

УДК 327 (489) (091)«1993/2003»

Е.О. Дубинко

ЭВОЛЮЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ДАНИИ В ОТНОШЕНИИ ЕС

В статье рассматривается внешняя политика Дании в отношении ЕС, которая характеризуется следующими особенностями. Во-первых, наличием «интеграционной дилеммы», которая выражается в ограниченном участии Дании в четырех сферах интеграции (введение единой европейской валюты, формирование единой оборонной политики, наднациональное сотрудничество в области правосудия и внутренних дел, а также введение общего европейского гражданства). Эти ограничения были приняты в результате референдума 1992 года, на котором большинство датских избирателей проголосовало против подписания Маастрихтского договора.

Следующей характерной чертой внешней политики Дании в отношении ЕС является последовательная позиция датчан против дальнейшего углубления участия в европейской интеграции, известная как «евроскептицизм».

Вместе с тем Дания является активной сторонницей таких сфер интеграции, как экономическая глобализация и либерализация европейского рынка торговли, Общая аграрная политика, охрана окружающей среды и защита прав потребителей. Это позволяет говорить о «прагматическом функционализме» внешней политики Дании в отношении ЕС – политике, в которой экономические интересы интеграции преобладают над политическими.

Введение

Как известно, Дания, наряду со Швецией и Великобританией, входит в группу «аутсайдеров» ЕС [5, с. 93], не присоединившихся к Экономическому и Валютному Союзу (ЭВС) и выступающих против формирования Единой внешней политики и политики в области безопасности (ЕВПОБ) ЕС. Тем не менее все три государства принимают активное участие в таких проектах европейской интеграции, как Общий рынок, единая сельскохозяйственная политика (ЕСП), охрана окружающей среды. Такая политика избирательного участия в процессе интеграции получила название «прагматического функционализма» [11], а критическое отношение большинства населения стран к углублению европейской интеграции стало обозначаться термином «евроскептицизм» [9; 12; 17; 19].

Проблемы присоединения Дании к процессу европейской интеграции

В условиях новой расстановки сил на международной арене после окончания Второй мировой войны Дания оказалась между двумя противоборствующими военными блоками – НАТО и Организацией Варшавского договора. Учитывая геополитическое положение Дании, позволяющее контролировать выход из Балтийского в Северное море, и США, и СССР видели в Дании важного стратегического союзника [20, с. 121]. После того, как советские войска были вынуждены покинуть о. Борнхольм, правительство Дании приняло решение о присоединении к НАТО, что означало конец политики нейтралитета, проводимой Данией с 1812 года. Экономической составляющей этой стратегии явилось участие в «Плане Маршалла», который сыграл важную роль в построении в Дании «государства благосостояния» как альтернативы советской модели коммунизма, поскольку главным противником правящей Социал-демократической партии Дании была влиятельная

Научный руководитель – А.В. Шарапо, доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений Белорусского государственного университета

в то время Датская коммунистическая партия. Таким образом, в свете выбора новых ориентиров во внешней политике в первое десятилетие после окончания Второй мировой войны, европейское направление не рассматривалось правительством Дании в качестве приоритетного.

В 1950-х годах правительство Дании столкнулось с проблемой необходимости согласования внешней политики с деятельностью европейских сообществ, особенно в экономической сфере. С этих позиций в первую очередь рассматривалась перспектива присоединения к Европейскому Объединению Угля и Стали (ЕОУС), а затем к Европейскому экономическому союзу (ЕЭС). Однако в конце 1950-х годов страна оказалась перед дилеммой: либо сотрудничество в экономической сфере с ФРГ как страной-основательницей ЕОУС и ЕЭС, либо с Великобританией, которая оставалась вне европейской интеграции. В датском обществе «проевропейской» силой стали фермеры для которых преимущества единой сельскохозяйственной политики в рамках Общего рынка были очевидны.

