

Правовые основы внешней политики Европейского Союза

*Энтин М.Л.**

О Европейском Союзе до сих пор продолжают говорить и писать как об экономическом гиганте, все ещё остающемся политическим карликом. Это сравнение давно устарело. ЕС играет все более весомую роль на международной арене. За последние десятилетия им накоплен внушительный опыт координации усилий государств-членов во внешнеполитической сфере. Отработаны механизмы принятия и осуществления решений. Установлена иерархия институтов. Определены обязанности государств-членов применительно к их взаимодействию в этой области с ЕС. Во многих специальных сферах международных отношений ЕС выступает в качестве геополитического лидера.

Неспособность ЕС и государств-членов выработать единые подходы к войне в Ираке 2003 г. продемонстрировала не столько слабость внешнеполитических позиций ЕС, сколько сложности и недостаточность интеграции в области внешней деятельности Союза. Кризис вокруг Ирака, как несколькими годами ранее внешнеполитические провалы ЕС в Руанде, Боснии и Герцеговине, Косово и т.д., убедил политическую элиту стран-членов в необходимости дальнейшей передачи ЕС определенных суверенных полномочий по ведению внешней политики и политики в области обороны и безопасности от имени и в интересах всей интеграционной группировки. Этим целям будут служить совершенствование механизмов продвинутого сотрудничества, более частое использование квалифицированного большинства при принятии решений, создание поста Министра иностранных дел ЕС, переход к назначению постоянно действующего Председателя Европейского Совета.

До сих пор весомость внешнеполитических акций ЕС страдала из-за отсутствия у них силовой компоненты – ограниченных возможностей ЕС в области принуждения к миру и кризисного регулирования. Другая слабость заключалась в отрыве собственно внешней политики ЕС от других составляющих его внешней деятельности – единой торговой политики, содействия развитию, гуманитарной помощи и пр.

* Энтин Марк Львович – д.ю.н., проф., директор Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

На наших глазах ситуация в этом отношении меняется. ЕС предпринимает кардинальные меры по усилению координации имеющихся в его распоряжении инструментов внешней деятельности. Семимильными шагами идет военное строительство.

Чрезвычайно важное значение для наращивания возможностей ЕС играть растущую роль на международной арене имеет используемый им инструментарий правового регулирования. ЕС является прежде всего правовым образованием, действующим на основе права, в соответствии с вырабатываемыми им правовыми установлениями и сугубо правовыми методами. Это в полной мере касается и внешней деятельности ЕС.

Институты и инструменты ОВПБ

В сфере ОВПБ* и ОЕПБО** государства-члены наделили Европейский Союз самой широкой компетенцией. В предметном отношении она ничем не ограничена. В ст. 11 Договора о Европейском Союзе прямо провозглашается: «Союз определяет и осуществляет общую внешнюю политику и политику безопасности, охватывающую все области внешней политики и политики безопасности...». В дополнение к этому в ст. 17 уточняется: «Общая внешняя политика и политика безопасности включает все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, в том числе и поступательное формирование общей оборонной политики...». Пойдя на столь масштабную передачу Союзу суверенных полномочий, они вместе с тем сосредоточили всю полноту ответственности за осуществление ОВПБ в институтах межправительственного сотрудничества. Свобода рук не была ими утрачена. И хотя в Разделе V Договора о Европейском Союзе «Положения об общей внешней политике и политике безопасности» постоянно говорится об обязанностях государств-членов строго следовать принятым решениям, не предпринимать подрывающих их действий, крепить политическую солидарность и т.п., все эти положения выглядят как аморфные рамочные предписания.

Формально, как следует из ст. 3 Договора о Европейском Союзе, в нём действует единая институциональная система. На практике в сфере ОВПБ и ОЕПБО роль институтов Союза существенно отличается от той, которую они играют в рамках Европейского Сообщества. Их полномочия также совершенно иные. В сфере ОВПБ и ОЕПБО сложи-

* ОВПБ – общая внешняя политика и безопасность.

** ОЕПБО – общая европейская политика безопасности и обороны.

лась властная вертикаль, идущая от Европейского Совета к Совету Министров, от Совета к Комитету постоянных представителей и Комитету по политике и безопасности и далее – к разветвлённой системе политических, вспомогательных, технических и рабочих органов. Европейская Комиссия лишь обслуживает вертикаль. Хотя в последнее время её функции по отношению к ОВПБ и ОЕПБО претерпевают изменения. Она становится всё более активной, раз за разом выстреливая проектами внешнеполитических концепций и стратегий. Европарламент оказывает на вертикаль хоть и чрезвычайно весомое, но в основном морально-политическое влияние.

В системе институтов ОВПБ и ОЕПБО фактически «царствующим» является Европейский Совет. Он всем руководит. Над всем главенствует. Никому не подконтролен. Вправе изменять по своему собственному усмотрению принятые ранее решения. И связан в принципе только закреплёнными в учредительных договорах общими и специальными нормами-целями и нормами-принципами. Европейский Совет направляет всю деятельность Европейского Союза в сфере ОВПБ и ОЕПБО и контролирует их осуществление. Европейский Совет внёс решающий вклад в оформление и становление ОВПБ и ОЕПБО. Их дальнейшая эволюция также полностью зависит именно от него. Согласно ст. 13 Договора о Европейском Союзе, Европейский Совет определяет принципы и основные ориентиры общей внешней политики и политики в области обороны и безопасности и принимает общестратегические решения «в областях, где государства-члены имеют важные общие интересы». Он устанавливает цели общих стратегий, их продолжительность и средства, которыми должен располагать Союз и которые должны предоставляться государствами-членами на их осуществление.

Общее управление, координация и осуществление ОВПБ и ОЕПБО в рамках институциональной системы Союза концентрируется в руках Совета ЕС. Он собирается на регулярные ежемесячные и внеочередные заседания в составе министров иностранных дел пятнадцати, Верховного представителя по ОВПБ и Комиссара, ответственного за внешние действия Сообщества.

Вместе с тем в сфере ОВПБ и ОЕПБО государства-члены остаются суверенными игроками. Управление, координация и осуществление ОВПБ и ОЕПБО полностью входят в их ведение. Поэтому положение п. 3 ст. 13 Договора о Европейском Союзе, наделяющее Совет полномочиями обеспечивать «единство, последовательность и эффектив-

ность действий Союза», имеет многоцелевую направленность. На нём лежат функции по обеспечению единства действий институтов и органов Союза, единства действий при отправлении компетенции Союза в рамках его различных опор, приданию действиям государств-членов скоординированного характера, достаточного для обеспечения последовательности и эффективности всей совокупности внешних действий Союза.

Исходя из основных ориентиров, установленных Европейским Советом, Совет принимает решения, необходимые для определения и осуществления ОВПБ и ОЕПБО. Он вырабатывает рекомендации по общей стратегии для их представления на рассмотрение Европейского Совета. По утверждению стратегий Совет обеспечивает их реализацию. Договором о Европейском союзе предусматривается, что их конкретизации будут служить решения о совместных действиях и общих позициях (п. 3 ст. 13).

Основными инструментами, используемыми Советом для установления политико-правовых рамок и осуществления общей внешней политики и политики в области обороны и безопасности, являются решения о совместных действиях и общих позициях. Решения первого типа принимаются Советом при особых обстоятельствах, если сочтено, что эти обстоятельства требуют оперативных действий со стороны Союза. Совет определяет цели совместных действий, их предмет, временные рамки, условия их применения и средства, которые должны быть предоставлены Союзу. Решения об общих позициях принимаются Советом для определения подхода Союза к конкретным международным проблемам. Если этого требуют интересы ОВПБ, Совет заключает соответствующие соглашения с одной или несколькими странами или международными организациями.

В тех случаях, когда решения о совместных действиях, об общих позициях или другие решения основываются на общей стратегии или когда решения касаются осуществления уже одобренных совместных действий или общих действий и общей внешней политики, они принимаются Советом квалифицированным большинством. Назначение специального представителя также производится квалифицированным большинством. Во всех остальных случаях для принятия решения по вопросам общей внешней политики требуется единогласие. Решения по вопросам ОЕПБО всегда принимаются Советом единогласно. Но и тогда, когда для принятия решения в Совете требуется квалифициро-

ванное большинство, любое государство-член может его заблокировать, сославшись на «важные и определенные причины национальной политики». Схожий порядок принятия решений принят в отношении заключения международных соглашений по проблематике ОВПБ.

