

С.В. Уткин

Институт мировой экономики и международных отношений РАН (Москва)

Роль Европейской комиссии в формировании общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза

На протяжении всего периода эволюции Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ)¹ Европейского Союза (ЕС) ее наиболее широко известной характеристикой (зачастую единственной, находившей отражение в популярной литературе) является межправительственный характер, противопоставляющий ее коммунитарной «первой опоре» ЕС². Действительно, в области внешней политики, отличающейся особой чувствительностью с точки зрения сохранения национального суверенитета, центром принятия решений является Совет ЕС, и страны-члены Евросоюза предпочитают придерживаться принципа единогласия даже в тех случаях, когда Договор о ЕС предусматривает возможности для отступления от него³. Исходя из общих тенденций в развитии европейской интеграции исследователи зачастую усматривают возможное прогрессивное направление эволюции ОВПБ в расширении возможностей использования голосования квалифицированным большинством⁴, соответственно связывая проблемы ОВПБ с неготовностью к такому развитию⁵. Голосование квалифицированным большинством предстает в качестве условия единства осуществляемой ЕС внешней политики, которое рассматривается в таком случае как своего рода критерий эффективности: если странам-членам удастся сформировать однонаправленный вектор действия в отношении внешнего мира (даже ценой игнорирования мнения оказавшихся в «квалифицированном меньшинстве»), значит, политика осуществляется эффективно.

Сергей Валентинович Уткин, кандидат политических наук, научный сотрудник Центра европейских исследований Института мировой экономики и международных отношений РАН. Сфера научных интересов — изучение деятельности международных организаций, интеграционных процессов, формирования внешней политики в области безопасности и обороны. E-mail: imemoran@imemo.ru

¹ Общая внешняя политика и политика безопасности (Common Foreign and Security Policy) — одна из трех «опор» ЕС, т.е. сфер деятельности, регулируемых специфическими для каждой из них юридически закрепленными положениями. Другие две опоры — Экономический и валютный союз и Общая политика в области внутренних дел и правосудия.

² См. например: Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 230.

³ Everts S. Shaping a Credible EU Foreign Policy. L., 2002. P. 19–20.

⁴ Квалифицированное большинство, по Ниццкому договору, составляет определенное число голосов по специальной шкале (меняется по ходу расширения ЕС), поданных не менее чем двумя третями государств-членов, население которых составляет не менее 62% населения ЕС (Treaty of Nice, Treaty on European Union, Art. 23(2); Treaty establishing the European Community, Art. 205; Protocol on the enlargement of the European Union).

⁵ См. например: Diedrichs U., Jopp M. Flexible models of governance: Making CFSP and ESDP work // The International Spectator. 2003. № 3. P. 15.

Однако детальный анализ современного состояния ОВПБ позволяет утверждать, что межправительственный характер в большинстве случаев не является определяющим для практических аспектов функционирования этой составляющей ЕС и сам по себе не может быть признан коренной причиной проблем ОВПБ. Совет ЕС, принимая решения в области ОВПБ, не обладает возможностями для осуществления большинства из них без использования коммунитарных структур. Комитет по вопросам политики и безопасности — орган, который помогает Совету ЕС осуществлять управление ОВПБ, — также не способен проводить менеджмент рутинных операций на микроуровне и, следовательно, вынужден перепоручать реализацию многих из принятых решений Комиссии ЕС.

Договор о ЕС устанавливает обязательство Комиссии быть «полностью вовлеченной» в реализацию ОВПБ⁶, не расшифровывая такую формулировку и тем самым расширяя спектр тех форм этого вовлечения, которые становятся возможными на практике. При принятии решений в сфере ОВПБ, влекущих за собой какие бы то ни было осуществляемые от имени ЕС действия, Совет ЕС обычно прямо указывает на необходимость участия Комиссии, в том числе в ходе реализации миссий, имеющих отношение к европейской политике в области безопасности и обороны — сфере, которая формально в наибольшей степени удалена от коммунитарных структур⁷.

