

На правах рукописи

**УТКИН Сергей Валентинович**

**ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И  
ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**Специальность – 23.00.04 – Политические проблемы международных  
отношений и глобального развития**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата политических наук**

**Москва-2006**

Работа выполнена в Центре европейских исследований Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Научный руководитель: доктор политических наук  
Н.К. Арбатова

Официальные оппоненты: доктор политических наук  
М.В. Стрежнева

кандидат исторических наук  
Т.В. Юрьева

Ведущая организация: Институт Европы РАН

Защита состоится «\_\_» \_\_\_\_\_ 2006 г. в \_\_\_\_ часов на заседании диссертационного совета Д.002.003.03 при Институте мировой экономики и международных отношений РАН по адресу: 117997 г. Москва, ул. Профсоюзная, д.23.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института мировой экономики и международных отношений РАН

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_ 2006 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат политических наук



Прохоренко И.Л.

2006А

1505

## Общая характеристика работы

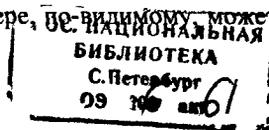
### Актуальность темы

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

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

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

Поскольку межгосударственное общение осуществляется посредством внешней (в том числе внешнеэкономической) политики, именно глубокая интеграция в этой сфере, по-видимому, может стать для



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

В настоящее время ОВПБ представляет собой неотъемлемый элемент ЕС и в этом качестве оказывает постоянное воздействие на процессы происходящие как на наднациональном уровне Союза, так и в государствах-членах. При определении политики в отношении стран-членов ЕС и при взаимодействии с ними, а также с наднациональными органами Союза, следует принимать во внимание содержание и особенности процесса формирования ОВПБ, с тем чтобы избежать искажений анализа и добиться максимальных результатов. Сложные многосоставные бюрократические механизмы ЕС требуют внимательного изучения, поскольку посредством этих механизмов принимаются решения и реализуются инициативы, значимые для окружающего Союз мира, в особенности если речь идет о внешней политике. Для самого ЕС анализ процесса формирования ОВПБ необходим, чтобы выявлять недостатки в своей работе и области возможного прогресса, осуществляя оптимизацию систем управления. Наконец, препятствия на пути развития ОВПБ, также как и достижения в этой области, являются индикатором степени продвижения ЕС по пути углубления интеграции, поэтому для правильного понимания развития Союза следует выявлять эти ориентиры.

**Объект исследования** – Европейский союз, отношение к которому является критерием релевантности информации для использования в настоящей работе. **Предмет исследования** – ОВПБ, в рамках которой, во взаимодействии с областью «внешних сношений», осуществляется внешнеполитическая координация ЕС. При этом ОВПБ рассматривается с точки зрения процесса её формирования и понимается как совокупность процедур и механизмов, основывающихся на одноименном разделе Договора о ЕС.

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

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

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

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

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

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

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

**Хронологические рамки работы** определяются тем, что исследование направлено на изучение современного состояния ОВПБ с учетом предшествующей эволюции процесса согласования внешней политики в рамках европейской интеграции. Соответственно, рассмотрению подлежит период, ограниченный временем зарождения такого согласования – концом 60-х гг. XX в. с одной стороны, и началом 2006 г., как года завершения исследования, с другой, при особом внимании к уровню развития ОВПБ, достигнутому к 2003 – 2005 гг.

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

### **Характеристика источников и литературы**

Основу источниковой базы исследования составили существующие редакции Договора о ЕС и документы, выработанные различными институтами ЕС. Среди них выделяются обладающие юридической силой решения Совета ЕС, в первую очередь имеющие особое значение для