Таким образом, действующий в Европейском Союзе механизм принятия решений в сфере ОВПБ обладает повышенной жесткостью. Придание ему большей гибкости осуществляется путём исключения одного, нескольких или части государств-членов с их согласия из участия в осуществлении ОВПБ на тех или иных направлениях, в тех или иных областях внешнеполитической деятельности Союза. Помимо указанных изъятий, Договор о Европейском Союзе предусматривает два варианта обхода требования единогласия. Каждый из них влечёт за собой изменение геометрии обязательств, принимаемых на себя государствами-членами в отношении осуществления ОВПБ. С тем, чтобы не блокировать принятие решения, любое государство-член может пойти на конструктивное воздержание. Сделав официально заявление с изложением своей позиции, оно снимает с себя обязанности по его выполнению. При этом оно соглашается с тем, чтобы решение носило обязательный характер для всех остальных стран и институтов Союза. Такое решение связывает его лишь в отношении негативных действий. «В духе взаимной солидарности» соответствующее государство-член автоматически принимает на себя обязательство не предпринимать никаких мер, «которые могли бы прийти в противоречие или воспрепятствовать действиям Союза, основанным на этом решении». Механизм конструктивного воздержания срабатывает, если в итоге решение пользуется поддержкой стран, обладающих двумя третями взвешенных голосов в Совете. Второй вариант – продвинутое сотрудничество. В таком сотрудничестве участвуют лишь заинтересованные государства-члены. С вступлением в силу Ниццкого договора его механизм распространён на сферу ОВПБ. Предметом продвинутого сотрудничества могут быть совместные внешнеполитические действия, но не вопросы военной политики и обороны. Ограничения на него не выходят за рамки разобранного выше стандарта. Продвинутое сотрудничество должно служить интересам Союза как целого и его утверждению на международной арене. Оно не должно противоречить принципам, целям, основным направлениям и единству ОВПБ, а также другим решениям по вопросам ОВПБ. Разрешение на продвинутое сотрудничество по запросу заинтересованных государств даётся Со-

ветом с учётом его совместимости с политикой Союза.

Чрезвычайно важную роль в осуществлении ОВПБ от имени Европейского Совета и Совета ЕС Договор о Европейском Союзе отводит председательствующей стране. В начале срока её полномочий она объявляет о приоритетах своего председательствования. Эти приоритеты накладывают существенный отпечаток на повестку дня политических институтов Союза. Её глава государства или премьер-министр, министр иностранных дел и другие официальные лица в течение шести месяцев руководят работой Союза в сфере ОВПБ на всех этапах межправительственного сотрудничества и следят за осуществлением принятых решений. Они представляют Союз в вопросах, относящихся к ОВПБ, на международной арене. Они выдвигают от имени Союза внешнеполитические инициативы и в принципе выражают позицию Союза в международных организациях, на международных конференциях, в контактах с третьими странами, в том числе в рамках политического диалога. Председательствующая страна находится в постоянном контакте со всеми остальными членами пятнадцати и институтов Союза. При необходимости она созывает внеочередное заседание Совета ЕС в течение сорока восьми часов и в экстренных случаях – в более короткий срок. Её официальные лица консультируются с Европарламентом по важнейшим аспектам и основным направлениям ОВПБ и регулярно информируют Европарламент о её осуществлении. На председательствующее государство возлагается ответственность за ведение переговоров от имени Европейского Союза о заключении международных соглашений с одной или несколькими странами или международными организациями по проблематике ОВПБ. Решение о заключении таких соглашений принимается Советом ЕС по рекомендации председательствующего государства.

Часть функций председательства реализуется Верховным представителем по ОВПБ. Причём, согласно сложившейся практике, речь идёт о всём спектре функций – повседневном руководстве, контроле за осуществлением, ведении переговоров и консультаций, представительстве в международных организациях и контактах с третьими странами, разработке аналитических документов и рекомендаций по стратегическим вопросам и т.д. Устанавливая, что верховный представитель оказывает содействие председательству, Договор о Европейском Союзе не оговаривает, какое именно содействие имеется в виду. Он не даёт исчерпывающего перечня его обязанностей. Договор лишь предусмат-

ривает, что верховный представитель оказывает помощь Совету ЕС в вопросах ОВПБ, содействуя, среди прочего, «формулированию, подготовке и осуществлению политических решений» и представляя Совет по просьбе председательства «в политическом диалоге с третьей стороной». Полномочия Верховного представителя сформулированы в Договоре о Европейском Союзе очень гибко, в самых общих терминах. Они давали широкий простор для их телеологической интерпретации, чем Х. Солана, ставший с октября 1999 г. первым Верховным представителем Союза, умело воспользовался. Он превратил свой пост в один из ключевых в иерархии институтов ОВПБ. Ему очень помогли в этом личные качества. Смог Х. Солана опереться и на твёрдую поддержку государств-членов – они увидели в нём реальную возможность резко поднять эффективность ОВПБ. По мере становления ОЕПБО Х. Солана сконцентрировал усилия на придании Европейскому Союзу военного, оборонного измерения. С какого-то момента он стал накапливать дополнительные функции и полномочия, связанные с представительством Союза во вне, ведением переговоров с НАТО, подготовкой и проведением операций Союза, руководством кризисным регулированием и т.д.

На председательство, Совет ЕС и Верховного представителя по ОВПБ работает разветвлённый комплекс институциональных и рабочих органов. Он постоянно обрастает новыми и новыми временными комитетами, в том числе создаваемыми для реализации тех или иных планов действий.

Наброски всеобъемлющей стратегии ОВПБ

За последнее десятилетие ОВПБ и ОЕПБО получили мощнейшее развитие. Вслед за внешнеэкономическими Европейский Союз нарастил внешнеполитические мускулы и успешно начал накачивать военные. Отталкиваясь от этой новой реальности, Европейский Совет на своей недавней сессии в Салониках намного решительнее, чем прежде, сделал заявку на глобальную ответственность Европейского Союза в мировой политике. В заключениях председательства Европейский Совет прокламировал: «Наш Союз преисполнен решимости взять на себя ответственность за обеспечение безопасности Европы и продвижение к лучшему миру. В этих целях мы будем последовательно вносить вклад в укрепление и реорганизацию как институтов общемирового правления, так и регионального сотрудничества, а также в

расширение сферы действия международного права. Мы поможем предотвращению конфликтов, будем работать в интересах справедливости и устойчивого развития, будем содействовать поддержанию мира и защищать стабильность в нашем регионе и повсюду на планете».

Эта громогласная заявка была сделана им в надежде на то, что ещё до конца 2003 г. Европейскому Союзу удастся закрыть крупнейшую и, как считают в Брюсселе, последнюю брешь в осуществляемой им внешней политике и политике в области обороны и безопасности – на сессии в Салониках Европейский Совет поручил Х. Солане в тесном сотрудничестве с государствами-членами и Европейской Комиссией подготовить к утверждению на декабрьском саммите стратегию безопасности Европейского Союза. Первый набросок глобального документа-стратегии внешней политики и политики безопасности Союза Верховный представитель и его аппарат представили Европейскому Совету 19-20 июня.

Характерно, что в отличие от предыдущих аналитических материалов акцент в нём уверенно сделан по сути на превентивном военном вмешательстве и наращивании военной мощи Союза в условиях расширения. Документ озаглавлен «Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше». В нём констатируется, что позитивный импульс, данный развитию международных отношений окончанием холодной войны, не принёс ожидаемых результатов. Ситуация в мире характеризуется продолжающимися локальными войнами, слабостью части государств, которые не справляются со своими самыми элементарными обязанностями, углубляющейся нищетой в масштабах планеты. Угрозы, с которыми сталкивается европейский континент, поменяли свою природу. Проблема крупной внешней агрессии больше не стоит. Но страны континента должны противостоять международному терроризму, распространению ОМП, развалу государственности и организованной преступности. Все эти угрозы взаимосвязаны. За последнее время Европейский Союз уже много сделал в этом отношении. В ответ на события 11 сентября 2001 г. он утвердил единый мандат на арест и принял меры по пресечению финансирования террористической деятельности. Одобрил новую программу действий по расширению контрольных возможностей МАГАТЭ. Предпринял операции в целях содействия государствам, скатывающимся к хаосу, таким как Балканские страны, Афганистан, Восточный Тимор, Конго.