Подготовка вступления Дании в Общий рынок была инициирована в 1957 году Либеральной партией, выразившей интересы фермеров. Постепенно Дания выбрала менее амбициозный план присоединения к Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), но вопрос о членстве в ЕЭС был временно отодвинут на второй план. В 1960-х годах между Данией и странами-членами ЕЭС было достигнуто соглашение о том, что присоединение Дании к данному Сообществу состоится позже.

В самом деле, как только Великобритания подала заявку на вступление в 1961, а затем в 1967 году, одновременно последовала заявка от правительства Дании. Однако из-за несогласия правительства Франции вступление этих государств не состоялось. Дания инициировала переговоры с Норвегией, Швецией и Финляндией по созданию Северного Экономического Союза (NORDEK). Соглашение уже было готово к подписанию, когда «шестерка» стран-основательниц ЕЭС на Гаагском саммите 1969 года решила пересмотреть заявки. Стало очевидным, что данный шаг нанес сильный удар по плану северных государств. В 1973 году Дания вступила в Сообщество наряду с Великобританией и Ирландией. Вступление в Сообщество было одобрено на всенародном референдуме 63,3% голосами против 36,7% [13, р. 388].

Внутриполитические условия формирования внешней политики Дании в отношении ЕС в 1970–1980-е годы

Опросы общественного мнения в 1979–1985 годах свидетельствуют о том, что большинство датчан высказывалось за выход из Сообщества [14, р. 193]. В Дании настроения евроскептиков традиционно преобладали на левом фланге политических партий, среди которых следует отметить, прежде всего, Социалистическую народную партию. социал-демократическая и консервативная партии всегда находились на раздельной линии между евроскептически настроенными левыми и правыми. Правые во главе с Либеральной партией были убежденными сторонниками членства в Европейском Сообществе. Еще более федералистские настроения наблюдались у небольшой партии – Демократов центра (рисунок 1, источник [8; 13]).

Внутриполитические условия заставляли правительства Дании на протяжении 1970–80-х годов проводить довольно сдержанную политику в области углубления интеграции, особенно в институциональной сфере. Дания, в частности, негативно отнеслась к введению прямых выборов в Европарламент, и планы дальнейшей интеграции практически не обсуждались. На первых выборах в Европарламент в 1979 году 4 из 15 депутатов от Дании представляли Народное движение «Против ЕС» [13, р. 388]. На последующих выборах в Европарламент движения против ЕС получили довольно сильную поддержку [13, р. 388]. В 1986 году большинство в парламенте Дании прого-

лосовало против Единого Европейского Акта в силу его федералистского содержания. Однако в ряде случаев, когда это затрагивало экономические интересы, Дания играла конструктивную роль в поддержке европейских интеграционных проектов, в частности, проекта создания Европейской валютной системы (ЕВС) 1979 года.



Рисунок 1 – Отношение политических партий Дании к участию в ЕС

Единый Европейский Акт со временем был одобрен в парламенте Дании после референдума, в ходе которого 56,2% избирателей проголосовали «за» и 43,8% «против» (таблица 1). Вслед за таким поворотом событий кардинально изменились внутривнутриполитические условия для формирования внешней политики Дании по отношению к ЕС. После сомнений правительства Дании в перспективах участия в ЕЭС пришло убеждение в необходимости усиления европейского вектора внешней политики Дании. Эти изменения были в значительной мере связаны с координацией политики ведущих датских партий по вопросам участия Дании в процессах европейской интеграции. Социалистическая народная партия перестала выступать за выход Дании из ЕС; Социал-демократическая и Социал-либеральная партии (которые доминировали в правительстве с 1993 года, вначале вместе с Демократами центра) постепенно стали сторонниками Европейского Союза несмотря на то, что в низах партий все же существовали определенные разногласия.

Параллельно с переориентацией политических партий наблюдается увеличение числа сторонников участия Дании в ЕЭС. В результате к началу 1990-х годов их число достигло 60–70% населения [8, р. 73]. Кроме того, общественные дебаты по вопросам европейской интеграции велись не о членстве Дании в ЕС, а о проблемах становления политического авторитета Дании в рамках ЕС.

