

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ.....	18
1. Развитие интеграционного сотрудничества западноевропейских стран в сфере внешней политики до образования Европейского Союза.....	18
2. Выработка Маастрихтского договора и становление ОВПБ.....	51
3. Реформирование ОВПБ.....	67
ГЛАВА II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА.....	107
1. Межправительственный уровень сотрудничества в системе ОВПБ ЕС.....	107
2. Участие коммунитарных институтов в реализации ОВПБ ЕС.....	135
3. Роль национальных правительств в осуществлении ОВПБ ЕС.....	157
ГЛАВА III. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОВПБ ЕС.....	174
1. Операции ЕС в Боснии и Герцеговине.....	174
2. Координация политики стран ЕС в ООН.....	200
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	228
Список использованных источников и литературы.....	237
ПРИЛОЖЕНИЕ	265

Введение

Процесс региональной интеграции представляет собой одну из наиболее примечательных сторон эволюции международных отношений на современном этапе. Общеизвестно, что самую высокую степень развития этого процесса можно наблюдать в Европе, где за прошедшее с момента окончания Второй мировой войны время было постепенно сформировано уникальное интеграционное объединение – Европейский Союз (ЕС). Одной из характерных черт ЕС является заложенная в саму его структуру разносторонность компетенции. Взаимодействие стран-членов происходит как в экономике, так и в сфере внешней и внутренней политики. Такой широкий охват, потенциально затрагивающий все сферы жизни общества, обоснованно порождает дискуссии о будущем ЕС. Очевидно, что углубление интеграции продвигает ЕС по пути внутреннего сплочения, конечным итогом которого гипотетически может явиться образование, наследующее на новом витке истории основные черты, присущие федеративному государству.

Для обеспечения глубины интеграционного процесса важно развитие всех трёх опор ЕС: Экономического и валютного союза (ЭВС), Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), Общей политики в области внутренних дел и правосудия (ОПВДП). Однако, в контексте традиционного понимания государственного суверенитета именно две последние области интеграции являются наиболее чувствительными к передаче полномочий на наднациональный уровень и именно по достигнутым на этом направлении успехам можно судить об обретении Союзом федеративного статуса.

Потенциал, проблемы и преимущества суверенного национального государства определяются не только его внутренним уровнем развития, но и его положением на мировой арене, среди других национальных государств. Для интеграционного объединения позиционирование в системе международных отношений представляет не меньшее значение, чем для национального государства. Более того, если национальное государство как таковое несет на себе функции полноправного участника международных отношений, поскольку обладает правом определять политику по отношению к внешнему миру, то для интеграционного объединения проведение общей внешней политики не является

обязательным и неотъемлемым элементом его статуса, а следовательно, существование такой общей политики приходится доказывать.

Поскольку межгосударственное общение осуществляется посредством внешней (в том числе внешнеэкономической) политики, именно глубокая интеграция в этой сфере, по-видимому, может стать для ЕС тем рубежом, за которым Союз будет восприниматься мировым сообществом как образование федеративного типа. В настоящее время деятельность ЕС в этой области осуществляется в рамках формально разделенных, но взаимосвязанных, ОВПБ и так называемых «внешних сношений». Под последними понимается совокупность международных контактов ЕС в экономической и гуманитарной сферах, которые в соответствии с дискуссионным, но традиционно принятым видением, относят скорее к экономике, чем к подлинной внешней политике. Независимость государства в международной политике и вопросах обеспечения собственной безопасности и обороны – базовая составляющая государственного суверенитета. Попыткой осуществления интеграции в этой, столь значимой области, является ОВПБ ЕС.

Актуальность темы настоящего исследования определяется значением ОВПБ для эффективного функционирования ЕС и для его будущего. В настоящее время ОВПБ представляет собой неотъемлемый элемент ЕС и в этом качестве оказывает постоянное воздействие на процессы происходящие как на наднациональном уровне Союза, так и в государствах-членах. При определении политики в отношении стран-членов ЕС и при взаимодействии с ними, а также с наднациональными органами Союза, следует принимать во внимание содержание и особенности процесса формирования ОВПБ, с тем чтобы избежать искажений анализа и добиться максимальных результатов. Сложные многосоставные бюрократические механизмы ЕС требуют внимательного изучения, поскольку посредством этих механизмов принимаются решения и реализуются инициативы, значимые для окружающего Союз мира, в особенности если речь идет о внешней политике. Для самого ЕС анализ процесса формирования ОВПБ необходим для того, чтобы выявлять недостатки и области возможного прогресса, осуществляя оптимизацию систем управления. Наконец, препятствия на пути развития ОВПБ,

также как и достижения в этой области, являются индикатором степени продвижения ЕС по пути углубления интеграции, поэтому для правильного понимания развития Союза следует выявлять эти ориентиры.

Научная новизна исследования обусловлена относительно коротким периодом существования ОВПБ как явления, в результате чего её изучение в большинстве случаев фокусировалось на рассмотрении становления её механизмов, призванного подготовить эту составляющую ЕС к дальнейшей работе, но не на функционировании этих механизмов как таковом. Эволюция внешнеполитической составляющей ЕС действительно важна для глубокого понимания ОВПБ, что было учтено в данном исследовании, включающем анализ развития механизмов координации внешней политики с учетом новейших данных. Между тем, в настоящее время источниковая база уже вполне позволяет рассмотреть процесс формирования ОВПБ в действии, оценить его особенности и обретенный второй опорой ЕС потенциал. В работе анализируются принятые за время существования ОВПБ документы и проводится типологизация видов активности ЕС в рамках ОВПБ. Предпринята попытка проследить участие коммунитарных институтов ЕС в осуществлении ОВПБ и определить значение вклада в ОВПБ отдельных стран-членов Союза. В диссертации впервые изучаются ход и первые результаты деятельности реализуемых в рамках ОВПБ миссий ЕС в Боснии и Герцеговине. Впервые в отечественной науке подробно рассматривается современное состояние взаимоотношений ЕС и Организации Объединенных Наций (ООН), что позволило сформулировать ряд заключений, не совпадающих с выводами зарубежных исследователей и, следовательно, представляющих универсальный интерес. Разносторонность предпринятого исследования ОВПБ дает возможность анализировать современное состояние ОВПБ в целом, её значение для ЕС и для окружающего мира.

Практическая значимость исследования определяется необходимостью учитывать особенности формирования ОВПБ при определении форм взаимодействия России и ЕС¹. Понимание внутренних механизмов

¹ Спецпредставитель Президента России по вопросам отношений с ЕС С. Ястржембский утверждает, что Россия заинтересована в ЕС, выступающим в качестве единого сильного актора на международной арене. См.: Сергей Ястржембский: Россия и Евросоюз нужны друг другу // Российская газета. 4 октября 2005.

осуществляемой в рамках ЕС внешнеполитической координации позволяет учитывать их воздействие на международные процессы при формировании политики. Внимательное отношение к развитию ОВПБ также необходимо для выявления направления развития ЕС в целом и повышения точности прогнозирования будущей эволюции Союза. Изучение опыта организации миротворческих усилий под руководством интеграционного объединения, равно как и опыта взаимодействия ЕС с ООН может быть востребовано в других регионах мира, в работе ряда международных организаций.

Рамки работы определены объектом и предметом исследования. Объект исследования – Европейский союз, отношение к которому является критерием релевантности информации для использования в настоящей работе. Предмет исследования – ОВПБ, в рамках которой, во взаимодействии с областью «внешних сношений», осуществляется внешнеполитическая координация ЕС. ОВПБ рассматривается с точки зрения процесса её формирования². Исследование направлено на изучение современного состояния ОВПБ с учетом предшествующей эволюции процесса согласования внешней политики в рамках европейской интеграции, поэтому хронологически работа ограничивается временем зарождения такого согласования – концом 60-х гг. XX в. с одной стороны, и 2005 г., как годом завершения исследования, с другой, при особом внимании к уровню развития ОВПБ, достигнутому к 2003 – 2005 гг.

Целью исследования является выявление и анализ механизмов формирования и уровня работоспособности ОВПБ в её нынешнем виде. Для успешного достижения цели работы представляется необходимым решение следующих задач:

1. Рассмотреть процесс эволюции осуществления координации в области внешней политики в ходе европейской интеграции, определив основные этапы, проблемы и достижения на этом пути.

