В решении от 1 октября 2015 г. Суд ЕС согласился с мнением генерального адвоката.

8 сентября 2015 г. в деле С-564/14 Суд ЕС подтвердил законность санкций, установленных для министерства энергетики Ирана в части заморозки его счетов, находящихся на территории стран-членов ЕС. Такие санкции были введены по той причине, что часть средств использовалась для финансирования иранской ядерной программы.

Одним из самых обсуждаемых решений Суда ЕС можно назвать решение С-362/14 от 6 октября 2015 г., заключение генерального адвоката по которому было опубликовано 23 сентября 2015 г. В частности, дело касалось решения Еврокомиссии 2000 года о возможности передачи персональных данных граждан ЕС, получаемых из социальных сетей, на серверы в США. Согласно фактам дела, гражданин Австрии г-н Шремс, узнав о разоблачениях Эдварда Сноудена в отношении США, обратился с жалобой в национальный суд Ирландии. В своей жалобе он указал, что при регистрации в социальной сети Facebook его данные были переданы компании, которая находилась на территории США, что является незаконным и нарушает его права. Верховный суд Ирландии направил запрос в Суд ЕС в рамках преюдициальной процедуры с просьбой разъяснить положения законодательства ЕС. Суд ЕС согласился с мнением генерального адвоката Ива Бота, который в своём заключении указал, что ни законы, ни практика США не ограничивают власти в сборе персональных данных граждан ЕС. При этом, какой бы то ни было эффективной судебной защиты гражданам не предоставляется. Таким образом, решение Еврокомиссии противоречит положениям Хартии Европейского Союза об основных правах в отношении защиты частной жизни. Более того, по мнению генерального адвоката, несмотря на переговоры между ЕС и США об улучшении защиты персональных данных граждан ЕС, на данный момент такая передача должна быть запрещена. В своём решении Суд ЕС поддержал мнение генерального адвоката, а г-н Шремс опубликовал на своём сайте сообщение о том, что годы упорной борьбы не прошли даром и были вознаграждены.

### **Вопросы, касающиеся институтов ЕС**

*О возможности Европейской комиссии отозвать законопроект во время переговоров по нему* (решение по делу С-409/13 от 14 апреля 2015 г.).

Речь идёт о стадии согласования предложения Комиссии с Советом ЕС и Европейским парламентом в рамках обычной законодательной процедуры. На данной стадии ЕК обладает полномочием отозвать документ, если существует вероятность, что последующие поправки полностью изменят основную цель предлагаемого к принятию акта. Реализовать эту возможность ЕК может только до той поры, пока Совет ЕС не определил свою позицию в рамках первого чтения. Суд особо указал, что эта процедура не указана в учредительных договорах, поэтому не должна восприниматься в качестве права вето. В то же время на Комиссии лежит обязанность объяснить причины, по которым предлагаемый к принятию акт будет отозван. Примечательно, что в этом решении Суд ЕС не согласился с мнением генерального адвоката Нило Яскинена, ко-

торый придерживался более жёсткой интерпретации положений учредительных договоров в отношении соблюдения обычной законодательной процедуры.

7 июля 2015 г. Трибунал (Суд общей юрисдикции) дал толкование положениям Договора о функционировании Европейского Союза относительно возможности обжалования нормативных актов ЕС гражданами (дело T-312/14). В частности, Трибунал обратился к статье 263 Договора, в которой предусмотрено три возможности обжалования:

- если физическое или юридическое лицо является адресатом обжалуемых актов;
- если акты непосредственно затрагивают права физических или юридических лиц;
- если акты являются регламентарными, затрагивают права индивидов и не требуют исполнительных мер.

В данном деле обращение итальянских рыбопромысловых ассоциаций было направлено на отмену предложенного Еврокомиссией плана действий, целью которого было усиление контроля над рыбной сферой. Трибунал указал, что решение, во-первых, не было адресовано заявителям. Во-вторых, права работников рыбной сферы не нарушаются. В третьих, правовой статус заявителей никак не менялся, что исключает возможность аннулирования плана, согласно третьему пункту.

В объединённых делах T-124/13 и T-191/13 перед Трибуналом был поставлен вопрос о законности требования к кандидатам на должность государственных служащих ЕС знать на выбор один из трёх языков (в качестве второго языка) – английский, французский или немецкий. По мнению ЕК, знание одного из этих языков является залогом эффективной работы в институциональной системе ЕС. Однако Трибунал не согласился с такой интерпретацией, назвав это требование дискриминационным. Суд особо указал, что «незнание новым сотрудником одного из этих языков ещё не означает, что он не может качественно выполнять свою работу».

Что касается работы самого Суда ЕС, то по инициативе от 23 июня 2015 г. новая реформа должна коснуться численного состава судей: в 2015 г. в Трибунал (Суд общей юрисдикции) будет назначено дополнительно 12 судей. В 2016 г. семь судей из Суда по делам гражданской службы перейдут в Трибунал, и два суда станут единым органом. К 2019 г. число судей Трибунала увеличится ещё на девять человек. Эта инициатива позволит судьям заседать в палатах в количестве пяти человек вместо нынешних трёх.

Реформа необходима, поскольку по состоянию на конец марта 2015 г. количество дел, находящихся в производстве, достигло 1393, что привело к увеличению срока рассмотрения дела от четырёх до пяти лет, и это касается, в том числе, особо важных дел в экономической сфере.

### **Решения по ЕЦБ**

*В апреле-июне 2015 г. Судом ЕС было вынесено два решения, касающихся решения Европейского центрального банка запустить программу «Outright Monetary Transactions» («ОМТ»), которая разрешала ЕЦБ приобретать на вторичном рынке ценных бумаг облигации государств-членов ЕС с дефицитом бюджета.*

30 апреля 2015 г. Суд ЕС отклонил жалобу, поданную группой индивидов в количестве 5 217 человек в отношении двух решений ЕЦБ о поддержании финансовой стабильности Греции.

Ключевое решение в этом вопросе было принято 16 июня 2015 г. в деле C-62/14, которое было передано Суду ЕС в рамках преюдициальной процедуры Федеральным конституционным судом Германии. Вопрос касался законности программы «ОМТ», которая была принята в дополнение к существующим механизмам финансовой поддержки государств с дефицитом бюджета. Одной из ключевых проблем являлась природа этой программы. Заявитель рассматривал её как инструмент экономической политики государств-членов, которая должна согласовываться между ними, а не приниматься в единоличном порядке институтами ЕС. Второй вопрос,

который был поставлен Конституционным судом Германии, касался проблемы фактического финансирования государств-членов ЕС под видом различных механизмов, что запрещено согласно ст.123 Договора о функционировании ЕС.

Суд ЕС отклонил эти доводы, указав напрямую, что у ЕЦБ есть своя собственная компетенция, а сама программа является механизмом валютного регулирования, который контролируется Евросоюзом в лице ЕЦБ. В отношении фактического финансирования государств-членов институтами Союза Суд указал, что учредительные договоры запрещают лишь прямое финансирование государств, тогда как приобретение облигаций на вторичном рынке (то есть у кредиторов, которые когда-то приобрели эти облигации напрямую у государства) под такой запрет не подпадает. По мнению автора, подобная традиция допускать механизмы косвенного финансирования государств-членов ЕС и относить это к валютной сфере является продолжением решения по делу C-370/12 (T. Pringle v. Government of Ireland), в котором были заложены основы экономической поддержки финансово нестабильных государств-членов. В то же время стоит отметить, что эти решения вносят некоторую путаницу в разграничение понятий «экономической» и «валютной» составляющих ЭВС.

### **Решения Суда ЕС в сферах социальной защиты и здоровья**

В сфере социальной защиты Суд ЕС вынес за рассматриваемый период 13 решений, которые были посвящены таким аспектам, как обязательства граждан третьих стран, борьба с дискриминацией, права детей и компенсация работникам.