**ОВПБ Общие позиции и Совместные действия.** Важный материал, раскрывающий внутренние процессы функционирования ЕС, содержится в докладах Европейской комиссии. Итоговые документы, подготавливаемые странами-председателями ЕС по результатам заседаний Европейского совета, предоставляют возможность отслеживать развитие ОВПБ. Использовалась информация, содержащаяся в официальных пресс-релизах, освещающих различные аспекты деятельности ЕС. Документы Европейского парламента, в первую очередь подготовленные Комитетом по внешней политике, анализировались с целью определения степени участия Парламента в формировании ОВПБ. Предшествующая складыванию ОВПБ эволюция внешнеполитической координации рассматривалась с использованием официальных документов Европейского политического сотрудничества. Демонстрация возможных путей будущего развития ОВПБ опирается на содержание проекта Европейской конституции. При исследовании взаимодействия ЕС и Организации Объединенных Наций возникла потребность в использовании ряда документов ООН – резолюций Генеральной ассамблеи и Совета безопасности, ряда аналитических докладов и пресс-релизов подготовленных в рамках системы ООН. Отношения ЕС и НАТО освещались с использованием отдельных документов Североатлантического альянса. В ходе работы активно привлекались ресурсы сети Интернет, прежде всего, официальные сайты ЕС, министерств иностранных дел стран-членов Союза, ведущих исследовательских институтов, специализирующихся на проблемах международных отношений.

Значительную помощь в работе над диссертацией оказало использование результатов комплексных исследований ОВПБ, проводившихся Д. Алленом, В.Г. Барановским, Ч. Грантом, В.В. Журкиным, Ф. Кэмероном, С. Натталлом, М. Смитом, К.Е. Смит, С. Эвертсом, У. Уоллесом.

В отношении теоретического осмысления ОВПБ были особенно важны работы Ф. Дюшена, К. Хилла, Х.-Г. Эгрхарта.

При рассмотрении формирования ОВПБ в отношениях с отдельными странами и регионами автор обращался прежде всего к работам М.А.М. Абеллана, Н.К. Арбатовой, Э. Барбэ, Дж. Бонвичини, Ю.А. Борко, Д.А. Данилова, Д. Линча, М. Комелли, Х. Ойанен, Х. Хауккалы, М. Эмерсона.

Проблемы ЕПБО исследовались с учетом изысканий Ж.-И. Эня, А. Миссироли, Б. Шмитта. Определение роли Европейского парламента потребовала привлечения работ У. Дидрихса и Г. Аннана. Оценки Т. Тарди, С. Бископа, М. Ортеги позволили глубже раскрыть проблемы отношений ЕС и ООН.

### **Научная новизна**

Вследствие относительно короткого периода существования ОВПБ как явления, её изучение в большинстве случаев фокусировалось на рассмотрении становления её механизмов, призванного подготовить эту составляющую ЕС к дальнейшей работе, но не на функционировании этих механизмов как таковых. Эволюция внешнеполитической составляющей ЕС действительно важна для глубокого понимания ОВПБ, что было учтено в настоящем исследовании, включающем анализ развития механизмов координации внешней политики с использованием новейших данных. Между тем, существующая в настоящее время источниковая база уже вполне позволяет рассмотреть процесс формирования ОВПБ в действии. В диссертации предпринята попытка провести такое исследование, оценить особенности практического функционирования ОВПБ и обретенный второй опорой ЕС потенциал. В работе анализируются принятые за время существования ОВПБ документы, произведена систематизация видов активности ЕС в рамках ОВПБ. Отслеживается участие коммунитарных институтов ЕС в осуществлении ОВПБ, определяется значение вклада в ОВПБ отдельных стран-членов Союза. В диссертации впервые изучаются ход и достигнутые результаты деятельности реализуемых в рамках ОВПБ миссий ЕС в Боснии и Герцеговине. Впервые в отечественной науке подробно рассматривается современное состояние взаимоотношений ЕС и Организации Объединенных Наций (ООН), что позволило сформулировать ряд заключений, не совпадающих с выводами зарубежных исследователей и представляющих универсальный интерес. Разносторонность проведенного исследования дает возможность анализировать современное состояние ОВПБ в целом, её значение для ЕС и для окружающего мира.

### **Практическая значимость**

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

**Апробация работы** включала в себя обсуждение на заседании Центра европейских исследований ИМЭМО РАН, где диссертация была рекомендована к защите. Результаты исследования были представлены в виде докладов на конференциях в ИМЭМО РАН (2004 г.) и Российском

государственном гуманитарном университете (2005 г.), опубликованы в статьях автора.

### **Структура диссертации**

Во **введении** дается обоснование актуальности темы, её научной важности и практической значимости. Определяются цели и задачи исследования и объясняется выбор методологии. Проводится анализ комплекса источников и литературы.

