

КООРДИНАЦИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Тезисы к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 26 января 2011 г.

Внешнеполитическая координация известна издревле, она собственно и составляет суть дипломатической работы¹. Но сегодня возрастает общественная важность внешнеполитических согласований и возникает потребность в более эффективных методах, которые позволяли бы странам добиваться единства подходов. Если более высокий уровень координации необходимо обеспечивать на постоянной основе, то, вероятно, могут оказаться уместными определенные преобразования в ответственных за формирование и осуществление внешней политики² институтах и в отношениях между ними.

1. Существенными преимуществами, позволяющими искать новые, соответствующие требованиям сегодняшнего дня формы внешнеполитической координации, обладают страны Европы. К этим преимуществам относятся общая цивилизационная основа; бурное развитие регионального международного сотрудничества после Второй мировой войны, обеспечивающее прочный фундамент для дальнейшей эволюции; благоприятная, в целом, атмосфера в отношениях между европейскими государствами.

Определение общих интересов и согласование общей политики в послевоенной Европе происходит с учетом положения дел в трансатлантических отношениях³. Возможно, в будущем при решении важнейших вопросов мира и безопасности согласованную позицию удастся вырабатывать именно в рамках *Евроатлантического пространства*, включающего Россию, другие европейские государства и страны Северной Америки⁴. Однако этот сценарий предполагает, что собственно европейским странам не составит труда договориться между собой о скоординированном внешнеполитическом курсе. На этом направлении в последнее время можно наблюдать как определенный прогресс, так и сохранение ряда нерешенных проблем.

2. Политическим центром Европы сегодня является Европейский союз. Государствам-членам ЕС удалось достичь невиданного ранее уровня экономической и политической интеграции. Постоянное общение дипломатов Сообщества, создание специальных каналов обмена информацией сформировали т.н. «*координационный рефлекс*» - привычку проводить

¹ По мнению известного российского юриста Ф.Ф. Мартенса (1845 - 1909), дипломатию можно определить как «искусство взаимно согласовывать интересы народов». Цит. по: Попов В.И. Современная дипломатия. Теория и практика. М., 2003. С.14.

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

³ См.: Войтоловский Ф.Г. Единство и разобщенность Запада. М., 2007; Европеизм и атлантизм в политике стран Европейского союза / Под ред. Н.К. Арбатовой. М., 2009.

⁴ Общность интересов Евроатлантики показана В.Г. Барановским. См. Барановский В.Г. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа. М., 2010. С. 10 – 13.

консультации с партнерами перед принятием решений. Со вступлением в силу в 1993 г. Маастрихтского договора о Европейском союзе были созданы институциональные условия для перехода на новый уровень сотрудничества – в рамках *Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ)*. Поправки в текст положений об ОВПБ, вносившиеся в дальнейшем, касались, прежде всего, вопросов обороны и кризисного урегулирования. Между тем, практика использования учрежденных в Маастрихте механизмов внешнеполитической координации доказывала их очевидное несовершенство. Во вступившем в силу в декабре 2009 г. Лиссабонском договоре впервые была предпринята попытка оптимизировать внешнеполитический процесс ЕС посредством создания *Единой внешнеполитической службы (ЕВПС)*⁵ и трансформации Представительств Еврокомиссии в третьих странах в полноценные Представительства Евросоюза.

Формирование ЕВПС, возглавляемой Высоким представителем по внешней политике К. Эштон, продолжалось в течение всего 2010 г. Большая часть сотрудников переходит в ЕВПС из Еврокомиссии и Генерального секретариата Совета ЕС. Со временем треть сотрудников службы должна по принципу ротации приходить в службу из министерств иностранных дел стран-членов ЕС. Это важный принцип, прямо указывающий на одну из проблем нынешнего состояния механизмов согласования внешней политики в ЕС. Развитие ОВПБ не приводит к исчезновению министерств иностранных дел стран-членов. Если сотрудники министерств не будут хорошо представлять себе работу ЕВПС, не будут знать, как использовать её ресурсы, у них будет формироваться скептическое отношение к ней. Но даже после того как система ротации между ЕВПС и министерствами войдет в строй, дублирование и соперничество между национальным уровнем принятия внешней политики и уровнем ЕС сохранится. В обозримом будущем странам ЕС не удастся достичь некоего абсолютного внешнеполитического единства, но такая задача и не ставится. Смысл сложной системы внешнеполитической координации в том, чтобы свести к минимуму противоречия между внешней политикой стран-членов и обеспечить условия для принятия и реализации решений о совместных внешнеполитических акциях там, где это соответствует общим интересам.

