

УДК 327:005

Г. А. Мовкебаева*, Р.С. Ескандырова

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

*E-mail: gmovkebaewa@mail.ru

Институциональная структура ЕС в сфере проведения общей внешней политики

Аннотация. В данной статье проведен анализ институциональных структур, основы формирования общей внешней политики Европейского Союза. Обоснована необходимость совместного использования Европейской стратегии безопасности, определены и углубленно рассмотрены функции основных институтов Европейского Союза рамках ОВПБ.

Ключевые слова: Европейский Союз, стратегия, безопасность, внешняя политика, система взаимодействия.

Успехи Европейского Союза привлекают внимание многих государств, несмотря на кризисные явления. Однако с расширением ЕС за счет принятия новых европейских государств управление Союзом становится все более сложным. Поэтому ЕС ищет оптимальные формы и методы преобразования своей структуры. Система взаимодействия между основными институтами Европейского союза постоянно развивается, что выражается в эволюции процесса принятия решений и поиске баланса между институтами Союза.

Целью настоящей статьи является анализ институциональных структур Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) Европейского Союза, участвующих в осуществлении ОВПБ, и их функции, а также анализ изменений полномочий и принципов взаимодействия его институтов.

Европейский союз поддерживает политический диалог по вопросам международной политики с большим количеством стран, международных и региональных организаций. Между Европейским Союзом и ОВПБ существует партнерская идентичность, означающая то, что все члены – государства ЕС одновременно являются и участниками ОВПБ. Это подтверждает статья (J.1 I EUV), согласно которой «Союз и его члены – государства» разрабатывают и осуществляют ОВПБ.

В межгосударственной системе существенно возрастает значение государств, участвующих в ОВПБ. Они доминируют в Европейском Совете, ведущей корпорации ОВПБ. Доминирующая роль государств-членов прослеживается в определениях, касающихся двух важнейших инструментов ОВПБ (общие позиции и совместные действия): общие позиции являются следствием взаимного «обмена информацией между государствами – членами и голосования» (J.2 I, II EUV) в Совете. Общие позиции, определенные Советом – государства-члены должны обеспечить согласованность своих национальных политик с общими позициями. Общие позиции перекликаются естественно с совместными действиями. Объединенные действия следуют в тех сферах, где затрагиваются важные общие интересы государств-членов. Объединенные действия разработаны Советом на базе основных направлений деятельности Европейского Совета (СТ. J.3 Nr.1 UA. 1 EUV), отражающих солидарность решений глав государств и правительств государств – членов [1].

Государства-члены также координируют свою деятельность в международных организациях и на международных конференциях.

Таким образом, Европейский Союз и его государства-члены должны вместе определять и разрабатывать общую внешнюю политику и

политику в области безопасности в духе лояльности и взаимной солидарности. Они должны отказаться от любых действий, противоречащих интересам Союза и, способных ослабить его эффективность как связующей силы в международных отношениях.

Все основные вопросы общей внешней политики и политики безопасности проходят через Европейский Совет и через Совет Европейского Союза (далее – Совет).

Европейский Совет «определяет принципы и основные ориентиры общей внешней политики и политики безопасности, в том числе в вопросах, затрагивающих оборону» (ст. 13(1)). Европейский Совет также вырабатывает общие стратегии ОВПБ в областях, где государства-члены имеют общие важные интересы (ст. 13 (2)). Европейский Совет представляет Общую внешнюю политику и политику безопасности на высшем уровне, регулирует политическую жизнь и развитие Европейского союза, придает тем самым необходимый импульс союзу, определяет принципы политики и ее важнейшие приоритеты, решает вопросы совместной деятельности и принимает большинство политических решений.

На основе общих ориентиров, выработанных Европейским Советом, Совет Европейского Союза «принимает решения, необходимые для определения и осуществления общей внешней политики и политики безопасности» (ст. 13 (3)) [2].

Решения о совместных действиях и общих позициях, основанные на принятой общей стратегии или направленные на осуществление действий или общих позиций, уже одобренных Советом, решаются голосованием с принципом квалифицированного большинства (ст. 23 (2) Амстердамского договора). Если «член Совета заявляет, что по важным причинам национальной политики он намерен выступить против принятия решения» квалифицированным большинством – голосование не проводится. В таком случае Совет квалифицированным большинством голосов может передать вопрос для единогласного решения в Европейский Совет (ст. 23 (2)) [3].