«Межправительственной» альтернативой использованию Комиссии для реализации ОВПБ мог бы явиться Секретариат Совета ЕС. Но внешнеполитическая деятельность Секретариата направлена главным образом на поддержку деятельности Генерального секретаря Совета Хавьера Соланы. Личное участие Х. Соланы в обеспечении отношений Евросоюза с внешним миром и в решении существующих проблем⁸ определенно оказывает положительное воздействие на общую эффективность ОВПБ, но физически ограничивается точечным вмешательством в ту или иную ситуацию, не заменяя планомерной работы на местах.

Наиболее очевидными оперативными преимуществами Комиссии в области ОВПБ по сравнению с Секретариатом Совета ЕС являются ограниченные, но существенные возможности распоряжения финансовыми средствами и сеть представительств в третьих странах. Система представительств Комиссии в странах мира и при международных организациях (ОЭСР, ОБСЕ, ООН, ВТО, ФАО) насчитывает 130 единиц (более 5 тысяч сотрудников) и дает возможность говорить о своеобразной коммунитарной дипломатической службе (External Service), существующей отдельно от соответствующих служб государств-членов⁹.

Перед представительствами Комиссии ЕС ставятся следующие задачи:

- представление, объяснение и проведение в жизнь политики ЕС;
- анализ происходящих в странах пребывания событий и осуществляемой ими политики и подготовка докладов;
- проведение переговоров при предоставлении представительству соответствующего мандата;
- оказание необходимого содействия органам и должностным лицам ЕС, включая Верховного представителя по ОВПБ.

Таким образом, номинальные функции представительств практически совпадают с функциями посольств национальных государств¹⁰. В 1999–2005 гг. была прове-

⁶ Treaty of Nice, Treaty on the European Union, Art. 18 (4).

⁷ См., например: Joint Action on the EU military operation in Bosnia and Herzegovina, Council of the EU 2004/570/CFSP, 12 July 2004.

⁸ Homepage of Javier Solana, Council of the EU (http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/index.asp?lang=EN&cmsid=256).

⁹ Taking Europe to the World. 50 years of the European Commission's External Service. Luxembourg, 2004. P. 6, 56.

¹⁰ Венская конвенция о дипломатических сношениях. Ст. 3 (1).

дена реформа системы представительств Комиссии. Основным содержанием реформы стало перераспределение функций, относящихся к управлению отдельными программами и инициативами, отнесенными к ведению Комиссии, из расположенных в Брюсселе центральных офисов в представительства, находящиеся в странах, являющихся местом непосредственной реализации этих программ¹¹. Такая реформа должна была способствовать повышению эффективности внешнеполитической активности ЕС. Одновременно предпринятые изменения повысили значение представительств Комиссии в системе ОВПБ в целом.

Чем больше ЕС наполняет ОВПБ практической деятельностью (а большинство «полевых» операций ЕС были начаты после 2004 г.), тем более важным становится и оперативный потенциал Комиссии. Возникающие при этом вопросы координации деятельности сотрудников Комиссии с представителями Совета ЕС, государств-членов, с участвующими в осуществлении операций силовыми подразделениями и прочими субъектами являются предметом особого внимания исследователей и показывают, что зачастую степень согласованности между этими акторами оставляет желать лучшего¹².

