

**БРАНИЦКИЙ Андрей Геннадьевич** –

*д.и.н., профессор; профессор кафедры зарубежного регионоведения ННГУ им. Н.И. Лобачевского  
abranitskiy@yandex.ru*

**ПРОНИКОВА Дарья Владимировна** –

*управляющий компанией ООО «Волга Трейд»  
Nanotek@bk.ru*

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СФЕРЫ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ РОССИИ

Статья посвящена оценке последней реформы сферы внешнеполитической деятельности Европейского союза с точки зрения государственных интересов Российской Федерации. Авторы полагают, что Россия и ЕС не имеют существенных конфликтов интересов в области обеспечения безопасности и активно сотрудничают в данной сфере. С другой стороны, они борются за преобладающее влияние на европейские государства постсоветского пространства, где существует серьезный конфликт интересов. Авторы делают вывод, что Россия должна не только признать новые полномочия ЕС по заключению международных соглашений от собственного имени, но и стремиться к большей координации внешнеполитических усилий в регионе ЦВЕ, особенно имея в виду растущую независимость Евросоюза от НАТО в решении проблем европейской безопасности.

**Ключевые слова:** внешнеполитическая деятельность; государственные интересы; общая торговая политика; общая внешняя политика и политика безопасности; Лиссабонский договор; Европейский союз; Россия.

*The article is devoted to evaluation of the last reform in the sphere of the foreign policy of the European Union from the point of view of the state interests of the Russian Federation. The authors believe that Russia and the EU don't have significant conflicts of interest in the security sphere and actively cooperate with each other in this field. On the other hand, they are fighting for the dominant influence on the European post-Soviet states, where there is a serious conflict of interests. The authors conclude that Russia should not only recognize the new power of EU in concluding international agreements on its own behalf, but also strive for greater coordination of their foreign policy efforts in the CEE region, especially bearing in mind the growing autonomy of the European Union from NATO in solving the problems of European security.*

**Keywords:** foreign policy; state interests; common trade policy; common foreign and security policy; Treaty of Lisbon; European Union; Russia.

**В**нешняя политика Европейского союза по отношению к Российской Федерации – составная часть его политики по отношению к государствам, не входящим в состав ЕС. Учитывая тесные двусторонние и многосторонние связи нашей страны с государствами – членами Евросоюза и Брюсселем, мы полагаем, что любая реформа сферы внешнеполитической деятельности Европейского союза (в целом) представляет определенный интерес не только для исследователей-международников, но и для российских политических деятелей, принимающих внешнеполитические решения.

Исторически данная политика развивалась по двум самостоятельным направлениям: 1) общая торговая (внешнеторговая) политика, а также политика оказания помощи развивающимся странам («сотрудничество в поддержку развития»);

2) общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), поддержание мира и безопасности в Европе (и в глобальном масштабе).

Лиссабонский договор ликвидировал деление ЕС на «опоры», но сохранил сложившийся дуализм внешней политики Европейского союза: общая внешняя политика и политика безопасности как сфера интеграции, особо «чувствительная» для суверенитета государств-членов, стала единственным направлением его деятельности, которое непосредственно регулируется Договором о Европейском союзе<sup>1</sup>. Остальные направления и аспекты внешнеполитической деятельности ЕС

<sup>1</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union. 2009. URL: [http://en.wikisource.org/wiki/Consolidated\\_version\\_of\\_the\\_Treaty\\_on\\_European\\_Union](http://en.wikisource.org/wiki/Consolidated_version_of_the_Treaty_on_European_Union).

включены в предмет Договора о функционировании Европейского союза<sup>1</sup>.

Можно легко заметить, что разд. 5 Договора о Европейском союзе «Общие положения о внешнеполитической деятельности Союза и специальные положения об общей внешней политике и политике безопасности» является наиболее сложным и объемным в структуре данного документа (в том варианте, который мы имеем в соответствии с Лиссабонским договором). В частности, в гл. 1 раздела включены общие положения о внешнеполитической деятельности ЕС, т.е. основополагающие цели и принципы, которые должны соблюдаться Евросоюзом при осуществлении действий на международной арене по всем вопросам и направлениям (демократия, правовое государство, всеобщность и неделимость прав человека и основных свобод и т.п.). Именно здесь указывается на необходимость соблюдения принципов, закрепленных в других источниках международного права (прежде всего, в Уставе ООН). При этом гл. 2 разд. 5 состоит из двух частей: первая регулирует ОВПБ в целом, а вторая закрепляет правовые основы общей политики безопасности и обороны как военной составляющей ОВПБ.

При этом разд. 1 «Общие положения о внешнеполитической деятельности Союза» Договора о функционировании Европейского союза состоит из одной краткой статьи, которая содержит отсылку к основополагающим началам внешней политики ЕС, изложенным в Договоре о Европейском союзе.