3. Важной составляющей работы по обеспечению согласованности внешней политики стран ЕС является *сотрудничество посольств*. В третьих странах Представительство ЕС в рамках своей новой компетенции выполняет координирующую роль, которую ранее брала на себя сменявшаяся каждые шесть месяцев страна-председатель Евросоюза. Теперь совещания послов и сотрудников посольств приобретают более устойчивую форму, которая должна обеспечить хорошую осведомленность о действиях партнеров, возможность учитывать эти действия в своей работе и проводить совместные акции. Последнее пока представляется наиболее трудной задачей. Чтобы обеспечить высокую степень совместимости, позволяющую посольствам в третьей стране действовать так, будто они представляют собой единую организационную структуру, потребуется получение соответствующих указаний от каждого из министерств стран-членов, резервирование времени в рабочем графике и финансовых ресурсов на выполнение общих для ЕС функций. Не исключено, что именно на этом направлении сосредоточатся основные усилия по дальнейшей оптимизации ОВПБ. Ведь содержание посольства в стране, с которой не связаны какие-либо специфические интересы государства ЕС, представляется весьма затратным, в особенности в условиях, когда страна может рассчитывать на то, что

⁵ European External Action Service: <http://eeas.europa.eu/>

в случае необходимости, ей окажет поддержку Представительство ЕС. Препятствием для распространения такого прагматического подхода до сих пор являлись соображения престижа и сохранения посольств как символов суверенитета, но бюджетные сокращения, вызванные долгосрочными последствиями экономического кризиса, уже вынуждают к первым шагам в этом направлении⁶.

4. Даже если все составляющие внешнеполитических механизмов ЕС работают согласованно, это не обеспечивает непрямого успеха. *Эффективность внешней политики* может пострадать не от несогласованности, а от поддержанной всеми, но неверно выбранной стратегии или от использования неуместных инструментов достижения поставленных целей. В то же время, высокая степень координации имеет для ЕС самостоятельную ценность – интеграционному объединению может быть объективно важнее избежать противоречий между странами-членами, вместо того, чтобы реализовать некую потенциально эффективную инициативу, вызывающую протесты внутри ЕС, даже если бы последнее допускалось правилами принятия решений.

5. Евросоюз демонстрирует особенности двойственной ситуации, с которой придется столкнуться всем, кто попытается воплотить в жизнь продвинутое формы внешнеполитического сотрудничества – ЕС является принимающим определенные решения *международным актором* и в то же время *совокупностью акторов*, которые, к тому же, проводят внешнюю политику в отношении друг друга. При всей сложности такая система оказывается вполне работоспособной, становится частью ежедневной работы дипломатов стран ЕС. В отдельных ситуациях может возобладать стремление к разнонаправленным действиям стран-членов, и они сохраняют для этого достаточно возможностей, но, как правило, единогласие становится желаемым и достижимым.

Подобная двойственность характерна и для организации отношений ЕС с целым рядом *стран Европы, не входящих в Евросоюз*, но стремящихся стать его полноправными членами. Они не принимают непосредственного участия в формировании внешней политики ЕС, но центром их внешнеполитических стратегий становится скорейшее вступление в Евросоюз, предполагающее постепенное принятие его норм и правил. При этом внешняя политика и многих членов ЕС, и стран-кандидатов не предполагает выхода их собственных инициатив далеко за пределы регионального европейского уровня, кроме как при содействии усиливающего их голос Евросоюза. Т.е., кандидаты, потенциальные кандидаты⁷ и претендующие на статус кандидатов страны, не обладая собственными ресурсами, готовы без возражений принять сложившиеся в ЕС консенсусные подходы в отношении стран Африки, Азии и Латинской Америки и в меру сил поддерживать их уже задолго до обретения статуса страны-члена. С США и Китаем каждая из стран ЕС и стран, стремящихся вступить в ЕС, напротив,

⁶ Швеция вследствие бюджетных сокращений, осуществленных парламентом вопреки мнению министра иностранных дел К.Бильдта, закрывает свои дипломатические миссии в Аргентине, Бельгии, Малайзии, Ханое и Анголе; В Венгрии такое решение было принято в отношении посольств в Венесуэле, Чили и Малайзии; Чехия закрывает посольство в Анголе, Дания – в Алжире, Иордании, Боснии и Герцеговине и Никарагуа.

⁷ К странам-кандидатам относятся Хорватия, Черногория, Македония, Турция, Исландия. Также ЕС выделяет потенциальных кандидатов – Албанию, Боснию и Герцеговину, Сербию, Косово «в соответствии с резолюцией СБ ООН №1244».