Внешиполитический потенциал Комиссии отнюдь не исчерпывается участием в реализации решений, принимаемых непосредственно в сфере ОВПБ. Известно, что контакты ЕС с внешним миром принято подразделять на ОВПБ и «внешние сношения». Такое разграничение является следствием многолетних поисков оптимального баланса между наднациональным характером Европейского сообщества и принципами более традиционного межгосударственного сотрудничества, на основе которых страны ЕС предпочли выстраивать взаимодействие в наиболее чувствительных для национального суверенитета областях, в том числе во внешней политике. Во «внешних сношениях», включающих в себя вопросы экономического и гуманитарного характера, традиционно (и в современных условиях неоправданно) отделяемые от «высокой политики», определяющую роль играет Европейская комиссия и коммунитарные агентства, обладающие определенной самостоятельностью. Искусственный характер разделения на «внешние сношения» и ОВПБ становится все более очевидным. На практике разделение часто успешно преодолевается, но игнорирование его существование не следует. В рамках «внешних сношений» Комиссия и подотчетные ей структуры осуществляют долгосрочные программы по оказанию воздействия на положение в третьих странах¹³. Эти программы формально выносятся за рамки ОВПБ, но они тем не менее вполне отражают вырабатываемые в рамках ОВПБ стратегические установки. Более того, поскольку в своих политических отношениях с отдаленными регионами ЕС в наибольшей степени заинтересован в обеспечении безопасности и демократизации, которым как раз и призваны способствовать программы развития, можно рассматривать «внешние сношения» как заслуживающие право называться «внешней политикой» чуть ли не в большей степени, чем собственно ОВПБ.

Самым успешным направлением внешней политики Евросоюза часто называют процесс расширения ЕС¹⁴. Действительно, формирование у стран, окружавших европейское интеграционное объединение на разных этапах его развития, четкого вектора внешней политики, определявшего присоединение к благополучному сообще-

¹¹ Special Report 10/2004 concerning the devolution of EC external aid management to the Commission delegations, together with the Commission's replies, EU Court of Auditors, Doc 2005/C 72/01. P. 4.

¹² См.: Gourlay C. Civil-Civil Coordination in EU crisis management // *Civilian Crisis Management: the EU Way*. EU Institute for Security Studies Chaillot Paper. № 90. P., 2006.

¹³ Пашковская И.Г. Европейский Союз: помощь развитию // Аналитические доклады научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД РФ. М., 2006. Вып. 2 (7).

¹⁴ См. например: A club in need of a new vision // *The Economist*. 1.03.2004; Missiroli A. The EU and its changing neighbourhoods: stabilisation, integration and partnership // *Partners and Neighbours: a CFSP for a wider Europe*. Chaillot Papers. № 64. P., 2003. P. 17.

ству в качестве главной цели, вероятно, позволило избежать большого количества потенциальных конфликтов, в первую очередь в освободившейся от коммунистических режимов Центральной и Восточной Европе. Заманчивость вступления в ЕС, с которым новые члены связывают надежды на процветание, позволило экспертам Еврокомиссии оказывать значительное влияние на формирование экономической и социальной политики стран-кандидатов, превращая стабильное развитие из благопожелательной цели в комплекс юридически закрепленных обязательств, принятых на себя этими странами. Именно Европейская комиссия, представленная в первую очередь Генеральным директором по вопросам расширения¹⁵, играет ведущую роль в работе со странами-кандидатами.

Реструктуризация отношений ЕС со своим ближайшим географическим окружением, осуществляемая в рамках запущенной одновременно с самым масштабным расширением ЕС 2004 г.¹⁶ политики соседства¹⁷, способствует дальнейшему усилению значения Комиссии ЕС для внешнеполитической стратегии Союза. Центром организации политики соседства является коммунитарная структура — Генеральный директорат ЕС по внешним сношениям¹⁸. Очевидно, что происходящее в русле интересов ЕС развитие соседних с Евросоюзом регионов оказывает непосредственное влияние на его собственное благополучие и, соответственно, входит в число первоочередных внешнеполитических интересов Союза.

Новая система финансирования, созданная для обеспечения основных направлений внешней деятельности ЕС, представляет самостоятельный интерес с точки зрения воздействия на полномочия Комиссии в сфере внешней политики. С 2007 г. программа оказания помощи странам Средиземноморья (МЕДА), программа технического содействия странам СНГ (ТАСИС) и прочие программы финансирования, относящиеся к странам-соседям ЕС (как к участникам политики соседства, так и к России) были заменены «Инструментом европейского соседства и партнерства» (European Neighbourhood and Partnership Instrument — ENPI — ИЕСП). Таким образом, ЕС обеспечил себе большую степень координации и более рациональное распределение ресурсов между различными проектами¹⁹.