Старейшее направление международной деятельности ЕС – внешнеторговые взаимосвязи с третьими странами, включая членство в международных торговых организациях (ВТО и пр.), – регулируется разд. 2 ч. 5 Договора о функционировании Европейского союза. Политика оказания содействия развивающимся странам (которая именуется «сотрудничеством в поддержку развития») регулируется разд. 3. Здесь же впервые закладывается правовая основа для оказания Европейским союзом гуманитарной помощи населению зарубежных государств (в т.ч. тех, которые

не относятся к числу развивающихся), пострадавшему от природных и техногенных катастроф. Порядку введения и отмены экономических санкций, объектами которых со стороны ЕС могут выступать не только зарубежные государства, но также иностранные граждане, предприятия, организации, которые подозреваются в совершении или поддержке актов терроризма, посвящен разд. 4. В разд. 5 рассматриваются процедуры заключения, изменения и прекращения действия международных договоров (соглашений) Евросоюза с третьими странами и международными организациями (среди которых особо выделяются ООН, Совет Европы, ОБСЕ и ОЭСР). Общие положения, регулирующие дипломатическую деятельность ЕС, сгруппированы в разд. 6. Интересно отметить, что ст. 221 впервые наделяет ЕС правом открывать собственные дипломатические представительства в третьих странах и при международных организациях под названием «делегации Союза» в качестве элементов дипломатической службы ЕС (Европейской службы внешнеполитической деятельности). Создание дипломатической службы ЕС, которая ныне комплектуется из сотрудников аппарата Комиссии, Генерального секретариата Совета Европейского союза и дипломатических служб государств-членов, является особым аспектом в совершенствовании организационных и представительских механизмов внешней политики Союза.

В разд. 7 впервые в истории ЕС устанавливается принцип взаимопомощи государств-членов в случае, если одно из них подвергается террористической атаке, а также становится жертвой природной или техногенной катастрофы. «Условие солидарности», т.е. принцип взаимопомощи, распространяет действие и на Европейский союз в целом (который со своей стороны должен мобилизовать все имеющиеся у него инструменты для помощи пострадавшей стране). Именно институты ЕС теперь координируют практические действия государств-членов по оказанию содействия жертве террористической атаки или катастрофы, а также проводят регулярную оценку угроз, которые создают опасность для всего Союза.

Реформа внешнеполитической компетенции Европейского союза стала одним из ключевых направлений преобразова-

<sup>1</sup> Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. TFEU. 2007. URL: [http://en.wikisource.org/wiki/Consolidated\\_version\\_of\\_the\\_Treaty\\_on\\_the\\_Functioning\\_of\\_the\\_European\\_Union](http://en.wikisource.org/wiki/Consolidated_version_of_the_Treaty_on_the_Functioning_of_the_European_Union).

ний, закрепленных в Лиссабонском договоре, которое непосредственно затрагивает интересы России и других партнеров ЕС на международной арене. В частности, признание единой правосубъектности Европейского союза, в т.ч. на международной арене (за счет ликвидации Европейского сообщества и «структуры трех опор»), позволяет «новому» Союзу заключать от собственного имени международные соглашения практически по всем аспектам своей компетенции<sup>1</sup>.

Институтами ЕС, ответственными за разработку ОВПБ, остаются Европейский совет и Совет Европейского союза. Данные межправительственные институты сохраняют прерогативы по принятию в рамках ОВПБ всех решений: по стратегическим вопросам (Европейский совет) или в отношении текущих проблем внешней политики (Совет ЕС). В качестве правовых актов, которыми оформляются мероприятия по вопросам ОВПБ, в «новом» Союзе служат решения, имеющие юридически обязательную силу в полном объеме. При этом издание законодательных актов в рамках ОВПБ не допускается. В качестве общего правила принятия решений по вопросам ОВПБ сохранено единогласие представителей государств-членов в Европейском совете и Совете ЕС. Даже в тех ситуациях, когда допускается использование квалифицированного большинства, государствам-членам через своих представителей в Совете ЕС оставлена возможность налагать вето на проект решения, ссылаясь на «жизненно важные соображения национальной политики». Резонно предположить, что ОВПБ «нового» Союза, как и ранее, может быть парализована в случае возникновения серьезных разногласий между государствами-членами.

Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности (в настоящее время – британка К. Эштон)<sup>2</sup> концентрирует в своих руках основные нити подготовки и реализации всех мероприятий Союза на международной арене – как в рамках ОВПБ, так и по другим направлениям внешней политики

Союза (включая внешнеэкономические связи). Для этого верховный представитель входит в состав Европейской комиссии в ранге вице-председателя и является председателем (по должности) «формации» Совета Европейского союза, ответственной за выработку внешней политики ЕС, – Совета по иностранным делам. Таким образом, верховный представитель «занимает два кресла», принадлежа к руководству сразу двух политических институтов Союза. В качестве еще одного представителя ЕС на международной арене Лиссабонский договор признает постоянного председателя Европейского совета, полномочия которого ограничиваются только общей внешней политикой и политикой безопасности. Таким образом, после вступления в силу Лиссабонского договора Европейский союз по-прежнему располагает тремя высшими представителями на международной арене, которые при необходимости смогут и далее выступать совместно в виде «тройки» (верховный представитель, председатель Европейской комиссии и председатель Европейского совета). При этом новый состав «тройки» имеет постоянный и более самостоятельный характер. В принципе каждый из членов «тройки» отражает в своей деятельности общие интересы всего Союза, а не позицию какого-либо государства-члена в отдельности. Однако на практике каждому политическому деятелю трудно абстрагироваться от интересов того государства, гражданином которого он является.

Всебольшую актуальность приобретает в последние годы общая политика безопасности и обороны, призванная обеспечить Европейский союз собственным военным потенциалом как для оборонительных целей, так и для осуществления миротворческих операций за его пределами (в т.ч. на других континентах). Уже были созданы силы быстрого реагирования, выступающие с 2007 г. как совокупность «тактических групп» из военнослужащих одного или нескольких государств-членов. Но главными проблемами в военной сфере являются, с одной стороны, политические разногласия между государствами – членами ЕС и США по поводу «размежевания» европейских военных структур и трансатлантических механизмов НАТО (в состав которой входит большинство стран Союза), а с другой – само

<sup>1</sup> За исключением вопросов атомной энергетики, которые по-прежнему будут решаться институтами ЕС от лица Европейского сообщества по атомной энергии (Евратома).

<sup>2</sup> Catherine Ashton. URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Catherine\\_Ashton](http://en.wikipedia.org/wiki/Catherine_Ashton).

техническое состояние вооруженных сил государств – членов ЕС, включая военное оборудование и планирование.

Тот факт, что раздел об общей внешней политике ЕС включен именно в Договор о Европейском союзе, а не в Договор о функционировании Европейского союза, выглядит очевидным отступлением от изначальной логики распределения нормативных положений между двумя учредительными документами Евросоюза. Можно заметить, что включение подобного раздела в Договор о Европейском союзе приводит к асимметрии правовых основ внешнеполитической и внутриполитической деятельности ЕС, ибо последние целиком содержатся в Договоре о функционировании Европейского союза.

Таким образом, внешнеполитическая деятельность ЕС как бы «расколота» между двумя учредительными документами. ОВПБ в «новом» ЕС будет по-прежнему опираться на Договор о Европейском союзе, где закреплены базовые принципы деятельности Союза на международной арене, применимые ко всем ее направлениям (разд. V), однако остальные аспекты внешнеполитической деятельности ЕС будут регулироваться Договором о функционировании Европейского союза (ч. 5 «Внешиполитическая деятельность Союза»). В результате проигрывает наглядность изложения и возникает необходимость в обратных отсылках между обоими Договорами, которые только усложняют восприятие текстов, особенно для неподготовленного читателя. В целом, можно предположить, что внешняя поли-

тика Евросоюза и в дальнейшем сохранит дуалистический характер.

Для России реформирование сферы внешнеполитической деятельности ЕС имеет особое значение. С одной стороны, Российская Федерация и Европейский союз не имеют существенных конфликтов интересов в области обеспечения безопасности и активно сотрудничают в данной сфере. Еще в мае 2005 г. на саммите Россия – ЕС в Москве были утверждены «дорожные карты» четырех общих пространств, включая общее пространство свободы, безопасности и правосудия [Чумаков 2006: 131-134]. С другой стороны, ЕС и Россия ввязались в борьбу за преобладающее влияние на европейские государства постсоветского пространства. И здесь конфликт интересов налицо, особенно в отношении Украины и Молдовы. Однако сам ЕС переживает сейчас далеко не лучшие времена, а экономический и финансовый кризис окончательно похоронил желание брюссельской бюрократии постоянно расширять интеграционное поле. В принципе Россия должна приветствовать новые полномочия Союза по заключению от собственного имени международных соглашений практически по всем аспектам его компетенции. И она заинтересована в большей степени координации внешнеполитических усилий с ЕС в регионе ЦВЕ, особенно в свете растущей независимости Евросоюза от НАТО в решении проблем европейской безопасности. При этом, по нашему мнению, степень этой независимости пока не стоит переоценивать.

#### Литература:

Чумаков В.А. 2006. «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия. – *Расширение Европы и государственные интересы России*. Арзамас – Н. Новгород: АГПИ им. Гайдара. С. 131-144.