

Сложности становления общеевропейской дипломатии

Антонина Дурдыева

Возникающий ряд проблемных вопросов в еврозоне, в значительной мере обусловленных особенностями институциональной модели Европейского союза, определили не только повестку дня деятельности интеграционного образования в течение последних лет, но и задали магистральное направление дискуссий относительно будущего европейского проекта в целом. Существующий политический кризис сделал очевидной необходимость глубинных институциональных трансформаций этого межгосударственного образования с целью его успешного развития и углубления интеграционных процессов [1]. Драматические события на Украине внесли коррективы в контекст дальнейшего развития европейского сообщества как влиятельного международного игрока.

Вызовы во внутренней общеевропейской политике

Итоги 2013 г. свидетельствуют о постепенном выходе стран еврозоны из рецессии, однако эксперты всё же довольно осторожны в прогнозах относительно стабильного восстановления европейской экономики из-за неравномерности и опасной уязвимости финансовых рынков. К тому же в европейском экспер-

тном сообществе развернулась дискуссия об эффективности политики бюджетного сдерживания и жёсткой экономии государственных расходов [2]. Данный факт весьма существенно отразился и на политическом векторе развития ЕС.

Беспокойство вызывают процессы, которые негативно влияют на

ДУРДЫЕВА Антонина Александровна – аспирант кафедры дипломатии МГИМО(У) МИД России. E-mail: durdyeva@mail.ru

Ключевые слова: политический кризис, евроскептицизм, общая внешняя политика и политика безопасности.

социально-политическую ситуацию внутри европейского сообщества. С одной стороны, это его деление на центр (страны с устойчивой экономикой, демонстрирующие тенденции роста) и периферию (страны с высоким уровнем суверенного долга и безработицы), а с другой – прослеживается обострение внутригосударственных противоречий и рост евроскептических настроений вследствие ухудшения социально-экономических условий.

Одновременно в политической жизни европейских стран происходит стабильный рост популярности правых партий с ярко выраженной критической позицией евроинтеграционных процессов – голландская «Партия свободы», французский Национальный фронт, «Партия независимости Великобритании». Главны-

ми объектами критики евроскептиков являются:

- расширение полномочий Брюссельской бюрократии;

- несправедливое распределение финансовой помощи (причём в странах-донорах критикуется избыточность такого финансирования, тогда как в проблемных странах недовольство вызывает её недостаточность);

- катастрофичность последствий миграционной и этноинтеграционной политики и так называемого мультикультурализма, проявляемого в многовекторности дипломатических усилий ведущих европейских держав в отстаивании своих национальных интересов;

- лишение более слабых национальных государств суверенных прав и полномочий во имя общеевропейской единства [3].

Внешние вызовы

В европейском политическом и экспертном сегменте продолжается дискуссия о перспективах развития ЕС как надгосударственного образования в глобализованном мире со свободным оборотом капиталов и тенденцией к образованию стратегических блоков (региональных экономических зон, соглашений о свободной торговле и т.д.) [4]. С позиции М. Драги, дальнейшее развитие ЕС потребует всё большей консолидации усилий его членов, ожидается усиление наднациональных элементов. Западные аналитики также предсказывают передачу национальных полномочий в сфере бюджета и фискальной политики общеевропейским органам, создание эффективного банковского союза и

единого контролирующего механизма на базе Европейского центрального банка [5].

Долгое время внешнеполитическое измерение европейской интеграции занимало второстепенные позиции, что обуславливалось отсутствием общей повестки дня, слабостью общеевропейских институтов и существенными различиями в позициях стран – участников ЕС по проблемным вопросам международных отношений.

Положения Лиссабонского договора (2009 г.) о введении должности Верховного представителя ЕС по вопросам иностранных дел и политики безопасности призваны были обеспечить согласованность и координацию внешней деятельности Ев-

ропейского союза. Однако национальные дипломатии ведущих европейских государств, прежде всего Германии и Франции, пока не готовы полностью отказаться от собственных позиций, передав полностью единому внешнеполитическому ведомству ЕС в Брюсселе. Западные эксперты называют несколько причин возникновения подобной ситуации:

– *во-первых*, возникла институциональная неопределённость из-за конфликта между полномочиями руководящих органов ЕС и представителями государств-участников;

– *во-вторых*, декларативный характер внешнеполитической деятельности ЕС, который часто перегружен риторикой относительно общих ценностей, откровенно тормозит практическую реализацию политических решений;

Перспективы общеевропейской дипломатии

О б определённых шагах по формированию общих внешнеполитических интересов Европы свидетельствует тенденция к расширению сферы европейских стратегических интересов в восточном и южном направлениях (разработка проектов «Средиземноморского партнёрства» и «Восточного партнёрства», формирование системы транспортных коммуникаций с соответствующей инфраструктурой). По мнению экспертов, реализация подобных проектов означает создание ориентированного на Европу геополитического пространства с соответствующим включением промежуточных стран в сферу европейских интересов [7].