В **первой главе** – «Основные этапы развития внешнеполитического сотрудничества в контексте европейской интеграции» – рассматривается эволюция механизмов координации внешней политики стран-участниц европейского интеграционного процесса. Выявляются основные рубежи на этом пути, наиболее значимые проблемы и достижения.

В первом параграфе – «Развитие интеграционного сотрудничества западноевропейских стран в сфере внешней политики до образования Европейского Союза» – исследуется опыт, обретенный странами Западной Европы в ходе создания и функционирования системы Европейского политического сотрудничества (ЕПС). Несмотря на многочисленные неудачи, которыми заканчивались попытки согласовать внешнеполитические курсы, именно в рамках ЕПС страны-участницы впервые выступили с единой позицией относительно отдельных проблем мировой политики и сформировали «координационный рефлекс», побуждавший национальные бюрократические механизмы к всё более интенсивному обмену мнениями по внешнеполитическим вопросам. Постепенное расширение пределов взаимодействия в ЕПС сделало возможным дальнейшее движение по пути внешнеполитической координации. Одновременно в период существования ЕПС проявились наиболее значительные проблемы формирования единой внешней политики. К числу таких проблем относится обостренное восприятие независимой внешней политики как инструмента достижения субъективно воспринимаемых национальных интересов, а также сохранившееся до настоящего времени фундаментальное разделение внешней политики и «внешних сношений».

Во втором параграфе – «Выработка Маастрихтского договора и становление ОВПБ» – рассматриваются возникновение феномена ОВПБ и его основные черты. Инициатива, первоначально имевшая своей целью сблизить системы ЕПС и Европейского экономического сообщества, поместив их в более широкие рамки Европейского Союза, под влиянием значительных изменений в мировой политике, произошедших на рубеже 80 – 90-х гг., переродилась в более масштабный проект. Сама амбициозность названия «ОВПБ» подталкивала страны-члены ЕС к

необходимости наполнять этот раздел договора соответствующим наименованием содержанием. В условиях завышенных ожиданий успеха ЕС со стороны многих наблюдателей бездействие европейских правительств в формировании совместной внешней политики влекло бы за собой репутационные потери и лишало бы Союз каких-либо возможностей оказывать влияние на глобальные политические процессы. Наиболее значимым из посвященных внешней политике положений первой редакции Договора о ЕС представляется процедура принятия Совместных действий, открывшая для стран-членов Союза возможность выйти за рамки совместных деклараций и перейти к непосредственному оперативному влиянию на международные процессы. Первые же попытки реализовать ОВПБ на практике привели к осознанию несовершенства созданной Маастрихтским договором юридической основы.

В третьем параграфе – «Реформирование ОВПБ» – анализируется содержание изменений, привнесенных в систему ОВПБ Амстердамским и Ницким договорами и вследствие принятия ряда иных конституирующих документов. Уделено внимание складыванию механизма взаимодействия ЕС и НАТО. Подробно рассмотрены особенности «Европейской стратегии безопасности», в которой сформулированы концептуальные ориентиры ОВПБ. Рассматриваются возможные последствия дальнейшей структурной эволюции ОВПБ, которая может быть запущена в результате вступления в силу посвященных внешней политике положений проекта Европейской конституции.

Вопрос о реформе ОВПБ появился в повестке дня стран ЕС практически сразу после вступления в силу Маастрихтского договора и остается в ней по сегодняшний день. Изменения, внесенные Амстердамским договором, вызвали разочарование сторонников углубления интеграции, но явились одним из важных шагов на пути к повышению эффективности ОВПБ. Возможность на практике использовать голосование квалифицированным большинством в сфере ОВПБ и появление должностного лица, олицетворяющего внешнюю политику ЕС, за десятилетие до принятия Амстердамского договора представлялись оторванными от политической реальности.

Получив возможность более эффективного принятия решений, ЕС был лишен способности их автономной реализации. Благоприятная внутривнешняя ситуация в государствах-членах и внешний стимул в виде Косовского кризиса позволили в 1999–2000 гг. создать укрепленный Ницким договором оперативный потенциал, ранее практически отсутствовавший у ЕС. Военный комитет и Военный штаб ЕС, наряду с комплексом договоренностей между ЕС и НАТО, известных под наименованием «Берлин плюс», стали основой Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО) – составной части ОВПБ,

охватывающей непосредственно военные аспекты внешнеполитической активности.