Проблемы европейского направления внешней политики Дании

Несмотря на общую тенденцию роста позитивных настроений по отношению к ЕС, 50,7% датчан проголосовало «против» ратификации Маастрихтского договора на референдуме 2 июня 1992 года [14]. Этот результат застал политический «истеблишмент» врасплох и заставил значительно изменить внешнеполитическую линию в отно-

шении ЕС. Возникло новое движение против Маастрихтского договора, которое получило название «Июньское движение» [13, р. 389].

Политики оказались в сложной ситуации относительно принятия решений по проблемам дальнейшего сотрудничества Дании с ЕС. Результатом напряженных переговоров между семью из восьми партий парламента [13, р. 389], включая и одну из двух «антимаастрихтски» настроенных партий, Социалистическую народную партию, стал «национальный компромисс», который подразумевал право Дании на выборочное применение тех или иных разделов договора. Таким образом, Дания присоединилась к Маастрихтскому договору с четырьмя оговорками, закрепляющими ее отказ от введения в Дании единой валюты, участия в формировании единой внешней политики и политики в сфере безопасности, введения единого европейского гражданства и сотрудничества на наднациональном уровне в сферах правосудия и внутренних дел [6]. Сотрудничество Дании по этим направлениям требует первоначального одобрения на всенародном референдуме. Впоследствии на Эдинбургском саммите ЕС в декабре 1992 года одиннадцать стран-членов ЕС поддержали позицию Дании. Одобрению Маастрихтского договора во многом способствовали решения этого саммита; на референдуме 18 мая 1993 года 56,8% датчан проголосовали «за» (таблица 1) [6].

Таблица 1 – Результаты референдумов по вопросам участия Дании в европейской интеграции

Реализация третьего этапа создания Экономического и Валютного Союза и вве-

Дата	Вопрос, выносимый на референдум	Явка, проц.	«За», проц.	«Против», проц.
02.10.1972	Вступление Дании в ЕЭС	90,1	63,3	36,7
27.02.1986	Одобрение Единого Европейского Акта	75,8	56,2	43,8
02.06.1992	Одобрение Маастрихтского договора	83,1	49,3	50,7
18.05.1993	Одобрение Маастрихтского договора, дополненного Эдинбургским соглашением	86,5	56,7	43,3
28.05.1998	Амстердамский договор	74,8	55,1	44,9
28.09.2000	Участие в 3-й фазе ЭВС	87,6	46,8	53,2

дение единой валюты в странах-участницах ЕС в начале 1999 года требовали определения будущего отношения Дании к ЭВС. Весной 2000 года правительство приняло решение о проведении референдума по одной из оговорок, касающихся присоединения Дании к единой валюте.

Сторонники введения евро были представлены всеми основными политическими партиями в парламенте и имели поддержку профсоюзов и предпринимателей. Тем не менее на референдуме 28 сентября 2000 года 53,2% избирателей высказались против введения евро, в то время как 46,8% поддержали эту идею [1]. Явка избирателей составила более 90%, несмотря на рабочий день (таблица) [1;14].

Можно выделить несколько причин поражения сторонников присоединения к «евро». Несмотря на внешнее согласие между политическими партиями, выступавшими за введение евро, мотивы и средства их реализации у них были различными. Однако доводы об экономических преимуществах введения евро, приводимые сторонниками единой валюты, оказались недостаточно убедительными в свете состояния подъема экономики Дании и стабильности национальной валюты. Более того, время проведения референдума совпало с рекордным падением курса евро и топливным кризисом во многих европейских странах. В то же время противники введения евро во главе с председа-

телем Датской народной партии Пией Кьерсгорд объединились под лозунгом «Вы знаете, что вы имеете, но вы не знаете, что вы получите» [14, р. 192]. Значительную роль в перевесе голосов против присоединения к единому валютному пространству также сыграло недоверие к действующему премьер-министру, стороннику введения евро Полю Нюрупу Расмуссену после нарушения им предвыборных обещаний не вносить изменения в систему пенсионного обеспечения.