– *в-третьих*, внешней политике ЕС не хватает последовательности и чёткого определения приоритетов. Разработка стратегически важных векторов в общеевропейской внешней политике на практике заменяется выдвижением новых политических инициатив, отражающих интересы отдельных членов или групп стран ЕС [6].

В этом контексте чрезвычайно важным фактором для успешного развития общеевропейской внешней политики является именно стратегическая определённость единого внешнеполитического курса ЕС, его сосредоточенность на решении международных проблем, которые имеют первоочередное значение как для государств-участников, так и для развития и перспектив самого Европейского союза как авторитетного международного дипломатического игрока.

Цели Евросоюза в Средиземноморском регионе очевидны:

– укрепление безопасности его южных границ в связи с усилением угроз со стороны международных террористических группировок;

– борьба с нелегальной миграцией, что стало настоящим вызовом для южноевропейских государств;

– расширение возможностей доступа к ресурсам региона, прежде всего энергетических;

– выход на ёмкий и перспективный рынок сбыта европейских товаров;

– развитие инфраструктурных проектов и т.д.

Последствия неустойчивого финансово-экономического состояния

ЕС, волна революций и массовых выступлений в странах Ближнего Востока и Северной Африки, гражданская война в Сирии, напряжённые отношения Израиля с рядом арабских государств негативно влияют на эффективность проекта Союза Средиземноморья. Это ставит под сомнение возможности Евросоюза как международного субъекта не только влиять на решение кризисной ситуации, но и обеспечивать формирование зоны безопасности и стабильности на территориях, непосредственно граничащих с ЕС.

Таким образом, можно констатировать, что средиземноморский вектор внешней политики ЕС не достиг заявленных целей, в частности, по формированию полноценной зоны стабильности, безопасности и процветания в регионе Средиземноморья.

События конца 2013 г., в частности, последствия обнародования Обзора Европейской службы внешнеполитической деятельности (ЕСВД), а также итоги декабрьского заседания Совета ЕС, показали отсутствие существенных успехов Евросоюза в формировании чёткой, согласованной, последовательной и эффективной внешней политики – одной из ключевых целей, определённых Лиссабонским договором. В этой связи реформирование политической и организационной структур, отвечающих за реализацию этой сферы деятельности ЕС, в текущем году будет одним из самых высоких приоритетов повестки дня руководящих органов Евросоюза. К тому же проблематику будущей судьбы внешней политики ЕС определяют торги вокруг «топ-должностей» в европейских

структурах, играющих основную роль в международной деятельности Евросоюза, которые неизбежно происходят после выборов в Европарламент (ЕП). Западные эксперты уже сегодня пытаются определить, какой из институтов станет ведущим в формировании и реализации внешней политики Европейского союза, требующей существенного повышения эффективности и согласованности между странами-членами. Наиболее распространённым мнением является утверждение, что эта миссия будет возложена на Европейскую службу внешнеполитической деятельности и Верховного представителя ЕС по иностранным делам и по вопросам политики безопасности. Поэтому укрепление ЕСВД, а следовательно, и роли Верховного представителя является самым распространённым прогнозом среди аналитиков. Основываясь на выводах Обзора Европейской службы внешнеполитической деятельности [8], потенциал для модернизации этого органа и его руководителя сосредоточен в трёх сферах:

- проведение дискуссии о введении в штат службы ряда постоянных заместителей Верховного представителя;

- интеграция офисов Специальных представителей ЕС в состав ЕСВД, что поможет активизировать внедрение принятых решений на практике;

- с одной стороны, отказ от назначения чиновников на руководящие должности в ЕСВД на основании таких признаков, как национальная принадлежность кандидатов, партийность и гендерный принцип, а с другой – большее внимание к их лидерс-

ким качествам, опыту работы на международной арене и способности к публичным дебатам.

