

И.Г. Жиряков

К истории «санкционных войн» Евросоюза: конфликт ЕС с Австрией в 2000 году

В статье рассматриваются перипетии формирования коалиционного правительства правой Австрийской народной партии и радикальной Австрийской партии свободы в 2000 году, неадекватная реакция Евросоюза на создание этого правительства, выявляются причины введения санкций ЕС в отношении Австрии и их контрпродуктивность, формулируются уроки из санкционной политики Евросоюза.

Ключевые слова: коалиционное правительство; вотум недоверия; санкции; «санкционная война»; дипломатический бойкот.

Характеризуя состояние современных европейских и международных отношений, нельзя не заметить, что их отличительной чертой является развертывание «санкционных войн». Институт санкций как инструмент политических, экономических и правовых ограничений появился, как известно, давно. И этот инструмент, надо признать, нередко доказывал свою позитивную роль. Но сегодня институт санкций все чаще становится орудием реализации своих эгоистических политических и экономических целей сильными странами или мощными государственными объединениями.

Прошло уже пятнадцать лет после санкционного демарша Евросоюза в отношении Австрии в 2000 году. Многие этот демарш уже подзабыли, но он тем не менее остается во многом поучительным.

Напомним, что на парламентских выборах, проведенных осенью 1999 года в Австрийской Республике, больше всех голосов (33,15 %) набрала Социал-демократическая партия Австрии (СПА), получив 65 мандатов в Национальном совете. Австрийскую народную партию (АНП) поддержали 26,91 % избирателей; столько же голосов досталось и Австрийской партии свободы (АПС). АНП и АПС получили по 52 мандата каждая [8]. Таким образом, впервые на видное место вышла АПС — ультраправая партия, как ее называли некоторые австрийцы и европейцы за явные проявления национализма, за жесткую критику Евросоюза, наконец, за открыто высказываемую симпатию к некоторым действиям Гитлера со стороны лидера АПС — Й. Хайдера.

По ходу политического кризиса в отношениях ЕС — Австрия среди австрийских граждан и населения других стран — членов Евросоюза будет утверждаться мнение, что борьба с «австрийскими националистами» была вызвана в большей степени их антиевропейскими лозунгами.

Поскольку СПА не получила абсолютного большинства в австрийском парламенте, необходимо было сформировать коалиционное правительство.

АНП была категорически против создания коалиции с социалистами, не желая быть вторым, «младшим», партнером. И тогда народники решили заключить соглашение с АПС; таким образом и было сформировано новое коалиционное правительство. Кстати, Й. Хайдер не вошел в новый правительственный кабинет. От АПС в правительстве на должность вице-канцлера была включена С. Рисс-Пассер. Однако, как справедливо отмечали российские исследователи В.Я. Швейцер и Ю.И. Юданов, все это не означало ухода Хайдера из австрийской политики [1: с. 58].

Президент Австрийской Республики Томас Клестиль еще до приведения правительства к присяге поручил лидерам АНП и АПС В. Шюсселю и Й. Хайдеру подготовить и подписать коалиционное соглашение, в котором была бы подтверждена «непоколебимая приверженность» коалиционного правительства «духовным и моральным ценностям народов Европы, личной и политической свободе и верховенству права» [6: s. 216]. Такое поручение было выполнено; в обнародованном документе особо подчеркивалось, что партнеры берут на себя обязанность бороться с наследием «ужасающих преступлений национал-социалистического режима» [1: с. 58].

Тем не менее еще до официального объявления о составе нового австрийского коалиционного правительства Европейский союз 31 января 2000 года публикует «Заявление от имени 14 государств — членов ЕС», в котором предупредил, что если в состав нового правительства войдет Австрийская партия свободы, то республике будет объявлен политический бойкот, и против нее будут введены внешнеполитические санкции [7: s. 216].

Упомянутый российский исследователь истории Австрии Ю.И. Юданов писал: «Впервые руководство Евросоюза открыто заявило одному из членов объединения, что его национальный выбор собственных правителей не может быть признан... При этом никто не ставил под сомнение безупречность демократической процедуры голосования в Австрии. Создан прецедент вмешательства со стороны Евросоюза во внутривнутриполитические проблемы малой благополучной республики» [5: с. 82].

Жесткое давление на Австрию, по мнению российских аналитиков, должно было продемонстрировать стремление ЕС ускорить процесс политической интеграции в условиях перехода в результате развития глобализации к единым стандартам не только в экономике, но и в политике [5: с. 93].