#### *Обязательства граждан третьих стран.*

В решении по делу C-579/13 Суд ЕС рассмотрел вопрос о необходимости сдачи экзамена на социальную интеграцию для граждан третьих стран. Поводом к рассмотрению стал запрос суда Нидерландов *по поводу* толкования законодательства ЕС в рамках преюдициальной процедуры. Суть дела заключалась в том, что законодательство Нидерландов предусматривает, что иностранных граждан могут обязать сдавать тесты на понимание интеграции даже в случае наличия у них долгосрочного вида на жительство. Под тестом на социальную интеграцию закон Нидерландов предусматривает необходимость прохождения теста на знание голландского языка, а также общественного строя государства. Те, кто не проходил тест, были обязаны оплатить штраф. При этом за иностранцем сохранялось обязательство успешно пройти тест или продолжать уплачивать штраф за каждый случай неудачного тестирования. Кроме того, сама регистрация для сдачи теста также являлась платной. Суд ЕС указал, что хотя размеры штрафа (до 1 тыс. евро) и регистрации на тест (230 Евро) завышены, само положение национального законодательства о необходимости прохождения теста не нарушает положения директивы 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, имеющих долгосрочный вид на жительство. В частности, Суд ЕС указал, что подобные проверки призваны обеспечить высокий уровень интегрированности индивида в общество, а потому не могут считаться дискриминационными.

#### *Дискриминация.*

В кодексе гражданской службы Греции содержалось дискриминационное положение о невозможности предоставления отпуска по уходу за ребёнком мужчинам, жёны которых были безработными. В частности, запрет распространялся на государственных гражданских служащих, а исключением из правила могла служить только тяжёлая болезнь жены или её стойкая неспособность осуществлять уход за ребёнком. Пособие по уходу за ребёнком в этом случае также не предоставлялось. В 2010 г. один из судей Греции подал заявление об уплате ему пособия по уходу за ребёнком, но Министр юстиции отклонил это обращение, т.к. супруга заявителя не была трудоустроена. Суд ЕС признал положения греческого законодательства дискриминационными, поскольку они укореняли в сознании традиционное разделение обязанностей в семье, где основную роль в содержании семьи играет супруг, а роль супруги является второстепенной.

*Защита здоровья.*

29 апреля 2015 г. Суд ЕС принял решение о законности запрета забора крови у представителей сексуальных меньшинств мужского пола на национальном уровне. Поводом к рассмотрению дела стал запрос суда Франции в рамках преюдициальной процедуры. Согласно статистике о состоянии здоровья французских граждан в 2003-2008 гг., эпидемиологическая ситуация в стране была тяжёлой из-за повсеместного распространения ВИЧ и других инфекционных заболеваний. Исследования подтвердили, что чаще всего заражение происходит в среде представителей сексуальных меньшинств мужского пола. По этой причине на законодательном уровне был введён пожизненный запрет для таких лиц являться донорами крови. Примечательно, что Суд ЕС разошёлся в своей оценке с мнением генерального адвоката, который посчитал действия Франции дискриминационными. Суд ЕС принял решение о возможности введения подобных мер, оставив основания для их применения за государствами.

*Литература:*

1. *Bulletin Quotidien Europe. 2015. April-Septembre*

---

## **ЕС И ВНЕШНИЙ МИР**

---

**Анна АЙВАЗЯН**

### **СТРАНЫ СНГ, ВОСТОЧНОЕ ПАРТНЕРСТВО ЕС И ГОСУДАРСТВА ЮЖНОГО КАВКАЗА**

Продолжающийся кризис отношений между Россией и ЕС в 2015 г. оказал свое влияние и на регион Южного Кавказа, который является зоной общего соседства между двумя глобальными акторами. Осознание необходимости более диверсифицированного подхода со стороны ЕС к каждой из стран, в соответствии с их геополитическими, экономическими и другими интересами, привело к тому, что ЕС приступил к переговорам по поводу подписания отдельных соглашений с Арменией и Азербайджаном. В более глобальном контексте планируется также пересмотр общей внешнеполитической стратегии ЕС к лету 2016 г. и Европейской политики соседства: прежний универсальный формат, не предусматривающий значительных отклонений от единого установленного механизма сотрудничества с каждой отдельной соседствующей страной, оказался неэффективным. В случае с Азербайджаном, важнейшую роль в отношениях с ЕС играет энергетический фактор. Новое соглашение о сотрудничестве с Арменией, в свою очередь, не должно входить в противоречие с членством страны в Евразийском экономическом союзе. Отношения с Грузией развиваются согласно подписанному страной соглашению об ассоциации с ЕС и подразумевают более глубокую интеграцию с ЕС, чем в случае с двумя другими странами региона.

Также летом 2015 г. наблюдалось обострение отношений Грузии и России по поводу установления пограничных знаков вдоль границы Южной Осетии.

**Грузия.** 11 мая 2015 г. президент Грузии Георгий Маргвелашвили в своем выступлении выразил надежду на то, что саммит по программе «Восточное партнерство» в Риге даст ответы на вопросы о будущем стран, соседствующих с ЕС. Среди таких вопросов, по мнению Маргвелашвили, в частности, перспективы демократического развития стран-членов программы, а также возможности сосуществования двух экономических блоков, разделивших шесть стран «Восточного партнерства»<sup>52</sup>.

Грузия подписала Соглашение об ассоциации с ЕС в июне. 22 июня 2015 г. комитет ВТО по региональным торговым соглашениям завершил устные дискуссии о двух торговых соглаше-

---

<sup>52</sup> ВQE. 2015. № 11312. 12.05

ниях, заключенных в июле 2013 г. в рамках Соглашения об ассоциации между ЕС и Грузией, а также ЕС и Молдовой<sup>53</sup>.

Маргвелашвили отметил, что подписание соглашения является знаковым для Грузии как в культурном, так и в политическом и геополитическом смысле. Грузинские власти также надеются на либерализацию визового режима между Грузией и ЕС<sup>54</sup>.

Лето 2015 г. также было отмечено обострением российско-грузинских отношений, поводом к которому послужила установка демаркационных знаков вдоль границ Южной Осетии. Грузия обвинила Россию в аннексии после того, как, согласно данным ЕС, 11 и 12 июля демаркационные знаки были установлены на 1,5 км вглубь грузинской территории<sup>55</sup>.

Это, в свою очередь, привело к росту конфликтной риторики со стороны ЕС. Так, председатель Европейского совета Дональд Туск отметил, что к подобной провокации особенно важно относиться хладнокровно и осознавая высокую ответственность за происходящее<sup>56</sup>.

15 июля 2015 г. Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини заявила о том, что ЕС полностью поддерживает позицию Грузии касательно территориальной целостности страны в рамках международно признанных границ. Она также отметила, что установка знаков вдоль границ самопровозглашенного региона привела к росту напряженности<sup>57</sup>.

Подобная ситуация еще более способствует поляризации региона согласно внешнеполитической ориентации каждой из стран. Кроме того, это усиливает противостояние двух интеграционных группировок в регионе, ЕС и Евразийского экономического союза, и уменьшает шансы потенциально возможного взаимодействия между ними.

**Азербайджан.** Летом 2015 г. ЕС продолжил переговоры с Азербайджаном по поводу энергетического сотрудничества. 22 июля 2015 г. председатель Европейского совета Дональд Туск заявил, что он достиг соглашения с президентом Азербайджана Ильхамом Алиевым о плановых шагах к заключению соглашения о стратегическом партнерстве между ЕС и Азербайджаном. Он подчеркнул, что Азербайджан является стратегическим партнером ЕС в сфере энергетики. По мнению Туска, Азербайджан также обладает большим торговым потенциалом и может стать одним из главных торговых партнеров ЕС в будущем, для чего особенно важны реформы в сфере государственного управления и обеспечение верховенства закона<sup>58</sup>.

Помимо этого, озабоченность ЕС все так же вызывает ситуация в сфере защиты прав человека в Азербайджане.

В апреле 2015 г. ЕС выразил свое негативное отношение к аресту азербайджанского правозащитника Расула Джафарова, который был приговорен к шести с половиной годам заключения по обвинению в нелегальном предпринимательстве, уклонению от уплаты налогов и превышении полномочий. Высокий Представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини обратила особое внимание на недостатки судебного процесса, в том числе отмеченные международными наблюдателями<sup>59</sup>.

ЕС также осудил судебный процесс над азербайджанским юристом и общественным деятелем Интигамом Алиевым, который был приговорен по аналогичному обвинению к семи с по-

<sup>53</sup> ВQE. 2015. № 11342. 25.06

<sup>54</sup> ВQE. 2015. № 11312. 12.05

<sup>55</sup> ВQE. 2015. № 11361. 17.07

<sup>56</sup> ВQE. 2015. № 11364. 23.07

<sup>57</sup> ВQE. 2015. № 11361. 17.07

<sup>58</sup> ВQE. 2015. № 11364. 23.07

<sup>59</sup> ВQE. 2015. № 11297. 18.04

ловиной годам заключения и последующему запрету занимать государственные должности в течение трех лет<sup>60</sup>.