Принятие относящихся к ОВПБ положений, содержащихся в проекте Европейской конституции, привнесло бы значительные изменения в существующую практику внешнеполитической координации. Возможное появление Министра иностранных дел ЕС и «Европейской службы внешней деятельности» может как облегчить взаимодействие ОВПБ и «внешних сношений», так и блокировать поступательное развитие внешней политики ЕС, в зависимости от еще не определенных к настоящему времени деталей формирования «службы внешней деятельности» и способа перераспределения чрезвычайно широкого круга обязанностей Министра между его подчиненными.

Несмотря на то, что вступление в силу положений Европейской конституции откладывается, к началу нового тысячелетия у ЕС впервые появилась реальная возможность сформировать полноценную внешнюю политику и политику безопасности. Оставаясь на повестке дня, вопросы обретения новых возможностей и дальнейшего развития заложенной в договоре о ЕС основы ОВПБ отошли на второй план. Первоочередной задачей стала реализация накопленного потенциала.

Во второй главе диссертации – «Институциональная структура Общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза» – исследуется влияние различных уровней управления ЕС на формирование ОВПБ.

В первом параграфе – «Межправительственный уровень сотрудничества в системе ОВПБ ЕС» – рассматривается применение на практике определенного Договором о ЕС инструментария ОВПБ – принимаемых Европейским советом Общих стратегий и находящихся в распоряжении Совета министров ЕС Общих позиций и Совместных действий.

Общие стратегии задают ориентиры и рамки сотрудничества с соответствующими странами и регионом, в сущности являясь лишь надстройкой для многочисленных инициатив, с помощью которых ЕС организует взаимодействие со своими партнерами. При этом стратегии открывают дополнительную возможность для использования в рамках ОВПБ голосования квалифицированным большинством – так должны утверждаться принимаемые на основе Общих стратегий Общие позиции и Совместные действия. Известно, что расширение применения голосований квалифицированным большинством вызывает негативную реакцию ряда стран ЕС, которые вследствие этого фактора предпочли бы избежать принятия новых Общих стратегий. Действительно, новые стратегии не появляются уже пять лет, а старые, по-видимому, не имеют будущего. Общие стратегии в отношении Украины и Средиземноморского региона

должна в ближайшее время заменить новая составляющая «внешних сношений» ЕС – Европейская политика соседства, а вместо стратегии по России должна использоваться концепция четырех общих пространств. Исчезновение Общих стратегий из практики ЕС способствует падению интереса средств массовой информации к ОВПБ, поскольку именно Общие стратегии должны приниматься на уровне глав государств и правительств, деятельность которых обращает на себя повышенное общественное внимание. Однако вряд ли можно утверждать, что такое снижение уровня публичности наносит ущерб ОВПБ. Связанное с перераспределением суверенитета в наиболее чувствительной к вопросам государственной независимости сфере внешней политики, углубление сотрудничества в рамках ОВПБ, напротив, может пострадать от чрезмерного внимания средств массовой информации, которое способно породить спекулятивную реакцию на внутривнутриполитическом уровне стран-членов ЕС. Общие позиции и Совместные действия, принимаемые на уровне Совета министров ЕС, не порождают заметного резонанса в период предварительных согласований, способствуя лучшей балансировке интересов стран-членов. В то же время, если предметом принятых решений являются достаточно масштабные проекты, они неизбежно вызовут общественную дискуссию, тем самым способствуя обретению ОВПБ демократического характера.

Основным направлением применения ЕС Общих позиций стало установление режима санкций в отношении третьих стран, негосударственных акторов и отдельных лиц, поведение которых вызывает недовольство Союза. Использование санкций в мировой политической практике зачастую не приводит к желаемому изменению политики страны, на которую они налагаются. Однако, хотя эффективность санкций сомнительна, они широко применяются во внешней политике национальных государств, и ЕС в этом отношении поступает в соответствии с принятым в мировом сообществе в современном его состоянии образом действий. С помощью Общих позиций ЕС также поддерживает различные международные инициативы (такие как создание Международного уголовного суда). Эта поддержка важна, но, как и в случае Общих стратегий, она лишь закладывает общие рамки для последующих действий, и не всегда очевидно, насколько важным является принятие такого рамочного документа для успеха тех мер, которые предпринимаются на уровне национальных государств и коммуитарных институтов ЕС. Для Общих позиций в целом характерна различная степень детализации, вследствие чего некоторые Общие позиции напоминают по функциям Общие стратегии, а другие – скорее Совместные действия.