² Н.А. Косолапов определяет процесс формирования и осуществления внешней политики государства (так же именуемый «внешнеполитическим процессом») как «технологическую сторону работы органов власти, высшего руководства и обеспечения международного курса государства: прохождение информации и документов; порядок подготовки, обсуждения и принятия решений, внесения изменений в ранее принятые; организацию исполнения и контроля за ними». См.: Косолапов Н.А. Внешняя политика и внешнеполитический процесс субъектов международных отношений // Мировая экономика и международные отношения. 1999. №3. С. 70.

2. Изучив совокупность принимаемых в рамках ОВПБ решений, сформулировать вывод о содержании этой составной части ЕС, сферах и способах применения её инструментов.

3. Оценить степень участия коммунитарных институтов ЕС в процессе формирования ОВПБ, проанализировав особенности взаимодействия ОВПБ с «внешними сношениями» ЕС.

4. Определить степень вовлеченности государств-членов ЕС в процесс формирования ОВПБ и значение их вклада для эффективности этой политики.

5. На конкретных примерах проанализировать эффективность некоторых из наиболее успешных инициатив ЕС в рамках ОВПБ, выявив их особенности.

6. На основе частных результатов исследования дать заключение о степени развитости и работоспособности ОВПБ, её характеристиках и перспективах.

Основу избранной методологии исследования составляет анализ имеющихся в открытом доступе документов, сообщений средств массовой информации и научной литературы на базе широко используемого при изучении международных отношений системного подхода³. Представление о мировом сообществе как о многоуровневой системе позволяет наиболее полно понять положение ЕС на мировой арене, где он одновременно является частью внешней структуры взаимодействий и сам представляет собой сложное многосоставное образование. Анализ официальных документов является основной возможностью для внешнего наблюдателя наиболее полно судить о содержании процесса внутреннего функционирования ЕС и о принимаемых решениях.

Обзор источников.

Тематика настоящего исследования определила необходимость максимально полного использования доступных документов ЕС. Документы ЕС можно разделить на общие документы, имеющие отношение ко всем институтам ЕС и документы отдельных органов, прежде всего Совета ЕС, Комиссии и Европейского парламента. Также среди документов выделяется группа имеющих силу законодательного акта, отличающаяся от прочих официальных документов, не

³ Поздняков Э.А. Системный подход и международные отношения. М., 1976. Цыганков П.А. Теория международных отношений. М., 2002. С. 51 – 52, 60 – 65.

имеющих юридической силы⁴. Все перечисленные разновидности документов были использованы в ходе разработки темы. Наиболее полное собрание документов ЕС представлено в официальных регистрах отдельных органов ЕС, доступных через сеть Интернет⁵.

Часть документов, имеющих отношение к исследованию, затрагивает деятельность Европейского политического сотрудничества (ЕПС). Эти документы, не включенные в современный регистр ЕС, публиковались, главным образом, в период функционирования системы ЕПС⁶.

Особое место среди документов ЕС занимает Договор о ЕС, существующий в трёх редакциях (как Маастрихтский, Амстердамский и Ниццкий) в соответствии с договорами, вносящими в него поправки⁷. Договор помимо прочего определяет рамки ОВПБ и является основой для всех происходящих в её рамках процессов.

Среди документов ЕС имеющих юридическую силу наибольший интерес для настоящего исследования представляют Общие стратегии, Общие позиции и Совместные действия ЕС, а также связанные с ними Решения Совета ЕС.

При рассмотрении взаимоотношений ЕС и ООН важную роль играет обращение к официальным документам ООН, прежде всего к некоторым Резолюциям Совета Безопасности (СБ) и Генеральной Ассамблеи. Эти документы также доступны через сеть Интернет в Центре документации ООН⁸.

Следует отметить значение официальных публикаций ЕС и ООН, которые не относятся к документам, утверждаемым этими организациями в соответствии с существующими процедурами принятия решений, но тем не менее, отражают подходы ЕС и ООН к различным вопросам. Большинство из этих публикаций доступно через веб-сайты соответствующих отделов аппарата ЕС и ООН⁹.

⁴ European Union Documents (http://www.europa.eu.int/documents/index_common_en.htm)

⁵ Council of the EU Document Register (http://ue.eu.int/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=); Commission Document Register (http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm); European Parliament Document Register (<http://www.europarl.eu.int/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>).

⁶ European Political Cooperation, Bonn, 1978.

⁷ Eur-Lex. Treaties. (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>)

⁸ Центр документации ООН (<http://www.un.org/russian/document/centre/>).

⁹ EU Publications Office (http://publications.eu.int/index_en.html); United Nations Publications (<https://unp.un.org/>).

Разветвленные веб-сайты ЕС и ООН¹⁰ и связанные с ними обособленные ресурсы в сети Интернет сами по себе являются ценным источником официальной информации, в том числе такой, которая не представлена в иных документах и публикациях. Веб-сайты правительств и министерств иностранных дел стран-членов ЕС стали ценными источниками для определения позиций членов ЕС в отношении ОВПБ.

В ходе исследования ограничено использовалась информация периодической печати. Более широкое привлечение таких материалов в свете тематики работы представляется вряд ли возможным, поскольку развитие ОВПБ и связанных с ней процессов привлекает незначительное внимание СМИ.

Степень научной разработанности темы

Со времени своего зарождения развитие внешнеполитической координации в рамках процесса европейской интеграции привлекало внимание исследователей, которые в отличие от представителей СМИ, не ждали быстрого появления реальных результатов, но были заинтересованы направленностью и потенциалом нового явления.

На развитие теоретического осмысления общеевропейской внешней политики не могли не оказать определенного влияния доминирующие в исследовании международных отношений концепции. Так, именно внешнеполитическое значение европейской интеграции вызывало особый интерес приверженцев реализма и неореализма. В возникновении Европейских Сообществ они видели попытку европейских государств компенсировать утраченную после Второй мировой войны силу в отношениях с внешним миром¹¹.

Сторонники либерализма находили в появлении у ЕС определенных полномочий, традиционно считающихся прерогативой государства, аргументы в пользу активизации негосударственных акторов на международной арене. Принятие решений, в том числе во внешней политике, по их мнению, с ростом

¹⁰ Gateway to the European Union (<http://www.europa.eu.int/>), United Nations (<http://www.un.org/>).

¹¹ Morgenthau H.J. Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace. New York, 1973, p. 509; Waltz K.N. Theory of International Politics. Reading, MA, 1979, pp. 70 – 71; Bull H. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, London, 1977, p. 266. Цит. по: Soetendorp B. The evolution of the EC/EU as a single foreign policy actor // European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe / ed. by W. Carlsnaes, S. Smith. London, 1994, pp. 106 – 107.

взаимозависимости стран мира перемещается из национальных министерств на уровень межправительственной сети (transgovernmental policy network), хотя государства стараются сохранить максимально возможную степень автономии¹².

Неофункционалисты указывали на применимость к развитию внешнеполитического сотрудничества стран ЕС так называемого «эффекта перелива» (spillover effect), при котором углубление интеграции в одной из областей способствует ее усилению в другой области¹³. В то же время, в существовании подтверждений «эффекта перелива» в сфере внешней политики высказывались сомнения¹⁴. Сомневаться заставляло, в том числе, сохранение разграничения между системами принятия решений и юридическими основаниями Экономического и валютного союза (ЭВС) и ОВПБ¹⁵. Значительно более определенно можно говорить о проявлении в развитии европейской внешнеполитической интеграции других неофункционалистских концептов – «экстернализации» (externalization) и «политизации» (politicization). Под экстернализацией понималась тенденция, в соответствии с которой при образовании регионального интеграционного объединения последнее приобретает внешнеполитическое измерение, даже если его участники изначально не ставили перед собой такой задачи. Экстернализация обусловлена интересом, который проявляют к региональной группировке страны не входящие в ее состав, что требует активной ответной реакции со стороны ее членов, а также тем, что при успешном развитии интеграционного проекта, у самих членов появляется соблазн использовать новый совместный потенциал для оказания влияния на третьи страны. Политизация, по мнению неофункционалистов, являлась следствием до определенной степени спонтанного саморазвертывания интеграции, которое на некотором этапе приводит к противоречию с установленными ранее целями и механизмом принятия решений и требует внесения в них изменений. Сам термин

¹² Keohane R.O., Nye J.S. Power and Interdependence. Boston, 1977, pp. 34 – 35; Keohane R.O., Nye J.S. Power and interdependence revisited // International Organization, 41(4), p. 730; Stein A. Why Nations Cooperate. Ithaca, 1990. Цит. по: Soetendorp B. The evolution of the EC/EU, op. cit., p. 110.