Перед Европейским Союзом стоят три стратегические цели. Он при-

зван вносить вклад в обеспечение безопасности и хорошее ведение публичных дел в граничащих с ним районах, способствовать формированию мирового порядка на истинно многосторонней основе, противодействовать любым угрозам, новым или старым. С 1 мая 2004 г. Союз будет насчитывать 25 государств-членов. Их совокупные оборонные расходы составят 160 млрд. евро. Для достижения указанных целей Союз должен выработать такую стратегическую культуру действий, которая позволила бы ему осуществлять необходимое, быстрое и мощное вмешательство там, где это необходимо, иначе говоря, проводить операции, в том числе с использованием военной силы.

Исходя из этого, в документе-стратегии Х. Соланы рекомендован набор мер, направленных на то, чтобы перегруппировать находящиеся в распоряжении Союза инструменты и возможности и оптимизировать его внешнюю деятельность. В конкретном плане предлагается увеличить расходы на оборону, продолжить во избежание ненужного дублирования и параллелизма передачу в ведение Союза национальных сил и средств, наращивать гражданские силы поддержки военных операций, объединить расплывчатые дипломатические ресурсы, обмениваться разведывательными данными. Помимо всего необходимого для решения петербургских задач, Европейский Союз должен обладать возможностями по проведению операций, сопровождающихся разоружением участников конфликта, и операций, связанных с оказанием содействия третьим странам в борьбе с терроризмом или созданием национальных структур безопасности.

В документ-стратегию включены призывы к укреплению стратегического партнёрства с США и установлению такого партнёрства с Россией, Японией, Китаем, Канадой и Индией. В нём дана позитивная оценка планов совершенствования институциональной системы ОВПБ и ОЕПБО.

Структурные недостатки и несоответствия ОВПБ

Появление первых официальных набросков глобальной стратегии Европейского Союза означает, что фаза экстенсивного развития его внешнеполитического и оборонного измерений подошла к концу. От агломерации функций и возможностей, от реактивности, спонтанной экспансии и стихийной отработки методов и процедур он пытается перейти к всеобъемлющему планированию внешней политики, выстраиванию деятельности и структур в зависимости от иерархии уста-

навливаемых им целей и определения системы приоритетов, а не наоборот, как у Союза во многом получалось до этого.

Но для этого ему было необходимо запустить работу по устранению наиболее вопиющих недостатков в правовом и институциональном обеспечении внешней деятельности Союза. Эти недостатки осознавались внутри Европейского Союза и ранее. Но тогда политические и материальные условия для их устранения отсутствовали. Теперь они появились. Политический истеблишмент Европейского Союза и государств-членов пришёл к однозначному выводу – ОВПБ и ОЕПБО надо совершенствовать и делать это самым радикальным образом. События вокруг Ирака ещё больше убедили его в этом. Ответственность за внешнюю деятельность Союза расплыта. Кто за что отвечает в Союзе, по большому счёту не ясно ни внешнему миру, ни самим государствам-членам. С кем конкретно из руководства Европейского Союза нужно иметь дело по неотложным вопросам мировой политики, также не очень понятно. Передача политической эстафеты от одного национального председательства Союза к другому не срабатывает. Повседневная координация, будь-то в штаб-квартире Союза, или на уровне дипломатических учреждений в третьих странах, или в международных организациях, недостаточна. В преддверии скачкообразного расширения или сразу после него ОВПБ и ОЕПБО надо перестраивать или, вернее, достраивать с учётом опыта, накопленного государствами-членами за последние годы, и новой ответственности Европейского Союза в международных делах.

Продумать эту работу взялся Конвент о будущем Европейского Союза.

Предварительные выводы Конвента

В ходе предварительных слушаний Европейский Конвент выявил, в частности, следующие проблемы, нуждающиеся в переосмыслении для придания общей внешней политике большей эффективности, и предложил первые подходы к их решению.

Интеграция в сфере ОВПБ имеет пока ещё рудиментарный характер. При осуществлении внешнеполитической деятельности институты Европейского Союза и государства-члены дублируют друг друга. Так, на цели содействия развитию 20% выделяемых средств тратится из фондов Союза и 80% расходует непосредственно государствами-членами. 128 делегаций Союза в 123 странах мира работают параллельно с дипломатическими миссиями пятнадцати. Только в ВТО Союз

и страны-члены говорят одним языком. По многим вопросам расхождения в позициях правительств влекут за собой паралич его внешнеполитической деятельности на соответствующих направлениях. Сменяющие друг друга председательства неизменно пытаются подменить или дополнить внешнеполитические приоритеты Союза своими собственными. Возможный выход – определение областей внешней политики, где государства-члены действовали бы совместно через институты Союза, а где раздельно; продвинутое сотрудничество; принятие решений квалифицированным большинством голосов; конструктивное воздержание, преобразование делегаций ЕК в полноценные посольства Европейского Союза; назначение постоянного председателя Европейского Совета, сопровождающееся отказом от ротации председательства.

ОВПБ является одним из слагаемых внешней деятельности Европейского Союза. Но ОВПБ осуществляется в рамках межправительственного сотрудничества. За нее отвечает Верховный представитель – с мизерным бюджетом и слабосильным секретариатом. Ресурсами Союза распоряжается ЕК. На нее работает вся евробюрократия. ЕК реализует исключительную и смешанную компетенции Европейского Сообщества, в том числе в области внешних действий. Она выступает гарантом интеграции и коммунитарного права. Но в области ОВПБ остаётся на вторых ролях. Институциональная связь между Верховным представителем и ЕК отсутствует. Инструменты ОВПБ и внешней деятельности используются разрозненно. Выход можно искать на путях улучшения координации между двумя службами Союза или их слияния, что потребует гораздо более радикальных решений. В первом случае Верховный представитель получает более щедрое финансирование. За ним признаётся право инициативы. Он приглашается на соответствующие заседания ЕК. Верховный представитель и профильные члены ЕК совместно посещают сессии Европарламента. Они выступают с совместными инициативами. Секретариат Верховного представителя и директораты ЕК вместе готовят проекты решений, позиционные материалы, документы-стратегии. Второй вариант предполагает, что Верховный представитель одновременно становится заместителем председателя ЕК, избавляясь от функций Генерального секретаря. Ответ на вопрос относительно того, остаётся ли он в большей степени Верховным представителем или же становится в большей степени членом ЕК, может даваться самый различный.

Цели, принципы, стратегические установки ОВПБ нуждаются в уточнении. Они воспринимаются внешним миром как слишком расплывчатые. ОЕПБО недостаточно подкрепляет ОВПБ. Множественность представителей Союза на международной арене вредит делу. Механизм троек запутывает. Проводится слишком много формальных встреч и консультаций с третьими странами и международными организациями. Предлагаемые рецепты – утверждение обновляемых общей внешнеполитической стратегии и массы стратегий по максимально конкретным вопросам, подготовка ежегодных внешнеполитических посланий, использование силовых акций для защиты внешнеполитических интересов, отказ от механизма троек различного формата, практика единых выступлений от имени Союза в международных организациях и на международных форумах.

Выводы рабочих групп Конвента по ОВПБ и ОЕПБО

Рабочая группа VII Конвента по внешним действиям ЕС много времени и сил потратила на споры о том, как лучше обеспечить координацию между ОВПБ и полномочиями Европейского Сообщества в сфере внешних сношений, но так и не смогла прийти к окончательному решению. В отчёте о проделанной работе, переданном Конвенту 16 декабря 2002 г., она оставила принципиальные моменты на усмотрение пленарного заседания. В отчёте описывалось несколько возможных подходов, отстаивавшихся различными членами Группы, хотя и указывалось, что она рекомендует компромиссный вариант. Согласно одному из рассмотренных Группой подходов, достаточно было бы оставить всё как есть, обеспечив лишь большее единство и взаимосвязанность в деятельности ЕК и Верховного представителя по ОВПБ при некотором расширении полномочий последнего. В соответствии с диаметрально противоположным подходом функции Верховного представителя, за исключением тех, которые касались ОЕПБО, предлагалось передать Европейской Комиссии. В этом случае все внешние действия инициировались, готовились и велись бы из единого центра коммунитарными методами. Прерогативы Европейского Совета и Совета ЕС сводились к принятию решений. За подобный вариант высказывались многие члены Группы. Вместе с тем они сами признавали его утопичность в нынешних условиях.