Наиболее разноплановое применение в процессе формирования ОВПБ ЕС нашли Совместные действия. С их помощью назначаются Специальные представители ЕС в кризисных регионах мира,

иницируются операции ЕС в сфере гражданского кризисного урегулирования и ЕПБО, выделяются финансовые ресурсы для увеличения потенциала государств и международных организаций, деятельность которых способствует обеспечению безопасности в зонах, вызывающих озабоченность ЕС. Наконец, с помощью Совместных действий происходит оптимизация самой ОВПБ, создание необходимых дополнительных органов (таких как Европейский спутниковый центр, Институт исследования проблем безопасности, Европейское оборонное агентство, Европейский колледж безопасности и обороны) и установление норм для деятельности самих стран-членов ЕС (например, в отношении материалов двойного назначения). Практически все Совместные действия так или иначе затрагивают именно вопросы безопасности, что является следствием вынесения экономических и гуманитарных проблем за рамки ОВПБ. Совместные действия могут не регламентировать все детали той или иной инициативы, оставляя нижестоящим органам определенную свободу в выборе путей реализации принятых решений, но тем не менее, остаются тесно связаны с практикой, определяя объемы финансирования деятельности, которая является их объектом. Именно через Совместные действия, в первую очередь, происходит реализация ОВПБ. Вопрос об эффективности принимаемых в форме Совместных действий решений может являться предметом дальнейшего изучения и дискуссии, однако само содержание этих решений вполне совпадает с методами осуществления внешней политики национальных государств, в которой, как и в ОВПБ, обычно уделяется особое внимание вопросам обеспечения безопасности.

Во втором параграфе – «Участие коммунитарных институтов в реализации ОВПБ ЕС» – дается оценка значения деятельности Европейской комиссии и Европейского парламента для ОВПБ. Участие Комиссии в реализации ОВПБ выходит далеко за рамки установленной для нее Договором о ЕС роли и позволяет говорить о значительном влиянии коммунитарных органов на вторую опору Союза. Выработка внешнеполитических курсов государств-членов сосредоточена в двадцати пяти разрозненных министерствах иностранных дел, которые, несмотря на осуществляемую координацию, не могут компенсировать потребность эффективной внешней политики в работоспособном бюрократическом аппарате. Роль этой необходимой составляющей ОВПБ, обеспечивающей оперативное обслуживание политики, с успехом выполняется соответствующими директоратами Комиссии ЕС. Лишь часть реализуемых Комиссией проектов и программ можно отнести исключительно к сфере «внешних сношений», относительно автономной от политических вопросов и вопросов безопасности. На практике элементы ОВПБ присутствуют, а часто и преобладают, в деятельности Комиссии, направленной во внешний мир. Представительства Комиссии в третьих

странах являются наиболее очевидным признаком постепенного формирования на основе коммунитарных институтов системы, характерной для государственных внешнеполитических ведомств. Возможности для расширения вовлеченности Комиссии в сферу ОВПБ, по-видимому, имеют одним из своих источников определенную разнородность позиций и не всегда достаточное внимание к сфере ОВПБ со стороны ряда государств-членов, склонных принимать функционирование существующих механизмов, не пытаясь повлиять на него.