¹³ Schmitter P.C. Three neo-functional hypotheses about International Integration // International Organization. 1969. Vol. 23. № 1, pp. 162 – 163.

¹⁴ Pfetsch F. Tensions in sovereignty: Foreign policies of EC Members compared // European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe / ed. by W. Carlsnaes, S. Smith. London, 1994, p. 136.

¹⁵ Soetendorp B. The evolution of the EC/EU, op. cit., p. 115.

«политизация» был связан с тем, что наиболее ярким примером описанного процесса неофункционалисты считали перерастание экономической интеграции в политическую, что очевидно и наблюдалось на примере истории Европейских сообществ¹⁶.

На первом этапе исследование внешнеполитической координации концентрировалось на практике функционирования системы ЕПС. Здесь следует отметить работы Д. Аллена и У. Уоллеса¹⁷. В отечественной науке этот период развития представлен трудами В.Г. Барановского¹⁸. Одновременно было положено начало теоретическому осмыслению той роли, которую интегрирующимся европейским странам следовало бы взять на себя на мировой арене. Вклад, надолго определивший ход последующих дискуссий по этому вопросу, был уже в начале 70-х гг. XX в. внесен Ф. Дюшеном, сформулировавшим концепцию «гражданской державы»¹⁹. В период, когда появление военной составляющей в ЕПС казалось не реалистичным и была очевидна неспособность европейских стран взять на себя функции по обеспечению своей безопасности, выполнявшиеся Соединенными Штатами, Дюшен указал на то, что в обретении Европой военной мощи нет необходимости, так как она могла бы стать самобытным действующим лицом, которое в условиях биполярности и соответствующего силового противостояния двух сверхдержав обеспечивало бы свои интересы невоенными средствами. Такой подход Дюшен считал альтернативой менее привлекательным целям, таким как стремление превратить Сообщество в сверхдержаву или поддержание им нейтралитета по отношению к происходящим в мире процессам. Исходя из логики холодной войны, он полагал, что необходимым условием сверхдержавности было

¹⁶ Schmitter P.C. Three neo-functional hypotheses ..., op. cit., pp. 165 – 166.

¹⁷ Allen D. Foreign policy at the European level: beyond the nation state // Foreign Policy Making in Western Europe. A Comparative Approach / ed. by W. Wallace, W.E. Paterson, Farnborough, 1978; Allen D., Wallace W. European Political Cooperation: the historical and contemporary background // European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe / eds. D. Allen, R. Rummel, W. Wessels, London et al., 1982; Allen D. Political cooperation and the Euro-Arab Dialogue // European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe / eds. D. Allen, R. Rummel, W. Wessels, London et al., 1982; Wallace W. National inputs into European Political Cooperation // European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe / eds. D. Allen, R. Rummel, W. Wessels, London et al., 1982; Wallace W. Introduction: cooperation and convergence in European foreign policy // National Foreign Policies and European Political Cooperation / ed. by C. Hill, London, 1983

¹⁸ Барановский В.Г. Политическая интеграция в Западной Европе. М., 1983; Барановский В.Г. Западная Европа: военно-политическая интеграция. М., 1988.

¹⁹ Duchêne F. The European Community and the uncertainties of interdependence // A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community / ed. by Kohnstamm M., Hager W. London, 1973

бы обретение Европой серьезного ядерного потенциала, контролируемого из единого центра, что и в настоящее время представляется невероятным. Нейтралитет же Дюшен считал невозможным для столь большого и важного в экономическом и политическом смысле объединения стран, зажатых между двумя основными игроками биполярной международной ситуации. Кроме того, против сверхдержавности и нейтралитета говорило стремление крупных европейских государств сохранить свой потенциал значимых величин на мировой арене. В качестве цели для «гражданской державы» Дюшен предлагал стремление «одомашнить» (domesticate) атмосферу международных отношений, то есть уподобить ее той, которая существует во внутренних делах развитых государств и опирается на уважение к закону, чувство ответственности и ненасильственные процедуры.

В начале 80-х гг. с замедлением процесса разрядки и ростом вероятности вооруженных конфликтов, вплоть до глобального, Хедли Булл выступил с концепцией «военной державы» (military power). Полемизируя со сторонниками «гражданской державы», Булл отмечал, что само это название содержит в себе противоречие (contradiction in terms). Он считал, что именно опираясь на расширение военных возможностей, Сообщество могло бы прогрессивно развиваться и, добившись большей независимости от США в вопросах безопасности, обрести способность сдерживать СССР²⁰. В то же время, высказывались опасения, что рассмотрение военного измерения как основного для ЕС может поставить под угрозу те преимущества, которые дает концентрация на гражданских методах воздействия на внешний мир²¹.

Приход ОВПБ на смену ЕПС значительно расширил поле для возможных исследований. Теорию внешней политики ЕС развивают К. Хилл и Х.-Г.Эгрхарт. Кристофер Хилл предложил рассматривать в качестве критерия развития ОВПБ «разрыв между возможностями и ожиданиями» (capabilities – expectations gap). Возможности он рассматривал как совокупность ресурсов, инструментов и их

²⁰ Bull H. Civilian power Europe. A contradiction in terms? // Journal of Common Market Studies. 1982. Vol. 21. № 2, pp. 149 – 163. Цит. по: Ehrhart H.-G. What model for CFSP? Chaillot Papers №55, EU Institute for Security Studies, Paris, 2002., pp. 11 – 12.

²¹ Smith K.E. The instruments of European Union foreign policy // Paradoxes of European Foreign Policy / ed. by J. Zielonka. The Hague et al., 1998, pp. 79 – 80.

«сплоченности», обеспечивающей последовательное соблюдение принятых решений. Хилл обратил внимание на то, что обычно успех или разочарование по результатам совместной внешнеполитической инициативы связано с тем, чего участники и наблюдатели (как внутри Сообщества, так и вне его) ждут от действующих механизмов координации²². Изменения в разрыве между ожиданиями и возможностями, таким образом, действительно позволили судить о степени успешности ЕПС/ОВПБ, но при этом необходимо учитывать, что разрыв может уменьшаться как вследствие роста возможностей, так и вследствие уменьшения кажущихся (или действительно являющихся) завышенными ожиданиями. Такая двойственность сообщает критерию Хилла дополнительную глубину, позволяя ввести в рамки исследования сам феномен ожиданий различных социальных групп, государств и институтов, который играет немаловажную роль в развитии европейского внешнеполитического сотрудничества. Идея «разрыва между возможностями и ожиданиями» приобрела популярность, но вопреки воле автора, стала зачастую использоваться не как критерий оценки, а как указание на существующие в системе ЕПС/ОВПБ недостатки. Такой подход возможен, но следует подчеркнуть, что очевидно существование некоего «разрыва между возможностями и ожиданиями» как такового является органической частью любого процесса развития.