Совет принимает необходимые решения, касающиеся формулирования и осуществления ОВПБ, на базе основных приоритетов, разрабо-

танных Европейским Советом. Совет отвечает за согласованность, последовательность и эффективность действий Союза.

Вопросы внешнеполитических отношений ЕС сводятся воедино в Совете по общим вопросам, независимо от того, идет ли речь о внешнеполитических либо совместных действиях. Кроме того, существует структура, которая в докладе Тиндемманса обозначена как «единый центр по решениям». Каждые шесть месяцев одно из государств-членов председательствует в Европейском Союзе. Председательство играет в ОВПБ центральную роль, которая не была отражена в Люксембургском докладе в октябре 1970 г., но, получает развитие, начиная с 1974 г. с Парижской встречи на высшем уровне [4]. Председательство направляет действия и обеспечивает преемственность.

Страна – председатель представляет Союз во внешнеполитических делах, касающихся ОВПБ и выражает позицию Союза в международных организациях и на международных конференциях.

Кроме того, страна – председатель сообщает Европейскому парламенту о важнейших аспектах и основополагающих принципиальных установках ОВПБ, и следит за тем, чтобы решения парламента учитывали данный фактор. Оно сообщает парламенту, наряду с комиссией ЕС о развитии общей внешней политики и политики безопасности.

Страна – председатель созывает Совет и готовит повестку дня. В случае принятия экстренного решения, она созывает внеочередное заседание (в 48 часов, а иногда и в более короткие сроки). Этот механизм оговорен со времени Лондонской встречи. Главным мотивом для введения такого правила было советское вторжение в Афганистан в декабре 1979 г.

В своей деятельности председательствующее государство-член пользуется помощью Генерального Секретаря Совета / Высокого Представителя (ст. 18 (3)), Комиссии (ст. 18 (4)) и будущего Президента Европейского Союза (так называемая «Тройка») [5].

Существует взаимная преемственность государства, осуществившего президентство ранее, с действующими и будущими государствами-председателями Евросоюза. Формат Тройки приносит в международном общении свои дивиденды тем, что наглядно представляет коллективную идентичность европейской внешней

политики, приобретая тем самым большую значимость. Формат Тройки служит лучшей координации деятельности стран-участниц ЕС, так же, как преемственности и сплоченности, солидарности ОВПБ при переходе председательства от одной страны к другой.

Договор о создании Европейского Союза обеспечивает полную взаимосвязь Европейской комиссии с работой, происходящей в сфере ОВПБ. Такая взаимосвязанность необходима для обеспечения последовательности ОВПБ в отношении внешнеэкономических связей и развития сотрудничества, которые являются направлениями политики Союза и в которых Комиссия играет лидирующую роль.

Каждое государство – член ЕС выдвигает одного, максимум двух представителей. Ни один член комиссии не подчиняется указаниям национального правительства. Руководит Комиссией председатель, не обладающий по сравнению с другими членами комиссии никакими чрезвычайными полномочиями – он первый среди равных «*Primus inter pares*».

Председатель Комиссии присоединяется к главам государств или правительств в составе Европейского Совета. Комиссия участвует в собраниях Совета и его предварительных мероприятиях. Так же, как и государства-члены, она может выносить на Совет различные дела, затрагивающие внешнюю политику и политику безопасности, и вносить предложения для Совета. Тем не менее его право на инициативу не является эксклюзивным, как в случаях с политиками Сообществ. Договор также подразумевает, что Совет может попросить Комиссию предоставить ему на рассмотрение соответствующие предложения по обеспечению совместных действий.

Комиссия выполняет также функции международного представительства и осуществления совместных мер. Как и президентство, она формирует Европейский парламент о развитии ОВПБ.

Согласно Амстердамскому договору была создана должность Высокого Представителя по вопросам общей внешней политики и политики безопасности, который одновременно является Генеральным Секретарем Совета. В Ниццком договоре названы его функции: оказание помощи Совету в вопросах ОВПБ, в частности, содействие формулированию, подготовке и осуществлению политических решений и выступление

от имени Совета по просьбе председательствующего государства в политическом диалоге с третьей стороной.