Президент Томас Клестиль отверг ультиматум Евросоюза. Пользуясь своим конституционным правом, он вычеркнул из списка претендентов от АПС двух, с его точки зрения, весьма сомнительных кандидатов [1: с. 57]. В конечном счете, Томас Клестиль, исходя из результатов выборов и договоренностей АНП и АПС, утвердил представленный ему Шюсселем список кабинета министров. В письме калифорнийскому Центру Симона Визенталя президент Томас Клестиль объяснял свое решение тем, что у него не оставалось иной альтернативы: новые выборы могли бы привести к лавинообразной победе партии Хайдера¹.

¹ Независимая газета. 2000. 5 февраля.

Новое австрийское правительство начало работу с вотума недоверия, который вынесли в парламенте депутаты оппозиционных от СПА и партии «зеленых». Они обвинили канцлера Вольфганга Шюсселя в том, что он «несет личную ответственность за нанесение политического и экономического ущерба» национальным интересам страны путем создания правящей коалиции с крайне правой Австрийской партией свободы. Вотум недоверия большинством голосов депутатов от АПН и АПС был, конечно, отклонен¹. Но этот шаг оппозиции говорил об обострении внутривластной ситуации в Альпийской республике.

После формирования коалиционного правительства в Австрии было распространено заявление президента парламента Евросоюза Николь Фонтэн, в котором она требовала исключить Австрию из Евросоюза вследствие того, что в новое австрийское правительство, несмотря на предупреждение 14 государств членов ЕС, вошли представители крайне правой Австрийской партии свободы (АПС)².

Дело до исключения, конечно, не дошло, но произошел невиданный доселе демарш Евросоюза — началось дипломатическое давление на Австрию. Европейский союз обвинил Австрию в отходе от базовых норм ЕС и объявил ей дипломатический бойкот и санкции, направленные против члена общей организации.

Ведь, по существу, европейские чиновники из Брюсселя требовали, чтобы в Австрии отменили результаты выборов. Попытки руководства Евросоюза управлять политическими процессами в суверенной стране вызывали раздражение у 80 % австрийцев, согласно проведенному тогда опросу общественного мнения [5: с. 83]. Так что, Австрия в полной мере испытала «распропагандируемое» в ЕС равноправие всех членов этого объединения.

Представители Бельгии и Франции демонстративно покинули зал заседания встречи министров социального обеспечения ЕС в феврале 2000 года, когда слово взяла их коллега из Австрии Э. Зикль, являвшаяся членом АПС. Обструкцию устроили и министру иностранных дел Б. Ферреро Вальднер (АНП), когда она проводила в Вене заседание ОБСЕ, председателем которого была тогда Австрия [1: с. 95].

Объявленный ЕС политико-дипломатический бойкот Австрии носил по преимуществу показательный характер, считает российский исследователь В.Я. Швейцер [1: с. 95]. Вряд ли с таким утверждением известного ученого можно безоговорочно согласиться. Действительно, санкции были в основном политические, а не экономические, процедура принятия которых требует особого решения. К тому же экономические санкции могли бы вызвать раздражение у деловых кругов некоторых стран ЕС, имевших тесные экономические связи с Австрией.

Но, так или иначе, поведение 14 стран — членов ЕС в отношении Австрии было явно неуважительным, что в международных отношениях вообще, а в партнерских особо, считается недопустимым.

Более того, по утверждению австрийских авторов, в некоторых государствах — членах Евросоюза публично высказывался призыв «к свержению

¹ Российская газета. 2000. 16 февраля.

² Ведомости. 2000. 22 февраля.

правительства Австрии» [7: s. 218]. Произошло сокращение двусторонних контактов, блокирование австрийских кандидатов на руководящие должности в ЕС [5: с. 83]. Последовали факты исключения Австрии из ряда программ ЕС [3].

Австрийская Республика заявляла, что «нарушены основополагающие договоры, устанавливающие Сообщество и Союз», что нарушен общий принцип права — «*Audi alteram partem*» (право сторон выложить Суду собственную точку зрения) [7: s. 219]. А следовательно, был нарушен принцип справедливости и объективности.

Президент Австрийской Республики Томас Клестиль посетил весной 2000 года Европейскую комиссию и Европейский парламент, где он призывал Евросоюз к объективности, справедливости и «найти выход из сложившейся ситуации» [7: s. 220].

Затем Президент Австрии пишет на имя премьер-министра Португалии А. Гуттерриша, занимавшего тогда должность Председателя Европейского совета, письмо о необходимости создания на уровне ЕС механизма, предназначенного для тестирования политики государства-члена, заподозренного в отходе от базовых норм ЕС. По мысли Клестилия, соответствующий проект мог бы быть рассмотрен в рамках Межправительственной конференции. Предложение было отвергнуто премьер-министром Португалии, мотивировавшим свое решение тем, что введенные санкции не имеют отношения к ЕС и являются предметом двусторонних отношений государств-членов [3].