В стремлении преодолеть редукционизм бинарного противопоставления «гражданской державы» и «военной державы» Ганс-Георг Эгрхарт, исходя из изменения характера возникающих перед ЕС вызовов и угроз, под которыми теперь в первую очередь понимается не глобальный вооруженный конфликт, а терроризм и региональная нестабильность, попытался интегрировать разработанные ранее подходы в своей концепции «провайдера коллективной безопасности». Эгрхарт предложил положить в основу внешней политики ЕС пять принципов: «нормативность» (normativism), «соответственность» (appropriateness), «инклюзивность» (inclusiveness), «многоуровневая ориентированность» (multi-level

²² Hill C. European foreign policy: Power bloc, civilian model – or flop? // The Evolution of an international actor: Western Europe's New Assertiveness. Boulder, 1990; Hill C. Closing the capabilities-expectations gap? // A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP / ed. by J. Peterson, H. Sjursen. London, New York, 1998, pp. 18 – 38.

orientation), «многосторонность» (multilateralism). «Нормативность» здесь – строгое соответствие всех внешнеполитических действий нормам международного права и принятым в ЕС документам, «соответственность» - формирование необходимых механизмов и осуществление внешнеполитических акций исходя из реально существующих проблем и угроз, «инклюзивность» - включение в число внешнеполитических инструментов ЕС как гражданской, так и военной составляющих, использующихся в зависимости от конкретной ситуации и преследуемых целей, «многоуровневая ориентированность» - учет и использование существования в современном мире наряду с государствами совокупности значимых негосударственных акторов, «многосторонность» - активное участие в международном сотрудничестве в целях решения стоящих перед ЕС и перед мировым сообществом в целом проблем²³. При всей эклектичности концепция Эгрхарта наиболее полно отражает современное состояние развития внешнеполитической интеграции стран ЕС, объединяя достижения предшествовавших теоретических разработок.

Обобщающий анализ ОВПБ осуществляют С. Эвертс, В.В. Журкин, Ф. Кэмерон, С. Натталл, К.Е.Смит²⁴. Однако, в целом, масштабы и количество проблем, с которыми различным образом связаны происходящие в ОВПБ процессы, обусловили глубокую специализацию большинства изучающих ОВПБ исследователей.

Различные аспекты институционального развития ОВПБ изучают М. Смит, Ф. Кэмерон, Е.Э. Горбатова²⁵. С. Натталл и М.А.М. Абеллан изучают вопросы согласованности ОВПБ²⁶. М.А.М. Абеллан также известен как специалист по

²³ Ehrhart H.-G. What model for CFSP?, op. cit., pp. 18 – 21.

²⁴ См. например: Everts S. *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, London, Center for European Reform, 2002; Журкин В.В. *Европейский Союз: внешняя политика, безопасность, оборона. Доклады Института Европы РАН.* № 47. М., 1998; Cameron F. *The foreign and security policy of the European Union*, Sheffield, University Press, 1999; Smith, К.Е. *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity Press, 2003.

²⁵ См. например: Smith М.Е. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge, University Press, 2003; Cameron F. *The European Union on the international scene*. 2002. (<http://www.theepc.be/en/default.asp?TYP=SEARCH&LV=279&see=y&PG=TEWN/EN/directa&AI=121&l=1>); Горбатова Е.Э. *Общая внешняя политика и политика безопасности Европейского союза: развитие проблем. Доклады Института Европы РАН.* № 115. М., 2003.

²⁶ Nuttall S. "Consistency" and the CFSP: a categorization and its consequences, 2001, pp. 3 – 10. (<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EuroFPUnit.html>); Abellán M.Á.M. *The Coherence of the European Foreign Policy: A Real Barrier of an Academic Term?* Observatori de Política Exterior Europea Working Paper № 27, Barcelona, 2002, pp. 3 – 4, 16 – 17.

средиземноморскому измерению политики ЕС²⁷. Н.К. Арбатова, Д. Данилов, Д. Линч, Ю. Борко, М. Эмерсон изучают взаимоотношения России и ЕС²⁸. Ж.-И. Энь, А. Миссироли, Б. Шмитт занимают ведущие позиции в исследованиях Европейской политики в области безопасности и обороны²⁹. Наибольший вклад в изучение вопросов взаимодействия ЕС и ООН внесли Т. Тарди, С. Бископ, М. Ортега³⁰. Отношение стран северной Европы к ОВПБ изучают Х. Ойанен и Х. Хауккала³¹. Роль Европейского парламента в ОВПБ исследуют У. Дидрихс и Г. Аннан, Ф. Занон³².

Изучение ОВПБ претерпело бурное развитие за тот относительно небольшой временной промежуток, в течение которого существует предмет исследования. К настоящему времени накопленные результаты аналитической работы в этой области предоставляют широкие возможности по получению, при необходимости, оперативной экспертной оценки практически по каждому отдельно взятому аспекту практической реализации ОВПБ. Большинство исследований включают в себя рекомендации и проекты возможного дальнейшего развития ОВПБ. Не получили достаточного развития обобщающие исследования с привлечением детальной информации о накопленном в ходе развития ОВПБ опыте

²⁷ См. например: Abellán M.Á. *The Common Strategy on the Mediterranean Region: Evidence and Analysis*, Working Paper № 28, Institut Universitari d'estudis Europeus, Barcelona, 2002.

²⁸ См. например: Арбатова Н.К. *Россия и ЕС: Сближение на фоне разрыва // Россия в глобальной политике*. 2005. № 1; Данилов Д.А. *Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС // Европейский Союз на пороге XXI века / под ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной*. М., 2001; Lynch D. *Russia faces Europe*, Chaillot papers № 60, EU Institute for Security Studies, Paris, 2003; Борко Ю.А. *Отношения России с Европейским Союзом и их перспективы*. Доклады Института Европы РАН № 73. М., 2001; Эмерсон М. *Слон и медведь*. Европейский Союз, Россия и их ближнее зарубежье. М., 2001.

²⁹ См. например: Haine J.-Y. *An historical perspective // EU Security and Defence Policy. The first five years (1999 - 2004) / ed. by N. Gnesotto*, EU Institute for Security Studies, Paris, 2004; Missirolì A. *CFSP, Defence and Flexibility*, Chaillot paper № 38, EU Institute for Security Studies, Paris, 2000; Schmitt B. *The European Union and Armaments: Getting a Bigger Bang for the Euro*, Chaillot paper № 63, EU Institute of Security Studies, Paris, 2003.

³⁰ См. например: Tardy T. *EU-UN cooperation in peacekeeping // The European Union and the United Nations: Partners in Effective Multilateralism / ed. M. Ortega*, Chaillot paper № 78, Paris, 2005; Biscop S. *Security and development: a positive agenda for a global EU-UN partnership // The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism / ed. M. Ortega*. Chaillot papers № 78; Ortega M. *The EU and the UN: Strengthening global security // "Effective Multilateralism": Europe, Regional Security and Revitalised UN / ed. by E.B. Eide*, The Foreign Policy Centre, Global Europe, Report № 1, London, 2004.

³¹ См. например: Ojanen H. *Participation and Influence: Finland, Sweden and the Post-Amsterdam Development of the CFSP*, Occasional paper № 11, EU Institute for Security Studies, Paris, 2000; Haukkala H. *The Role of the Northern Dimension in Tackling the Challenges of the Growing EU Presence in Northern Europe*, Occasional Paper Series № 36, Geneva Centre for Security Policy, Geneva, 2002.

³² Diedrichs U. *The European Parliament in CFSP: More than a marginal player? // International Spectator*. 2004. № 2; Annan G. *The European Parliament in EU Foreign Policy: a Plea for More Authority*. The Foreign Policy Centre, 2005. (<http://fpc.org.uk/fsblob/504.pdf>); Zanon F. *The European Parliament: An autonomous foreign policy identity // The role of Parliament in European Foreign Policy / ed. E. Barbé, A. Herranz*. Barcelona, Office of the European Parliament in Barcelona, 2005.

функционирования систем внешнеполитической координации. В работах исследователей не получает удовлетворительного освещения вопрос о роли Комиссии ЕС в процессе формирования ОВПБ. В ходе исследований среднего уровня обобщения зачастую нарушается баланс между привлечением фактического материала и умозрительными схемами. В настоящей работе была предпринята попытка поспособствовать заполнению некоторых из существующих пробелов в изучении ОВПБ.

В первой главе диссертации рассматривается эволюция механизмов координации внешней политики стран-участниц европейского интеграционного процесса. Выявляются основные рубежи на этом пути, наиболее значимые проблемы и достижения.

Во второй главе исследуется влияние различных уровней управления ЕС на формирование ОВПБ.

В третьей главе раскрываются детали воплощения отдельных элементов ОВПБ ЕС. Для рассмотрения выбраны примеры, характеризующиеся особым значением для развития ОВПБ и при этом позволяющие выйти на некоторые обобщения.

