

ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ПРИНЯТИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

С.А. Бокерия

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается эволюция принятия внешнеполитических решений в Европейском Союзе после принятия Лиссабонского Договора.

Ключевые слова: интеграция, Европейский Союз, эволюция, наднациональные институты, конституция, общая внешняя политика и политика безопасности, реформа.

Последнее десятилетие проходит под знаком возрастания роли Европейского Союза в решении международных проблем. В условиях углубления интеграции и усиления роли наднациональных институтов этой организации, ознаменованных вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 году, роль организации только усиливается. Прежде чем рассматривать эволюцию процесса принятия внешнеполитических решений Европейского Союза, необходимо иметь, хотя бы краткое, представление о том, каким образом эволюционировал сам Европейский Союз и каким он предстает перед нами сегодня. Этапы развития этой организации можно определять разными способами, опираясь при этом на различные события и изменения, которые проходили как внутри Союза, так и за его пределами.

Общепринято отсчитывать новые этапы развития Европейского Союза с момента подписания и вступления в действие ключевых договоров, существенно изменявших структуру и принципы функционирования этой организации, которые вносили серьезные поправки, в том числе и в процедуру принятия внешнеполитических решений и порядок голосования членов организации. Таким образом, как правило, выделяется несколько этапов. Остановимся на современном этапе развития организации, акцентируя внимание больше всего на интересующем нас вопросе, а именно проекте Общей внешней политики и политике безопасности и процессе принятия внешнеполитических решений внутри организации. Отправной точкой в этом направлении с уверенностью можно считать Лиссабонский до-

говор. На сегодняшний день последним этапом развития Европейского Союза можно считать подписание 13 декабря 2007 года и вступление в силу 1 декабря 2009 года Лиссабонского договора или, как его еще называют, договора о Реформе Европейского Союза. На сегодняшний день именно в соответствии с этим документом функционирует Европейский Союз.

Лиссабонский договор является своеобразной попыткой выйти из тупика, в котором оказался Европейский Союз после того, как было отвергнуто предложение об учреждении Конституции этой организации [4. С. 1]. Этот договор создавался для того, чтобы выстроить более совершенную институциональную архитектуру и предоставить возможность улучшить и усилить процедуру коллективных действий. Существовавшая до вступления в действие Лиссабонского договора система «трех опор» значительно снижала эффективность достижений совместных координированных действий осуществлявшихся Европейским Союзом [5].

Новый договор нацелен на избавление Европейского Союза от громоздкости этой системы посредством рационализации институциональной архитектуры Европейского Союза. Это позволит достичь большей политической согласованности, а также эффективности и прозрачности в процессе принятия внешнеполитических решений. Этот документ вносит существенные изменения в договор о Европейском Союзе и в договор об учреждении Европейского Сообщества, который теперь называется договором о функционировании Европейского Союза, а также призван заменить проект провалившейся Европейской Конституции 2005 года. Он вносит серьезные изменения в процедуру определения квалифицированного большинства в Совете Министров, увеличил степень вовлеченности Европейского парламента в законодательный процесс посредством процедуры совместного принятия решений с Советом Министров, а также ознаменовал упразднение системы «трех опор» [1. С. 43].

Ряд изменений также включает в себя создание долгосрочного поста Президента Европейского Совета и Высокого Представителя Европейского Союза по внешнеполитическим делам и политике безопасности, которому поручено представлять единую позицию Европейского Союза. Лиссабонский договор также осуществил законную связь между Хартией Фундаментальных прав человека и Хартией по правам человека Европейского Союза. Лиссабонский договор внес существенные поправки и улучшения в систему функционирования общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза. Проведя более подробный анализ и тщательно рассмотрев эти изменения, можно будет увидеть, что этот документ позволил государствам-членам осуществить существенный прорыв в углублении интеграции особенно в этой сфере [1. С. 45]. Новый договор совершил определенный пересмотр всех аспектов внешнеполитической деятельности Европейского Союза. Глава V договора о Европейском Союзе, всецело посвященная общей внешней политике и политике безопасности, теперь разделена на две части и называется «Основные положения по внешней деятельности Союза и особые положения по общей внешней политике и политике безопасности» [6, Article 1(23)].