В апреле 2000 года канцлер В. Шюссель в очередной раз выступил с требованием ослабления санкций и заявил, что в случае отказа Австрия использует все имеющиеся у нее средства для защиты своих прав. Министр финансов Австрии К.-Х. Грассер заявил, что Австрия может воспользоваться своим правом вето для блокирования деятельности ЕС, а также приостановить платежи в бюджет ЕС.

Тем не менее руководство ЕС «не услышало» Австрию. Тогда в мае 2000 года Федеральное правительство Австрии принимает «Программу действий по отмене санкций», в которой, в частности, говорилось о возможности проведения осенью 2000 года референдума о членстве Австрии в ЕС, если санкции не будут отменены [7: s. 221]. И только после этого ЕС начинает вести диалог, но не с руководством Австрии, а с австрийской парламентской оппозицией.

Лидер СПА Австрии Гузенбауэр предложил план, предусматривавший ряд мер, в частности, отмену референдума, направленных на устранение кризиса в отношениях между Австрией и ЕС. Однако План Гузенбауэра, получивший поддержку у ЕС, подвергся резкой критике со стороны канцлера В. Шюсселя и вице-канцлера от АПС С. Рис-Пассер [3].

В течение лета 2000 года продолжающиеся попытки Австрии убедить партнеров по ЕС в необходимости отмены санкций против Вены оказались безрезультатными. В отчаянии Австрия начинает блокировать решения по некоторым вопросам экономической жизни ЕС³.

³ Vremia MN. 21.07.2000.

И только осенью 2000 года в Евросоюзе усиливаются голоса в пользу достижения компромисса, который позволил бы выйти из кризиса без потери лица. В Евросоюзе создали «совет мудрецов», который должен был провести переговоры с обеими сторонами. Австрия заявила о поддержке и сотрудничестве с «советом мудрецов» [7: s. 221].

Восьмого сентября 2000 года Президент Франции Жак Ширак как действующий тогда председатель Совета ЕС и «совет мудрецов» сделали свои доклады, в которых подчеркивалось, что «правительство Австрии стремится к общеевропейским ценностям и принимает практические меры по соблюдению этих ценностей и норм». И далее делался вывод: «меры, принятые XIV государствами — членами ЕС были контрпродуктивны, и их следует отменить» [7: s. 222].

Двенадцатого сентября 2000 года было принято решение Евросоюза, в котором говорилось об отмене всех санкций в отношении Австрийской Республики [7: s. 222].

Таким образом, австрийцы с большими усилиями сумели так отстоять свой выбор, свою позицию. В Австрийской Республике снятие санкций, естественно, вызвало бурю восторга и гордости австрийцев; они чувствовали себя победителями⁴.

Снятию санкций, по словам канцлера Австрии Вольфганга Шюсселя, предшествовала «подковерная» борьба внутри ЕС. Он утверждал, что «некоторые страны» хотели не снять санкции, а лишь приостановить их. При этом канцлер не назвал эти страны. Но аналитики, конечно, догадались, что Шюссель имел в виду Францию и Бельгию, в которых ультраправые партии тоже были весьма активны — отсюда их опасения, что пример Австрии окажется заразительным.

И все же по настоянию Великобритании, Люксембурга и Дании санкции были сняты без всяких дополнительных условий. Примеру ЕС последовали и другие страны. Например, Канада объявила о восстановлении в полном объеме дипломатических контактов с Австрией. Только Израиль «опечалился» уступками ЕС по отношению к Йоргу Хайдеру. Премьер Эхуд Барак осуждал решение Евросоюза и считал, что «санкции следовало бы сохранить, пока партия, проявляющая неонацистские настроения, входит в состав правительства Австрии»⁵.

Какова была позиция России по отношению к конфликту между ЕС и Австрией?

Посол Австрии в России Франц Цеде рассказывал, что когда 14 стран-членов Евросоюза ввели против Австрии дипломатические санкции, «нас это повергло в шок». «Должен сказать, подчеркивал Франц Цеде, что все это время Россия была на нашей стороне. И президент Путин, и министр иностранных дел Игорь Иванов высказались в поддержку Австрии, австрийской демократии и канцлера Вольфганга Шюсселя»⁶.

Посол РФ в Австрии А.В. Головин говорил после разрешения европейско-австрийского кризиса, что внутренние перемены в Австрии «мы рассматриваем

⁴ Kommersant-Daily. 14.09.2000.