В распоряжении Высокого Представителя находится ряд специализированных структур: Генеральный Секретариат Совета, Политический орган, Военный Комитет Европейского Союза и Военный Штаб Европейского Союза.

Кроме того, существует такая структура, как Генеральный Директорат Внешних Отношений, занимающаяся экспертизой внешнеполитических отношений Европейского Союза. Представители группы участвуют в политических диалогах Европейского Союза и ответственны за их подготовку. Они действуют и в рамках межправительственных организаций – ООН, ОБСЕ, НАТО, Совета Европы.

И наконец, Специальные Представители Европейского Союза, назначаемые решением Совета для установления отношений в соответствии с прописанными в мандате полномочиями в рамках конкретного вопроса внешней политики.

Участие Европейского парламента во внешнеполитическом сотрудничестве было обосновано в Люксембургском докладе – «придать политическому единению демократический характер» [6]. Полномочия совместного принятия решений парламенту не предоставлялись. Тем не менее определенные права он имеет. Параграф 1 статьи 21 Амстердамского договора обязал председательствующее государство-член в Совете консультироваться с Европейским Парламентом по важнейшим аспектам и основным направлениям общей внешней политики. Кроме того, в Парламент направляются отчеты об осуществлении ОВПБ от Комиссии и Совета (председательствующего государства-члена) (ст. 21 (1) Амстердамского договора) [7].

Центральными инструментами ОВПБ являются а) регулярное сотрудничество государств – членов при проведении политики (голосование между государствами – членами, совместные заявления и демарши, так же, как совместные позиции) и б) проведение совместных акций.

Эти инструменты находятся по отношению друг к другу в ступенчатой взаимосвязи. Первая ступень образует в рамках регулярного сотрудничества обмен информацией между государствами – членами и совместный анализ и оценка современной международной ситуации (взаимное информирование и голосование в совете).

На второй ступени можно проводить регулярное сотрудничество в виде совместных заявлений, демаршей или выработке совместных позиций и наконец, на третьей ступени можно переходить к действиям от имени союза (проведение совместных акций).

Отношение отдельных методов ОВПБ друг к другу не следует понимать так, что один будет необходимой предпосылкой для следующего. В большей степени совместные акции могут приниматься без того, чтобы прийти к общим позициям.

Регулярное сотрудничество образует традиционный инструмент проведения общей внешней политики и нацелен на координацию национальных внешних политик.

В совете между государствами-членами приобретает все большее значение взаимное информирование и голосование по любому внешнеполитическому вопросу или вопросу по безопасности. В рамках Совета проводится обмен информацией и консультации по всем случаям, касающимся общих интересов политики в области внешних сношений и безопасности, для того, чтобы убедиться в том, что объединенное влияние оказывается эффективным в плане согласованности и соответствия действий.

Государства-члены должны обеспечить согласованность своих национальных внешних политик с общими позициями. Они, в отличие от совместных деклараций не воспринимаются так пассивно. Все больше стран-членов ЕС устанавливают в общих позициях линии по внешнеполитическим вопросам или вопросам безопасности, которые они обязываются приводить к единому знаменателю (например, на международных конференциях или в международных организациях). Общие позиции содержат обязательную концепцию для постоянной внешней политики и политики безопасности стран ЕС в отношении определенных вопросов географического или тематического рода. Область применения общих позиций, как показывает практика очень широка: она распространяется от определения в отношении экономических акций до принятия обширной политической стратегии в отношении страны или региона.

Итак, Европейский Совет является определяющим органом в регулировании ОВПБ. Однако он все менее способен эффективно исполнять весь спектр разнородных задач, возложенных

на него, несмотря на создание системы вспомогательных структур, в рамках Совета Европейского Союза. В соответствии со стратегическими установками Европейского совета Совет ЕС выступает с заявлениями, принимает решения, проводит акции и определяет позицию ЕС. Необходимость преодолеть заложенные в структуре ОВПБ минусы ведет к расширению участия других институтов в процессе выработки ОВПБ, но, до сих пор, их роль в основном сводится к регулированию деятельности трех опор Европейского Союза.