Несмотря на расхождения политических партий по вопросам интеграции в ЕС (рисунок 1) [8, р. 73], официальная внешнеполитическая линия страны в отношении к европейской интеграции формируется путем достижения консенсуса между парламентскими партиями. Примером такого консенсуса является общая платформа во время председательства Дании в ЕС в 2002 году; общий документ об отношении Дании к Конвенции о будущем Европы; новое соглашение, принятое в ноябре 2004 года, касающееся областей интеграции, участие Дании в которых может быть решено в результате голосования квалифицированным большинством голосов.

Необходимость единой платформы в официальном выражении взглядов по вопросам европейской интеграции закреплена особой процедурой принятия решений. Частью данной процедуры является наличие в парламенте особого Комитета по европейским делам, который осуществляет контроль над деятельностью правительства и его представителей в органах Евросоюза. Таким образом, парламент обладает полномочиями выдачи «мандата» правительству на участие в переговорах в рамках ЕС. Данная процедура получила название «система мандата» [13, р. 391].

Достижение консенсуса между политическими партиями в отношении ЕС затруднилось в связи с приходом к власти в ноябре 2001 года правительства либералов и консерваторов, что ознаменовало раскол между правительством и парламентом, состоящим из представителей правой Датской народной партии, левоцентристских партий социал-либералов и Христианской народной партии и социал-демократов и Социальной народной партии.

Однако, несмотря на значительное число евроскептиков в датском обществе, вопрос о членстве в ЕС не ставится под сомнение. На наш взгляд, это объясняется «мягкой» формой евроскептицизма в Дании. В отличие от «жесткого» евроскептицизма, «мягкий» евроскептицизм основывается на негативном отношении к отдельным аспектам сотрудничества при позитивном отношении к членству в ЕС в целом [17]. «Жесткий» евроскептицизм представляет собой негативное отношение к членству в ЕС в целом; это наблюдается в государствах, не рассматривающих присоединение к Евросоюзу в ближайшем будущем (Норвегия, Швейцария и некоторые другие) [12; 18].

Несмотря на существующие негативные настроения по отношению к некоторым сферам сотрудничества, Дания является активным сторонником экономической глобализации и либерализации и принимает активное участие в таких областях интеграции, как Общий рынок и ликвидация барьеров для транснациональной торговли («негативная интеграция») [11, р. 235–270]. Что касается «позитивной интеграции», Дания является особым приверженцем Общей аграрной политики, охраны окружающей среды и защиты прав потребителей [11, р. 235–270].

С другой стороны, существует ряд сфер интеграции, в которых Дания принимает ограниченное участие. В первую очередь это касается аспектов, затрагивающих передачу национальных полномочий в органы ЕС по вопросам социального обеспечения, налогообложения, правосудия и сфер, в которых участие Дании ограничивается «четырьмя оговорками» [6].

Позиция Дании по вопросу расширения ЕС

Одним из важнейших событий в европейской внешней политике Дании за последние несколько лет стало председательство страны в ЕС во второй половине 2002 года. Глава МИД неоднократно указывал, что приоритетной задачей во время председательства для официального Копенгагена станет расширение ЕС. Кульминацией председательства Дании в Евросоюзе стало заседание Совета ЕС на высшем уровне, которое прошло 12–13 декабря 2002 года в Копенгагене. Саммит ЕС был посвящен преимущественно вопросам расширения союза и проходил под лозунгом «От Копенгагена до Копенгагена». Дело в том, что именно здесь в 1993 году были разработаны критерии приема новых членов в Евросоюз.

Официально насчитывают одиннадцать итогов шестимесячного председательства Дании в ЕС. Главные из них – это расширение ЕС за счет принятия десяти новых членов, соглашение с Россией о транзите в Калининградскую область и либерализация рынка ЕС в области электроэнергетики и газоснабжения [4].

