

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ЕС: ПРОБЛЕМЫ РАЗДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ И ВЫРАБОТКИ РЕШЕНИЙ ОВПБ

Бекташ Азиза Ділмұратқызы

E-mail: aziza.bekdash@gmail.com

Студентка 4 курса кафедры регионоведения, ЕНУ им. Л.Н.Гумилева, Нур-Султан,
Казахстан

Научный руководитель – Таштемханова Р.М.

ОВПБ берет свое начало с 1992 г. как «собственная» внешняя политика, позволившая ЕС заявить о себе на международной политической арене. Даже после 20 лет существования ОВПБ Европейского союза разделение компетенций между Союзом и его государствами-членами в этой сфере остается неясным. Понимание этого раздела стало более важным с учетом возрастающей роли ЕС в поддержании безопасности в глобальном масштабе.

В последнее время подчеркивается актуальность большей ясности в отношении различных ролей, которые международная интеграция и ее члены играют на арене международных отношений. Поэтому основным предметом рассмотрения этой статьи является вопрос проведения ОВПБ и принятия решений, а также роль отдельных институтов и стран-членов ЕС.

Учреждения, отвечающие за ОВПБ, не отличаются от тех, которые существуют в других общих сферах. В самом деле, преамбула ДЕС ссылается на «единую институциональную структуру». Тем не менее, роль институтов явно различна, и ряд органов имеет особое значение для ОВПБ. Для того, чтобы проанализировать проблему выработки решений в сфере ОВПБ, первым делом следует разграничить компетенции основных органов и лиц.

Европейский Совет. Согласно статье 22 ДЕС определение стратегических интересов и направлений определяется Европейским Советом. Единодушие является главным принципом и способом принятия решений. Таким образом, можно отметить косвенную роль Европейского Совета в выработке и осуществлении ОВПБ: он позволяет или облегчает принятие решений Советом министров.

Совет Европейского Союза. Совет можно рассматривать как основное учреждение по принятию решений ОВПБ. Помимо общего правила статья 26 (2) ДЕС гласит, что Совет является органом, определяющим ОВПБ и принимающим необходимые решения на основе основных принципов и стратегических линий, выработанных Европейским Советом. Более конкретные положения (статьи 28 и 29) предусматривают, что «Совет принимает решения». Кроме того, Совет принимает решения о процедурах голосования и рассматривает принципы и цели решений с тем, чтобы допускать возможные национальные отступления. Решения, как правило, принимает Совет по общим вопросам в составе министров иностранных дел государств-членов. Единогласие по-прежнему является основой для решений ОВПБ, за исключением предусмотренных случаев (статья 24 (1) ДЕС). Ввиду этого необходимо отметить тот факт, что, помимо ранее существовавших возможностей для Квалифицированного большинства (QMV) в рамках ОВПБ, теперь Совет может принять меры на этой основе в соответствии с предложением, представленным Высоким представителем (Статья 31 (2) ДЕС)[1].

Большое количество решений ОВПБ принимаются без обсуждения в Совете; они были подготовлены вспомогательными органами Совета, и министры иностранных дел приходят к консенсусу. На повестку дня не выводятся вопросы, принимаемые Советом по общим вопросам. Согласно статье 240 ДФЕС Комитет постоянных представителей

государств-членов (COREPER) ответственен за подготовку работы Совета и выполнение задач, возложенных на него Советом. Несмотря на то, что основные положения ОВПБ не упоминают COREPER, его компетенции в этой области не вызывает никаких сомнений[2].

Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности и Вице-президент Комиссии. Совет по иностранным делам возглавляется не представителями государств-членов, а Высоким представителем (ВП). Действительно, первоначальная ключевая роль государств-членов в ОВПБ неоднократно ставится под сомнение. До Лиссабона большинство предложений в области ОВПБ поступало от государств-членов[3].