Роль Европейского парламента, в целом совпадая с функциями, которые выполняются в сфере внешней политики парламентами национальных государств, представляется недостаточно активной, что признается непосредственно самими членами парламента. Европейский парламента в настоящее время пытается в первую очередь отслеживать происходящие в сфере ОВПБ процессы и может оказывать определенное влияние на стадии принятия бюджета ЕС, но не сообщает внешнеполитическому развитию ЕС значительных дополнительных импульсов. Существенное изменение ситуации возможно только при большей готовности Совета ЕС к взаимодействию с Европейским парламентом. Но по-видимому, заложенные в Договор положения о действиях парламента в процессе реализации ОВПБ и позиция Совета ЕС на данном этапе не являются критически значимым препятствием для большего участия этого органа в обсуждении международных проблем и доведении до сведения жителей Союза информации о существующих действиях ЕС в этой области и о различных точках зрения на эти действия. Увеличение вовлеченности Европейского парламента в протекающие в рамках ОВПБ процессы происходило постепенно и не сопровождалось значительными изменениями в Договоре о ЕС, но тем не менее приняло характер очевидной тенденции.

Более полное использование уже имеющихся полномочий и общий рост активности имеют своим следствием рост влияния выбравшего такую тактику органа на формирование политики. Опыт Комиссии является примером успешности такого пути.

В третьем параграфе – «Роль национальных правительств в осуществлении ОВПБ ЕС» – предпринята попытка выявить сходство и различия в отношении государств-членов ЕС к ОВПБ. Несмотря на некоторые расхождения, страны-члены ЕС выражают готовность поддерживать дальнейшее поступательное развитие ОВПБ в целом и ЕПБО в частности, не превращая их в проигровес США и НАТО. Критические оценки способности стран ЕС к согласованию внешней политики, особенно остро зазвучавшие в период иракского кризиса 2003 г., поднимают вопрос об избрании критерия качества политики. При поверхностном анализе индикаторами зачастую служат вопросы «большой

политики» (такие как война в Ираке), которые раскалывают общественное мнение внутри самих национальных государств или порождают противоречие в оценках между обществом и государственной властью. В таких ситуациях способность правительств к внешнеполитическим действиям зачастую сохраняется только благодаря определенной авторитарности государственных механизмов, позволяющей принимать непопулярные решения. Хотя ЕС и подвергается критике за недостаток демократии, понимаемой как наличие избираемых должностных лиц, ОВПБ, в отличие от внешней политики национального государства, не может позволить себе игнорировать разногласия в отношении острых вопросов, что становится тормозом для практической деятельности, но одновременно вынужденно усиливает демократичность политики.

Для ОВПБ характерна заинтересованность отдельных стран в сохранении особых отношений со своими соседями или странами, имеющими общие с ними культурно-исторические корни. Эта особенность не является непреодолимым препятствием для согласованности ОВПБ, а скорее, напротив, позволяет сбалансировать региональные ориентиры политики ЕС.

Вклад участвующих в формировании ОВПБ акторов различен. При этом далеко не всегда сдерживающим фактором для повышения эффективности проделываемой работы являются нормы Договора о ЕС. В большинстве случаев дальнейшая эволюция воздействия институтов ЕС и стран-членов на ОВПБ зависит от наличия политической воли и готовности предпринимать значительные усилия по оказанию заметного влияния на внешнеполитические процессы.

**Третья глава** – «Практические аспекты реализации ОВПБ ЕС» – раскрывает детали воплощения отдельных элементов ОВПБ ЕС. Для рассмотрения выбраны примеры, характеризующие особым значением для развития ОВПБ и при этом позволяющие выйти на некоторые обобщения.

В первом параграфе – «Операции ЕС в Боснии и Герцеговине» – рассматриваются Полицейская миссия ЕС (ПМЕС) и военная операция «Алтея», являющиеся в настоящее время наивысшими практическими достижениями ЕС в области кризисного урегулирования и позволяющие оценить результаты развития ЕПБО. Полицейская миссия и военная операция ЕС в Боснии и Герцеговине успешно переняли обязанности, ранее выполнявшиеся их предшественниками – ООН и НАТО. Необходимость обеспечения преемственности, возможно, стала препятствием для гипотетических шагов по рационализации международного присутствия в Боснии и Герцеговине, которые мог бы предпринять ЕС. В то же время, будучи одними из первых примеров оперативной деятельности ЕС, ПМЕС и «Алтея» выигрывают от вторичного по отношению к ООН и НАТО характера, поскольку такое