Для обслуживания процесса расширения ЕС предназначен инструмент предварительной помощи присоединяющимся странам (Instrument for Pre-Accession Assistance — IPA — ИПП), значение которого аналогично ИЕСП²⁰. Унификация существующих программ помощи в рамках ИПП предусматривает разделение на страны-кандидаты и потенциальные страны-кандидаты (potential Candidate Countries)²¹. При этом для первых предусмотрено оказание как помощи развитию, так и содействия непосредственной интеграции в правовые и финансовые системы ЕС, в то время как вторые получают главным образом помощь развитию (региональному, сельскому и развитию человеческого потенциала (Human resources)), а в отношении пра-

¹⁵ European Commission — Enlargement: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

¹⁶ В 2004 г. членами ЕС стали Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чехия, Эстония. Подробнее см. например: *Расширение Европейского Союза и Россия* / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература, 2006.

¹⁷ Россия отказалась от участия в политике соседства. Подробнее см.: Уткин С. *Европейская политика соседства в контексте отношений между Россией и ЕС // Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность*. М.: ИМЭМО РАН, 2008.

¹⁸ European Neighbourhood Policy. European Commission (http://ec.europa.eu/world/enp/contact_en.htm).

¹⁹ Regulation (EC) № 1638/2006 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, 24 October 2006.

²⁰ Council Regulation (EC) № 1085/2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance, 17 July 2006.

²¹ К странам-кандидатам отнесены Хорватия, Турция и Македония, к потенциальным — Албания, Босния и Герцеговина, Черногория и «Сербия, включая Косово, в соответствии с резолюцией СБ ООН 1244». Ibid, Annex I, II.

новой системы Евросоюза от них ожидают лишь «постепенного сближения [с этой системой]», но не интеграции²².

Финансовый механизм взаимодействия с третьими странами, не являющимися ни странами-кандидатами, ни соседями ЕС, также подлежит реформированию. Роль ИЕСП и ИПП здесь, по первоначальному замыслу Комиссии, отводилась Инструменту финансирования сотрудничества в области развития и экономики (Financing Instrument for development cooperation and economic cooperation — ИСРЭ)²³. Однако в ходе согласования проекта с Европейским парламентом он претерпел определенные изменения²⁴. Результатом стало решение о создании вместо одного нескольких инструментов — Инструмента сотрудничества в области развития (Development Cooperation Instrument — DCI — ИСР)²⁵ и ряда дополняющих этот инструмент тематических программ (Thematic Programmes)²⁶. Такое разбиение предполагает большие возможности для контроля расходования средств со стороны Европарламента, то есть в конечном счете усиливает позиции коммунитарных структур во внешней политике²⁷.

Процесс достижения договоренности с Европейским парламентом по вопросу о новых финансовых инструментах породил и дополнительный инструмент для области, составляющей предмет особого внимания парламента, — Инструмент поддержки демократии и прав человека (Instrument for Democracy and Human Rights)²⁸.

Признание особой роли Комиссии в отношении различных вызовов, с которыми ЕС сталкивается на международной арене, проявилось в создании вспомогательного Инструмента обеспечения стабильности (Instrument for Stability — ИС)²⁹. Идея ИС развивает опыт, полученный в процессе функционирования созданного в 2001 г. Механизма быстрого реагирования (Rapid Reaction Mechanism — RRM — МБР). Целью МБР является предоставление Комиссии возможности оперативного реагирования на кризисы, возникновение которых невозможно предусмотреть заранее и учесть при формировании бюджета. Используя МБР, Комиссия может, предварительно проинформировав Совет ЕС, принять решение об осуществлении антикризисных (в том числе превентивных) действий военного характера, длительность которых не должна превышать шести месяцев³⁰. На практике МБР применялся для финансирова-

²² Council Regulation (EC) № 1085/2006 establishing an Instrument... Art. 2.

²³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation, European Commission, COM (2004) 629 final, 29 September 2004.