Компетенции ВП четко закреплены в Договоре ЕС и являются частью институциональной структуры. Хотя термин «министр иностранных дел», который использовался в Конституционном договоре, был отменен, в новых положениях четко указано, что ВП действительно станет главным представителем Союза в вопросах международных отношений. Даже президент Европейского Совета выполняет внешнюю компетенцию этой позиции «без ущерба для полномочий Высокого представителя Союза иностранных дел и политики безопасности» (пункт 6 (d) статьи 15) , ВП назначается Европейским советом (по согласованию с Президентом Комиссии) по принципу квалифицированного большинства. Это еще раз подчеркивает роль ВП как человека, который может действовать от лица Союза и который, возможно, имеет право действовать даже в отсутствие полного консенсуса между членами ЕС. В компетенции ВП входит проведение внешней политики, политики безопасности и обороны Союза, внесение предложений в развитие этой политики и председательствование в Совете иностранных дел (статья 18 ДЕС). Кроме того, фактическое членство ВП в Европейском совете кодифицировано в статье 15 ДЕС (хотя, строго говоря, утверждается, что только ВП «участвует в работе» Европейского совета). ВП обеспечивает согласованность между различными институтами ЕС, влияющих на внешние действия Союза (статья 21 ДЕС) и вместе с Советом контролирует соблюдение государствами-членами своих обязательств по ОВПБ (статья 24 (3) ДФЭ). В целом, позиция ВП была повышена, чтобы обеспечить более сильное и более независимое развитие и реализацию внешней политики Союза, безопасности и обороны, которая потенциально обеспечивает более согласованную и более эффективную роль для ЕС в мире[2].

Европейский парламент. Статья 36 ДЕС предусматривает, что ВП обязательно и на регулярной основе должен консультироваться с ЕП касательно основных вопросов и аспектов внешней политики и безопасности и давать своего рода отчет по выполненной работе. Помимо этого должно учитываться мнение Парламента. Специальные представители участвуют в брифингах ЕП. Европейский парламент может заниматься решением вопросов и давать рекомендации ВП и Совету. Дважды в год проводятся дискуссии, на которых обсуждают итоги и прогресс осуществленной внешней политики.

Суд Европейского союза. Ограниченный парламентский контроль может в какой-то мере компенсироваться судебным контролем. Вместе с тем, что касается ОВПБ, полномочия Суда в значительной степени исключены положениями договора.

В договорных положениях указывается на роль Суда в отношении статьи 40 ДЕС. Как указано выше, эти положения требуют сбалансированного выбора для ОВПБ или другой правовой основы решений. Конфликты по этому вопросу могут быть представлены в Суд. В этих замечаниях подчеркивается, что Суд является конечным арбитром, который решает, где находится линия демаркации между проблемами Союза. В дополнение к положениям статьи 40 и общим конституционным вопросам, таким, как доступ к документам, договор в настоящее время предусматривает дополнительную ситуацию, в которой Суд обладает юрисдикцией в отношении ОВПБ. Суд компетентен выносить постановления о производстве, приведенные в соответствии с положениями, изложенными в статье 263 ДФЕС, с проверкой законности решений, предусматривающих ограничительные меры против физического или юридического лица[4].

Конкретным примером того, как сложно на практике придерживаться принципа выработки общих решений по внешней политике может стать украинский кризис. Первые дипломатические усилия по разрешению конфликта, по словам К. Эштон, были приложены министрами Веймарского треугольника (Германия, Франция, Польша). Как известно, Германия, Франция, Украина и Россия провели переговоры за закрытыми дверями в так называемом формате «Нормандии» по вопросам, касающимся безопасности в Европе, не имея четкого мандата от других государств-членов[5].

На этих переговорах отсутствовали Высокий представитель и другие представители учреждений ЕС. Переговоры привели к заключению Соглашения о прекращении огня (Минск I) в сентябре 2014 года. Таким образом, Германия и Франция, взявшие на себя инициативу, внесли вклад в деятельность ЕС по урегулированию конфликта, однако этот факт вызвал беспокойство других государств-членов о легитимности их руководства. Переговоры продолжали оставаться за пределами институтов ЕС и привели к заключению второго Соглашения о прекращении огня (Минск II), которое снова было предложено в формате Нормандии в феврале 2015 года. Из-за отсутствия у России прогресса в выполнении условий соглашения, основные государства-члены продолжили свою работу по поддержанию единой линии ЕС по вопросу санкционной политики в отношении России, а Могерини ограничилась разъяснением решений Европейского совета внешнему миру[6].

Наличие ВП в урегулировании кризиса не только оспаривалось правительствами государств-членов, но и президентами Европейского совета и Комиссии Германом ванн Ромпеем и Мануэлем Баррозу. Эти «торфяные войны» между институтами ЕС подрывают позицию и признание ВП как внешнего представителя ЕС и демонстрируют отсутствие «институциональной согласованности»[6]. Это указывает на то, что государства-члены действительно не готовы отказаться от своей внешней политики. «ВП, независимо от того, кто он такой, не может быть партнером в переговорах с президентом России. В таком случае только президент Европейского совета может быть таким партнером, который представляет ЕС извне на уровне глав государств по вопросам, где Комиссия не имеет компетенции»[5].