Наибольшей поддержкой пользовался центристский подход. Он оценивался большинством в качестве разумного компромисса. Его сто-

ронники считали, что функции Верховного представителя и члена ЕК по внешним связям надо передать одному лицу. Лучше всего назвать его «Европейский представитель по внешним делам». Он назначался бы Европейским Советом квалифицированным большинством по получении согласия Председателя ЕК и в случае поддержки со стороны Европарламента. Европейский представитель должен был иметь ранг заместителя Председателя ЕК. Предполагалось, что он будет выступать от имени ЕС по всем международным делам. Необходимость в тройке отпадала. По вопросам ОВПБ Европейский представитель подчинялся бы Совету ЕС. По всем остальным следовал обычной практике ЕК. Различия в процедурах, принятых в сфере ОВПБ и при ведении внешних связей Сообщества, с учётом объективно существующих между ними различий, сохранялись.

Ещё один подход, в чём-то повторяя предыдущий, совершенно иначе расставлял акценты. Он ориентировался на очевидно главенствующую роль государств-членов и Европейского Совета в сфере ОВПБ. В соответствии с ним Верховный представитель становился «Министром иностранных дел ЕС». Ему передавались функции члена ЕК, отвечающего за внешние связи. Но пост Министра оставался в структуре межправительственного сотрудничества. Его подчинение председательству и Совету ЕС оставалось в неизменном виде.

Как мы увидим дальше, Президиум и Конвент в целом использовали предложения своей Рабочей группы VII во многом лишь как сырьё. Предпочтение ими было отдано компромиссному варианту, к которому склонялось и большинство Группы. Но обкатанную на рабочем уровне концепцию они вставили в по-новому выстроенные институциональные рамки. В результате она приобрела совершенно иное звучание.

В остальном Рабочая группа по внешним действиям ЕС чётко ориентировала Конвент. Она высказалась за скоординированное отправление ОВПБ и внешних действий и, по возможности, за слияние функций, за объединение всех разбросанных по ныне действующим договорам статей о внешних действиях в одном разделе. Она рекомендовала выделить Совет по международным делам из состава Совета ЕС по общим делам и внешним сношениям, создать единую европейскую дипломатическую службу, преобразовать делегации ЕК в третьих странах и при международных организациях в полновесные посольства с двойным подчинением (лицу, отвечающему за ОВПБ, и ЕК). Группа

подготовила новую редакцию статьи об общих принципах и целях ОВПБ и внешних действиях ЕС. Она предложила также оставить без изменений властную вертикаль в сфере ОВПБ, прямо закрепить в тексте Конституции сформулированную Судом ЕС концепцию внешнего сопровождения внутренней компетенции Европейского Сообщества, усилить ответственность лица, отвечающего за ОВПБ, перед Европарламентом. Ею были поддержаны идеи о полном переходе Совета ЕС к принятию решений квалифицированным большинством в сфере внешней торговой политики, максимально широком использовании процедур принятия решений квалифицированным большинством в сфере ОВПБ, и в частности их обязательном применении в случае внесения предложений совместно господином ОВПБ и ЕК. Особо Рабочая группа по внешним действиям выделила важность включения в текст Конституции перспективной статьи, уполномочивающей Европейский Совет распространять практику использования таких процедур без формального пересмотра её положений.

Несколько менее проблемный характер носил отчёт Рабочей группы VIII Конвента по вопросам обороны. Она выразила удовлетворение прогрессом, достигнутым ЕС в сфере ОЕПБО за период с 1998 г., и стремительными темпами, которыми ОЕПБО продолжает развиваться. Группа по вопросам обороны акцентировала также, что имеющаяся правовая база не ограничивает усилия государств-членов в данной сфере, задавая хорошие рамки для решения практически любых задач. Вместе с тем её можно и нужно модернизировать с учётом появившихся у ЕС новых военно-гражданских возможностей, его возросшей ответственности в международных делах и возникновения качественно новых проблем, с которыми сталкиваются или могут столкнуться в ближайшем будущем государства-члены. Группа сформулировала ряд конкретных рекомендаций. Она предложила дополнить список петербургских задач предупреждением конфликтов, совместными операциями по разоружению, оказанием военной помощи и содействия, постконфликтной реабилитацией и поддержкой властей третьих стран, обращающихся с соответствующей просьбой, в борьбе с терроризмом. Ею были разработаны меры по улучшению координации при проведении гражданско-военных операций. Группа высказалась за постепенное распространение на сферу ОЕПБО более гибких процедур принятия решений, уже введённых в отношении ОВПБ. В частности, она поддержала идеи, касающиеся позитивного воздержания и продвину-

того сотрудничества. Большое внимание Группа уделила усилению полномочий Верховного представителя в осуществлении руководства операциями ЕС и координации оборонных усилий государств-членов, а также расширению политического контроля за ОЕПБО со стороны Европарламента. Крупным новшеством стала её инициатива, направленная на включение в текст Конституции положения о взаимной солидарности, в частности в вооруженном отпоре террористической угрозе, реально превращающего ЕС в оборонный союз. Из рекомендаций Группы, получивших незамедлительный практический отклик, стоит отметить те, которые касаются учреждения Европейского агентства вооружений и стратегических исследований и разработок.

Намечаемая реформа правовой и институциональной базы ОВПБ

Конвент счёл возможным не только поддержать все предложения рабочих групп по внешним вопросам, но и пойти на большую радикализацию реформы ОВПБ по сравнению с тем, на чём они осмеливались настаивать. Это объясняется несколькими причинами. В какой-то степени сказалось то, что к завершающему этапу работы над проектом Договора о принятии Конституции ЕС Конвент набрал очень большую динамику. Он вошёл в роль архитектора будущей Европы. Утвердился в своём историческом призвании. Многие сковывающие его вначале сомнения были отброшены. Ему удалось отточить механизм нахождения компромисса между различными политическими силами не по нижней, а по верхней планке возможного. Но главное – на господствующие в Конвенте настроения, конечно же, повлияли иракские события. Вывод, сделанный им из слабости, несогласованности и разобщённости, продемонстрированной Союзом в отношении односторонней военной акции США, легко прочитывается в итоговом тексте проекта Договора. В нём сделано очень много для того, чтобы укрепить и консолидировать правовую и институциональную базу ОВПБ и внешних действий ЕС, превратить их в действительно общую внешнюю политику, придать ей комплексный и всеобъемлющий характер, прописать возможность реального продвижения по пути интеграции в этой по-прежнему очень деликатной области. Эволюцию, проделанную Конвентом, с достаточной очевидностью иллюстрируют пояснения Президиума к «Проекту статей Конституционного договора о внешних действиях» от 23 апреля 2003 г., подготовленному им

для дискуссии на пленарном заседании. «По итогам глубоких размышлений о нынешней ситуации и уроках, которые нужно извлечь из кризиса в Ираке, – указывается в пояснениях, – Президиум приходит к следующим выводам: а) следует признать, что выработка общей внешней политики и политики безопасности – это такой процесс, который может быть успешным только в случае поощрения конвергенции и взаимной солидарности; б) но помимо этого следует предусмотреть в Конституции более эффективные институциональные механизмы для того, чтобы облегчить и поддержать этот процесс». И еще один немаловажный фактор. Конвент предложил серьезную перекройку институциональной системы ЕС. Он рекомендовал главам государств и правительств стран-членов отказаться от ныне принятой ротации председательства в ЕС, перейти к назначению постоянного председателя Европейского Совета и ввести смешанный порядок руководства Советом Министров ЕС. Данное новшество серьезно меняет институциональный пейзаж интеграционного объединения. Оно повлияет на его функционирование в целом. Но в областях, подпадающих под действие коммунитарного права, на распределении ролей оно скажется в меньшей степени, чем в сфере ОВПБ. Напротив, для артикуляции, разработки и осуществления общей внешней политики и политики в области обороны и безопасности закрепление в Конституции ЕС иницируемой Конвентом перекройки институциональной системы Союза означает самую настоящую революцию. В руках Министра иностранных дел ЕС сконцентрируются огромные полномочия. Он будет отвечать за все внешние действия ЕС. Но, помимо этого, к нему отойдут полномочиям, отправляемые сейчас в сфере ОВПБ страной-председателем, со всеми вытекающими из этого последствиями.