²⁴ Note from the Presidency to COREPER on Community Instruments for External Assistance, Council of the EU 10964/06, 27 June 2006.

²⁵ Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation, Council of the EU, 1905/2006, 18 December 2006.

²⁶ Communication on the thematic programme for human and social development, European Commission, COM (2006) 18 final, 25 January 2006; Communication on the thematic programme for Environment and Sustainable Management of Natural Resources including Energy, European Commission, COM (2006) 20 final, 25 January 2006; Communication on the thematic strategy for Food Security, European Commission, COM (2006) 21 final, 25 January 2006; Communication on the thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum, European Commission, COM (2006) 26 final, 25 January 2006; Communication on the thematic programme on Cooperation with Industrialised and other High-Income Countries, European Commission, COM (2006) 25 final, 25 January 2006.

²⁷ Financial Instruments for External Relations. European Parliament. 6.07.2006 (http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-9500-187-07-28-903-20060629IPR09385-06-07-2006-2006-false/default_en.htm)

²⁸ Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council establishing a European Instrument for Democracy and Human Rights worldwide, European Commission, 1889/2006, 20 December 2006.

²⁹ Regulation (EC) № 1717/2006 of the European Parliament and of the Council establishing the Instrument for Stability, 15 November 2006.

³⁰ Regulation (EC) creating a rapid-reaction mechanism, Council of the EU, Doc 381/2001, 26 February 2001. Art. 1, 4, 8.

ния посреднических усилий по достижению соглашений о прекращении огня в Либерии, Кот-д'Ивуаре, Индонезии (в провинции Ачех), Шри-Ланке; также была оказана помощь деятельности ООН в Колумбии, миротворческим усилиям в Македонии, Эфиопии и Эритрее, выборному процессу в Грузии и Киргизии, восстановлению Афганистана и Ирака³¹.

Создание ИС предполагает интеграцию непосредственного кризисного реагирования и долгосрочных программ, направленных на обеспечение международной стабильности. Как и в случае с МБР, сфера применения ИС ограничена невоенными мерами. В качестве задач ИС заявлены предотвращение конфликтов и их возобновления, поддержка действующих с согласия ООН региональных и субрегиональных миротворческих организаций, борьба с глобальными технологическими угрозами (среди которых особо выделяются вопросы ядерной безопасности и угрозы энергетическим системам), угрозы здоровью и законности, развитию демократии, правам и свободам человека³².

Текущие проблемы внешнеполитического измерения деятельности Комиссии связаны в первую очередь с недостаточностью финансирования амбициозных проектов ЕС. Постепенно намечается тенденция к росту дефицита средств³³. Рамочный бюджет 2007–2013 предусматривает постепенное увеличение расходов на внешнеполитические акции³⁴, но если ЕС продолжит успешно расширять масштабы своего участия в мировой политике, этого увеличения, по-видимому, все же будет не хватать.

Дальнейшая эволюция ОВПБ, очерченная в Лиссабонском договоре³⁵ и призванная укрепить эту составляющую ЕС, может повлечь за собой определенные проблемы для Комиссии. Наиболее очевидным признаком ущемления полномочий Комиссии является изменение в отношении права законодательной инициативы. Если действующий договор предусматривает, что Комиссия может выдвигать собственные инициативы в этой области, то по Лиссабонскому договору Комиссия лишь может поддерживать инициативы Верховного представителя ЕС по внешней политике, да и такая поддержка не является обязательной³⁶. Однако Комиссия на практике не прибегает к использованию своего права инициативы в отношении ОВПБ³⁷. Поэтому, несмотря на кажущееся ущемление позиции Комиссии, такое изменение скорее призвано способствовать диверсификации центров, разрабатывающих проекты решений для ОВПБ.