На наш взгляд, принципиально важное значение имеет позиция Дании, обозначившая ее отношение к новым восточным соседям ЕС – Украине, Молдове и Беларуси. Позиция правительства Дании закреплена в концепции внешней политики этой страны: «Расширение ЕС и НАТО не должно привести к появлению новых разделительных линий в Европе. Главная цель Дании – формирование последовательной и сбалансированной внешней политики в отношении новых восточных соседей ЕС. Эти государства имеют потенциал, хотя и в отдаленной перспективе, присоединиться к ЕС» – подчеркивается в концепции внешней политики страны [6]. Более того, правительство Дании намерено выделить 850 млн. крон (около 163 млн. долларов) на программу новой добрососедской инициативы. Следует отметить, Дания и ранее оказывала материальную помощь новым независимым государствам, хотя преимущество отдавалось Польше и Прибалтийским странам.

Министр иностранных дел Дании Пер Стиг Меллер отметил: «Мы должны быть уверены, что преимущества от расширения ЕС не ограничатся новыми границами Союза. Отношения ЕС с новыми восточными соседями будут во многом определяться позицией России» [6]. Что касается отношений Дании и Беларуси, то в концепции внешней политики Дании сказано, что «Беларусь обладает необходимым потенциалом для взаимовыгодного и плодотворного сотрудничества с Данией». Правительство Дании намерено выделить около 6 млн. долларов на развитие гражданского общества и реформ в Беларуси в рамках Европейской программы соседства» [6].

Выводы

Анализируя внешнюю политику Дании в отношении европейской интеграции, можно сделать вывод о том, что Дания осмотрительно, внимательнейшим образом изучала плюсы и минусы этой интеграции и принимала выверенные решения, которые приносили ей очевидные выгоды. Движущей силой присоединения Дании к ЕС было стремление стать частью открытой европейской экономики, широкого межправительственного сотрудничества и взаимовыгодности связей с ЕС.

В этой стране формирование общей внешнеполитической линии правительства происходит в результате достижения консенсуса между политическими партиями по наиболее важным аспектам интеграции. Деятельность правительства на переговорах с Евросоюзом ограничена мандатом парламента.

Участие Дании в некоторых аспектах европейской интеграции ограничивается «четырьмя оговорками», что позволяет говорить о «мягкой» форме евроскептицизма датской внешней политики. Это связано, в первую очередь, с преуспевающим положением в экономике и страхом потерять высокоразвитую систему социального обеспече-

ния, передав часть национальных полномочий в органы ЕС.

Таким образом, внешняя политика Дании в отношении ЕС характеризуется наличием «интеграционной дилеммы», характерной для небольших государств с преуспевающей экономикой. В этой связи предметом последующего анализа может стать вопрос о том, как долго Дании удастся продолжать политику прагматического функционализма в отношении ЕС, а также факторов, способствующих ее возможному изменению в будущем.