старается сохранить особые отношения, что иногда позволяет играть на европейских противоречиях.

6. Россия, также как и Евросоюз в целом, стремится обеспечивать свое международное присутствие «по всем азимутам», но ресурсы, которые она может выделить на решение внешнеполитических задач, достаточно скромны в сравнении с возможностями отдельных крупных государств-членов ЕС. Тем не менее России удастся сохранять позиции одного из ведущих международных акторов. *От институционализации внешнеполитического сотрудничества ЕС и России могли бы выиграть обе стороны.*

Уже сегодня работа по согласованию позиций по отдельным вопросам внешней политики осуществляется Россией и ЕС достаточно интенсивно. На ежедневной основе взаимодействие с ЕС обеспечивается Постоянным представительством России при ЕС⁸, относящимся к числу наиболее крупных и динамичных российских миссий за рубежом. Однако большая часть встреч представителей России и ЕС по внешнеполитической тематике носит характер информирования друг друга. Задача выработки совместных решений не находит поддержки у ряда стран ЕС, либо вообще не ставится (возможно, именно в силу понимания, что более продвинутое внешнеполитическое взаимодействие с Россией пока не может быть поддержано всеми в Евросоюзе).

Курс на качественное повышение уровня сотрудничества России и ЕС получится реализовать только при условии его поддержки всеми странами ЕС. Обеспечить соблюдение этого условия возможно лишь через *работу на двустороннем уровне* с каждой из этих стран. Российское руководство вполне отдает себе в этом отчет. В последние годы было предпринято немало усилий для развития двустороннего сотрудничества с государствами ЕС.

7. Пристального внимания и дальнейшей проработки заслуживает инициатива, выдвинутая на встрече Президента Д.Медведева с канцлером Германии А.Меркель в Мезеберге в июне 2010 г. В меморандуме, согласованном в ходе переговоров, было предложено создание *Комитета Россия-ЕС по вопросам внешней политики и безопасности* (КВВПБ Россия-ЕС), который мог бы стать основным механизмом внешнеполитической координации. В качестве первоочередной проблемы, которой следует заняться Комитету, в меморандуме было обозначено урегулирование ситуации в Приднестровье. Действительно, разрешение замороженных конфликтов должно быть предметом особой заботы европейских стран, но реализация идеи КВВПБ должна открыть перспективу совместной работы России и стран ЕС по существенно более широкому кругу вопросов. Детали предложения пока не прояснены, но можно предположить, что Комитет мог бы регулярно собираться на уровне министров иностранных дел стран ЕС и России под председательством Высокого представителя ЕС по внешней политике. Для подготовки и реализации решений Комитета могли бы быть созданы соответствующие рабочие группы и иные вспомогательные органы. Но для того, чтобы новая структура не остановилась на принятии декларативных заявлений, а стала основой для практического сотрудничества, России и ЕС потребуется согласовать свои представления о содержании современной внешней политики.

8. Для большинства развитых стран мира источником наиболее серьезных внешних вызовов является существенное отставание как стран-соседей, так и

⁸ Постоянное представительство РФ при ЕС: <http://www.russianmission.eu>

географически удаленных государств в уровне социально-экономического и политического развития. Это отставание порождает нестабильность, создает условия для создания террористических групп и для преступной деятельности. Соответственно, важнейшей задачей внешней политики развитых государств становится оказание *содействия развитию* более бедных регионов. Агентства по международному развитию становятся постоянными партнерами министерств иностранных дел. Расходы на международные программы, ранее разрозненные, консолидируются и приводятся в соответствие с определенными на политическом уровне стратегическими установками.

В бюджете Евросоюза расходы на решение всех международных задач, в том числе гуманитарных, объединяются в общий раздел «ЕС как глобальный игрок». Из выделяемых на этот раздел 8 млрд. евро (6% бюджета ЕС) только около 300 млн. расходуется непосредственно на ОВПБ, остальные средства идут на финансирование программ развития и мер по стабилизации ситуации в кризисных регионах. Во внешней политике отдельных стран-членов ЕС помощь развитию также занимает все более заметное место.

В России вопрос об активизации участия в содействии помощи развитию ставится, но пока не находит своего решения. В 2007 г. Правительством РФ была одобрена концепция участия в содействии международному развитию, но впоследствии, возможно, под влиянием экономического кризиса, этой сфере не уделялось внимания. В ограниченных объемах помощь Россией, тем не менее, оказывается, но информация о ней ограничена и разрознена. Получается, что роль России в решении тех международных задач, которые ЕС рассматривает как наиболее важные, минимальна.