На защиту выносятся следующие основные положения диссертации:

- Развивая ЕПС, а позднее ОВПБ страны-участницы смогли постепенно создать многоуровневую систему внешнеполитической координации, позволяющую на постоянной основе поддерживать контакты с третьими странами и организациями и воздействовать на эти страны и организации для достижения политических целей.

- Принятое в ЕС разделение на ОВПБ и «внешние сношения» не вполне отражает реальную ситуацию взаимодействия межгосударственного и коммунитарного уровней проведения политики, характеризующуюся, с одной стороны, существенным значением выработанных в рамках ОВПБ ориентиров для определения направления развития «внешних сношений» и, с другой стороны, важностью видов деятельности ЕС, традиционно относимых к «внешним сношениям», для эффективности ОВПБ.

- В свете безуспешного опыта использования Общих стратегий и ограниченного применения Общих позиций, преимущественно затрагивающих вопросы наложения санкций, основным инструментом реализации ОВПБ стали Совместные действия, отличающиеся значительным разнообразием и гибкостью, но во всех случаях характеризующиеся наличием практических следствий, основанных на выделяемых Союзом финансовых ресурсах.

- Пять этапов расширения ЕС не стали препятствием для функционирования ОВПБ. Несмотря на наличие определенных особенностей в подходах к внешнеполитическим проблемам, страны ЕС поддерживают развитие ОВПБ / ЕПБО.

- ЕС продемонстрировал готовность организовывать и проводить полноценные полицейские операции в кризисных регионах в течение длительного времени.

- При проведении военных операций ЕС готов брать на себя организационно-командные функции, но пока не может обойтись без поддержки НАТО непосредственно в отношении военного потенциала. В то же время, практическое использование ресурсов НАТО дает Союзу необходимый опыт для наращивания собственных возможностей в области обороны.

- Взаимодействие ЕС с ООН достигло беспрецедентных масштабов как в отношении предоставляемых Союзом системе ООН финансовых средств, так и с точки зрения сложной системы координации деятельности стран-членов и органов ЕС в ООН. Результатом функционирования сложившихся механизмов сотрудничества ЕС и ООН является значительное влияние Союза на направление развития ООН и практически полное совпадение повестки дня ООН с интересами ЕС. Такое взаимодействие является ярким примером совместной работы международных организаций разного уровня, которое, в соответствии с принятой ЕС концепцией «эффективной многосторонности» может стать основой более сбалансированного миропорядка.

Глава I. Основные этапы развития внешнеполитического сотрудничества в контексте европейской интеграции

1. Развитие интеграционного сотрудничества западноевропейских стран в сфере внешней политики до образования Европейского Союза

Проекты создания политического союза европейских государств появлялись на протяжении столетий. Более того, в отличие от пути, по которому на практике пошли интеграционные процессы в Европе, в истории общественной мысли идеи политического объединения народов предшествовали идеям объединения экономического³³.

Вплоть до XX века европеизм не находил отражения в реальной политической практике европейских правительств. Первой попыткой использовать идею европейского единства при определении внешнеполитического курса государства можно считать проект французского министра иностранных дел Аристиды Бриана, представленный Ассамблее Лиги Наций в 1929 г. Отношение между политической и экономической составляющими проекта было определено неоднозначно и, очевидно, потребовало бы дальнейшего прояснения в случае осуществления идей Бриана³⁴. Европейские государства, несмотря на понесенные в ходе Первой мировой войны потери, сохранили потенциал держав мирового масштаба, и, вследствие этого, оказались объективно не готовы к сближению. Проект потерпел крах. Тем не менее, идея создания политического объединения европейских государств продолжала обсуждаться и приобрела особую популярность с приближением Второй мировой войны. В политическом союзе видели возможность противостоять блоку агрессивных держав во главе с нацистской Германией. Кульминации эта тенденция достигла в 1940 г. в

³³ См. Чубарьян А.О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира. М., 1987; Трактаты о вечном мире. М., 1963; Борко Ю.А., Загорский А.В., Караганов С.А. Общий европейский дом: что мы о нем думаем? М., 1991; Bailey S.D. United Europe. A Short History of the Idea, London, 1948.

³⁴ См. Михайлович И. Пан-Европа // Международная жизнь. 1930. № 4; Никонова С.В. Бриановские планы «пан-Европы» // Европа в международных отношениях. 1917 – 1939. М., 1979; Сборники документов по международной политике и международному праву. Вып. 2 Европейский Союз. Аграрные конференции и региональные соглашения. М., 1932; Хорватский В. Пан-Европа и Дунайская федерация. М., 1933; Чубарьян А.О. «Бриановская» Европа // Метаморфозы Европы. М., 1993; Salter A. The “United States of Europe” Idea // Salter A. The United States of Europe, London, 1931.

предложении о создании единого государства, направленном премьер-министром Великобритании Уинстоном Черчиллем французскому правительству³⁵. Капитуляция Франции поставила крест на проекте британо-французского единства. Серьезное обсуждение вопроса о создании союза европейских государств стало вновь возможным только с окончанием Второй мировой войны. Речь Черчилля в Цюрихе в 1946 г. и Гаагский конгресс 1948 г.³⁶ положили начало дискуссии, результатом которой стал проект французского министра иностранных дел Робера Шумана, представленный общественности 9 мая 1950 г.³⁷. В соответствии с проектом Шумана процесс европейской интеграции начал свое развитие в области экономики с объединения угольной и сталелитейной промышленности шести европейских государств. Но авторы идеи Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) не забывали и о перспективе политического объединения.

Следующим шагом на пути, начало которому положило создание ЕОУС, должны были стать договоры о создании Европейского оборонительного сообщества (ЕОС) и Европейского политического сообщества³⁸. Отказ французской Палаты депутатов ратифицировать договор о ЕОС в 1954 г., воспринятый в частности в не обладавшем собственным оборонным потенциалом Люксембурге как катастрофа³⁹, заставил сторонников европейской интеграции вновь на некоторое время забыть о политическом объединении и сконцентрироваться на реализации потенциала, заложенного в объединении экономическом.

В 1959 г. глава французского правительства Мишель Дебре предложил странам-участницам интеграционного процесса проводить регулярные консультации глав правительств. Несмотря на сомнения бельгийской и

³⁵ См. Монне Ж. Реальность и политика. Мемуары. М., 2001. С. 8 – 31.

³⁶ См. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского сообщества до Европейского союза. М., 1998. С. 36 – 43; Шатохина-Мордвинцева Г.А. Гаагский конгресс 1948 г. // История европейской интеграции (1945 - 1994) / под ред. А.С. Намазовой, Б. Эмерсон. М., 1995.

³⁷ См. Монне Ж. Реальность ... С. 355 – 411.

³⁸ См. Там же. С. 412 – 430, 485 – 491; Книппинг Ф. Проект европейского оборонительного сообщества, 1950 – 1954 гг. // История европейской интеграции (1945 - 1994) / под ред. А.С. Намазовой, Б. Эмерсон. М., 1995; Лисицкая А.Н. Создание и провал проекта Европейского Оборонительного Сообщества // Сто лет европейской истории. Сб. ст. Вып. 2. / под ред. А.Г. Нестерова. Екатеринбург, 2000; Fursdon E. The European Defence Community: A History, New York, St. Martin's Press, 1980.

³⁹ Lorenz P.-L. Luxembourg: the upgrading of foreign policy // National Foreign Policies and European Political Cooperation / ed. by C. Hill, London, 1983, p. 158.

голландской сторон, усматривавших в идее Дебре определенную угрозу институтам созданного в 1957 г. Европейского экономического сообщества (ЕЭС), в ноябре 1959 г. было достигнуто соглашение проводить раз в три месяца встречи министров иностранных дел для консультаций по вопросам внешней политики. Такие встречи были организованы в 1960 г., но одновременно президент Франции Шарль де Голль выступил с новыми предложениями, в конечном счете, нашедшими свое выражение в проекте создания политического союза, разработанном комиссией во главе с французским дипломатом Кристианом Фуше⁴⁰. Выступая за более независимую от США роль Европы в мире, де Голль был противником размывания национальных суверенитетов и, соответственно, предпочитал интеграции формы межгосударственного сотрудничества независимых государств.