Перед тем как приступить к последовательному изложению того, как ОВПБ и ОЕПБО регламентированы в проекте Договора о принятии Конституции ЕС, кратко остановимся на других наиболее важных новшествах, поддержанных Конвентом. Согласно пояснениям Президиума, они по большому счёту сводятся к следующему. Как и предлагала Рабочая группа VII, все вопросы, касающиеся практических аспектов осуществления внешних действий ЕС, сгруппированы в одном разделе. Им посвящён раздел V «Внешние действия Союза» третьей части проекта Договора. Он состоит из восьми глав, насчитывающих 39 статей (со ст. III-193 по ст. III-231). Кроме того, важнейшие отличительные особенности ОВПБ и ОЕПБО, сохраняющиеся после отказа

от подразделения ЕС на Сообщества и политики, закрепляются в статьях 39 и 40 первой части проекта. Положения о военной солидарности в отражении внешней угрозы, за фиксацию которой высказалась Рабочая группа VIII, включены одновременно в первую и третью части. Им придан взаимодополняющий характер.

То, что статьи, регламентирующие внешние действия ЕС во всех областях, подпадающих под его компетенцию, а фактически теперь все и любые внешние действия, объединены в одном разделе, позволяет дать их целостное систематическое изложение. Проект Договора о принятии Конституции Европейского Союза в максимально наглядном виде показывает масштабы полномочий ЕС на международной арене. Вместе с тем из проекта Договора чётко видно, в каких областях международных отношений и реализуя какой из типов своей компетенции действует ЕС, в каких случаях Союз подменяет государства-члены, выступая от их имени, в каких должен с ними сотрудничать, в каких выполняет поддерживающие функции. На ситуацию, при которой процедура принятия решений, набор инструментов, имеющихся в распоряжении Союза, и распределение ролей между его институтами и государствами-членами и внутри ЕС варьируются от одной области международных отношений к другой, объединение статей в одном разделе влияния не оказывает. Двум вводным статьям раздела, объединённым в главу I, придан «горизонтальный характер». В первой из них устанавливаются цели и принципы всех внешних действий. Тем самым нынешнее противоречие, когда различные договоры отдельно закрепляют цели, специфические для ОВПБ, а отдельно - для остальных областей внешней активности ЕС, снимается. Во второй – закрепляется направляющая роль Европейского Совета. В ней показывается, как он задаёт вектор международных усилий ЕС, общий для всех областей его внешних действий, объединяя тем самым все и самые разнообразные ресурсы, имеющиеся в распоряжении ЕС, для достижения поставленных целей.

Как и предлагала Рабочая группа VII, хотя и с некоторыми колебаниями, функции господина ОВПБ и комиссара, ответственного за внешние действия Европейского Сообщества, концентрируются в одних руках. Они вверяются Министру иностранных дел ЕС, назначаемому в соответствии с процедурой, отличной от назначения всех остальных членов Европейской Комиссии, заместителем Председателя которой он становится. При этом различия в самих функциях сохраняются. В

тех случаях, когда Министр содействует формированию ОВПБ и ОЕП-БО, занимается их осуществлением и действует на основе мандата, полученного от Совета ЕС, он выступает как самостоятельная сила. Требование коллегиальности, которому подчинена вся деятельность Европейской Комиссии, на него не распространяется. В тех же случаях, когда Министр отправляет свои обязанности, реализуя компетенцию Союза, которая сейчас относится к его коммунитарной опоре, он выступает в качестве одного из членов ЕК и должен пропускать все решения через неё. Вместе с тем и в области ОВПБ он может опираться на поддержку Комиссии, внося предложения о внешнеполитических инициативах на рассмотрение институтов межправительственного сотрудничества ЕС одновременно от своего имени и от имени ЕК. Любые иные предложения о внешних действиях, подготавливаемые совместно Министром и Европейской Комиссией, передаются в Совет ЕС и Европейский Совет самой Комиссией. В рамках ОВПБ Министр иностранных дел отвечает за переговоры или ведёт переговоры о заключении любых международных соглашений, связывающих ЕС. За международные соглашения по вопросам, касающимся реализации полномочий, относящихся сейчас к ведению Европейского сообщества, отвечает Комиссия и Министр как член ЕК. Если международное соглашение носит смешанный характер, кто будет вести или возглавлять переговоры, определяет Совет ЕС.

В целом фигуре Министра иностранных дел в проекте Договора уделяется повышенное внимание. Закрепляется, что в области ОВПБ он обладает правом инициативы. Министр пользуется им наряду с государствами-членами. Подробно описываются уже утвердившиеся за Верховным представителем полномочия по формированию и осуществлению внешней политики и политики в области обороны и безопасности. Столь же подробно регламентируются отошедшие ему очень значительные прерогативы, ранее отправлявшиеся в области ОВПБ страной-председателем. Новое в его мандате: Министру поручается в приоритетном порядке заниматься согласованием и координацией позиций государств-членов. В этом находят выражение акценты, по-новому расставляемые в проекте Договора применительно к ОВПБ. Их появление прямо обусловлено выводами, сделанными Конвентом из анализа иракского кризиса. Параллельно с концентрацией внешних функций в одних руках и институционализацией сотрудничества между Министром иностранных дел и ЕК идёт расширение практики при-

нения решений квалифицированным большинством. Как и предлагала Рабочая группа VII, в проекте Договора устанавливается, что из-под правила единогласия изымаются решения, принимаемые Советом ЕС на основе предложений, совместно вносимых Министром и ЕК. Кроме того, Европейский Совет уполномочивается дополнительно определять другие аспекты ОВПБ, по которым Совет ЕС мог бы принимать решения квалифицированным большинством голосов. Существенно расширяются полномочия Министра и в сфере ОЕПБО, будь то её гражданские или военные составляющие.

В целом регламентация ОЕПБО в проекте Договора поднята на качественно новую ступень. С одной стороны, она закрепляет фактическую эволюцию, произошедшую в этой сфере после Сен-Мало. С другой – становится несколько более детальной и конкретной, пополняясь целым рядом новых положений, предложенных Рабочей группой VIII. Расширен круг гражданских и военных операций, которые государства-члены поручают проводить Европейскому Союзу. Найдены подходы к более эффективному управлению в кризисных ситуациях. Такое управление предусматривает лучшую координацию при использовании различных наборов гражданского и военного инструментария. Сотрудничеству государств-членов в сфере ОЕПБО придан более гибкий характер. Группам государств, стремящихся идти по пути сотрудничества в отдельных областях ОЕПБО дальше, нежели на этого готовы все страны-члены, предоставляется возможность делать это с использованием ресурсов ЕС и не выходя за рамки его институциональной системы. При этом наряду с продвинутым вводится структурированное сотрудничество. Им охватываются стремящиеся к нему государства-члены, отвечающие повышенным военным критериям. Группировка государств, охваченных структурированным сотрудничеством, по поручению Совета Министров принимает на себя проведение военных операций Союза. Все аспекты материального обеспечения военного строительства ЕС передаются в ведение Европейского агентства вооружений, исследований и военных возможностей. Ему вверяются очень широкие полномочия. Оно создаётся вместо предложенного Группой VIII Европейского агентства вооружений и стратегических исследований и разработок. Фактически к нему отходят вопросы формирования вооруженных сил ЕС из национальных контингентов и их оснащения, которыми последние годы непосредственно занималась властная вертикаль межправительственного сотрудниче-

ства в сфере ОЕПБО. Сильный импульс проект Договора даёт развёртыванию сотрудничества в сфере оборонной промышленности и НИ-ОКР. То, что делается в данной сфере различными группами государств-членов, также переводится под эгиду Европейского агентства, создаваемого на основании проекта.

Отдельные главы раздела V «Внешние действия Союза» посвящены внешней торговой политике, сотрудничеству ЕС с третьими странами, режиму санкций, заключению международных соглашений и сотрудничеству с международными организациями.

Отличительная черта главы III «Общая торговая политика»: включённые в неё статьи ныне действующих договоров отредактированы так, чтобы, не меняя содержания, сделать их проще и доступнее. Из новаций следует отметить наделение Европарламента полномочиями, позволяющими ему играть более заметную роль как в разработке законодательства по вопросам торговли, так и в заключении международных соглашений.