Увеличение расходов на помощь развитию в условиях ужесточения бюджетных ограничений действительно выглядело бы неоправданно. Однако помощь предполагает не только перевод финансовых средств, но и техническое и экспертное содействие развивающимся странам, которое Россия способна организовать. Подключение к уже реализуемым и профинансированным программам ЕС российских специалистов могло бы стать способом реализации этого потенциала.

9. Важный элемент внешнеполитической деятельности ЕС – выработка консолидированной позиции *на международных форумах*, прежде всего, в организациях системы ООН. Нередко именно согласованность действий стран ЕС в ООН выбирается в качестве критерия, позволяющего оценить качество общей внешней политики. Это не вполне верный подход, поскольку значимость обсуждаемых в ООН вопросов не равноценна и арифметическое сложение случаев, когда ЕС голосует солидарно, показывает лишь часть объективной картины. Характерно, что чаще других единство подходов Евросоюза нарушается постоянными членами СБ ООН, Великобританией и Францией, в частности, из-за расхождений, связанных с их статусом ядерных держав.

Между Россией и ЕС проводятся консультации по обсуждаемым в ООН вопросам, но российское политическое руководство пока не определило повышение степени согласованности позиций России и ЕС в ООН в качестве желаемой цели. Демонстрация стремления добиться большей координации на этом направлении благоприятно сказалась бы на всех аспектах отношений России и ЕС. В случае успеха проводимого в настоящее время курса на нормализацию отношений с Великобританией российский, французский и британский представители в СБ ООН при поддержке стран Европы, занимающих места непостоянных членов СБ, могли бы на регулярной основе выступать с согласованными общеевропейскими инициативами.

10. Не вполне верно допущение, что существующие для координации политики России и ЕС препятствия получится обойти посредством организации взаимодействия, включающего не все страны Евросоюза. Такого рода многосторонняя координация, обычно неформализованная, осуществляется и внутри ЕС, и при участии не входящих в Евросоюз стран,⁹ но она не способна стать заменой процесса принятия решений в Евросоюзе и поступательного развития отношений с ЕС в целом. Скорее следует говорить об уместности её использования для подготовки решений, которые впоследствии могут быть приняты Евросоюзом или, если речь идет о координации с участием России, на встречах Россия-ЕС.

Более многообещающей и более независимой от Евросоюза представляется работа в рамках организационно оформленных *субрегиональных международных структур*¹⁰. Здесь круг вопросов, которыми занимается та или иная организация, существенно более узок, чем в случае ЕС, но это и создает окно возможностей для согласования действий ряда стран, решающих специфические субрегиональные проблемы, не привлекающие внимания за пределами субрегиона. К такого рода организациям нередко формируется пренебрежительное отношение, в том числе в экспертных и дипломатических кругах, выражающих сомнение в их эффективности. Распространению таких оценок способствует недостаточное внимание, уделяемое субрегиональным форматам лидерами государств-участников. Потенциал субрегионального сотрудничества оказывается нереализованным. И все же можно предполагать, что полезность субрегиональных организаций будет возрастать, позволяя «разгрузить» насыщенную повестку дня Евросоюза.

Возможности для выработки общеевропейского внешнеполитического курса расширяются, в первую очередь, благодаря процессам, происходящим в Европейском союзе. Большинство стран Европы, не входящих в ЕС, связывают с ним свое будущее. Россия занимает в этом отношении особое положение и, на сегодняшний день, стремится остаться одной из сил, внешних по отношению к ЕС, аналогично другим «стратегическим партнерам» Евросоюза, таким как США, Индия, Китай. Но уже в среднесрочной перспективе может оказаться, что претензия на роль одного из основных мировых центров принятия решений реализуема только при условии создания стратегического институционально оформленного альянса с ЕС, одним из важнейших элементов которого должна быть система внешнеполитической координации. Такое сближение не является угрозой для самостоятельного определения Россией своих интересов, а должно способствовать их обеспечению, так же как Единая внешнеполитическая служба ЕС не замещает внешнюю политику государств-членов, но помогает им в достижении совпадающих целей этой политики.

⁹ Примерами являются встречи лидеров России, Германии и Франции; «Веймарский треугольник» Германии, Франции и Польши, во встрече которого принял участие министр иностранных дел России; МИД России организует встречи послов славянских государств; сохраняет свое значение «Вышеградская группа» в составе Польши, Венгрии, Чехии и Словакии.

¹⁰ Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева/Евроарктического региона, Арктический совет, Северный совет, «Северное измерение», Организация черноморского экономического сотрудничества, Региональный совет сотрудничества (Юго-Восточная Европа) и др.