Реальные угрозы для Комиссии в свете предусмотренных Лиссабонским договором реформ тем не менее существуют. Исследователи уже неоднократно подчеркивали, что механизм формирования единой союзной Службы внешней деятельности (External Action Service) не детализован в тексте договора и может привести к внутренним конфликтам, спровоцированным предполагаемым слиянием имеющего отношение к внешней политике персонала Комиссии и соответствующих подразделений Секретариата Совета ЕС³⁸. Для Службы внешней деятельности предстоит выработать

³¹ European Commission — RRM: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/index.htm

³² Regulation (EC) № 1717/2006. Op. cit.

³³ Rettman A. EU running out of cash for Lebanon-type aid grants // EUobserver, 26.07.2006 (<http://euobserver.com/9/22167>)

³⁴ A Financial Framework for the Enlarged Union (2007–2013). European Commission (http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm)

³⁵ Лиссабонский договор был подписан 13 декабря 2007 г. и должен быть ратифицирован всеми странами-членами ЕС до 2009 г.

³⁶ Lisbon Treaty. Treaty on European Union. Art. 22, 42 (4).

³⁷ Cameron F. An assessment of the draft European Constitution: CFSP/ESDP provisions // CFSP Forum. Vol. 1. Issue 3. November 2003. P. 16.

³⁸ Hill C. A foreign minister without a foreign ministry — or with too many? // CFSP Forum. Vol. 1. Issue 1. July 2003. P. 2.

новые установления, начиная с определения сферы деятельности и заканчивая вопросами организации рабочих групп³⁹. Высказываются предложения свести область ответственности службы к политическим вопросам, оставив за ее рамками существующую в настоящее время систему работы с проблемами расширения ЕС, торговой политики и политики развития⁴⁰. Сторонники такого подхода опасаются, что передача всех составляющих внешней деятельности ЕС в ведение одной службы может подорвать достижения, существующие в наиболее успешных областях. Однако исключение основных составляющих «внешних сношений» из сферы компетенции службы внешней деятельности сводит на нет предпринятую в Лиссабонском договоре попытку синхронизации ОВПБ и «внешних сношений». В случае избрания такого подхода «служба внешней деятельности» превратится в «службу ОВПБ», и основным следствием ее создания будет уменьшение участия Комиссии и коммунитарных структур в целом в ОВПБ, поскольку соответствующие подразделения Комиссии должны будут объединиться со структурами Генерального секретариата Совета ЕС и окажутся подчинены Верховному представителю по внешней политике и политике безопасности, который в этом своем качестве подотчетен Совету, то есть межправительственному органу. Этот процесс может затронуть и представительства Комиссии в третьих странах, которые со временем должны обрести статус представительств ЕС, создавая у стран-членов стимул побороться с Комиссией за влияние на эту сеть.

Реальность угрозы полномочиям Комиссии со стороны Службы внешней деятельности демонстрируют просочившиеся в британскую прессу намеки на возможные контуры последней⁴¹. Первые британские комментарии в алармистском духе изображают угрозу перехода контроля над внешней политикой в руки Комиссии, желающей формировать полноценные посольства и назначать послов через Европейский парламент, привнеся в мир европейской дипломатии дух евробюрократии. Подобная критика характерна для представителей консервативной партии, которая с большой вероятностью может в ближайшее время прийти к власти в Великобритании. Правящие лейбористы вынуждены защищаться, выступая против того, чтобы называть представительства ЕС «посольствами»⁴². Такого рода полемика вполне может привести к тому, что в процессе формирования Службы внешней деятельности основное внимание будет уделено недопущению ее «коммунитаризации» и укреплению разделения на ОВПБ и «внешние сношения».