С принятием Лиссабонского договора в 2009 г., ЕС сделал шаг в развитии ОПБО, хотя в главном она осталась в компетенции межправительственного сотрудничества. Вместе с тем Лиссабонский договор породил и определенные сомнения. Во-первых, сказалась десятилетняя усталость политиков от попыток позиционирования ОПБО как движущей силы углубления европейской интеграции. Во-вторых, сохранялась неопределенность относительно роли ЕС как актора в сфере европейской безопасности. В-третьих, ОПБО не создала так называемого побочного эффекта, и миротворческие миссии не приобрели стратегического значения в смысле их соответствия целям ЕСБ.

Лиссабонский договор улучшает функционирование механизмов Европейского союза. Но кроме того, он дает государствам-членам возможность выбора и участия в тех или иных процессах или отказа от участия в них.

Очевидно, по замыслу авторов реформы договора ЕС, одной из его основных задач является превращение Европы в актора (активного игрока) на глобальной мировой арене путем комбинации различных инструментов, которыми оперирует внешняя политика ЕС на этапе разработки и применения новых политик.

В связи с этим высказано мнение, что благодаря Лиссабонскому договору, Европа поставлена в условия, когда она может с большей ясностью выражать свои позиции перед партнерами на международной арене. Для этого будут пущены в ход все экономические, гуманитарные, политические и дипломатические возможности Европы для того, чтобы обеспечить ее интересы и ценности во всем мире, уважая отдельные интересы государств-членов в рамках внешних отношений.

Лиссабонский договор наконец наделяет ЕС международной правосубъектностью, что значительно усилит его авторитет на международной арене. Этому будут способствовать и председатель Европейского совета, который избирается на 2,5 года, и Высокий представитель по внешним сношениям и безопасности, которому помогает Европейская служба внешних дел [8].

Новым моментом является то, что прежний ЕС и Европейское сообщество сливаются в единую организацию – Европейский союз, чем решается задача, которая была поставлена перед конституционным актом: создать новую единую международную структуру, объединяющую различные политические и правовые концепции интеграции. Это решение – безусловно, представляет собой большой шаг вперед в политико-правовом развитии европейской интеграции.

Литература

1 Эрхарт Х.-Г. Становление политики безопасности Европейского союза // *Internationale-Politik*. - 2004. – №3. – С. 29.

2 Smith M.E. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge, University Press, 2003. - S.51.

3 Die Europäische Union//Bericht von Leo Tindemans an den Europäischen Rat vom 29.12.1975.- EA. – 1976. – D 59.

4 Luxemburger Bericht: Erster Bericht der Außenminister an die Staats – und Regierungsscheffs der EG-Mitgliedstaaten vom 27.10.1970.- EA.- Dok AA, S.31).

5 Londoner Bericht: Bericht der Außenminister der Zehn vom 13.10.1981 in London über die Europäische Politische Zusammenarbeit, Verfahren im Krisenfall .- EA.- dok AA, S. 59.

6 Luxemburger Bericht: Erster Bericht der Außenminister an die Staats – und Regierungsscheffs der EG-Mitgliedstaaten vom 27.10.1970.- EA.- Dok AA, S.35.

7 Regelsberger A. *Europa als internationaler Akteur*.- Berlin, 2003.- S. 410.

8 Энтин М.Л. Европейский Союз как один из ведущих мировых игроков // <http://www.alleuropa.ru/evropeyskiy-soiuz-kak-odin-iz-veduschich-mezhdunarodnich-igrokov>

Г. А. Мовкебаева, Р.С. Ескандырова

ЕО ортақ сыртқы саясатты жүргізу саласындағы институционалды құрылымы

Бұл мақалада Еуропалық Одақ сыртқы саясатының институционалды құрылымдарының, жалпы құрылу негіздерінің сараптамасы жүргізілген. Еуропалық қауіпсіздік стратегиясының бірлескен қолдануының қажеттілігі негізделген, ОВПБ шеңберінде Еуропалық Одақтың негізгі институттарының міндеттері анықталған және терең қарастырылған.

Түйін сөздер: Еуропалық Одақ, стратегия, қауіпсіздік, сыртқы саясат, өзара әрекеттілік жүйесі.

G.A. Movkebayeva, R.S. Yeskandyrova

The institutional structure of the EU in the field of common foreign policy

This article analyzes the institutional structures, the foundations of the formation of a common foreign policy of the European Union. The necessity of sharing the European Security Strategy, are defined and discussed in depth the function of the main institutions of the European Union under the CFSP.

Keywords: European Union, strategy, safety, foreign policy, interaction system.