На наш взгляд, в свете участия Беларуси в различных интеграционных процессах осмотрительная позиция Дании по отношению к ЕС может представлять большой практический интерес для органов власти и управления в Республике Беларусь.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Горохов, Д. Дания и евро: богатая невеста перед трудным выбором / Д. Горохов // *Компас*. – 2000. – № 24. – С. 33–38.
2. Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. – М., 1994.
3. Еўрапейскі саюз. Амстэрдамскі дагавор. – Мінск, 2002. – С. 25–27; 47–48.
4. Кульбицкий, Г. Дания – ЕС. Исполнение председательских функций завершено – итоги неоднозначны / Г. Кульбицкий // *Компас*. – 2002. – № 54. – С. 57 – 60.
5. Максимова, М. Европейская интеграция и Россия: бум на рынке исследований / М. Максимова // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2007. – № 10. – С. 91–101.
6. Официальный сайт Министерства иностранных дел Дании. A changing World. The Government's Vision for New Priorities in Denmark's Foreign Policy. – Режим доступа : <http://www.um.dk/Publikationer/UM/English/AChangingWorld/index.htm>. – Дата доступа : 09.01.2007.
7. Хухлындина, Л. М. Европейский союз: становление и развитие / Л. М. Хухлындина – Минск : РИВШ БГУ, 2004. – 260 с.
8. Branner, H. Denmark's policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options / H. Branner, M. Kelstrup. – Odense : Odense University Press, 2000.
9. Forster, A. Euroscepticism in Contemporary British Politics / A. Forster. – Routledge, 2002.
10. Forster, A. Euroscepticism: What, When, Why and Where? / A. Forster – Paris : British Council, 2000.
11. Hix, S. The political system of the European Union / S. Hix. – Palgrave : Macmillan, 2005.
12. Holmes, M. The Eurosceptical reader / M. Holmes – Basingstoke : Macmillan, 1996.
13. Kelstrup, M. Denmark in the process of European integration / J. Campbell, J. Hall og O. K. Pedersen (eds.): National Identity and Varieties of Capitalism: The Danish Experience. – Copenhagen: McGill-Queens University Press og Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006.
14. Qvortrup, M. H. How to Lose a Referendum: the Danish Plebiscite on the Euro / M. H. Qvortrup // *The Political Quarterly*. – 2001. – Vol. 72. – № 2.
15. Petersen, N. (ed.) Dansk udenrigspolitik historie. Bind 6: Europeaisk og globalt engagement, 1973– 2006. –/ N. Koebenhavn Petersen Gyldendal Leksikon, 2006.
16. Petersen, N. National strategies in the integration dilemma: an adaptation approach / H. Branner, M. Kelstrup. Denmark's policy towards Europe after 1945: history, theory and options. – Odense : Odense Universitetsforlag, 2000.
17. Soerensen, C. Danish and British popular euroskepticism compared: a skeptical assessment of the concept / C. Soerensen. – DIIS Working Paper, 2004.

18. Szczerbiak, A. The party politics of euroscepticism in EU member and candidate states / A. Szczerbiak, P. Taggart. – Sussex European Institute Working Paper no. 51, 2002.

19. Szczerbiak, A., Taggart, P. Theorising party-based euroscepticism: Problems of definition, measurement and causality / A. Szczerbiak, P. Taggart. – Sussex European Institute Working Paper no. 69, 2003.

20. Villaume, P. Fra antimilitarisme til atlantisk aktivisme. *Arbejderhistorie* no. 4, 1999.

21. Wivel, A. Explaining European intergration / A. Wivel. – Copenhagen : Copenhagen Political Studies Press, 1998.

22. Waever, O. Danish dilemmas: foreign policy choices for the 21st century / Adaptation and activism: the foreign policy of Denmark 1967–1993. – Copenhagen : DJØF, 1995.

Dubinka L. The evolution of the Danish foreign policy towards the EU

The Danish foreign policy towards the EU is characterized by the following distinctive features. Firstly, an “integration dilemma”, which reveals itself in the 4 opt-outs from such spheres of European integration as single currency, defense cooperation, supranational cooperation in justice and home affairs and common citizenship. The opt-outs were the result of a Danish no-vote about the Maastricht Treaty and creation of the European Union in 1992.

Another characteristic feature of the Danish foreign policy towards the EU is a consistent opposition of the Danish voters to participation in deeper integration known as “euroskepticism”.

In the meantime, Denmark is actively engaged in such spheres of European integration as economic globalization and market liberalization, Common Agricultural Policy, environmental policy and consumer protection. This allows to distinguish a third feature of the Danish foreign policy towards the EU – that of “pragmatic functionalism”, when economic interests are given a higher priority than political ones.

Enlargement of the EU was probably one of the main political interests of Denmark, which was made a priority goal of the Danish presidency in the EU in the second half of 2002. The Baltic Sea region has been regarded as a special sphere of influence in the European dimension of the Danish foreign policy since the end of the Cold War.

In regard to the Republic of Belarus, the Danish foreign policy is shaped by the major principles of the European Neighbourhood Policy (ENP). According to the Danish officials, the EU enlargement should not lead to emergence of new division lines in Europe.