1 сентября Брюссель критически отозвался о судебном приговоре азербайджанской журналистки Хадиджы Исмаиловой. Хадиджа Исмаилова была приговорена к семи с половиной годам заключения по обвинению в доведении до самоубийства. В совместном пресс-релизе Федерика Могерини и член Европейской комиссии по вопросам расширения и политике соседства Йоханнес Ханн заявили, что подобное наказание свидетельствует о тех сложностях, с которыми сталкиваются независимые журналисты в Азербайджане. Они призвали власти Азербайджана пересмотреть дело Исмаиловой в ходе прозрачного и справедливого судебного процесса с полным уважением к международным обязательствам страны, включая обязательства по обеспечению свободы прессы. Они выразили свои сомнения по поводу беспристрастности суда и законности обвинений<sup>61</sup>.

Исмаилова, которая работала корреспондентом радио «Свобода», была арестована в декабре. Ее публикации касались коррупционных схем внутри властных структур и нарушений прав человека. Кроме того, в августе 2015 г. к восьми с половиной и семи годам заключения соответственно были приговорены правозащитники Лейла и Ариф Юнус по обвинению в уклонении от налогов, мошенничестве и нелегальной торговле<sup>62</sup>.

Кроме того, 16 сентября 2015 г. было объявлено о том, что азербайджанский парламент (Мелли Меджлис) принял решение о прекращении своего членства в парламентской ассамблее «Евронест». «Евронест» включает в себя членов Европейского парламента и парламентах пяти из шести стран-членов программы «Восточное партнерство» (Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина). Согласно учредительным документам парламентской ассамблеи «Евронест» членство в ассамблее может быть прекращено лишь через год после соответствующего заявления. Решение азербайджанских парламентариев связано с резолюцией Европейского парламента от 10 сентября 2015 г., где Европейский парламента выступил с критикой ситуации по защите прав человека в Азербайджане<sup>63</sup>.

**Армения.** Осенью 2013 г. Армения отказалась от подписания соглашения об ассоциации с ЕС и присоединилась к Евразийскому экономическому союзу с Россией. Несмотря на это, переговоры между ЕС и Арменией продолжились. Председатель Европейского совета Дональд Туск отметил, что ЕС намерен продолжить сотрудничество с Арменией в сферах демократических реформ, миграции, региональной интеграции, устойчивого развития, а также создания более привлекательного инвестиционного климата в стране<sup>64</sup>.

19 мая 2015 г. Европейская комиссия приняла рекомендацию для Европейского совета, в которой говорится о необходимости начала переговоров о рамочном соглашении между ЕС и Арменией. Как только Европейский совет выразит свое согласие, Комиссия и Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини смогут начать процесс переговоров, после которого, в свою очередь, соглашение будет представлено странам-членам ЕС для окончательного утверждения<sup>65</sup>.

20 июля председатель Европейского совета Дональд Туск и президент Армении Серж Саркисян заявили о своем намерении развивать сотрудничество между ЕС и Арменией на основе двустороннего соглашения. В свою очередь, президент Армении призвал ЕС к более диверсифицированному сотрудничеству со странами «Восточного партнерства» (Армения,

<sup>60</sup> ВQE. 2015. № 11303. 28.04

<sup>61</sup> ВQE. 2015. № 11380. 3.09

<sup>62</sup> ВQE. 2015. № 11380. 3.09

<sup>63</sup> ВQE. 2015. № 11391. 18.09

<sup>64</sup> ВQE. 2015. № 11364. 23.07

<sup>65</sup> ВQE. 2015. № 11318. 21.05

Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина), согласно ожиданиям и целям каждой из стран<sup>66</sup>.

24 апреля этого года в Армении состоялся день траура в память о столетии геноцида армян. 15 апреля 2015 г. Европейский парламент в резолюции, принятой подавляющим большинством, потребовал власти Турции признать армянский геноцид. Европарламент также приветствовал заявления президента Турции Реджепа Тайипа Эрдогана и премьер-министра Турции Ахмета Давутоглу, которые выразили соболезнования и признали жестокость, проявленную по отношению к армянскому населению Османской империи. Европейский парламент также призвал Турцию провести исследование разрушений, причиненных армянскому культурному наследию на территории Турции<sup>67</sup>.

Члены Европейского парламента призвали Турцию и Армению к нормализации отношений путем ратификации и приведения в исполнение протоколов об установлении дипломатических отношений без каких-либо предусловий, а также к открытию границы и экономической интеграции. Члены Европарламента подчеркнули, что Турция и Армения должны сфокусировать свое внимание в первую очередь на контактах между людьми. Начиная с 1987 г., Европейский парламент официально признает действия турецких властей по отношению к армянскому населению Османской империи с 1915 по 1917 гг. как «геноцид». Европейская комиссия не использует данный термин, т.к. он не принят всеми странами-членами ЕС<sup>68</sup>.

Министр иностранных дел Турции Волкан Бозкир заявил, что резолюция противоречит историческим и юридическим фактам, т.к. использование термина «геноцид» без соответствующего решения Международного суда является ложным. Министр иностранных дел Армении Эдвард Налбандян отметил, что резолюция Европарламента еще раз подтвердила приверженность ЕС к защите прав человека и универсальных ценностей<sup>69</sup>.

### *Александр ТЭВДОЙ-БУРМУЛИ*

#### **США И КАНАДА**

В центре отношений Евросоюзе и **США** в рассматриваемый период закономерно находился диалог по созданию Трансатлантического торгово-экономического партнерства (ТТИП)

Дабы успокоить общественность, крайне встревоженную ходом евро-американских переговоров о создании ТТИП, Комиссия 7 января опубликовала проекты нормативных актов, отражающих переговорную позицию ЕС по двум трекам – сближению регулятивных стандартов и правилам. Опубликованные предложения Комиссии касаются таких вопросов, как конкуренция, продовольственная безопасность, санитарные и фитосанитарные нормы, таможенные правила, технические барьеры для торговли, малый и средний бизнес, межгосударственный механизм регулирования споров.

Ранее были опубликованы документы, характеризующие переговорную позицию ЕК по вопросам автомобильной индустрии, инжиниринга и устойчивого развития, госзакупок, фармацевтики и др.

Для того чтобы сделать данные сюжеты более доступными для обсуждения широкой публикой, Европейская комиссия опубликовала также Путеводитель, кратко объясняющий смысл каждого текста и содержащий глоссарий используемых терминов<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> ВQE. 2015. № 11364. 23.07

<sup>67</sup> ВQE. 2015. № 11296. 17.06

<sup>68</sup> ВQE. 2015. № 11296. 17.06

<sup>69</sup> ВQE. 2015. № 11296. 17.06

<sup>70</sup> ВQE. 2015. № 11225. 8.01



Также Комиссия предала огласке результаты опроса европейских стейкхолдеров по проблеме включения в ТТИП Механизма урегулирования споров между инвестором и государством (МУСИГ). Более 97% респондентов оценили данную перспективу негативно. Такой же позиции придерживается и часть европарламентариев – в первую очередь экологи и левые<sup>71</sup>.

По принципиальным соображениям не предаются гласности переговорные позиции ЕС по вопросам доступа на рынки, таможенных пошлин и квот.

2-6 февраля в Брюсселе прошли встречи 8-го раунда переговоров о ТТИП. Стороны прояснили позиции друг друга по вопросам санитарных и фитосанитарных норм, снятия технических барьеров на пути торговли, а также согласования регулятивных правил<sup>72</sup>.

10 февраля Комиссия сделала свои предложения в области регулятивного сотрудничества доступными широкой публике. Они состоят из трех разделов, посвященных, соответственно, определению целей и принципов сотрудничества, распространению «хороших практик» (гласность, вовлечение стейкхолдеров и т.д.) и путям совершенствования существующих схем трансатлантического сотрудничества в этой области<sup>73</sup>.

Переговоры по ТТИП совпали по времени с резким обострением российско-европейских отношений в контексте украинского кризиса. Это не могло не отразиться на ходе переговорного процесса. Так, с начала 2015 г. европейская сторона стала зондировать почву относительно возможности интенсификации энергетического сотрудничества с США в контексте ТТИП. Вначале о необходимости либерализации трансатлантической торговли энергоресурсами заявила член Комиссии, ответственный за торговлю С. Мальмстрем<sup>74</sup>; затем в середине февраля профильный комитет Европарламента по промышленности, исследованиям и энергетике призвал Комиссию включить в текст соглашения по ТТИП отдельную главу по энергетике. Европарламентарии поддержали мнение Мальмстрем о необходимости снятия всех пошлин на торговлю энергоресурсами, включая сжиженный газ и сырую нефть<sup>75</sup>.