⁵ URL: <http://www.kommersant.ru/doc/157897>.

⁶ Kommersant-Vlast. 30.07.2002.

с позиций того, что австрийцы сами выбирают себе правительство, выбирают те политические силы, которым они доверяют. Если одна партия сменяет у руля другую, то эта другая должна задуматься над тем, почему ей стали меньше доверять»⁷.

Таким образом, Российская Федерация в тогдашнем кризисе между ЕС и Австрией поддержала австрийскую сторону в отстаивании суверенных прав на политическое самоопределение.

Итак, Евросоюз отменил санкции. Некоторые политики и аналитики считали, что руководство ЕС будет испытывать «угрызение» совести. Однако этого не произошло. Чиновники из Брюсселя заявили о том, что они продолжают «размышлять над тем, как оценивать подобные ситуации, предупреждать их и какие меры предпринимать». Они пообещали, что ситуация в Австрии останется предметом «особой бдительности» ЕС.

В руководстве Франции заметили тогда, что «меры, предпринятые против Австрии, были полезны». Премьер-министр Швеции Йоран Перссон, приветствуя снятие санкций с Австрии, указал на необходимость наблюдения за развитием экстремистских политических движений в Австрии и в других странах⁸.

Всё тогда происшедшее ставило под сомнение последующие рассуждения некоторых уважаемых российских исследователей о том, что в условиях эволюции «двухблоковой системы» к «однополюсности» объективно возрастают потенции самостоятельного курса и у малых европейских стран [1: с. 48].

Всякие попытки некоторых зарубежных авторов представить конфликт руководства Евросоюза с Австрией в 2000 году как «заботу» Евросоюза о «поступательном, демократическом развитии Альпийской республики» являются неубедительными. Австрийская Республика с ее известными достижениями в развитии демократических институтов не нуждалась в такой «заботе».

Вся эта история с введением дипломатического бойкота Австрии не могла долго продолжаться, писал австрийский исследователь Пауль Луиф. И она закончилась, по его мнению, безуспешно для ЕС [9: s. 183].

Так уж ли безуспешно? Последующие шаги тогдашнего руководства Австрии позволяют говорить о том, что Евросоюз получил все-таки определенные дивиденды. Речь идет о том, что после снятия бойкота наметился курс австрийских властей на пересмотр концепции национальной безопасности страны в сторону сближения Австрии с западными военно-политическими союзами; стали все громче раздаваться голоса о том, что после вступления страны в ЕС австрийский нейтралитет должен трансформироваться в пользу политики «внеблоковости» [2: с. 20].

Встает вопрос: может быть тогда «европейские демократические ценности», которые якобы отстаивал ЕС в рассмотренной истории, и ни при чем? Ответ на этот вопрос требует отдельного изучения.

Вся история с санкциями Евросоюза в отношении Австрии должна стать уроком для тех, кто принимает решения об общем направлении европейской интеграции, писал в 2000 году Том Грант, научный сотрудник Института международного права имени Макса Планка в Гейдельберге (Германия) и научный сотрудник

⁷ Новый Венский журнал. 2000. № 8.

⁸ Независимая газета. 2000. 14 сентября.

колледжа Св. Анны в Оксфордском университете. Говоря коротко, подчеркивал этот автор, история санкций против Австрии высветила опасности «углубления» институтов ЕС, т. е. наделения Брюсселя еще большими полномочиями по наблюдению и контролю за тем, как управляются страны, входящие в ЕС⁹.

Действительно, Европейский союз нуждался и нуждается в реформировании системы управления. Эта необходимость особенно проявляется сегодня. Ведь если не заниматься реформированием ЕС, то дело может дойти до того, что Брюссель установит жесткие правила формирования правительств в странах — членах Евросоюза!

Все это усиливает тенденцию отчуждения населения стран ЕС от Брюсселя. На протяжении австрийско-евросовского кризиса социологические службы страны констатировали, что более 60 % австрийцев считали санкции стран ЕС несправедливыми. Лишь 12 % полностью поддерживали дипломатический бойкот, а 17 % — частично. Более того, 42 % опрошенных австрийцев считали, что решение о вступлении страны в ЕС в 1995 году не оправдалось [1: с. 96–97].

Прошли годы, и сегодня в Австрии треть австрийцев положительно относится к членству страны в ЕС, тогда как у 41 % отношение нейтральное¹⁰.

Поэтому ожидаемы были результаты действий австрийских евроскептиков летом 2015 года, когда они собрали 260 тысяч подписей граждан республики, имеющих право голоса, при необходимом минимуме в 100 тысяч, под петицией с требованием выхода Австрии из Евросоюза¹¹.