Первая часть «Основные положения по внешней деятельности Союза» оглашает совершенно новый список принципов и общих целей внешней деятельности, охватывающих также сферу общей внешней политики и политики безопасности. Вторая часть содержит «Особые положения по общей внешней политике и политике безопасности» и в свою очередь содержит два раздела «Общие положения» и «Положения по общей внешней политике и политике безопасности». Эти положения значительно расширены по сравнению с теми, что были предложены в предыдущих версиях договора о Европейском Союзе. В результате положения, касающиеся финансовых вопросов, переместились в первую часть, а положения, регламентирующие улучшенное сотрудничество, и вовсе были выделены отдельной статьёй, которая покрывает теперь все политические сферы Европейского Союза.

Необходимо отметить, что договор включил в себя целый ряд изменений, которые так или иначе затронули сферу общей внешней политики и политики безопасности, но не включены в специализированную главу. Среди них стоит отметить факт присвоения правосубъектности Европейского Союза, который позволяет ему заключать договоры и международные соглашения. Все же его правосубъектность будет ограничена той компетенцией, которую государства-члены ему присвоят. Также был создан пост Президента Европейского Совета. Роль последнего лишь единожды упоминается в положениях по общей внешней политике и политике безопасности: «Если того требуют международные события, Президент Европейского Совета должен созвать внеочередное собрание Европейского Совета для того, чтобы определить стратегическую линию политики Союза в связи с этими событиями» [6, Article 1(29)].

Помимо этого Президент должен на своем уровне и в этом качестве представлять Европейский Союз по делам, касающимся общей внешней политики и политики безопасности без ущерба власти, которая предоставлена Высокому представителю Союза по иностранным делам и политике безопасности. В связи с этим положением возникает вопрос, насколько тесно и продуктивно смогут установить свое сотрудничество Президент и Высокий представитель. Во многом это будет зависеть от личных качеств людей, которые будут занимать эти две очень важные должности. К тому же в данной версии договора о Европейском Союзе описание работы Президента носит весьма размытый характер [1. С. 46].

Особенно глубоким изменениям подвергся процесс принятия решений по общей внешней политике и политике безопасности и последующее их применение. Несмотря на то, что были изменены механизмы принятия решений и способы их применения, основополагающие принципы, характерные для процесса принятия политических решений, были сохранены. Тем не менее эти механизмы значительно облегчают процесс принятия решений. Договор о Реформе сильно ограничил роль Европейской комиссии, Европейского Суда и Европейского суда в осуществлении и разработке общей внешней политики и политики безопасности. Статья 32 рассматриваемого договора содержит в себе предписание государствам-членам искать «общий подход» в делах, затрагивающих сферу внешней политики и по-

литики безопасности, а их дипломатическим миссиям, а также делегациям Европейского Союза применять общий подход в третьих странах и международных организациях [3, Article 32]. Договор также возлагает на них обязательства выносить на обсуждение в Европейский Совет вопросы, затрагивающие Европейский Союз, а также проявлять общую солидарность с остальными членами интеграционного объединения при ведении международных дел. Однако документ не предусматривает даже формальных санкций по отношению к тем государствам-членам, которые не выполняют вышеназванных предписаний.

Помимо этого Лиссабонский договор включает в себя новое положение, регулирующее действия государств-членов на аренах международных организаций. В частности, в Статье 35 указано, что когда Союз определяет свою позицию по вопросу, стоящему на повестке дня в Совете Безопасности ООН, те государства Европейского Союза, которые являются членами Совета Безопасности, должны сделать запрос на приглашение Высокого Представителя для того, чтобы он представлял позицию Союза [2. С. 5]. В процессе принятия решений единогласие по-прежнему остается нормой, кроме тех случаев, которые предусматривают возможность принятия решений квалифицированным большинством. Таких возможностей четыре. Новым звеном в этой цепочке становится принятие квалифицированным большинством тех решений, предложения по которым выносятся Высоким Представителем, действующим от своего лица при поддержке Комиссии. Существует также положение, которое гласит, что Совет Европейского Союза может единогласно принять решение о порядке принятия решений квалифицированным большинством в случаях, не предусматривающих такого порядка голосования [3, Article 31(3)]. Однако подобные меры не применимы к сфере обороны и безопасности Европейского Союза.

В схожем ключе выполняется процедура «конструктивного воздержания», представленная еще Амстердамским договором. Этот инструмент позволяет государству-члену воздержаться от принятия решения по тому или иному вопросу, связанному с областью общей внешней политики и политики безопасности, требующего единогласия всех участников, при этом не блокируя принятие этого решения и позволяя проводить действия им предусмотренные. Процедура вынесения решения квалифицированным большинством теперь имеет гораздо больший вес, чем раньше, и даже пересиливает национальное вето, т.е. положения договора позволяют выносить решения, несмотря на противостояние меньшинства [8]. Однако и здесь существует «лазейка», позволяющая государству-члену выступить против вынесения решения квалифицированным большинством в том случае, если вопрос имеет «жизненно важное» значение. В этой ситуации государство должно обратиться с соответствующей просьбой в Совет, который может принять решение действовать на основе единогласия.