3 марта было опубликовано открытое письмо, адресованное европарламентариям от имени 375 неправительственных организаций ЕС. В письме была высказана «глубокая обеспокоенность» НПО теми угрозами, которые исходят от проекта ТТИП для демократии, защиты трудящихся и окружающей среды. Общественные деятели призвали Европарламент высказаться против любого соглашения, которое ставило бы под угрозу права трудящихся в ЕС, США и мире в целом. Главные требования авторов письма:

- полная гласность переговорного процесса;
- гарантия того, что итоговый документ будет санкционироваться национальными и Европейским парламентами, а также институтами гражданского общества;
- исключение из текста главы о МУСИГ;
- исключение возможности создания совета регулятивного сотрудничества, угрожающего демократическому контролю над регулятивными механизмами;
- гарантия сохранения высоких социальных, экологических и природоохранных стандартов; защита персональных данных;
- отказ от дерегулирования и приватизации общественных служб;
- гарантия равного доступа к здравоохранению и высококачественному образованию;
- стимулирование гуманных и экологичных агротехнических методов;

<sup>71</sup> ВQE. 2015. № 11229. 14.01

<sup>72</sup> ВQE. 2015. № 11248. 7.02

<sup>73</sup> ВQE. 2015. № 11250. 11.02

<sup>74</sup> ВQE. 2015. № 11254. 17.02

<sup>75</sup> ВQE. 2015. № 11257. 20.02

- защита малого фермерского бизнеса; сохранение у государства права вводить защитные меры в чувствительных секторах;

- исключение возможности снижения международных и европейских стандартов в области прав человека<sup>76</sup>.

Призыв европейской общественности был услышан – и 20 марта С. Мальмстрем и представитель США на торговых переговорах М. Фроман заявили в Брюсселе о готовности обеих сторон гарантировать статус общественных служб в итоговом документе ТТИП<sup>77</sup>.

23 марта обеспокоенных активистов поддержала европейский омбудсмен Э.О’Рейли, обратившаяся к Комиссии с призывом продолжить публикацию переговорных документов и, в дополнение к этому, наладить коммуникацию между членами Комиссии и всеми неправительственными европейскими стейкхолдерами<sup>78</sup>.

4 марта по решению председателя ЕК Ж.-Л. Юнкера была создана консультативная группа членов Комиссии, ответственных за переговоры по ТТИП. В группу вошли первый вице-председатель ЕК Ф. Тиммерманс, вице-председатель – член Комиссии по вопросам занятости, роста, инвестиций и конкурентоспособности Ю. Катайнен и член Комиссии по вопросам торговли С. Мальмстрем<sup>79</sup>.

На фоне непрекращающейся критики различных аспектов ТТИП со стороны европейских стейкхолдеров лидеры Европейского Союза стали корректировать свои прогнозы относительно сроков завершения переговоров по ТТИП. Так, если в начале года в качестве возможного дедлайна фигурировал конец 2015 г., то в марте латвийское председательство в ЕС устами министра иностранных дел Э. Ринкевича заявило о возможном выходе переговоров за указанные пределы<sup>80</sup>.

Еще осторожнее высказалась С. Мальмстрем, указав на желательность завершения переговоров до конца президентства Б. Обамы – т.е. до января 2017 г.<sup>81</sup>

А чуть позже И. Берсеро – главный переговорщик Брюсселя на переговорах о ТТИП – заявил, что итоговый документ, вполне возможно, будет согласован уже после окончания президентского мандата Обамы<sup>82</sup>.

14 апреля комитет Европарламента по окружающей среде заявил в своей рекомендации, что экологические стандарты ЕС, равно как и стандарты в сфере здравоохранения, ни при каких условиях не должны быть снижены в результате формирования ТТИП.

16 апреля против создания механизма МУСИГ высказался комитет Европарламента по законодательству. По мнению членов комитета, ныне существующих в США и ЕС гарантий для иностранных инвестиций вполне достаточно<sup>83</sup>.

Против МУСИГ высказался и Экономический и социальный комитет ЕС в своем мнении от 27 мая. Решение проблемы, с точки зрения членов Комитета, надо искать на пути создания специального международного суда по инвестиционным спорам<sup>84</sup>.

Режим ТТИП, помимо своего очевидного экономического эффекта, может дать и эффект геополитический. Этот аспект нынешних трансатлантических переговоров подчеркнули в своем мнении, адресованном Европарламенту, члены Комитета ЕП по иностранным делам. Учитывая

<sup>76</sup> ВQE. 2015. № 11266. 4.03

<sup>77</sup> ВQE. 2015. № 11280. 24.03

<sup>78</sup> ВQE. 2015. № 11280. 24.03

<sup>79</sup> ВQE. 2015. № 11267. 5.03

<sup>80</sup> ВQE. 2015. № 11284. 28.03

<sup>81</sup> ВQE. 2015. № 11290. 9.04

<sup>82</sup> ВQE. 2015. № 11292. 11.04

<sup>83</sup> ВQE. 2015. № 11297. 18.04

<sup>84</sup> ВQE. 2015. № 11325. 2.06

ныне оформляющееся Тихоокеанское партнерство, можно расценивать ТТИП – если оно будет согласовано – как еще один шаг к созданию новой нормативной рамки для глобальных торговых режимов<sup>85</sup>.

Общее количество поправок, внесенных парламентариями к проекту рекомендации Европарламента по проекту ТТИП, достигло к апрелю 898. Мнения разделились по следующим вопросам: гарантии защиты персональных данных, открытие рынка услуг, сохранение окружающей среды и защита инвестиций<sup>86</sup>.

Избранный сторонами курс на либерализацию двусторонней торговли отразился и на динамике давних евро-американских торговых споров. После того как США дали согласие на импорт ирландской говядины, 5 января Комиссия ЕС обратилась к Вашингтону с предложением постепенно отменить эмбарго на импорт европейской говядины, установленное еще в 1998 г. в связи с эпидемией коровьего бешенства<sup>87</sup>.

Так или иначе, этот вопрос будет решен в контексте ведущихся переговоров о создании ТТИП; напомним, что американская сторона призывает европейцев окончательно снять эмбарго на импорт американской говядины, выращенной с использованием гормона роста. В апреле Брюссель сформулировал свои предложения в этой области – однако они крайне разочаровали Вашингтон. Предполагается, что окончательное решение – разрешать или не разрешать импорт мяса с ГМО – будет оставлено на усмотрение властей государств-членов ЕС. Американская сторона резонно указала, что данная мера будет идти вразрез не только с общим духом либерализации двусторонней торговли, но и с правилами внутреннего рынка ЕС<sup>88</sup>.

20-24 апреля в Нью-Йорке прошел 9-й – технический – раунд переговоров о ТТИП. Стороны зафиксировали прогресс в вопросе гарантии недискриминационного доступа к энергетической инфраструктуре, а также в вопросе о согласовании норм в сфере энергоэффективности<sup>89</sup>.

6 мая член Комиссии по торговле С. Мальмстрем выступила перед членами комиссии Европарламента по международной торговле. Она попыталась защитить спорную инициативу о т.н. МУСИГ, мотивируя ее наличием аналогичного механизма в уже действующем Всеобъемлющем торгово-экономическом соглашении с **Канадой** и готовностью Комиссии внести в проект МУСИГ некоторые коррективы. Так, Мальмстрем готова гарантировать сохранение за государством определенных регулятивных прав, надзор за создаваемыми трибуналами для недопущения конфликта интересов, сохранение возможности апелляции к национальным судам<sup>90</sup>.

В результате многомесячного обсуждения фракция социал-демократов согласилась поддержать проект МУСИГ с учетом сделанных С.Мальмстрем оговорок – и рекомендация Европарламента по поводу ТТИП была поставлена на пленарное голосование. Однако 9 июня Европарламент перенес голосование ввиду раскола внутри социал-демократической фракции (BQE. 2015. № 11331. 10.06.15) – и, наконец, 8 июля рекомендация была принята<sup>91</sup>.