положение значительно упростило осуществление планирования и развертывания миссий, а возможность их проведения по заранее известному образцу способствует накоплению опыта. Выполнение ПМЕС основных возложенных на неё задач демонстрирует, что гражданская составляющая оперативного потенциала ЕС как минимум не уступает той, которой располагала международная миссия, сформированная ООН. Операция «Алтея», в свою очередь, позволяет сделать вывод о соответствии необходимому для проведения полноценной военной операции уровню только командных структур ЕС, поскольку в её ходе продолжают активно использоваться ресурсы НАТО, а решения по реализации существующего плана обретения военного потенциала, принятые в рамках ЕПБО, еще не получили своего применения. Сходные между собой реформы полиции и вооруженных сил Боснии и Герцеговины оказывают значительное влияние на развитие ситуации, в которой осуществляются ПМЕС и «Алтея», однако как успех, так и неудачу этих реформ вряд ли можно считать следствием деятельности миссий ЕС. ПМЕС и «Алтея» создают условия для обеспечения стабильности, но могут лишь косвенно повлиять на эволюцию изначально неустойчивой политической системы Боснии и Герцеговины. На руководство этой страны оказывается значительное давление со стороны ООН, ЕС и НАТО, но, как показывает процесс переговоров по полицейской реформе, именно независимое решение политических сил самой Боснии и Герцеговины может привести к достижению стратегических целей стабилизации и поступательного развития.

Во втором параграфе – «Координация политики стран ЕС в ООН» – исследуется складывающаяся система взаимоотношений этих двух организаций, являющаяся уникальным примером сотрудничества сложнейших международных бюрократических систем, которое по определению не может быть беспроблемным. Проблемы усугубляются тем, что несовершенство внутренних механизмов как ООН, так и ЕС достигло такой степени, что вопрос о реформе обеих организаций находится в числе приоритетных для эволюции мирового сообщества в ближайшее десятилетие. И реформа ООН, и реформа ЕС (принятие Конституции) сталкиваются с объективно непреодолимыми в краткосрочной перспективе препятствиями, которые, затормаживая внутренние процессы, протекающие в ООН и ЕС, оказывают отрицательное влияние и на решение ряда мировых проблем. В то же время, несовершенство системы отнюдь не означает её неработоспособности. Несмотря на громоздкий механизм внутренних согласований, ЕС обеспечивает свое присутствие во всех ипостасях деятельности ООН и, в первую очередь благодаря работе Комиссии, осуществляет постоянный мониторинг и критическую оценку результативности своего вклада, что должно привести к повышению

качества координации деятельности членов ЕС и органов Союза в ООН в ближайшие годы. Беспрецедентные объемы финансовых ресурсов и заметные организационные усилия, вкладываемые Союзом в систему ООН, приносят определенные плоды даже при недостаточно явно проявляющейся в ООН идентичности ЕС как единого целого. Совпадение целей двух организаций приводит к устойчивой заинтересованности ЕС в деятельности ООН, вне зависимости от участия в этой деятельности самого Союза. Более активная роль ЕС способна обеспечить кумулятивный эффект, усиливая ОВПБ и внешние сношения ЕС за счет использования ООН, и одновременно усиливая ООН за счет поддержки ЕС, а следовательно, увеличивая вес объединенных усилий по достижению общих задач. Цели развития, установленные в так называемой «Декларации тысячелетия», принятой странами ООН, по существу и превратились в совместный проект ООН и ЕС, который предоставляет общую основу для большинства наиболее значимых аспектов деятельности ООН и воздействия ЕС на внешний мир. Установленные для целей развития сроки могут оказаться нереалистичными, но, используя этот ориентир в качестве стимула, ЕС имеет возможность именно в течение отведенного на воплощение целей развития десятилетия кардинально улучшить взаимодействие с ООН и вывести на новый уровень внутри Союза приоритетность связанных с ООН вопросов.

Обращает на себя внимание, что и в случае ПМЕС и «Алтеи», и в случае отношений ЕС – ООН на повестке дня стоит вопрос о необходимости осуществления реформ в областях, где возникают наиболее серьезные препятствия для дальнейшего прогресса. Вряд ли это является простым совпадением. Рассмотренные частные случаи демонстрируют постепенное устаревание сложившихся в XX веке международных договоренностей, в число которых входят и Устав ООН, и Дейтонские соглашения. Традиционалистские политические силы в настоящее время блокируют реализацию требуемых реформ. По-видимому, в противоборстве сторонников и противников изменений пройдет определенный переходный период в развитии мирового сообщества, который в идеале должен позволить сохранить весь наработанный ранее потенциал, освободившись от рудиментарных наслоений. На этом этапе развитие ЕС будет осложнено переходным характером эпохи, частью которой является сам Союз. ОВПБ, соответственно, как составляющая ЕС, будет претерпевать реформы, избавляясь от недостатков, но одновременно будет действовать в условиях неустойчивой международной системы.