Появление поста Верховного представителя по внешней политике и политике безопасности⁴³ (в проекте Европейской Конституции называвшегося Министром иностранных дел ЕС) также может оказать неоднозначное воздействие на положение Комиссии, создавая прецедент совмещения одним человеком позиций сотрудника Комиссии (он должен стать ее вице-председателем) и подчиненного Совета ЕС (собственно в качестве Верховного представителя)⁴⁴. Один человек не сможет полноценно координировать все области внешней деятельности ЕС, если он не будет располагать возможностью прибегать к помощи заместителей и некоего секретариата. Лиссабонский договор не позволяет делать уверенных выводов о деталях этого уровня организации управления. Не ясно, будут ли сохранены все существующие в настоящее время должности комиссаров Европейской комиссии, имеющих отношение к «внешним сношениям», станут ли они своего рода заместителями Верховного представителя — вице-председателя Комиссии, останутся ли самостоятельными фи-

³⁹ Grevi G., Cameron F. Towards an EU Foreign Service // European Policy Centre. Issue Paper 29. Brussels, 2005.

⁴⁰ Ibid. P. 13–14.

⁴¹ Waterfield B. EU Plans International Embassies // Daily Telegraph. 3.05.2008.

⁴² Ibid.

⁴³ Т.е. вместо существующего High Representative for the common foreign and security policy вводится High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy.

⁴⁴ Lisbon Treaty. Treaty on European Union. Art. 18.

гурами, смогут ли исполнять полномочия вице-председателя в его отсутствие. Если при перераспределении полномочий в пользу Верховного представителя по внешней политике и политике безопасности степень самостоятельности отдельных генеральных директоров Комиссии, ведающих вопросами внешних сношений, уменьшится, то это может иметь значительное отрицательное воздействие на внешнюю политику ЕС.

Результаты предусмотренной Лиссабонским договором реформы будут во многом зависеть от еще не проработанных деталей производимых изменений. Эксперты по вопросам европейской внешней политики уделяют значительное внимание возможным опасностям, предоставляя ЕС определенные шансы избежать наиболее серьезных проблем.

Анализ внутреннего развития ОВПБ и области «внешних сношений» позволяет, таким образом, говорить о необходимости существенной коррекции традиционного восприятия внешнеполитической составляющей ЕС. Обычно понимаемая как межправительственная, она, вследствие естественного процесса избрания Евросоюзом наиболее эффективных форм деятельности, оказывается все в большей степени коммуитарной, в то время как содержащиеся в Лиссабонском договоре реформы, обычно рассматриваемые как шаг к сплочению и федерализации, напротив, могут иметь своим следствием ряд кризисных явлений во внешнеполитических механизмах ЕС и могут привести к усилению межправительственного вектора. С подписанием договора борьба за окончательный облик внешнеполитической системы Союза, который может закрепиться на долгие годы, только начинается. В ближайшие годы сторонникам углубления интеграции, видимо, придется заботиться не столько о дальнейшем прогрессе, сколько об удержании уже наработанного потенциала. Регулярно терпя неудачи в попытках согласовать позиции стран-членов по наиболее острым вопросам международной политики, занимающим все внимание средств массовой информации, ЕС тем не менее сформировал комплекс бюрократических механизмов, изо дня в день обеспечивающих взаимодействие с внешним миром и позволяющих Союзу отстаивать свои интересы во всех регионах мира. Одной из незаменимых опор этого механизма является Европейская комиссия. Угроза ее позициям — это угроза позициям ЕС на мировой арене. На протяжении ряда лет Европейскую Конституцию, затем трансформировавшуюся в Лиссабонский договор, ожидали как некое чудесное средство, которое позволит ЕС двигаться вперед. Однако вряд ли можно говорить, что в эти годы внешняя политика ЕС была парализована. Наоборот, большая часть операций в рамках ОВПБ была запущена именно в эти годы, а связанные с внешнеполитической деятельностью программы Комиссии успешно функционировали и подвергались необходимой оптимизации. Сдерживающим фактором для развития внешней политики ЕС представляется не столько задержка с вступлением в силу предусмотренных Лиссабонским договором нововведений, сколько недофинансирование уже реализуемых проектов.

SUMMARY

In article of dr. Serguey Utkin is considered the problem of common foreign and security policy EU, are analyzed following documents — Instrument for Stability, Development Cooperation Instrument, Financing Instrument for development cooperation and economic cooperation, Instrument for Pre-Accession Assistance and European Neighbourhood and Partnership Instrument.