Это, однако, не снизило накал противостояния сторонников и противников ТТИП. О продолжении борьбы заявили около трети членов ЕП, не поддержавшие рекомендацию (BQE. 2015. № 11355. 10.07.15). В середине сентября Партия европейских левых заявила о том, что против

---

<sup>85</sup> BQE. 2015. № 11287. 2.04

<sup>86</sup> BQE. 2015. № 11295. 16.04

<sup>87</sup> BQE. 2015. № 11223. 6.01

<sup>88</sup> BQE. 2015. № 11301. 24.04

<sup>89</sup> BQE. 2015. № 11302. 25.04

<sup>90</sup> BQE. 2015. № 11309. 7.05

<sup>91</sup> BQE. 2015. № 11354. 9.07

ТТИП и аналогичного евро-канадского Всеобъемлющего торгово-экономического соглашения собрано 2,75 млн голосов через механизм Европейской гражданской инициативы<sup>92</sup>.

Сохраняется и сопротивление ТТИП на уровне государств-членов ЕС. Так, 28 сентября министр торговли Франции М. Фекль раскритиковал отсутствие транспарентности в переговорном процессе и заявил, что Франция может выйти из переговоров, если американская сторона не сделает шаги навстречу ЕС<sup>93</sup>.

21 января министр экономики Германии З. Габриель и министр торговли Франции М. Фекль заявили о своей готовности приложить все усилия, чтобы модернизировать включенную во Всеобъемлющее торгово-экономическое соглашение с Канадой главу о МУСИГ. Очевидно, что это решение было принято в контексте разгоревшегося спора об аналогичном механизме в рамках ТТИП. Руководство ЕС, однако, выступило против возвращения к уже согласованному документу<sup>94</sup>.

К лету негативное отношение Франции к МУСИГ лишь усилилось. 29 июня министр М. Фекль предупредил, что Париж не ратифицирует Всеобъемлющее торгово-экономическое соглашение ЕС с Канадой до тех пор, пока механизм урегулирования инвестиционных споров МУСИГ не будет модифицирован<sup>95</sup>.

*Александр ТЭВДОЙ-БУРМУЛИ*

## ЯПОНИЯ

Диалог ЕС-Японии в начале 2015 г. фокусировался вокруг двух переговорных треков: с 2013 г. стороны ведут переговоры о заключении Соглашения о стратегическом партнерстве и о создании зоны свободной торговли между ЕС и Японией. По второму соглашению к началу 2015 г. уже определились основные проблемные вопросы, которые сторонам предстоит согласовывать в дальнейшем. Так, ЕС заинтересован в ликвидации японской стороной многочисленных нетарифных барьеров, закрывающих европейскому бизнесу доступ к японскому рынку госзакупок<sup>96</sup>.

19 января в Брюссель прибыл министр иностранных дел Японии Ф. Кисида. Целью его визита была сверка часов по проблематике международной безопасности и подтверждение статуса Японии как одного из главных глобальных партнеров ЕС. В ходе визита Ф. Кисида заявил о желании Японии теснее сотрудничать с ЕС в деле урегулирования украинского конфликта, а также оказания экономической помощи Украине. Помимо готовности выделить на эти цели, с учетом уже ассигнованных сумм, более 1,8 млрд долл., Япония внесет финансовый вклад в борьбу с международным терроризмом<sup>97</sup>.

23-27 февраля в Брюсселе прошел 9-й раунд переговоров о создании ЗСТ между ЕС и Японией. Стороны обсудили проблематику доступа на рынок, технических барьеров на пути торговли, правил инвестирования, санитарных и фитосанитарных норм, регулятивного сотрудничества. В частности, в центре обсуждения был т.н. «второй список» японских нетарифных барьеров, составленный европейской стороной. Он включает около 20 защитных мер, применяемых в японской автоиндустрии и пищевой промышленности.

<sup>92</sup> ВQE. 2015. № 11392. 19.09

<sup>93</sup> ВQE. 2015. № 11398. 29.09

<sup>94</sup> ВQE. 2015. № 11239. 27.01

<sup>95</sup> ВQE. 2015. № 11347. 1.07

<sup>96</sup> ВQE. 2015. № 11223. 6.01

<sup>97</sup> ВQE. 2015. № 11234. 21.01

Стороны сохраняют оговорки относительно взаимного доступа на рынки целого ряда отраслей. Так, Токио пока не готов к диалогу относительно открытия рынка риса, сахара, мясомолочной индустрии. Брюссель же опасается за европейскую автоиндустрию<sup>98</sup>.

22-29 апреля в Токио прошел 10-й раунд переговоров ЕС-Японии о создании ЗСТ. Главным их итогом стороны назвали консолидацию переговорных текстов. Обсуждались такие аспекты будущего соглашения, как таможенные пошлины, госзаказы, железнодорожная отрасль, торговля услугами, правила инвестиций и конкуренции, правила происхождения товара, права интеллектуальной собственности, урегулирование споров, устойчивое развитие, санитарные и фитосанитарные нормы<sup>99</sup>.

В ходе очередного саммита, прошедшего в Токио 29 мая, стороны согласились ускорить переговоры о стратегическом партнерстве и зоне свободной торговли – дабы попытаться закончить переговорный процесс по ЗСТ до конца 2015 г.<sup>100</sup>

*Александр ТЭВДОЙ-БУРМУЛИ*

## КИТАЙ

Важным сюжетом отношений ЕС и Китая в рассматриваемый период был диалог о инвестиционном соглашении, переговоры по которому начались еще в январе 2014 г. Напомним, что соглашение должно заменить 26 ныне действующих двусторонних соглашений и создать единую правовую рамку, гарантирующую защиту инвестиций и взаимный доступ на рынки для европейских и китайских инвесторов.

14 апреля посол КНР при ЕС Ян Яньи выступила перед членами комитета Европейского парламента по международной торговле. В своей речи она указала на возможность в долгосрочной перспективе создания зоны свободной торговли ЕС-КНР, которая стала бы логичным продолжением ныне оформляющихся зон свободной торговли КНР с Австралией и Японией.

В этом контексте было упомянуто и о надежде Пекина на то, что в 2016 г. Брюссель предоставит КНР статус рыночной экономики (как известно, до настоящего времени это остается одной из главных целей КНР на европейском направлении)<sup>101</sup>.

5 мая Высокий представитель ЕС по ОПБО Ф. Могерини посетила Пекин в рамках стратегического диалога высокого уровня между ЕС и КНР. Стороны обсудили возможности для усиления сотрудничества в области безопасности и обороны. В первую очередь речь идет координации позиций по региональным конфликтам – Африканскому Рогу, Ближнему Востоку, иранскому досье.

Оказалась в фокусе обсуждения и экологическая проблематика. ЕС и КНР договорились координировать свои шаги в ходе запланированной на декабрь конференции ООН по проблемам климата. Могерини приветствовала заявленную Пекином цель существенно сократить к 2030 г. выбросы парниковых газов.

Остается традиционно конфликтной проблематика прав человека в КНР. Представитель ЕС в очередной раз выразил надежду на конструктивный обмен мнениями между сторонами и призвал Пекин усилить диалог с этническими группами и представителями гражданского общества<sup>102</sup>.

29 июня в Брюсселе прошел 17-й саммит ЕС-КНР. Стороны решили усилить инвестиционное сотрудничество, используя, соответственно, европейский Инвестиционный план для

<sup>98</sup> ВQE. 2015. № 11265. 3.03

<sup>99</sup> ВQE. 2015. № 11306. 1.05

<sup>100</sup> ВQE. 2015. № 11324. 30.05

<sup>101</sup> ВQE. 2015. № 11294. 15.04

<sup>102</sup> ВQE. 2015. № 11309. 7.05

Европы (т.н. План Юнкера) и китайскую инициативу «Одна дорога, один пояс». Детали сотрудничества стороны запланировали обсудить на сентябрьской сессии двустороннего торгово-экономического диалога. Также решено создать евро-китайскую «платформу связности» (connectivity platform) для совершенствования инфраструктурного и транспортного взаимодействия.

Важным результатом встречи стало решение начать переговоры о создании в долгосрочной перспективе зоны свободной торговли – после заключения инвестиционного соглашения и в случае наличия соответствующих условий<sup>103</sup>.