Без сомнения, эти меры в той или иной степени будут способствовать улучшению деятельности внешнеполитического ведомства ЕС, однако, по единодушному мнению экспертов, они не в состоянии содействовать решению самой насущной проблемы – обеспечению коллективной согласованности действий на внешнеполитической арене. Даже усиление полномочий ЕСВД, Верховного и Специальных представителей не смогут ликвидировать проблему разпылённости функций международной деятельности между несколькими европейскими институтами. Действительным повышением эффективности внешнеполитической деятельности может стать гармонизация институциональной деятельности руководящих органов ЕС. В этом контексте важнейшим, по мнению экспертов, является урегулирование отношений между Верховным представителем, ЕСВД и Еврокомиссией, а также координация международной политики европейских структур с деятельностью на внешней арене самих стран – членов Евросоюза.

Сегодня очевидно, что сам по себе факт введения должностей Верховного и Специального представителей, а также создание ЕСВД не смог ликвидировать предыдущей структуры, которая была предметом серьёзной критики ещё до принятия Лиссабонского договора: Верховный представитель, как и раньше, делит свои полномочия с президентом Совета ЕС (отвечает за общую внешнюю политику) и президентом Ев-

рокомиссии (ЕК) (отвечает за другие элементы внешней политики). С точки зрения иерархии это должностное лицо не подпадает под политическое руководство ни Совета ЕС, ни ЕК, что приводит к путанице в должностных обязанностях и возникновению дублирующих структур. Во избежание этого руководящие органы ЕС неоднократно подчёркивали, что Еврокомиссия должна уступить ряд полномочий ЕСВД. Наиболее ярко это было продемонстрировано на примере Европейской политики соседства (ЕПС).

Сегодня в целом ею руководит ЕСВД, однако часть ответственности за её реализацию принадлежит Еврокомиссии, при этом одной из важнейших функций ЕК в отношении ЕПС является финансовый контроль.

По мнению экспертов, пока бюджетные аспекты этой политики будут отделены от политических решений, её невозможно будет согласовывать с другими, более важными внешнеполитическими проблемами, а именно: нелегальной миграцией, борьбой с терроризмом, организованной преступностью и остальными вопросами безопасности.

Итак, выглядит вполне очевидным, что ЕПС будет более эффективной и согласованной, если полная ответственность по ней перейдёт к ЕСВД и Верховному представителю, включая финансовые элементы. Кроме того, эксперты упрекают К.Эштон за то, что она за время пребывания на посту не добилась для себя соответствующего статуса вроде вице-президента Еврокомиссии и председателя группы комиссаров ЕС, занимающихся проблематикой внешних сношений. Это помогло бы ей существенно поднять уровень

влияния ЕСВД на фоне Еврокомиссии. При этом следует иметь в виду, что все серьёзные успехи ЕС по внешним делам были достигнуты в то время, когда эта сфера полностью принадлежала Еврокомиссии: именно тогда был создан фундамент для торговых отношений с третьими странами и сотрудничества в целях развития. Подобных успехов для ЕСВД в ближайшей перспективе не ожидается. Хотя официально ЕК работает «параллельно с Европейской службой внешнеполитической деятельности» по реализации соответствующей политики [9], именно комиссары ЕС, отвечающие за международные аспекты деятельности Евросоюза, контролируют разработку и воплощение в жизнь всех надлежащих мер. Однако бюджетный контроль зарубежной деятельности и в дальнейшем остаётся за комиссией. Более того, исполнительный орган Евросоюза утверждает также финансовые затраты на мероприятия в рамках общей внешней политики и безопасности и даже контролирует бюджетные расходы представителя в внутренние потребности ЕСВД.

Следует также иметь в виду, что из всего бюджета ЕС на международную деятельность (около 12 млрд евро в год) Европейская служба внешнеполитической деятельности располагает в среднем 500 млн евро.

Можно сделать вывод, что политическое влияние ЕСВД на международные дела в сравнении с Еврокомиссией остаётся несущественным. Этот тезис выглядит ещё убедительнее, если учитывать определение внешней политики и безопасности в более широком смысле. Ведь многие элементы, касающиеся «новых» вызовов безопасности, относятся к от-

ветственности других генеральных директоратов (ГД) Еврокомиссии, например, в ГД климатических действий, ГД энергетики, ГД гуманитарной помощи. Судьба ЕСВД в осуществлении полномочий относительно этих направлений является чрезвычайно малой, а попытки повысить свой авторитет вызовут необходимость создания дополнительных дублирующих структур.