В главе IV «Сотрудничество с третьими странами и гуманитарная помощь» определяются порядок и формы такого сотрудничества и оказания содействия. В неё включены статьи, касающиеся сотрудничества в целях развития, экономического, финансового и технического сотрудничества с третьими странами и предоставления гуманитарной помощи. Лейтмотив главы – действия ЕС и государств-членов дополняют и должны усиливать друг друга. Необходимо, чтобы они были тесно интегрированы в систему мер, в целом осуществляемых ЕС на международной арене. Более подробно различные аспекты сотрудничества предлагается регламентировать в законах и рамочных законах, несколько усиливая тем самым влияние Европарламента в данной сфере. Новый момент: вводятся отсутствовавшие ранее специальные правовые основания для оказания срочной финансовой помощи и для предоставления гуманитарной помощи. Закрепляется, что гуманитарная помощь должна носить беспристрастный характер. На Комиссию возлагается ответственность за её координацию с усилиями международных организаций, прежде всего входящих в семейство ООН. Создается Европейский волонтерский корпус гуманитарной помощи.

Глава V «Ограничительные меры» приводит порядок введения санкций финансового и экономического характера в соответствие с изменениями, вносимыми проектом Договора в правовую базу осуществления ОВПБ. Соответствующие исполнительные акты и решения бу-

дут приниматься Советом Министров квалифицированным большинством на основании предложения, совместно вносимого Министром иностранных дел и ЕК.

В главе VI «Международные соглашения» в соответствии с предложением Рабочей группы по внешним действиям ЕС объединены все разрозненные положения, касающиеся их типов и порядка заключения, разбросанные по тексту действующих договоров. В ней кодифицирована также устоявшаяся практика Суда ЕС.

Глава VII озаглавлена «Отношения Союза с международными организациями и третьими странами и делегации Союза». В ней подтверждается, что на международной арене привилегированными партнёрами ЕС остаются ООН, Совет Европы, ОБСЕ и ОЭСР. Вводимое новшество – изменение правового статуса нынешних делегаций ЕК в третьих странах и при международных организациях и их переподчинение. Делегации ЕК преобразуются в делегации ЕС, а по сути, в полномасштабные посольства и дипломатические представительства Союза. Все они замыкаются на фигуру Министра иностранных дел ЕС.

С учётом всех этих изменений попытаемся дать краткий анализ правовых основ осуществления ОВПБ и ОЕПБО в их системном изложении и в том виде, какой они приобретут, скорее всего, уже в ближайшем будущем. Ведь все факторы, положившие начало шестому этапу становления общей внешней политики и политики обороны и безопасности Европейского Союза, обусловившие созыв Европейского Конвента и успех его работы, продолжают действовать. Более того, их влияние на внутреннее развитие ЕС усиливается. Поэтому весьма вероятно, что подготовленный Конвентом проект Договора о принятии Конституции Европейского Союза будет одобрен Межправительственной конференцией с минимальными поправками в том, что касается ОВПБ, утверждён Европейским Советом, доработан и торжественно подписан, может быть, уже к 1 мая 2004 г. После чего начнётся процесс его ратификации Европарламентом и государствами-членами в соответствии с их национальными процедурами.

В проекте чётко фиксируется, что Европейский Союз является юридическим лицом и обладает международной правосубъектностью (ст. I-6). Он наделяется компетенцией, необходимой для достижения целей, общих для государств-членов, и отправляет её коммунитарными методами (п. 1 ст. I-1). Перечисляемые в Конституции полномочия ЕС носят исчерпывающий характер (п. 2 ст. I-9). Но в области ОВПБ

компетенция ЕС ничем не ограничивается. Ей придан универсальный характер. В п. 4 ст. I-11 провозглашается: «Союз обладает компетенцией определять и осуществлять общую внешнюю политику и политику безопасности, включая поступательное формирование общей оборонной политики». Статья I-15 несколько подробнее раскрывает её содержание. В ней говорится: «Компетенция Союза, касающаяся общей внешней политики и политики безопасности, включает все области внешней политики и все вопросы, относящиеся к безопасности Союза, включая поступательное формирование общей оборонной политики, которая может привести к общей обороне» (п. 1).

Согласно ст. I-40 проекта, неотъемлемой частью ОВПБ является ОЕПБО. Компетенции ЕС в сфере ОВПБ коррелирует обязанность государств-членов «активно и безоговорочно поддерживать общую внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе добросовестности и взаимной солидарности и подчиняться актам, принятым Союзом в данной сфере». Государства-члены, согласно Конституции, обязаны также «воздерживаться от действий, противоречащих интересам Союза» или способных ослабить эффективность их достижения (п. 2 ст. I-15). Осуществление ОВПБ тесно связано с ценностями, положенными в основу создания Союза, его развития и расширения. Такими ценностями по Конституции являются «уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, господство права и уважение прав человека» (ст. I-2), а также приверженность международному праву (ст. III-193). Кроме того, государства-члены разделяют общие ценности, свойственные утвердившемуся в них обществу. Это «плюрализм, терпимость, справедливость, солидарность и недискриминация» (ст. I-2). В своих отношениях с внешним миром Союз должен защищать и продвигать эти ценности и отстаивать свои интересы (п. 4 ст. I-3). С третьими странами и международными, региональными и глобальными организациями, также разделяющими эти ценности, Союз устанавливает привилегированные, партнёрские взаимоотношения (п. 1 ст. III-193). Союз реализует вверенную ему компетенцию, в том числе в международных делах, через принятие законодательных и других нормативных актов, заключение международных соглашений, их имплементацию. Конституция и законы, одобренные институтами ЕС в осуществление переданной ему компетенции, обладают приматом над внутренним правом государств-членов (п. 1 ст. I-10). Последние принимают все меры, необходимые для их соблюдения (п. 2 ст. I-10).

Отношения между ЕС и государствами-членами строятся в соответствии с принципом добросовестного сотрудничества. Действуя с полным взаимным уважением, они помогают друг другу в осуществлении задач, вытекающих из Конституции (п. 2 ст. I-5). Государства-члены оказывают содействие Союзу в осуществлении стоящих перед ним задач и воздерживаются от каких бы то ни было мер, которые могли бы помешать достижению целей, установленных Конституцией (п. 3 ст. I-5). В области внешних сношений, наряду с защитой и продвижением ценностей и интересов Союза, такими целями являются «содействие поддержанию мира, безопасности, устойчивому развитию планеты, солидарности и взаимному уважению между народами, свободной и добросовестной торговле, ликвидации бедности и защите прав человека, в особенности прав детей, а также строгому соблюдению и развитию международного права, в том числе уважению принципов Устава Организации Объединённых Наций» (п. 4 ст. I-3). Кроме этого, ст. III-193 относит к их числу содействие многостороннему урегулированию международных проблем, в особенности в рамках ООН, защиту «независимости и целостности Союза», предотвращение конфликтов, охрану окружающей среды (п. 2 ст. III-193). В числе целей международной деятельности ЕС Конституция перечисляет также включение всех государств в мировую торговлю, помощь в преодолении последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, создание международной системы, основанной на тесном международном сотрудничестве и хорошем управлении делами планеты (там же).

Конституция предписывает Европейскому Союзу добиваться сформулированных в ней целей его международной активности с использованием всего арсенала средств, имеющихся в его распоряжении, действуя при этом слаженно и последовательно. Упор при этом делается на необходимости не только согласованности всех видов внешних действий Союза между собой, как это предусматривалось ранее, но и скоординированности всех и любых предпринимаемых им акций, вне зависимости от того, к какой сфере его компетенции они относятся. Ответственность за обеспечение такой согласованности и скоординированности возлагается на Совет Министров и Европейскую Комиссию. Классическая формула из Договора об учреждении Европейского Союза дополняется новым и весьма существенным элементом. В п. 3 ст. III-193 уточняется, что Совет Министров и Комиссия «несут ответственность за обеспечение такой согласованности

и сотрудничают с этой целью», опираясь на помощь Министра иностранных дел ЕС.