В ходе прошедшей 28 сентября в Пекине сессии торгово-экономического диалога тема инвестиционного сотрудничества получила продолжение. КНР подтвердила свое намерение участвовать в инвестиционном плане ЕС. Точная сумма китайского взноса пока не известна – но, согласно экспертным оценкам, она будет соразмерна взносам в План Юнкера крупных стран-членов ЕС (на данный момент крупнейший взнос сделала Великобритания – 8,5 млрд евро).

Стороны также согласились создать совместную рабочую группу по проблемам инвестиций, состоящую из экспертов китайского фонда Шелкового пути, Комиссии и Европейского инвестиционного банка<sup>104</sup>.

**Марианна АБРАМОВА**

#### ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА

10-11 апреля в Панаме под лозунгом «Процветание и равенство» прошел седьмой саммит Америк. В нем впервые принимала участие делегация ЕС во главе с Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерикой Могерини. В пресс-релизе, опубликованном накануне саммита, Ф. Могерини отметила, что он проходит в период «больших изменений в регионе», связанных с восстановлением дипломатических отношений между США и Кубой. Кроме того, ЕС и Куба начали переговоры о подписании Соглашения об ассоциации, которое запланировано на конец 2015 г.

В ходе саммита Ф.Могерини встретила с кубинским лидером Раулем Кастро и президентом США Бараком Обамой. Участие в саммите стало третьим по счету визитом Высокого представителя в Латинскую Америку с начала 2015 г.

Прошедший в Панаме саммит стал историческим в том смысле, что в нем впервые приняли участие все страны Латинской Америки, включая Кубу, а также в рамках саммита прошла встреча Рауля Кастро и Барака Обамы. Однако в целом до полной нормализации двусторонних отношений между Кубой и США еще предстоит пройти долгий путь.

Кубинская тема была продолжена 22 апреля, когда специальный представитель ЕС по правам человека Ставрос Ламбринидис озвучил согласие сторон провести политический диалог по правам человека, который потом затронет и другие сферы двустороннего взаимодействия. Так, Ф. Могерини еще раз выразила надежду, что к концу текущего года ЕС и Куба подпишут Соглашение об ассоциации. Министр иностранных дел Кубы Бруно Родригес Парилья отметил большой прогресс в укреплении отношений с ЕС и подтвердил визит Папы Римского Франциска на Кубу в сентябре 2015 г.

15-16 июня в Брюсселе состоялась четвертая сессия переговоров о заключении Соглашения об ассоциации между ЕС и Кубой. Переговоры, касающиеся первой и второй глав Соглашения (сотрудничество и экономика и торговля), прошли успешно. Однако обсуждение третьей

<sup>103</sup> ВQE. 2015. № 11347. 1.07

<sup>104</sup> ВQE. 2015. № 11398. 29.09

главы, посвященной политическому диалогу в области прав человека, вызвало серьезные трудности.

25 июня в Брюсселе ЕС и Куба провели свою первую встречу, посвященную правам человека. Ставрос Ламбринидис и его кубинский партнер, представитель Министерства иностранных дел Кубы, Педро Нуньес Москера обсуждали методы ведения диалога. Диалог призван улучшить взаимопонимание по вопросам прав человека и будет проводиться на ежегодной основе. Среди главных тем для обсуждения фигурируют вопросы гендерного равенства, насилия по отношению к женщинам, права детей, свобода собраний и слова, миграция.

В целом проблематика отношений ЕС со странами латиноамериканского региона вновь выходит на первый план после некоторого перерыва, связанного с замораживанием в 2003 г. сотрудничества с Кубой.

20 апреля в Люксембурге Высокий представитель Федерика Могерини на заседании Совета по иностранным делам отчиталась о своих трех визитах в регион с момента своего вступления в должность. Целью данной «стратегической дискуссии» был поиск механизмов укрепления отношений между ЕС и Латинской Америкой. Второй целью прошедшего в Люксембурге мероприятия была подготовка намеченного на 10-11 июня в Брюсселе саммита ЕС–Латинская Америка. Министры обменялись мнениями по проблемам политических отношений, экономического сотрудничества и взаимодействия по вопросам глобальных вызовов, например по изменению климата<sup>105</sup>.

Еще одной важной темой данного заседания была ситуация в **Колумбии**. Министры ряда стран-членов ЕС предложили профинансировать специальный проект в поддержку процесса мирного урегулирования в стране. Некоторые делегаты выразили озабоченность растущим авторитаризмом венесуэльского режима. Ф. Могерини, в свою очередь, предложила проводить двусторонние встречи министров стран ЕС и Латинской Америки чаще, чем это принято сейчас, когда встречи проходят раз в два года в формате подготовки саммитов<sup>106</sup>.

В рамках заседания в Люксембурге состоялись также рабочие встречи Ф. Могерини с министрами иностранных дел **Мексики** и Чили. Министр иностранных дел Мексики Хосе Антонио Меаде назвал ЕС «стратегическим партнером» Мексики, с которым страна разделяет «общие ценности» и развивает торговлю. Могерини, со своей стороны, отметила важнейшую роль Мексики в процессе борьбы с изменением климата.

Министр иностранных дел **Чили** Херальдо Муньос выделил две важнейшие сферы двустороннего сотрудничества своей страны с ЕС: защита окружающей среды и гендерное равенство. Стороны высоко оценили рост двусторонней торговли, который наблюдается с момента вступления в силу соглашения между ЕС и Чили в 2003 г. ЕС является вторым по объему торговым партнером Чили после Китая.

11 мая в Брюсселе прошла встреча члена Комиссии по торговле Сесилии Мальмстрем с министром экономики и внешней торговли Мексики Гуахардо Вильяреаль. Они обсудили план модернизации действующего с 2000 г. двустороннего Соглашения о зоне свободной торговли. Некоторому изменению будут подвергнуты тарифы и пошлины на промышленные и сельскохозяйственные товары, а также сферу обслуживания<sup>107</sup>.

27 мая в Брюсселе состоялась пресс-конференция министра сельского хозяйства **Бразилии** Кати Абреу и члена Комиссии по сельскому хозяйству и развитию Фила Хогана. К. Абреу выразила уверенность, что Бразилия готова к подписанию санитарного и фитосанитарного Соглашения с ЕС, которое станет первым шагом к заключению двустороннего Соглашения о зоне

<sup>105</sup> ВQE. 2015. №11297. 18.04

<sup>106</sup> ВQE. 2015. №11299. 22.04

<sup>107</sup> ВQE. 2015. №11312. 12.05

свободной торговли. «Я озвучиваю послание, что Бразилия полностью готова выполнить требования европейских потребителей», — сказала Катя Абреу.

4-5 июня в Брюсселе состоялось восьмое пленарное заседание Евро-латиноамериканской парламентской ассамблеи (ЕвроЛат). Ассамблея провела голосование по таким вопросам как: борьба с изменением климата, миграция, финансирование политических партий, реструктуризация государственного долга, торговля. Также прошли встречи структур гражданского общества и женских организаций двух регионов.

10-11 июня в Брюсселе прошел очередной саммит стран ЕС и Латинской Америки. Накануне его открытия европейцы выражали надежду, что эта встреча сможет открыть новый этап в развитии отношений между двумя регионами. Саммит прошел в формате трех сессий. Основными темами для обсуждения были изменения климата (в свете намеченной на декабрь 2015 г. конференции по изменению климата в Париже), борьба с наркоторговлей (специальная сессия ООН на эту тему намечена на 2016 г.) Особую значимость имеет практическая реализация двустороннего сотрудничества через проект прокладки фибро-оптического кабеля по дну Атлантического океана с целью значительно увеличить скорость Интернета между Европой и Латинской Америкой<sup>108</sup>.

60 стран стали участницами саммита, однако лишь около 40 из них были представлены главами государств. Кубинский лидер Рауль Кастро и президенты Аргентины Кристина Киршнер и Венесуэлы Николас Мадуро не участвовали лично в данном мероприятии. От имени Европейской комиссии выступил ее председатель Жан-Клод Юнкер, который подчеркнул важность взаимной торговли, которая, по его словам, удвоилась за десять лет. Прямые инвестиции ЕС в страны Латинской Америки составляют 1 млрд евро – это больше, чем инвестиции ЕС в Китай, Индию и Россию вместе взятые. Он также призвал к созданию «общей исследовательской зоны» и отметил, что программа «Горизонт-2020» открыта для латиноамериканских стран<sup>109</sup>.

Президент Эквадора Рафаэль Корреа выступил с критикой политики западных стран в отношении окружающей среды и назвал ее «экологическим колониализмом». Западные неправительственные организации оказывают давление на развивающиеся страны с тем, чтобы они не разрабатывали свои природные ресурсы (например, нефть в Амазонии), что не дает возможность этим странам удовлетворить самые основные потребности населения.