Так называемый «проект Фуше» представлял собой не столько попытку распространить европейский интеграционный процесс на область политического сотрудничества, сколько выражал желание Ш. де Голля покончить с элементами наднациональности, проявившимися в ЕОУС и в определенной степени сохранившимися в ЕЭС, превратив европейское объединение в структуру межправительственного сотрудничества. Поскольку такое развитие событий не устраивало ряд государств-членов ЕЭС, проект, обсуждавшийся на политическом уровне вплоть до 1962 г., не получил продолжения⁴¹.

Несмотря на задержки в развитии внешнеполитического сотрудничества, процесс европейской интеграции не мог развиваться изолированно от внешнего мира. ЕЭС постепенно обретало зримые очертания во внешнеэкономической области. Так Сообществу удалось согласованно выступать в рамках Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) уже в 1964 – 1967 гг.⁴².

Таким образом, к концу 1960-х гг. вопрос о политической интеграции был уже достаточно хорошо изучен правительствами европейских государств и его

⁴⁰ Allen D., Wallace W. European Political Coopeartion: the historical and contemporary background // European Political Coopeartion: Towards a Foreign Policy for Western Europe /eds. D. Allen, R. Rummel, W. Wessels, London et al., 1982, pp. 22-23.

⁴¹ См. Сиджански Д. Федералистское ... С. 60 – 72.

⁴² Барановский В. В политических лабиринтах Общего рынка // Мировая экономика и международные отношения. 1975. № 11. С. 77.

присутствие в повестке дня не вызывало удивления. Несмотря на сохранявшиеся сомнения в своевременности возвращения к детальному рассмотрению этого вопроса⁴³, на встрече глав государств и правительств в Гааге в декабре 1969 г., в первую очередь посвященной вопросу предстоящего расширения Европейских Сообществ, по инициативе президента Франции Ж. Помпиду⁴⁴ было решено поручить главам внешнеполитических ведомств «выявить наилучший путь достижения прогресса в вопросе о политическом объединении в контексте расширения». Доклад министров должен был быть представлен до конца июля 1970 г.⁴⁵

Доклад, положивший начало первому воплощенному в реальность организационно оформленному механизму многостороннего политического сотрудничества европейских государств, был составлен под руководством бельгийского дипломата Этьена Давиньона и стал известен как «первый доклад Давиньона»⁴⁶ или «Люксембургский доклад» в соответствии с местом его утверждения министрами иностранных дел. При этом под политическим сотрудничеством понималось исключительно сотрудничество в области внешней политики⁴⁷.

В качестве целей политического сотрудничества в Люксембургском докладе были выделены:

«- обеспечение, путем регулярных обменов информацией и консультаций, лучшего взаимопонимания по важнейшим международным проблемам;

- усиление солидарности [стран-участниц] через содействие гармонизации их взглядов, координации их позиций и, где это оказывается возможным и желательным, совместных действий (common actions)»⁴⁸.

⁴³ Allen D., Wallace W. European Political Cooperation ..., op. cit., p. 23.

⁴⁴ de La Serre F., Moreau Defarges P. France: a penchant for leadership // National Foreign Policies and European Political Cooperation / ed. by C. Hill, London, 1983, p. 56.

⁴⁵ Communiqué of the Conference of the Heads of State and Government of the Member States of the European Community (The Hague, 2 December 1969), par. 15 // European Political Cooperation, Bonn, 1978, p. 25.

⁴⁶ Urwin D.W. The Community of Europe. A History of European Integration since 1945, London, N.Y., 1991, pp. 147 – 148.

⁴⁷ First Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community of 27 October 1970 (Luxembourg Report), Part Two // European Political Cooperation, Bonn, 1978, p. 29.

⁴⁸ Ibid, Part Two, I, p. 29.

Доклад предполагал регулярные встречи министров иностранных дел, организуемые «по крайней мере» раз в полгода, которые при необходимости могли быть заменены проведением конференции глав государств и правительств. Обязанности председателя в системе политического сотрудничества возлагались на страну, синхронно председательствующую в Европейских Сообществах. Страна-председатель должна была становиться местом проведения встреч, создавать секретариат и обеспечивать необходимую материальную поддержку. Каждая из стран-участниц, в свою очередь, должна была определить официального представителя своего внешнеполитического ведомства для поддержания постоянного контакта с аналогичными представителями остальных государств⁴⁹. Подготовку встреч должен был взять на себя Политический Комитет, состоящий из политических директоров министерств⁵⁰. Новые обязанности были достаточно традиционными для политических директоров, выполнявших подобную роль в структурах НАТО и ООН⁵¹. Комитет наделялся правом при необходимости образовывать рабочие группы и группы экспертов для рассмотрения отдельных вопросов. Роль Комиссии Европейских Сообществ ограничивалась предусмотренной для нее возможностью высказать свою точку зрения, если рассматриваемые министрами иностранных дел вопросы затронут деятельность Сообществ. Предполагалось, что члены политической комиссии Парламентской Ассамблеи Сообществ раз в полгода будет встречаться с министрами в неформальном ключе для обмена мнениями, а Председатель Совета будет раз в год информировать Ассамблею о достигнутом в области политического сотрудничества прогрессе. Люксембургский доклад предполагал появление в течение двух лет с момента начала работы предложенной им системы нового доклада, в котором должны были быть оценены результаты деятельности новых механизмов⁵².

⁴⁹ Ibid, Part Two, pp. 29 – 32.

⁵⁰ Для внешнеполитических ведомств европейских стран было характерно разделение на политический и экономический директораты. См. Allen D., Wallace W. *European Political Cooperation ...*, op. cit., p. 28.

⁵¹ Wallace W. *National inputs into European Political Cooperation // European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe* /eds. D. Allen, R. Rummel, W. Wessels, London et al., 1982, pp. 46 – 47.

⁵² *First Report of the Foreign Ministers ...*, op. cit., Part Two – Part Three, pp. 30 – 33.

Первая встреча в новом формате была проведена в Мюнхене в ноябре 1970 г., а в мае 1971 г. была принята первая согласованная внешнеполитическая декларация Сообществ, посвященная Ближнему Востоку⁵³. Все кандидаты на вступление в Сообщества, Великобритания, Ирландия, Дания и, до провала соответствующего референдума, Норвегия, с самого начала участвовали в деятельности механизмов политического сотрудничества в качестве наблюдателей⁵⁴.

В соответствии с указанием, отраженным в Люксембургском докладе, в июле 1973 г. увидел свет так называемый «второй доклад Давиньона» или «Копенгагенский доклад». Его отличительной чертой было то, что основная часть предлагаемых им мер по рационализации механизма политического сотрудничества уже была осуществлена на практике и доклад, таким образом, лишь отражал достигнутый прогресс, а не способствовал дальнейшему развитию⁵⁵.

В Копенгагенском докладе уже отражено наименование закрепившееся в первые годы функционирования за учрежденным на основе Люксембургского доклада механизмом – Европейское политическое сотрудничество⁵⁶.

В докладе подчеркивается появление в первые годы функционирования ЕПС так называемого «координационного рефлекса» - определенной привычки к необходимости межгосударственных консультаций уже на этапе выработки собственной позиции стран-участниц по какому-либо внешнеполитическому вопросу. Упоминание координационного рефлекса как одного из достижений (а иногда и единственного достижения) ЕПС стало в дальнейшем необходимым элементом практически всех исследований, посвященных системе политического сотрудничества. Копенгагенский доклад указывает, что координационный рефлекс «оказал глубокое воздействие на отношения государств-членов друг с другом и с третьими странами»⁵⁷.

⁵³ Urwin D.W. *The Community ...*, op. cit., p. 149.

⁵⁴ Allen D., Wallace W. *European Political Cooperation ...*, op. cit., p. 25.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 26.

⁵⁶ Second Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community of 23 July 1973 (Copenhagen Report) // *European Political Cooperation, Bonn, 1978*, p. 51.

⁵⁷ *Ibid.*, Part I, p. 52.