Реализация единогласия в Совете - это всегда риск того, что меры будут смягчены во имя достижения консенсуса[7]. Эта проблема опять же может наблюдаться в отношении кризиса в Украине. ЕС воспринимается как «слишком слабый игрок» и что ЕС не смог достичь консенсуса - выстроить сильный ответ, в результате которого были допущены только поверхностные санкции. Одной из причин была внутренняя разобщенность ЕС в отношении пользы этих мер: Венгрия, Словакия, Чехия и Финляндия открыто подвергли критике. Следует также отметить, что нежелание Германии вводить жесткие санкции в сочетании с пророссийским блоком, состоящим из Кипра, Болгарии и Греции, подвергал серьезным сомнениям способности ЕС конкурировать с Россией в ее общем районе»[8].

Понятно, что было очень трудно сформулировать сплоченную внешнеполитическую позицию на этом фоне. Однако, несмотря на эти разногласия, реакция ЕС после российской аннексии Крыма была относительно жесткой и единой. ЕС сумел создать общую позицию, занятую интенсивной дипломатией с Россией, и поддержал свои требования с помощью трехступенчатого режима санкций. Но так принято говорить в официальных документах. В реальности же многим маленьким государствам-членам ЕС, которые не желали вводить антироссийские санкции, пришлось это сделать под давлением крупных стран ЕС, главных их кредиторов, т.е. Германия, Франция и Великобритания. Из последних также не все являлись ярыми сторонниками таких мер, однако под давлением «большого брата» США и они были вынуждены ввести санкции против России и оказывать давление на остальные страны-члены в целях выработки единой позиции.

Таким образом, мы видим, что ОВПБ определенно является особенной сферой общей политики ЕС и стоит «особняком». Главными органами, принимающими решения, являются Европейский совет и Совет ЕС, в частности совет министров иностранных дел, который в свою очередь возглавляется не министром иностранных дел страны-члена, а человеком, который занимает специально созданный для этой цели пост Высокого представителя ЕС.

Высокий представитель или Вице-президент Комиссии ЕС является официальным представителем ЕС в международных вопросах. Однако, на примерах видно, что и его компетенции не всегда ясны и понятны. Некоторые даже высокопоставленные лица ЕС не могут признать ВП как переговорного партнера и лицом ЕС. Все это становится еще более сложным, когда дело доходит до решения кризисных ситуаций на международной арене. 28 независимых государств, каждое из которых имеет свои цели и интересы, не всегда могут прийти к единогласию, от чего имеют место быть разногласия, следовательно, торможение процесса выработки решений, невозможность быстро реагировать на происходящие изменения и т.п. В конечном счете, такая внешняя политика, которую проводят государства, остается для ЕС недоступной до сих пор, поскольку его не назовешь цельным самостоятельным актором, у которого имелась бы хорошо продуманная стратегия в отношении зарубежных стран.

Список использованных источников

1. Wessel, R. A. (2016). Common foreign, security, and defense policy.// In D. Patterson, & A. Södersten (Eds.), *A Companion to European Union Law and International Law* (pp. 394-412);
2. Договор о Европейском Союзе;
3. Pleszka M. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy – Analysis of the Lisbon Treaty Provisions.// *Yearbook of Polish European Studies*, 13/2010;
4. Договор о функционировании Европейского Союза;
5. Raik, Kristi. No zero-sum game among EU foreign policy actors. Finnish Institute of International Affairs.// FIIA 8/2015 Comment;
6. Skwara S. Challenges and opportunities provided by the Ukraine crisis for the EU as an international actor: A study on EU Actorness. Bachelor thesis, University of Twente, November 2015;
7. Franziska L.E. EU Actorness and the Ukraine Crisis: A social constructivist approach EU.// *Frontier Student Paper Series*, Volume II, June 2014 p 29;
8. Smith, Nicholas Ross (2014): The EU's Difficulty in Translating Interests into Effective Foreign Policy Action: A Look at the Ukraine Crisis.// *Baltic Journal of European Studies*, Vol. 4, No. 1 (16);
9. Troszczynska-Van Genderen. The Lisbon Treaty's provisions on CFSP/CSDP State of implementation.// Directorate-General For External Policies Policy Department, October 2015 - pp.18;
10. Van Vooren B. A legal-institutional perspective on the European External Action Service.// *Cleer Working Papers*, July 2010.