По итогам переговоров на саммите Европейская комиссия начинает подготовку серии соглашений по отмене визового режима с Колумбией и Перу для граждан этих стран, пребывающих в ЕС (за исключением Великобритании и Ирландии) на срок не более 90 дней.

В ходе саммита было принято решение о преобразовании Европейско-латиноамериканского фонда в международную организацию. Созданный в 2010 г. и базирующийся в Гамбурге Фонд направлял средства на развитие двустороннего сотрудничества в таких сферах как образование, предпринимательство и СМИ. На саммите было объявлено об увеличении ресурсов Фонда до 3 млн евро для двух проектов – TETCHO, который будет направлен на строительство жилья для бедных в 19 странах Латинской Америки, и FALFRA System, который будет посвящен координации усилий двух регионов в борьбе с производством и распространением нелегальных лекарств<sup>110</sup>.

12 июня прошла серия встреч между ЕС и Мексикой, ЕС и Меркосур, ЕС и Центральной Америкой. Стороны высказались за развитие дальнейшего сотрудничества и продемонстрировали свои намерения преодолеть имеющиеся противоречия.

<sup>108</sup> ВQE. 2015. №11329. 6.06

<sup>109</sup> ВQE. 2015. №11332. 11.06

<sup>110</sup> ВQE. 2015. №11332. 11.06



Следующий саммит 2017 г. предлагает провести у себя Боливия, однако Чили, находящаяся в состоянии пограничного конфликта с этой страной, лоббирует кандидатуру Гондураса для этого мероприятия.

Одной из важных тем саммита были отношения ЕС с **Венесуэлой**. Председатель Европейского совета Дональд Туск призвал руководство Венесуэлы «создавать атмосферу диалога» с политическими партиями и гражданским обществом. Намеченные на декабрь парламентские выборы в этой стране станут проверкой демократического обновления венесуэльского режима, - отмечают представители ЕС.

Туск также заявил, что он не удовлетворен содержанием финальной декларации, принятой на саммите, так как она, по его мнению, «больше напоминает компромисс между 61 страной. Однако по вопросам прав человека не может быть компромисса».

Высокий представитель и член Комиссии по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини в опубликованном 1 июля пресс-релизе призвала США снять эмбарго против **Кубы**, так как отношения между двумя странами стали улучшаться. Она высоко оценила восстановление дипломатических отношений и открытие посольств: «это действительно исторический шаг на пути нормализации двусторонних отношений и заметный сигнал для международного сообщества». Президент Барак Обама уже выступал в Конгрессе по вопросу отмены эмбарго, однако республиканское большинство не поддержало его.

В ходе прошедшего в марте визита на Кубу Ф. Могерини уже говорила о готовности ЕС поддержать Кубу на ее пути в модернизации<sup>111</sup>.

8 июля в Европейском парламенте прошли слушания по вопросу отношений ЕС с Кубой. От имени Ф. Могерини в Парламенте выступил член Комиссии по политике соседства и расширению сотрудничества Йоханнес Хан. Он отметил, что кроме открытия посольств, необходима и дальнейшая нормализация отношений, включая снятие эмбарго против Кубы. Йоханнес Хан сказал далее, что надеется на успешное завершение к концу 2015 г. переговоров по договору о сотрудничестве между ЕС и Кубой. Вместе с тем, он осудил непрекращающиеся аресты представителей кубинской оппозиции, особенно членов движения «Женщины в белом». Й. Хана поддержали делегаты Европейского парламента от Испании и Португалии, которые потребовали освободить всех без исключения политических заключенных на Кубе<sup>112</sup>.

9-10 сентября в Гаване состоялся пятый раунд переговоров между ЕС и Кубой по подписанию соглашения о сотрудничестве. Кубу представлял министр иностранных дел Абелардо Морено. Самым сложным на переговорах остается вопрос о правах человека на Кубе. Рамочное соглашение о сотрудничестве рассматривается как платформа, на основе которой будет развиваться политический диалог, кооперация в различных сферах, углубление контактов на разных уровнях<sup>113</sup>.

Министр сельского хозяйства **Бразилии** Катя Абреу 29 июля отметила, что Бразилия заканчивает работу над предложениями по доступу европейских компаний к ее рынкам, что представляет собой часть соглашения между ЕС и Меркосур. По оценкам экспертов из Университета Жетулио Варгаса, объем продукции сельского хозяйства Бразилии вырос на 20% благодаря сотрудничеству Меркосур со странами ЕС<sup>114</sup>.

1-2 октября в г. Асунсьон прошла рабочая встреча министров торговли **Меркосур**, в ходе которой обсуждались предложения стран группировки по доступу европейских компаний к их рынкам. Переговоры по данному вопросу длятся с 1999 г., однако после перерыва длиною в

<sup>111</sup> ВQE. 2015. № 11349. 3.07

<sup>112</sup> ВQE. 2015. № 11355. 10.07

<sup>113</sup> ВQE. 2015. № 11380. 3.09

<sup>114</sup> ВQE. 2015. № 11370. 31.07

шесть лет они были возобновлены в 2010 г. Речь идет о сельскохозяйственной и промышленной продукции, услугах и государственных закупках. В целом список насчитывает почти 10 тыс. товаров<sup>115</sup>.

29 августа Федерика Могерини прокомментировала факт закрытия границы между **Венесуэлой** и Колумбией, отметив, что это может привести к ухудшению гуманитарной ситуации и росту нестабильности в приграничном районе. В пресс-релизе Ф. Могерини отметила, что «необходимо остановить дальнейшую эскалацию напряженности между двумя странами». Венесуэла преследовала цели борьбы с парамилитаризмом, преступностью, контрабандой, похищением детей, торговлей наркотиками. Несколькими днями ранее Венесуэла депортировала тысячу колумбийских граждан, которые были замешаны в организации засады на границе с Венесуэлой, в результате чего три венесуэльских военных и одно гражданское лицо были ранены в перестрелке с колумбийскими военизированными отрядами<sup>116</sup>.

3 сентября президент **Гватемалы** Отто Перес Молина ушел в отставку после того, как был подписан ордер на его арест по обвинению в коррупции. В изданном по этому поводу пресс-релизе от лица Высокого представителя была выражена надежда, что «все случаи коррупции будут выявлены и расследованы объективно и беспристрастно». Ожидается, что Гватемала без осложнений сформирует новое правительство в январе 2016 г.<sup>117</sup>

24 сентября Федерика Могерини назвала «решающим» прогресс в ходе переговоров властей **Колумбии** с повстанцами Вооруженных революционных сил страны (ФАРК). «Мир близок как никогда», - отметила Высокий представитель. В течение шести месяцев стороны должны достичь окончательного согласия. Объявление о предстоящем мире сделали 23 сентября на кубинском телевидении президент Колумбии Хуан Мануэль Сантос и лидер ФАРК Тимoleon Химененс (известный как Тимченко) в присутствии президента Кубы Рауля Кастро. Подобная встреча стала первой за последние 14 лет, она завершилась рукопожатием двух колумбийцев. Крайний срок для заключения мира намечен на 23 марта 2016 г. После подписания документа у членов ФАРК будет 60 дней для сдачи оружия.

Наиболее сложным вопросом в переговорах остается вопрос о суде над участниками FARC. Для разбирательства подобных судебных дел будет создан специальный суд из колумбийских и иностранных судей. Ф. Могерини поздравила обе стороны с достижением важных решений, а также Кубу и Норвегию как посредников в данных переговорах<sup>118</sup>.

Член Европейского парламента от социал-демократической партии Великобритании Джуд Кёртон-Дарлинг попросила 27 августа члена Комиссии по торговле Сесилию Мальстрем подтвердить, что пересмотр действующего с 2000 г. Соглашения ЕС и **Мексики** гарантирует имплементацию Мексикой всех Конвенций Международной организации труда (МОТ). Речь идет о Конвенции МОТ – 98 о праве на организацию и ведение коллективных переговоров. Кроме того, хотя Мексика и ратифицировала Конвенцию – 87 о свободе ассоциаций, но МОТ выявила множественные случаи нарушения этих прав в трудовом законодательстве Мексики. К этому также присоединяется проблема коррупции в судах по трудовым спорам, - отметила Джуд Кёртон-Дарлинг. Используя возможность пересмотра ряда положений двустороннего соглашения с Мексикой, ЕС намеревается поставить вопрос о строгом соблюдении мексиканской стороной норм и положений двух вышеупомянутых Конвенций<sup>119</sup>.