Оттолкнувшись от уроков иракского кризиса, проект первостепенное внимание уделяет ужесточению требований к государствам-членам проводить на международной арене согласованную политику. Фактически, пусть и в завуалированном виде, проектом вводится запрет на односторонние действия. Базовое значение в этом отношении имеет ст. I-39 проекта. В ней провозглашается, что ЕС проводит ОВПБ, «основывающуюся на углублении взаимной политической солидарности между государствами-членами, определении вопросов, представляющих общий интерес, и достижении всё более высокой степени конвергенции между действиями государств-членов» (п. 1). Им предписывается «консультироваться между собой в Европейском Совете и Совете Министров по любым вопросам внешней политики и политики безопасности, представляющим общий интерес, с тем, чтобы выработать общий подход» (п. 2). Особо акцентируется, что данная норма распространяется на любой вопрос. «Перед тем как предпринимать какие-либо действия на международной арене или брать на себя какую-либо обязанность, которые могли бы затронуть интересы Союза, – подчёркивается в проекте, – каждое государство-член консультируется с другими в Европейском Совете или Совете Министров». Через сближение своих действий они добиваются того, чтобы Союз был в состоянии отстаивать свои интересы и ценности на международной арене. Они демонстрируют взаимную солидарность (п. 2). По сравнению со ст. 16 Договора об учреждении Европейского Союза, текст несколько модернизирован. Ему придан более императивный характер. По своему звучанию он приближен к программной формулировке из п. 2 ст. 11 действующего Договора, оставленной без изменений. Она переключалась в п. 2 ст. III-195. В нём говорится: «Государства-члены активно и безоговорочно поддерживают внешнюю политику и политику безопасности Союза в духе добросовестности и взаимной солидарности. Государства-члены обязаны совместно добиваться укрепления и развития их совместной политической солидарности. Они должны воздерживаться от любых действий, которые противоречат интересам Союза и могли бы ослабить его действенность как спланированной силы в международных отношениях».

С использованием принципиально новой терминологии даётся в проекте описание инструментария ОВПБ и ОЕПБО. По действующей

щим договорам документы, принимаемые институтами межправительственного сотрудничества в сфере ОВПБ, нарочито противопоставлены актам коммунитарного права. Конституция, порывая с этой традицией, устанавливает единую систему законодательных и нормативных актов Союза, не проводя различий между отдельными сферами его компетенции. В результате инструментарий ОВПБ, сохраняя свою содержательную специфику, по форме оказывается приведённым в соответствие с иерархией коммунитарного права. В пояснениях Президиума к проекту Договора о принятии Конституции Европейского Союза утверждается, что Конвент при этом руководствовался лишь полученным от Европейского Совета заданием упростить, рационализировать, перевести на общедоступный язык действующие договоры, сблизить используемую в них терминологию с внутрисударственной. Может быть, и так. Хотя скрытый смысл предпринятой реформы легко прочитывается. Юридические последствия предложенной Конвентом унификации системы актов ЕС, вероятно, будут гораздо более серьёзными. Ведь сейчас правовая природа инструментов ОВПБ может по-разному трактоваться государствами-членами. Под юрисдикцию Суда ЕС они не подпадают. Орган, который бы обеспечил их единообразное толкование, отсутствует. Включение же инструментария ОВПБ в единую систему актов ЕС означает безусловное подтверждение их нормативного характера, того, что они устанавливают общеобязательные нормы поведения, отступление от которых недопустимо.

Как следует из одновременного прочтения ст. III-194 и п. 3 ст. III-195, инструментами ОВПБ являются европейские решения о стратегических интересах и целях Союза, европейские решения, определяющие общие ориентиры, европейские решения по действиям Союза, позициям Союза и осуществлению действий и реализации позиций, а также усиление систематического сотрудничества в проведении политики. Европейские решения о стратегических интересах и целях – инструмент внешних действий Союза в целом, а не только ОВПБ. Они могут касаться отношений Союза с отдельной страной или регионом или быть посвящены конкретной проблеме. В них указывается продолжительность их действия и ресурсы, которые должны быть предоставлены Союзом и государствами-членами на их осуществление (п. 1 ст. 194). Вместе с тем, как следует из п. 2 ст. I-39, они могут ограничиваться только сферой ОВПБ. Европейские решения, определяющие общие ориентиры, представляют собой инструмент собственно ОВПБ.

Их конкретизация даётся в остальных европейских решениях, которые служат определению и реализации ОВПБ и разрабатываются на их основе (п. 2 ст. III-196). Европейские решения о действиях принимаются тогда, когда международная обстановка требует от Союза оперативных действий. В них фиксируются их цели, сфера, средства, которые должны быть предоставлены Союзу, их продолжительность, если это необходимо, а также условия осуществления действий. С учётом эволюции ситуации они могут приниматься во изменение уже действующих европейских решений о действиях (п. 1 ст. III-198). Такие решения налагают обязательства на государства-члены в том, что касается позиций, которые они одобрили, и осуществляемой ими деятельности (п. 2 ст. III-198), а также другие обязательства, идентичные перечисленным в пп. 5-7 ст. 14 Договора об учреждении Европейского Союза. Согласно ст. III-199 проекта, повторяющей ст. 15 Договора, европейские решения по позициям «определяют подход Союза к конкретным вопросам географического или проблемного характера», а «государства-члены обеспечивают соответствие своей национальной политики позициям Союза». Европейские решения о стратегических интересах и целях и общих ориентирах, т.е. решения, закладывающие основы ОВПБ и внешних действий Союза, утверждаются Европейским Советом. Они принимаются им на основе предложений, вносимых Советом Министров. В свою очередь, Совет Министров утверждает предложения и принимает все европейские решения оперативно-го уровня. То, использует ли он при этом принцип единогласия или процедуру принятия решения квалифицированным большинством голосов, зависит от того, какого типа компетенцию он реализует и кто подготавливает решения. Таким образом, как следует из сопоставления сходных положений проекта и действующих договоров, то, что инструменты ОВПБ по форме приводятся в соответствие с общей системой актов ЕС и интегрируются в неё, не затрагивает ни их иерархию, ни содержательные аспекты. То же можно сказать о властной вертикали межправительственного сотрудничества в сфере ОВПБ, главенствующей роли Европейского Совета, полномочиях Совета Министров, распределении ответственности за формирование и осуществление ОВПБ между институтами ЕС и государствами-членами. Новшеством здесь является создание правовой базы для созыва чрезвычайных сессий Европейского Совета (п. 1 ст. III-196), систематического принятия решений в Совете Министров квалифицирован-

ным большинством, придания ОВПБ и ОЕПБО большей гибкости. Принципиально меняет институциональную структуру ОВПБ лишь отмечающаяся выше концентрация полномочий в руках Министра иностранных дел ЕС. Хотя есть небольшие подвижки и в отношении других институтов. Так, в главе об ОВПБ упоминается Суд ЕС, правда, лишь в контексте проверки правильности отправления Союзом различных типов компетенции. Несколько повышается активность Европарламента. Он будет дважды в год, а не один раз, как сейчас, проводить общие дебаты по оценке прогресса в сфере ОВПБ и в большей степени заниматься проблематикой ОЕПБО (ст. III-205).

Согласно проекту, Министр иностранных дел совместно с Советом Министров следит за тем, чтобы государства соблюдали обязательства, накладываемые на них Конституцией и вторичным правом ЕС в сфере ОВПБ (п. 2 ст. III-195). На него возложены функции председателя Совета Министров иностранных дел (п. 1 ст. III-197). Он вносит предложения по формированию ОВПБ и готовит решения, выносимые на утверждение Европейского Совета и Совета Министров. Во изменение п. 2 ст. 18 Договора об учреждении Европейского Союза, по которому председательствующее государство-член отвечает за осуществление принятых ими решений в сфере ОВПБ, проект предусматривает, что их имплементация теперь обеспечивается Министром иностранных дел ЕС (п. 1 ст. III-197). Аналогичным образом Министр, а не руководство председательствующей страны, представляет Союз в вопросах, относящихся к ОВПБ. Он ведёт политический диалог с третьими странами и международными организациями. Он «выражает позицию Союза в международных организациях и на международных конференциях» (п. 2 ст. III-197). Причём в проекте закрепляется гораздо более высокая степень доверия к фигуре Министра иностранных дел со стороны государств-членов, нежели это имело место в отношении руководства председательствующей страны. Действующие положения об ОВПБ исходят из того, что при определенных обстоятельствах председательствующей стране оказывается содействие и она лишь «в принципе» выражает позиции Союза. В отношении Министра эти оговорки снимаются. В проекте чётко зафиксированы признаваемые за ним полномочия по формированию повестки дня заседаний соответствующего Совета. Он уполномочивается выносить на его рассмотрение любые относящиеся к ОВПБ вопросы и проекты решений. Он может делать это индивидуально или опираясь на поддержку

ЕК (п. 1 ст. III-200). В случаях, требующих незамедлительного решения, Министр, вполне логично наследуя нынешние prerogatives председательствующей страны и аккумулируя полномочия, признаваемые сейчас за Комиссией, «по собственной инициативе или по просьбе любого из государств-членов созывает чрезвычайное заседание Совета Министров в течение сорока восьми часов или, в экстренных случаях, в более короткий срок» (п. 2 ст. III-200). В тех случаях, когда проекты европейских решений, за исключением касающихся ОЕПБО, вносятся Министром совместно с ЕК или по прямому поручению Европейского Совета, единогласия Совета Министров не требуется. Достаточно квалифицированного большинства, за исключением случаев, когда государство-член настаивает на использовании блокирующего голоса, считая, что задеты его жизненно важные интересы (ст. III-201).