Необходимо отметить, что новый договор подчеркивает преобладание государства над Европейским Союзом. Так, Статья 5 гласит, что по принципу предоставления, Союз должен действовать по условиям Договоров исключительно в рамках компетенции предоставленной ему государствами-членами при дости-

жении целей, изложенных в них [3, Article 5(2)]. Процедура голосования квалифицированным большинством также распространяется и на некоторые решения, затрагивающие область общей обороны и безопасности. Она применяется по отношению к учреждению постоянного структурного сотрудничества и установлению начального финансирования оборонительных миссий. Принцип распределения голосов при голосовании квалифицированным большинством не изменился, т.е. сохранилась система, закрепленная Ницким договором. Поскольку в Европейский Союз вступили две новые страны Румыния и Болгария, то им было выделено 14 и 10 голосов соответственно, пропорционально населению этих государств. Таким образом, общее число голосов стало составлять 345, при этом для достижения квалифицированного большинства требуется 255 голосов, что, в свою очередь, составляет 75% всех голосов.

Рассмотрев изменения, которые огласил Лиссабонский договор, можно прийти к выводу, что Европейский Союз постепенно приобретает черты «супергосударства», в этой роли его видели те, кто изначально проявлял инициативу по его созданию. Новые положения, связанные с процессом принятия внешнеполитических решений, скорее углубляют интеграцию в сфере общей внешней политики и политики безопасности, чем наоборот, особенно, по сравнению с предыдущими договорами [8]. Однако существуют разные мнения на этот счет. Кто-то считает, что основной показатель эффективности проведенных реформ зависит от того, смогут ли те лица, которые будут занимать пост Высокого представителя, в полной мере использовать выделенные им полномочия и власть [9. С. 5]. Другие считают, что общая внешняя политика и политика безопасности продолжают оставаться строго межгосударственным институтом, а вышеуказанные положения отражают готовность со стороны государств-членов создавать больше возможностей для Европейского Союза действовать более согласованно и осуществлять процесс принятия решений в Европейском Союзе, состоящем из 27 членов [4. С. 4].

Подводя черту в отношении эволюции Европейского Союза, а также процесса принятия внешнеполитических решений, можно сказать, что каждый из этапов развития ЕС играл особую и очень важную роль в судьбе становления этого интеграционного объединения. Область внешней политики и политики безопасности является одной из самых чувствительных, поскольку ни одно из государств не желает терять своего права самостоятельно определять свое место и роль на международной арене [7]. Поэтому реформирование этого института Европейского Союза происходит довольно медленно и осторожно. Постоянно меняющиеся события, происходившие в мире, позволяли методом проб и ошибок находить правильные пути развития Европейского Союза и в соответствии со здравым смыслом реформировать систему осуществления его общей внешней политики и политики безопасности [2. С. 5].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Захарова Н.В.* ЕС: от Лиссабонской стратегии к Лиссабонской программе / Н.В. Захарова // *Современная Европа*. — 2008. — № 3.
- [2] *Лукьянов Ф.* Самосозерцание Европы // *Россия в глобальной политике*. — 2010. — № 1.

- [3] Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, TITLE III, Article 15, Article 32, Article 35, Article 31(3), Article 5(2).
- [4] *Dagand S.* The impact of the Lisbon treaty on CSFP and ESDP // *European Security Review* No 37, March 2008.
- [5] *Daily Telegraph*, 14 October, 2008.
- [6] Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Article 1(23), Article 1(29).
- [7] The EU's new diplomatic service // URL: <http://www.euractiv.com/en/future-eu/eu-s-new-diplomatic-service-links dossier-309484>
- [8] *Traité de Lisbonne* // *France Diplomatie*: URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr>
- [9] *Whitman R.* Foreign Security and Defense policy and the Lisbon Treaty: Significant or Cosmetic Reforms? // *CFSP Forum*. — Vol. 6. — No 2, March 2008.

EVOLUTION OF SYSTEM OF FOREIGN POLICY DECISION-MAKING PROCESS IN THE EUROPEAN UNION

S.A. Bokeriya

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article focuses on the evolution of the foreign policy decision-making process in the European Union after acceptance of the Lisbon Treaty.

Key words: integration, the European Union, evolution, supranational institutes, the constitution, the common and security policy, reform.