Авторы доклада отдавали себе отчет в том, что ЕПС «по сути, является новой процедурой в международных отношениях и оригинальным европейским вкладом в методику достижения согласованности действий»⁵⁸.

Копенгагенский доклад устанавливал новую периодичность встреч министров иностранных дел – 4 раза в год. Соответственно до четырех увеличивалось и количество встреч с членами политического комитета Европейского парламента⁵⁹. Было закреплено существование «Группы корреспондентов» - представителей министерств иностранных дел, призванных отслеживать воплощение в жизнь решений, принятых в системе ЕПС, изучать организационные вопросы и помогать Политическому Комитету в его работе⁶⁰. В большинстве случаев, советник министерства, ответственный за двусторонние отношения государств Западной Европы, автоматически становился корреспондентом⁶¹. В последствии Группе корреспондентов не удалось стать ни мобильным секретариатом, ни полноценной рабочей группой, обладающей собственной позицией по каким-либо вопросам⁶².

Большой проработке подверглась идея рабочих групп. Доклад предусматривал создание «рабочих отделений» (*working parties*), составляемых из высших чиновников министерств иностранных дел ответственных за рассматриваемые соответствующими отделениями вопросы. Кроме того были выделены группы экспертов для проведения среднесрочного и долгосрочного анализа. Особую роль в механизме ЕПС, как предполагалось, должны были играть посольства стран-участниц. Посольства, расположенные в странах Европейского Сообщества, должны были назначать сотрудников, ответственных за вопросы ЕПС и активно участвовать в политических консультациях, в первую очередь в стране, выполняющей функции председателя. Посольства государств – членов ЕПС в третьих странах наделялись функцией информирования системы политического

⁵⁸ Ibid, Part I, p. 52.

⁵⁹ Только в декабре 1974 г. Европейскому Парламенту было дано разрешение направлять запросы относительно политического сотрудничества министру иностранных дел страны-председателя. См. Wallace W. *National inputs ...*, op. cit., p. 50.

⁶⁰ *Second Report of the Foreign Ministers ...*, op. cit., Part II, p. 54 – 58.

⁶¹ Wallace W. *National inputs ...*, op. cit., p. 47.

⁶² Bonvicini G. *The dual structure of EPC and Community activities: problems of coordination // European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for Western Europe* /eds. D. Allen, R. Rummel, W. Wessels, London et al., 1982, p. 38.

сотрудничества по имеющим к ним отношение вопросам и могли предлагать свои соображения об организации совместных действий. Кроме того, посольства должны были участвовать в обмене информацией о важных визитах и обмене мнениями между собой⁶³. Предусматривалось, что постоянные представительства стран ЕПС в международных организациях будут «регулярно осуществлять совместное рассмотрение проблем и, на основе полученных инструкций, будут пытаться выработать общие позиции в отношении важных вопросов ...»⁶⁴

Помимо прояснения институциональных аспектов функционирования ЕПС, Копенгагенский доклад конкретизировал и основные принципы процесса политического сотрудничества. Выделяя в качестве вопросов, рассматриваемых ЕПС те, которые затрагивают «европейские интересы либо в самой Европе или где бы то ни было еще», в случаях, когда «принятие общей позиции необходимо или желательно», министры закрепили в докладе положение, в соответствии с которым по указанным вопросам «каждое государство принимает за общее правило не занимать окончательной позиции без предварительных консультаций с партнерами» в рамках ЕПС⁶⁵. В докладе особо подчеркивалось, что ЕПС, как было ясно уже из первоначального замысла формирующегося механизма сотрудничества, функционирует исключительно на межгосударственном уровне и отделено от системы Сообщества, являясь дополняющей по отношению к ней. Тем не менее, в докладе указывалось на необходимость поддержания «тесного контакта» между ЕПС и Сообществом при рассмотрении вопросов, затрагивающих область деятельности последнего, что по существу означало признание постепенного распространения вопросов внешнеполитической координации за рамки ЕПС⁶⁶. Понятие «тесного контакта» было подвергнуто детальной разработке и подразумевало возможность выражения Комиссией ее точки зрения, информирование председательствующим Советом Сообщества о результатах деятельности ЕПС, имеющих отношение к Сообществу и возможность задействовать механизм ЕПС для изучения политических аспектов проблем,

⁶³ Second Report of the Foreign Ministers ..., op. cit., Part II, p. 54 – 58.

⁶⁴ Ibid, Part II, p. 57.

⁶⁵ Ibid, Part II, p. 58 – 59.

⁶⁶ Барановский В.Г. ЕЭС: Реальности «политического сотрудничества» // Мировая экономика и международные отношения. 1979. № 8. С. 100.

обсуждаемых в рамках Сообщества. Все действия в области внешнеполитического сотрудничества предлагалось рассматривать в перспективе формирования «Европейского Союза», которое, судя по характеру упоминания этого обсуждавшегося в тот момент вопроса, представлялось министрам вполне реалистичным⁶⁷.

Необходимо отметить, что поступательное движение в области политического сотрудничества было связано с изменением общего контекста европейской политики. Еще уход с политической арены противника наднациональной интеграции Ш. де Голля в 1969 г. значительно улучшил условия для дальнейшего развития европейского интеграционного процесса. Свою роль сыграло осознание Соединенными Штатами того, что ЕПС не представляет опасности для их европейской политики. 1974 год был ознаменован, произошедшими почти синхронно, приходом лейбористов во главе с Гарольдом Вильсоном к власти в Великобритании, Гельмута Шмидта в ФРГ и Валери Жискар д'Эстена во Франции. Новые правительства значительно более прагматично, чем их предшественники, смотрели на эволюцию Европейского Сообщества и ЕПС. В отношении последнего воздействие их появления было уменьшено характерным для ЕПС повышенным уровнем секретности⁶⁸. Помимо указанных факторов, исследователи также отмечали, что активизации политического сотрудничества в определенной мере способствовал и экономический упадок в странах Западной Европы, вынуждавший искать возможности для компенсации неудач в одной области за счет успехов в другой⁶⁹.

Одним из первых достижений ЕПС стало увеличение степени информированности европейских правительств о внешнеполитических позициях друг друга⁷⁰. Развитию этой тенденции должно было способствовать создание телексной системы передачи конфиденциальной информации «Европейская

⁶⁷ Second Report of the Foreign Ministers ..., op. cit., Part II, p. 59 – 60.

⁶⁸ Allen D., Wallace W. European Political Cooperation ..., op. cit., pp. 30 – 31.

⁶⁹ Мадзоевский Ю., Мельников Д., Рубинский Ю. О политических аспектах западноевропейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. 1974. №9. С. 56.

⁷⁰ Известно об имевшей место в 1973 г. жалобе служащего одного из европейских посольств в Лондоне на то, что об отношении его правительства к событиям в Юго-Восточной Азии был больше, чем он, информирован сотрудник Британского МИД, ответственный за вьетнамскую политику. См. Allen D., Wallace W. European Political Cooperation ..., op. cit., p. 29.

корреспонденция» (Correspondance Européenne – COREU - ЕВРОКОР) – согласованное при подготовке Копенгагенского доклада⁷¹. Центр технического обеспечения ЕВРОКОР был создан в Гааге под управлением соответствующего отдела министерства иностранных дел Нидерландов⁷². Информационная поддержка была особенно важна для небольших стран, не располагавших достаточным количеством дипломатического персонала и посольств в третьих странах. Одновременно, ЕПС повышало значимость малых стран для мировой политики, усиливая голоса их внешнеполитических ведомств⁷³.

Система ЕПС изначально содержала в себе зачатки ряда проблем, разрешение которых, как стало со временем очевидно, было необходимо для сколь бы то ни было эффективного функционирования новых механизмов. Переговоры по этим, внутренним для ЕПС, вопросам составили значительную часть истории функционирования ЕПС и стали важным моментом в развитии внешнеполитического сотрудничества европейских государств.