Поэтому для концентрации всей полноты полномочий по осуществлению согласованной внешней политики исключительно под эгидой ЕСВД необходимо существенное перераспределение функций, что влечёт за собой фундаментальный пересмотр ряда действующих соглашений. Понятно, что этого не стоит ожидать в ближайшем будущем. Таким образом, сегодня нужно принять политические реалии и признать Еврокомиссию полноценным субъектом реализации внешней политики ЕС. В такой ситуации повысить согласованность и эффективность деятельности в этой сфере возможно за счёт чёткого распределения ответственности между ЕСВД и ЕК, а также организации координации деятельности этих органов в так называемых серых зонах вроде соотношения Европейской политики соседства с другими элементами политики безопасности.

Противоречия и конкуренция в реализации внешней политики существуют не только между различными органами Евросоюза, но и между ЕСВД и странами – членами ЕС. Более того, в отдельных случаях страны-члены препятствуют согласованности внешнеполитических акций ЕС.

Примером может служить процесс выработки совместных решений ЕС по реагированию на события в Ираке, Иране, Грузии, Ливии, Мали, Сирии, революций «арабской весны».

Во время упомянутых событий страны-члены не желали наделять Верховного представителя политическим мандатом по осуществлению решительных и предупреждающих мероприятий, фактически лишая его возможности реализовывать согласованную и эффективную политику на международной арене.

Другим примером могут служить переговоры в рамках Совета ЕС, где при первой возможности представители стран внедряют собственные инициативы, не дожидаясь достижения договорённости по совместной позиции и не привлекая к ним Верховного представителя ЕС.

Нежелание стран-членов уступать полномочия органам ЕС и укреплять, таким образом, общую внешнюю политику Евросоюза в соответствии с положениями Лиссабонского соглашения часто объясняется защитой их национального суверенитета. Пока институты ЕС не смогут обеспечить демократические и правовые механизмы (как это сделано на национальном уровне), до тех пор будут отсутствовать основания для введения в Евросоюзе полноценного совместного межправительственного подхода к реализации международной политики. Руководители стран-членов не сопротивляются вынесению этой области политики на уровень руководящих органов ЕС, однако они хотят быть уверенными, что наднациональные решения в этой сфере будут полностью гармонизированы с национальными подходами.

Пожалуй, сегодня существуют два пути объединения усилий стран-членов и институтов ЕС по реализации внешней политики и безопасности.

Первый. Создание центральной руководящей группы по вопросам внешней политики и политики безопасности Европейского союза. В неё должны войти те страны-члены, которые имеют, с одной стороны, широкие интересы во внешней и оборонной политике, а также политике безопасности, а с другой – желание и возможности формулировать и реализовывать такую политику. Эта группа должна быть открытой для присоединения других стран-членов, а её создание и функционирование может быть аналогичным так называемой группе *Quad*, существующей в НАТО. На уровне политических директоров такая группа могла бы заниматься выработкой предложений по проблематике международных отношений, безопасности и обороны ЕС в целом. Начав с неформальных, однако регулярных встреч по актуальным вопросам, эта группа со временем могла бы превратиться в наследника модели франко-немецкого сотрудничества, существовавшего в 60-е – 80-е годы. Основу группы могли бы составить влиятельные страны Евросоюза – Великобритания, Германия и Франция. Хотя по некоторым важным вопросам Совместной политики безопасности и обороны (СПБО) их позиции не всегда совпадают, но общие решения этих государств всегда были залогом успеха большинства важных инициатив ЕС в этой сфере. Для обеспечения легитимизации существования упомянутой группы решение о её создании целесообразно было бы принять на уровне Совета Европейского союза.

Второй. Альтернативным путём является надделение отдельных госу-

дарств-членов конкретными полномочиями по осуществлению внешней политики и политики безопасности Евросоюза. Так, некоторые государства могут возглавить деятельность всего ЕС на конкретных международных направлениях, прежде всего по развитию партнёрства с третьими странами, которые являются важными для ЕС: Россией, Китаем, США и т.д. При этом привлекаться к этому процессу могут не только влиятельные государства-

члены, но и другие «игроки», имеющие традиционные отношения с европейскими партнёрами. Эксперты указывают на то, что реализация такого подхода будет в интересах не только Верховного представителя, но и других институтов ЕС. Активная роль стран-членов в сфере внешней политики и безопасности будет подпитываться компетентностью и преемственностью отношений ЕС с государствами-партнёрами и международными организациями.