Но дело не только в реформировании системы управления Европейского союза. Санкции и ограничения «убивают» саму европейскую идею — создание Большой и Общей демократической Европы. Ведь условием жизнеспособности европейской идеи является стремление не к всеобщей унификации, а к единству при сохранении разнообразия.

Еще одним уроком (и, пожалуй, главным, уроком для сегодняшнего времени) внутреннего кризиса в ЕС пятнадцатилетней давности, рассмотренного в данной статье, должен был стать пересмотр отношения ЕС к режиму санкций. К сожалению, этого не произошло; и сегодня режим санкций по-прежнему выглядит архаичным атрибутом внешней политики Европейского союза.

Литература

1. Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе / Под ред. В.Я. Швейцера. М.: Изд-во «Весь Мир», 2009. 544 с.
2. *Кружков В.А.* Постоянный нейтралитет Австрии: становление, трансформация и перспективы: автореф. дис. ... канд. истор. наук. М., 2009. 26 с.
3. *Тэвдой-Бурмули А.* Австрия и ЕС: в поисках решения // Ассоциация европейских исследований: [сайт]. URL: <http://www.edc-aes.ru>.
4. *Швейцер В.Я.* Европа: большой опыт малых стран // Современная Европа. 2008. № 3. С. 46–58.

⁹ Wall Street Journal (WSJ). 13.09.2000.

¹⁰ URL: <http://svpressa.ru/politic/article/126804/>.

¹¹ URL: <http://eu-austritts-volksbegehren.blogspot.ru/p/fragen-zur-eu.html>; URL: <http://der-standard.at/2000018407378/261159-unterschieben-Anti-EU-Volksbegehren>.

5. Юданов Ю. Австрия и Евросоюз: противостояние // Мировая экономика и международные отношения. 2001. № 2. С. 82–91.
6. Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten: Deklaration. Verantwortung für Österreich — Zukunft im Herzen Europas // Österreichisches Jahrbuch 2000. 72 Folge. Wien, 2000. S. 214–216.
7. Österreichisches Jahrbuch 2000. 72 Folge. Wien, 2000. 1200 S.
8. Parlamentswahlen in Österreich, 3. Oktober 1999 // Министерство внутренних дел Австрийской Республики: [сайт]. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/1999/start.aspx
9. Von Paul Luif. Österreich und die europäische Integration // Einsichten und Perspektiven. 2012. № 2. S. 180–195.

Literatura

1. Gosudarstva Al'pijskogo regiona i strany' Benilyuks v menyayushhejsya Evrope / Pod red. V.Ya. Shvejsera. M.: Izd-vo «Ves' Mir», 2009. 544 s.
2. Kruzhkov V.A. Postoyanny'j nejtralitet Avstrii: stanovlenie, transformaciya i perspektivy: avtoref. dis. ... kand. istor. nauk. M., 2009. 26 s.
3. Te'vdoj-Burmuli A. Avstriya i ES: v poiskax resheniya // Associaciya evropejskix issledovanij: [sajt]. URL: <http://www.edc-aes.ru>.
4. Shvejser V.Ya. Evropa: bol'shoj opy't maly'x stran // Sovremennaya Evropa. 2008. № 3. S. 46–58.
5. Yudanov Yu. Avstriya i Evrosoyuz: protivostoyanie // Mirovaya e'konomika i mezh-dunarodny'e otnosheniya. 2001. № 2. S. 82–91.
6. Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten: Deklaration. Verantwortung für Österreich — Zukunft im Herzen Europas // Österreichisches Jahrbuch 2000. 72 Folge. Wien, 2000. S. 214–216.
7. Österreichisches Jahrbuch 2000. 72 Folge. Wien, 2000. 1200 S.
8. Parlamentswahlen in Österreich, 3. Oktober 1999 // Ministerstvo vnutrennix del Avstrijskoj Respubliki: [sajt]. URL: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/1999/start.aspx
9. Von Paul Luif. Österreich und die europäische Integration // Einsichten und Perspektiven. 2012. № 2. S. 180–195.

I.G. Zhiryakov

On the History of European Union «Sanction Wars»: EU conflict with Austria in 2000

In this article the author considers the vicissitudes of formation of a coalition government between Austrian People's Party and radical Freedom Party of Austria in 2000, EU inadequate response to the formation of this government, reveals the rationale of the EU sanctions against Austria and their counterproductiveness, formulates lessons from the sanctions policy of the European Union.

Keywords: coalition government; vote of non-confidence; sanctions; «sanction war»; diplomatic boycott.