Четкое разграничение систем Европейского Сообщества и ЕПС, подкрепленное упоминавшимся разделением европейских министерств иностранных дел на политические и экономические директораты, стало одним из главных препятствий для эффективного развития политического сотрудничества. При том, что задачи внешнеполитической координации возлагались на ЕПС, значительная часть основных средств осуществления внешней политики, традиционно используемых национальными государствами, находилась в компетенции ЕЭС. В результате, активно задействованная во внешнеэкономической деятельности Комиссия Сообщества неоднократно подвергалась критике за невнимание к политическим последствиям совершаемых ею шагов⁷⁴. Первые изменения в этой области носили не столько спланированный, сколько стихийный характер. Политические директораты министерств, до

⁷¹ Second Report of the Foreign Ministers ..., op. cit., Part II, p. 58.

⁷² Pijpers A. The Netherlands. How to keep the spirit of Fouchet in the bottle // National Foreign Policies and European Political Cooperation / ed. by C. Hill, London, 1983, p. 172.

⁷³ Количество представительств третьих стран в Люксембурге увеличилось с 1967 по 1981 г. с 70 до 124-х. См. Lorenz P.-L. Luxembourg: the upgrading of foreign policy, op. cit., pp. 160 – 163. См. также: Pijpers A. The Netherlands. How to keep the spirit of Fouchet in the bottle, op. cit., p. 177.

⁷⁴ Allen D. Foreign policy at the European level: beyond the nation state // Foreign Policy Making in Western Europe. A Comparative Approach / ed. by W. Wallace, W.E. Paterson, Farnborough, 1978, p. 147.

образования ЕПС, не были вовлечены в формирование политики по отношению к Сообществу, полностью являвшейся прерогативой экономических директоратов. Энтузиазм политических директоратов и посольств, проявленный по отношению к политическому сотрудничеству, может быть в определенной степени объяснен бюрократическим инстинктом – желанием воспользоваться появившейся возможностью расширить свои полномочия за счет вмешательства в сферу деятельности Сообщества⁷⁵.

Неудавшейся попыткой объединить ЕПС и ЕЭС в 1975 г. стал доклад премьер-министра Бельгии Л. Тиндеманса. В отношении внешней политики он предусматривал, что страны-члены должны взять на себя обязательство выработать общие подходы к международным проблемам, которое, по мысли автора доклада, должно было бы привести к способности большинства отстаивать свою точку зрения перед меньшинством. Также Тиндеманс выступал за складывание общеевропейской военной политики, которую считал неременным условием независимости Сообщества⁷⁶.

Разграничение экономической и политической интеграции вызывало и технические трудности. Необходимость соблюдения символики различий между Европейским Сообществом и ЕПС, всю организационную ответственность за которое несла страна-председатель, порождали неоправданные перемещения официальных лиц между местами проведения заседаний первого и второго типов⁷⁷. Впоследствии, на парижской встрече глав государств и правительств в октябре 1974 г., было принято решение, позволяющее министрам иностранных дел выступать в качестве органа политической координации во время их участия в работе заседаний Совета Сообщества⁷⁸.

Гармонизации деятельности Сообщества и ЕПС способствовало и придание регулярности встречам глав государств и правительств путем преобразования их в

⁷⁵ Allen D., Wallace W. European Political Co-operation ..., op. cit., pp. 28 – 29.

⁷⁶ Барановский В.Г. Вокруг доклада Тиндеманса // Мировая экономика и международные отношения. 1976. № 6. С. 95 – 96; Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского сообщества до Европейского союза. М., 1998. С. 72 – 76.

⁷⁷ Лучшим примером нерациональности принятого порядка послужил переезд министров иностранных дел в ноябре 1973 г. из Копенгагена в Брюссель для участия в течение одного дня в двух заседаниях. См. Allen D., Wallace W. European Political Co-operation ..., op. cit., pp. 28.

⁷⁸ Bonvicini G. The dual structure ..., op. cit., p. 34.

Европейский совет, наделенный правом обсуждать вопросы, имеющие отношение как к той, так и к другой системе⁷⁹. Тем не менее, проблема не была решена до конца. Разделение на Совет по общим вопросам в рамках Сообщества и Министерскую Конференцию в рамках ЕПС сохранялось. Комитет Постоянных Представителей государств-членов (КОРЕПЕР), выполнявший роль посредника между Комиссией и Советом в системе Сообщества, не мог занять равное положение в ЕПС, где правом инициативы обладала не Комиссия, а Политический Комитет. Такое положение дел усиливало значение зачастую непростого решения о том, является ли подлежащая рассмотрению проблема политической или экономической и, соответственно, о том какой орган должен заниматься ее рассмотрением. И КОРЕПЕР, и Политический Комитет формировались из представителей министерств иностранных дел, что, как правило, лишь усиливало конфликт, усложняя его внутриведомственным соперничеством⁸⁰. К 1975 г. только британское правительство регулярно посылало сотрудника своего Постоянного Представительства на заседания Политического Комитета и включало своего политического директора в состав делегации, направляемой на заседание Совета Европейского Сообщества⁸¹.

В системе ЕПС изначально не предполагалось создания отдельного секретариата, несмотря на неоднократные обсуждения этого вопроса⁸². В этой ситуации было решено использовать ресурсы Комиссии Сообщества. Генеральные директораты по вопросам внешних сношений и торговли готовили документы для заседаний и разрешали административные вопросы. Комиссия постепенно вовлекалась в деятельность Политического Комитета ЕПС. Присутствие представителей Комиссии стало нормой для ряда рабочих групп ЕПС, хотя решение в данном случае принималось отдельно, в соответствии с характером группы и конкретного заседания, и зависело от председателя и единогласной поддержки представителей государств. По решению председательствующего,

⁷⁹ Ibid, pp. 34 – 35.

⁸⁰ Ibid, p. 36. 40 – 41.

⁸¹ Wallace W. National inputs ..., op. cit., p. 48.

⁸² Идея отдельного политического секретариата присутствовала в проекте Фуше, в 1973 г. она была вновь предложена президентом Франции Ж. Помпиду, а в 1977 г. Европейским Парламентом. См. Bonvicini G. The dual structure ..., op. cit., p. 34; The Political Committee of the European Parliament: draft paper on European Political Cooperation. Rapporteur E. Blumenfeld. PE 49335/riv. 11-12/10/77.

представители Комиссии могли принимать участие в совместных заседаниях послов государств Сообщества в третьих странах. Такая практика становилась довольно широко распространенной. Тем не менее, Комиссия оставалась вне рамок информационной сети ЕВРОКОР. Информацию о проходящих через сеть сообщениях она могла получать только по решению страны-председателя, частично и с запозданием⁸³. В целом, при отсутствии строго установленного режима участия Комиссии в ЕПС, сопротивление вмешательству Сообщества в механизм политического сотрудничества во второй половине 70-х гг., оказывалось, не столько на уровне политики государств-членов, сколько на уровне отдельных официальных лиц, действовавших внутри механизма ЕПС⁸⁴.

Несмотря на содействие со стороны Комиссии, отсутствие секретариата продолжало оказывать негативное влияние на эффективность работы как всей системы ЕПС, так и меняющихся каждые 6 месяцев стран-председателей. Попытки решить проблему носили в основном фрагментарный характер. Так в первой половине 1975 г. выполнявшая обязанности председателя Ирландия наняла небольшую группу секретарей, которая во второй половине года была передана в распоряжение председательствующей Италии. Люксембург, ставший председателем в январе 1976 г., отказался от услуг этой группы и тем самым положил конец эксперименту⁸⁵.

Развитие ЕПС постепенно поднимало вопрос о необходимости реформирования национальных дипломатических служб. Увеличение нагрузки на политических директоров привело к изменению их роли внутри министерств. Будучи не в состоянии сохранять полноценный контроль за всей деятельностью политического характера, осуществлявшейся министерствами, они постепенно концентрировались исключительно на вопросах многостороннего сотрудничества и, в первую очередь, ЕПС, передавая другие обязанности иным должностным лицам или расширяя свой штат помощников и заместителей⁸⁶.

⁸³ Bonvicini G. The dual structure ..., op. cit., p. 37 – 39, 42 – 43.

⁸⁴ Ibid, p. 42; European Parliament – Christian Democrat Group – Secretariat. Informative note on the Blumenfeld Report, Doc/6/1040/77/GP.

⁸⁵ Wallace W. National inputs ..., op. cit., pp. 50 – 51.

⁸⁶ Ibid, pp. 56 – 57.