В заключении формулируются основные выводы исследования, дается общая оценка эволюции, современного состояния и значения ОВПБ ЕС.

Формирование ОВПБ ЕС представляет собой сложный многоуровневый процесс согласования интересов, бюрократических взаимодействий, практического применения разнообразных инструментов, оценки достигнутых результатов и продолжающихся реформ.

Взаимодействие стран-членов ЕС, межправительственных и коммунитарных органов Союза позволяет ОВПБ функционировать на постоянной основе и приносить результаты. Это взаимодействие далеко не всегда можно назвать эффективным, но степень эффективности внешней политики многих национальных государств также далека от идеальной. Международные бюрократические системы сложны, но сложна и структура мирового сообщества, которому они придают некоторую управляемость. Процесс формирования ОВПБ демонстрирует достоинства и недостатки одной из таких систем. Очевидно, что ОВПБ предстает дальнейшее совершенствование, но столь же очевидно, что и в нынешнем виде ОВПБ представляет собой полноценно функционирующую неотъемлемую часть ЕС, значительно расширяющую возможности Союза на международной арене.

В приложении к диссертации дается список использованных сокращений с указанием их эквивалентов в английском языке.

**На защиту выносятся следующие основные положения диссертации:**

- Развивая ЕПС, а позднее ОВПБ страны-участницы смогли постепенно создать многоуровневую систему внешнеполитической координации, позволяющую на постоянной основе поддерживать контакты с третьими странами и организациями и воздействовать на эти страны и организации для достижения политических целей.
- Принятое в ЕС разделение на ОВПБ и «внешние сношения» не вполне отражает реальную ситуацию взаимодействия межгосударственного и коммунитарного уровней проведения политики и характеризуется, с одной стороны, существенным значением выработанных в рамках ОВПБ ориентиров для определения направления развития «внешних сношений» и, с другой стороны, важностью деятельности, традиционно относимой к «внешним сношениям», для эффективности ОВПБ.
- В свете безуспешного опыта использования Общих стратегий и ограниченного применения Общих позиций, преимущественно затрагивающих вопросы наложения санкций, основным инструментом реализации ОВПБ стали Совместные действия, отличающиеся значительным разнообразием и гибкостью, но во всех случаях характеризующиеся наличием практических следствий, основанных на выделяемых Союзом финансовых ресурсах.
- Пять этапов расширения ЕС не стали препятствием для функционирования ОВПБ. Несмотря на наличие определенных

особенностей в подходах к внешнеполитическим проблемам, страны ЕС поддерживают развитие ОВПБ / ЕПБО.

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

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

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

### **Основные положения диссертации опубликованы в работах:**

1. Уткин С.В. Некоторые аспекты развития теории европейского внешнеполитического сотрудничества // Мировая экономика и международные отношения в начале XXI века. Актуальные проблемы глазами молодых ученых (материалы конференции). М.: ИМЭМО РАН, 2004. С. 72 – 77, 0,4 п.л.
2. Уткин С.В. Общая внешняя политика и политика безопасности Европейского Союза. Есть ли она? // Изучение Европейского Союза в России, изучение России в Европейском Союзе: новое поколение исследователей и экспертов. Сборник статей Центра по связям с Европейским Союзом РГГУ. М.: Комитет общественных связей города Москвы, 2005. С. 53 – 59, 0,4 п.л.
3. Уткин С.В. Основные инструменты Общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 11. С. 44 – 54, 1,2 п.л.

Подписано в печать 10.02.2006 Формат 60x84/16  
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная  
Объем 1,0 п.л. 0,9 а.л. Тираж 100 экз. Заказ 3  
ИМЭМО РАН  
117997, Москва, Профсоюзная, 23

**P-1505**  $\frac{2006A}{1505}$