Фактически в проекте Министру выражено очень большое доверие. Ведь, приобретая институциональную возможность частично обходить принцип единогласия, он получает чрезвычайно мощный рычаг воздействия на ОВПБ. Он становится не просто одним из игроков, а потенциально одним из самых влиятельных игроков в сфере ОВПБ. По своему статусу его предложения приравниваются к тем, которые конкретизируют европейские решения Европейского Совета и европейские решения о действиях и позициях. По сути дела, в проекте преэмулируется, что Министр или совместно Министр и ЕК выражают интересы, общие для всех государств-членов и Союза в целом. А ради общего блага не возбраняется релятивизировать пожелания и предпочтения меньшинства. Это ключевой момент для понимания того нового места, который Конституция отводит Министру иностранных дел в институциональной системе ЕС. Данный момент является определяющим также и для уяснения нового качества, которое со временем должна приобрести ОВПБ.

В ней всё больше и больше начинают присутствовать черты наднациональности. Благодаря наделению Министра весьма широкими полномочиями, проект усиливает автономный характер ОВПБ. Но не в ущерб добровольности обязательств, принимаемых на себя государствами-членами, а равно присущим ОВПБ императивам координации, согласованности, поиска взаимоприемлемых компромиссов. В какой-то степени усиление роли Министра и расширение практики применения процедур принятия решений квалифицированным большин-

ством компенсируются положениями проекта, предписывающими Министру первостепенное внимание уделять вопросам согласования интересов государств-членов и координации их действий на международной арене. Так, п. 2 ст. III-201 поручает Министру иностранных дел в случаях, когда какое-либо государство препятствует принятию решения квалифицированным большинством, попытаться в тесном контакте с ним отыскать устраивающий его компромисс. Только если такие попытки окажутся неудачными, вступает в действие положение, позволяющее другим государствам передать вопрос, вызвавший столь острые разногласия, на усмотрение Европейского Совета. Вообще требование координации проходит красной нитью через текст проекта. Европейские решения должны быть плодом координации. Но и их надлежащее исполнение также нуждается в постоянной и последовательной координации на всех уровнях. Согласно п. 1 ст. III-202, после того как Европейский Союз сформулировал общие позиции, Министр иностранных дел ЕС и министры иностранных дел государств-членов координируют свои действия в рамках Совета Министров. В соответствии с п. 2 ст. III-202 сотрудничать между собой и вносить вклад в формулирование и осуществление общих позиций должны дипломатические миссии государств-членов и делегации ЕС в третьих странах и при международных организациях. В частности, как предписывает ст. III-207, им необходимо координировать усилия с тем, чтобы общие позиции ЕС воплощались в жизнь. Кроме того, на Министра возлагается ответственность за координацию действий государств-членов в международных организациях и на международных конференциях, за то, чтобы государства-члены следовали общим позициям ЕС.

Как следует из текста проекта, Министр иностранных дел становится в какой-то степени связующим звеном между отдельными государствами-членами и между институтами ЕС в сфере ОВПБ. Государства-члены, входящие в состав СБ ООН, в полном объёме информируют другие государства-члены и Министра. Но если в повестку дня включён вопрос, в отношении которого имеется общая позиция ЕС, они предпринимают необходимые процедурные шаги для того, чтобы она была изложена в СБ ООН именно Министром. На плечи Министра переложено поддержание контактов с Европарламентом, обеспечиваемое сейчас председательствующим в ЕС государством-членом. Согласно ст. III-205, он должен регулярно информировать Европарламент, консультироваться с ним, обеспечивать должный учёт его мне-

ния, отвечать на поступающие письменные и устные парламентские запросы.

Важными дополнительными полномочиями в соответствии с проектом обладает Министр иностранных дел в сфере ОЕПБО. Он обеспечивает координацию гражданских и военных аспектов всех проводимых ЕС операций (п. 2 ст. III-210). Спектр таких операций расширен. В их перечень включены совместные операции по разоружению, задачи гуманитарного и спасательного характера, задачи по военному консультированию и поддержке, задачи по предотвращению конфликтов и поддержанию мира, задачи ударных сил в условиях кризисного регулирования, включая миротворчество и постконфликтную стабилизацию. Всем этим операциям придано самостоятельное значение. Вместе с тем указывается, что с их помощью ЕС может вносить вклад в противодействие терроризму, наряду с поддержкой, которую он готов оказывать третьим странам в борьбе с терроризмом на их территории (п. 1 ст. III-210). Если Совет Министров доверяет ответственность за проведение конкретной операции группе государств-членов, обладающих необходимыми военными возможностями и волей, или группировке стран, вовлеченных в структурированное военное сотрудничество, Министр иностранных дел подключается к предпринимаемой ими работе по созданию необходимых систем управления (п. 1 ст. III-201). Он участвует в закрытых заседаниях Совета Министров в формате государств-членов, сделавших выбор в пользу структурированного военного сотрудничества, и затем информирует о них остальные государства-члены (п. 3 ст. III-213).

Осуществляя всё это многообразие функций, Министр иностранных дел, как предусматривается в проекте Договора о принятии Конституции Европейского Союза и Декларации Конвента о создании Европейской службы внешних действий, опирается на колоссальный по мощности аппарат. Под его началом формируется дипломатическая служба ЕС, состоящая из центрального аппарата и переподчиняемых ему делегаций ЕС, в которые преобразуются делегации ЕК в третьих странах и при международных организациях. В дипломатическую службу вливаются часть секретариата Совета Министров и секретариата ЕК и специалисты, командируемые национальными властями.

Передача Министру иностранных дел ключевых полномочий в сфере ОВПБ и внешних действий ЕС, концентрация в его руках властных функций, предоставление ему широкой автономии, перевод под его

начало значительной части европейской бюрократии не означают, что проект Договора забывает о системы сдержек и противовесов. Это не так. Министр может эффективно действовать, лишь опираясь на поддержку государств-членов и следуя получаемым от них директивам. Он обладает свободой манёвра лишь в том, что касается реализации внешнеполитической линии, определяемой политическими институтами ЕС, и подготовки предложений, выносимых на их одобрение. Принятие решений полностью остаётся за Европейским Советом и Советом Министров. В том, что касается внешних действий иных, нежели ОВПБ, Министра связывает правило коллегиальности. Параллельно с Министром на высшие политические институты ЕС работает вертикаль органов межправительственного сотрудничества. Особенно выделяется КГБ и Военный комитет. Так, КГБ следит за развитием международной ситуации, участвует в формировании ОВПБ, осуществляет контроль за исполнением европейских решений. На него возлагается политический контроль и стратегическое руководство военно-гражданскими операциями ЕС и т.д. Весомую конкуренцию Министру составит постоянно действующий Председатель Европейского Совета, которому также поручается представлять ЕС в международных делах.

И всё же наличие всех этих ограничений не меняет общей направленности проекта. В соответствии с ним Министр иностранных дел приобретает колоссальное институциональное влияние. Именно он становится фигурой, персонифицирующей ЕС на международной арене. От него будет зависеть, реализуются ли надежды ЕС и стран-членов на то, что внешнеполитический вес ЕС будет приведён в соответствие с его экономической мощью.

В целом же можно констатировать, что подготовленный Европейским Конвентом проект Договора о принятии Конституции Европейского Союза предусматривает коренную реформу правовых основ и институциональной системы осуществления ОВПБ и ОЕПБО. Скорее всего, в том, что касается внешней деятельности Европейского Союза, Межправительственная конференция постарается не вносить в предложенный Конвентом проект существенных изменений. Более того, политические институты уже подхватили некоторые из сформулированных им предложений и приступили к их реализации. Таким образом, уже в ближайшем будущем характер осуществляемых Европейским Союзом ОВПБ и ОЕПБО серьёзно изменится. Это важно заранее учитывать при планировании российской внешней политики.