Итак, можно выделить следующие перспективы дальнейшего развития внешнеполитической деятельности ЕС.

1. Европейскому союзу пока не удалось достичь существенных успехов по формированию чёткой, согласованной, последовательной и эффективной внешней политики – одной из ключевых целей, определённых Лиссабонским договором. В этой связи реформирование политической и организационной структур, отвечающих за реализацию этой сферы деятельности ЕС, в текущем году будет одним из приоритетных направлений на повестке дня руководящих органов Евросоюза.

2. Главной причиной такого положения дел, по мнению экспертов, является разобщённость функций между несколькими европейскими институтами, противоречия между ними и дублирование функций в сфере внешнеполитической деятельности.

3. Выборы в Европейский парламент и формирование по их результатам новых руководящих органов Евросоюза приведут к изменению подходов к решению основных европейских проблем, в том числе и во внешней политике. Это вызовет изменения в задачах и порядке функционирования европейских учреждений, ответственных за международную деятельность ЕС.

4. Ожидается, что упомянутые изменения будут связаны с перераспределением внешнеполитических функций между Европейской службой внешнеполитической деятельности и Верховным представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности, с одной стороны, и Еврокомиссией и непосредственно странами-членами – с другой.

5. Решить проблему согласованности деятельности ЕСВД и ЕК на международной арене эксперты предлагают за счёт чёткого распределения ответственности между этими органами и координации их деятельности в так называемых серых зонах.

6. Согласование полномочий ЕСВД и стран – членов ЕС по внешней политике возможно:

– за счёт создания центральной руководящей группы стран по вопросам внешней политики и политики безопасности ЕС;

– путём наделения отдельных государств конкретными полномочиями по осуществлению политики в этой сфере.

7. Чёткая координация национальных экономик и институциональное сопровождение оформления общего геополитического и геоэкономического пространства, безусловно, составляют основу нового этапа европейской интеграции.

8. В условиях заметного роста национального «эгоизма» и евроскептицизма европейское сообщество продемонстрировало усиление взаимозависимости, в отдельных отраслях интеграционный дискурс становится всё более заметным, прежде всего в вопросах реализации совместной внешней политики и политики безопасности ЕС.

9. Фактическое самоотстранение ЕС от проблематики политического кризиса Украины (2013–2014 гг.) продемонстрировало отсутствие реальных механизмов взаимодействия и принятия определяющих решений не только в отношении ближайшего окружения Евросоюза, но и внутри него. Украинский кризис показал глубокую стагнацию европейской системы безопасности и фактическую несостоятельность европейских институтов на примере деятельности ОБСЕ, а также направлений на примере Европейской политики безопасности и обороны.

Современные политические реалии требуют пересмотра существующих подходов и стратегических принципов по обеспечению устойчивого и безопасного развития стран – членов ЕС с выстраиванием новой политической архитектуры взаимоотношений.

Примечания

1. Багаева А. Интеграционные проекты в ракурсе проектного мышления // Обозреватель–Observer. 2014. № 7. С. 53–60.
2. Кухта П. Еврозона восстаёт из пепла // URL: <http://economics.lb.ua/world/2013/08/26/222122evrozonavosstaetpepla.html>
3. Артёмова Е.С. Евроскептицизм как мейнстрим современного политико-идеологического пространства ЕС // Пилея: собр. науч. трудов. Вып. 60. 2012. С. 719–721.
4. Die Welt // URL: <http://www.dw.de/die-welt-будущее-евросоюза-зависит-от-евро/a-17098020>
5. Драги М. Будущее Европы – усиление Евросоюза // URL: <http://dialogs.Org.ua/ru/cross/page31115.html>
6. Panke J. Europe's External Relations in Blind Flight. Overcoming the Strategic Disorientation / Sergey Kondratiev et. al. (eds.). Europe. International Almanac X, Tyumen: TGU Press. P. 165–176.
7. Ермолаев А.В., Парахонский Б.О. [и др.]. Европейский проект и Украина. К.: НИСД, 2012.
8. EEAS Review // URL: http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf
9. European Commission, Service for Foreign Policy Instruments. What we do // URL: http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_en.htm