<sup>115</sup> ВQE. 2015. № 11388. 15.09

<sup>116</sup> ВQE. 2015. № 11378.1.09

<sup>117</sup> ВQE. 2015. № 11381. 4.09

<sup>118</sup> ВQE. 2015. № 11386. 11.09

<sup>119</sup> ВQE. 2015. № 11381. 4.09

*Екатерина ДЕГТЕРЕВА*

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ДИАЛОГ  
РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

В апреле-сентябре 2015 г. традиционные институциональные форматы политического диалога России и Европейского Союза оставались замороженными. Вместе с тем, контакты и взаимодействие в формате отношений между Россией и отдельными государствами-членами ЕС, а также на экспертном уровне продолжались. Среди наиболее обсуждаемых вопросов были украинский кризис, санкции ЕС и ответное эмбарго России, имплементация соглашения об ассоциации ЕС с Украиной, а также торговые споры. Кроме того, представители России и ЕС провели ряд консультаций по широкому кругу вопросов международной повестки дня.

К наиболее важным встречам по урегулированию ситуации на Украине следует отнести переговоры в формате «нормандской четверки», где, помимо России и Украины, участвуют два государства-члена ЕС (Франция и Германия), выступая в национальном качестве. За отчетный период прошло три подобных встречи, последняя из которых состоялась 12 сентября 2015 г. в Берлине. Главным вопросом было выполнение Минских договоренностей в части политических аспектов урегулирования, а именно: реформа Конституции Украины, будущий статус в составе Украины территорий самопровозглашенных республик ДНР и ЛНР, а также Донбасса в целом, проведение выборов в органы власти на этих территориях. Участники встречи отметили прогресс в соблюдении режима прекращения огня, а также обсудили проблемы поставок продовольствия через линию соприкосновения и строительства инфраструктурных объектов. К наиболее важным достижениям можно отнести значительное продвижение сторон по согласованию проекта соглашения об отводе вооружений калибром менее 100 мм, за выполнением которого будет наблюдать Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ (МИД РФ, 13.09.2015).

Еще одной темой повестки дня России и ЕС была оценка последствий имплементации торгово-экономического раздела Соглашения об ассоциации ЕС – Украина для российской экономики и экономических связей России с Украиной и Евросоюзом. В отчетном периоде состоялось несколько раундов трехсторонних переговоров по этой проблематике на министерском и экспертном уровне<sup>120</sup>. На последнем из них (7 сентября 2015 г.) Министр экономического развития РФ Алексей Улюкаев предложил ввести до 2025 г. параллельное применение на Украине технических регламентов России и Таможенного союза, действующих сейчас, и новых регламентов ЕС. Однако данное предложение не получило поддержки со стороны ЕС и Украины<sup>121</sup>. По состоянию на конец сентября 2015 г., Соглашение об ассоциации ратифицировано большинством стран-членов ЕС, а также Европарламентом и украинской Верховной Радой. Вступление его в силу запланировано на 1 января 2016 г. Российская сторона настаивает на одновременном вступлении в силу договоренностей, которые могли бы смягчить последствия Соглашения для российской экономики (МИД РФ, 18.06.2015).

Санкционный режим ЕС и ответное эмбарго со стороны России, если не блокируют, то существенно тормозят взаимодействие России и ЕС в политической и экономической областях. Вместе с тем, критерии снятия санкционного режима на уровне Россия-ЕС не обсуждаются. На последнем саммите глав государств ЕС (19-20 марта, г. Брюссель) было принято решение увязать санкции с полным выполнением Россией Минских соглашений. В последующие месяцы это решение неоднократно было подтверждено как брюссельскими институтами Евросоюза, так и руководителями ряда входящих в него государств. Поскольку утвержденный график действий

---

<sup>120</sup> ВQE. 2015. № 11294. 15.04

<sup>121</sup> ВQE. 2015. № 11299. 22.04

по выполнению Минских соглашений рассчитан до конца 2015 г., то правовой основы для снятия санкций до конца этого периода нет. Более того, ЕС продлил действие санкций до весны 2016 г., а Россия в ответ продлила эмбарго на ввоз сельскохозяйственных продуктов и продовольствия до августа того же года. Вместе с тем, в случае соблюдения Россией взятых на себя обязательств по соблюдению Минских договоренностей, оснований для расширения санкций или их углубления нет. Некоторые государства-члены ЕС (например, Греция) призывают к снятию санкций с России<sup>122</sup>.

Легитимность введенных ЕС санкций и ответного эмбарго России с точки зрения международного права обсуждается как российскими, так и международными экспертами. Так, весной 2014 г. в ходе обсуждения возможностей введения Евросоюзом антироссийских санкций, директор департамента торговых переговоров Минэкономразвития РФ предположил, что ВТО не допустит торговых ограничений для целых секторов промышленности России. Однако ВТО напрямую никак не отреагировала на введение подобных мер. Согласно Уставу ВТО, ограничения могут накладываться только в том случае, если государство-партнёр каким-то образом причиняет вред интересам национальной безопасности другого партнёра. Профессор ВШЭ Алексей Портанский, один из ведущих российских специалистов по ВТО, считает, что процедура доказательства факта нарушений правил ВТО чрезвычайно сложна. Например, Россия теоретически может подать иск на введенные ЕС ограничения против российских банков. Но в этом случае надо доказать, какой количественный ущерб это наносит национальной экономике. Однако официальной статистики о понесенных Россией убытках нет, а оценки экспертов существенно различаются. Аналогичные факторы мешают ЕС подать в ВТО иск против российского эмбарго.

В отчетном периоде между Россией и Евросоюзом обсуждался ряд инициированных ранее торговых споров, в том числе в рамках ВТО. С целью их разрешения прошло несколько встреч российского министра А. Улюкаева с членом Еврокомиссии, ответственным за внешне-торговые связи ЕС Сесилией Мальмстрем. По итогам последней встречи (Стамбул, 7 октября 2015 г.) было заявлено о продвижении сторон в урегулировании спора по третьему энергопакету ЕС, однако речь об отзыве Россией иска, оспаривающего правомерность его применения к «Газпрому», пока не идет<sup>123</sup>. Были обсуждены и другие торговые споры – иск ЕС в ВТО от 2014 г. по поводу высоких российских тарифов на сельскохозяйственную и промышленную продукцию: бумагу, картон, пальмовое масло и его фракции, морозильные камеры и холодильники<sup>124</sup>; три поданных в 2014 г. иска ЕС против утилизационного сбора на автомобили иностранной сборки, запрета на поставки свинины из Европы и антидемпинговых пошлин РФ, на импорт легковых коммерческих автомобилей из Германии и Италии.

Помимо торговли, единственной областью экономических отношений между Россией и Евросоюзом, где продолжались их контакты и происходили немаловажные события, была энергетика. ЕС принял посредническое участие в переговорах о ценах, объеме и оплате поставок российского газа Украине до весны 2016 г. Участвуя в них, ЕС руководствуется двумя мотивами – с одной стороны, поддержать Украину в ее споре с «Газпромом», с другой стороны, содействуя ей, одновременно получить дополнительную гарантию бесперебойного транзита в осенне-зимний период российского газа в Европу. Для этого потребовалось провести несколько раундов. В ходе последней встречи, состоявшейся 26 сентября в Берлине, стороны парафировали протокол по зимнему пакету поставок<sup>125</sup>. ([www.interfax.ru](http://www.interfax.ru), 26.09.2015). Согласно протоколу, Украина берет на себя обязательство закупить 2 млрд кубометров газа у «Газпрома» для закачки в подземные

<sup>122</sup> ВQE. 2015. № 11290. 9.04

<sup>123</sup> ВQE. 2015. № 11298. 21.04

<sup>124</sup> Ведомости. 2015. 6 окт.

<sup>125</sup> [www.interfax.ru](http://www.interfax.ru), 26.09.2015

хранилища. Евросоюз выделит Украине для его оплаты 500 млн долл. Цена российского газа для Украины в 4-м квартале 2015 г. составит 232 долл. за тысячу кубометров. Не исключено, что участие ЕС в трёхсторонних переговорах способствовало и тому, что «Нафтогаз» начал своевременно оплачивать поставки российского газа Украине.