

УДК 327.36

## СОВРЕМЕННАЯ ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ В КОНТЕКСТЕ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА

*А.Н. Бакиров*

Анализируется развитие общей политики безопасности и обороны в формате Лиссабонского договора.

*Ключевые слова:* общая политика безопасности и обороны; Лиссабонский договор; Верховный представитель по внешней политике и политике безопасности; Дипломатическая служба Европейского союза.

---

## THE MODERN EUROPEAN POLICY FOR SECURITY AND DEFENCE IN CONTEXT OF LISBON TREATY

*A.N. Bakirov*

The article is dedicated to the development a Common Security and Defence Policy in the context of Lisbon Treaty.

*Key words:* a Common Security and Defence Policy; Lisbon Treaty; the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy; European External Action Service.

Современные процессы евроинтеграции осуществляются на основе положений Лиссабонского договора 2007 г., воспринявшего множество новаций проекта Конституции Евросоюза, который, как известно, потерпел, вопреки ожиданиям ведущих европейских политиков, провал в ходе референдумов во Франции и Нидерландах. Текст первой в истории Европейской конституции был торжественно подписан 29 октября 2004 г. в Риме руководителями государств-членов Евросоюза. Этому событию предшествовала напряженная работа Европейского конвента, разрабатывавшего в течение почти двух с половиной лет текст Конституции под руководством бывшего Президента Франции Валери Жискар д'Эстена. Этот документ должен был стать новым учредительным актом расширенного Европейского союза. В первую очередь, как справедливо отмечают видные зарубежные политологи и правоведы, обращает на себя внимание название документа – Договор, устанавливающий Конституцию для Европы. “Данное обозначение было призвано подчеркнуть, с одной стороны содержание, форму и сферу действия этого источника права, а с другой – неоднозначную юридическую природу “Европейского союза” как наднационального образования, соединяющего в себе элементы международной (межправитель-

ственной) организации, конфедерации и федеративного государства” [1]. Конституция должна была стать единым основным законом Европейского союза, заменив собой все ранее действовавшие учредительные договоры организации. Текст Конституции содержал множество нововведений, в том числе в сфере общей внешней политики и политики безопасности, которые позже были включены в Лиссабонский договор. “Этот упрощенный договор, в который никто не верил, стал реальностью”, – заявил по поводу его подписания тогдашний президент Франции Н. Саркози [2]. Важность Лиссабонского договора заключается в том, что благодаря ему удалось преодолеть конституционный тупик.

Договор коренным образом реформировал институционально-правовую архитектуру Европейских сообществ, Евросоюза в целом. Единственной интеграционной структурой со статусом юридического лица и широкой международной правосубъектностью стал Европейский союз. Европейское сообщество прекратило свое существование, а его функции перешли к Евросоюзу (ЕОУС было ликвидировано еще в 2002 г. в связи с истечением срока действия его учредительного договора). Правда, некоторую самостоятельность сохранил Евратом, но скорее всего, его ждет судьба Европейского со-

общества. Сегодня основными Учредительными договорами нового Евросоюза являются Договор о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора) и Договор о функционировании Европейского союза (ранее – Договор об учреждении Европейского сообщества) также в редакции Лиссабонского договора [3]. В связи с этими поправками институциональная архитектура стала по сути гомогенной, поскольку упраздняется структура трех опор. Тем не менее, эта новация не отменяет специфики полномочий и методов управления в отдельных сферах компетенции ЕС [4, с. 254].

Достижением Лиссабонского договора является четкая градация компетенции Евросоюза: исключительная; совместная; координирующая; полномочия действовать в целях поддержки, координации или дополнения действий государств-членов. Что касается компетенции ЕС в сфере общей внешней политики и политики безопасности, то она носит специфический характер (подробнее будет сказано ниже). Число институтов Евросоюза пополнилось за счет Европейского совета, который теперь уполномочен принимать юридически обязательные решения (ранее его “Заключения” носили политический характер). Европейский совет обеспечивает Союзу необходимый импульс его развития и определяет общие политические направления и приоритеты [5]. Руководит работой Европейского совета постоянный руководитель – председатель, избираемый квалифицированным большинством на 2,5 года с возможностью переизбрания. Предусмотрена также процедура его отстранения от должности.

Лиссабонский договор расширил принятие решений квалифицированным большинством, что соответственно означает постепенное аннулирование права вето государств-членов ЕС. Следует отметить, что новые процедуры голосования не применяются в сфере общей внешней политики и политики безопасности, включая европейскую политику безопасности и обороны, а также некоторые другие области жизнедеятельности Евросоюза.

В главном законодательном органе Евросоюза – Совете министров (Совет ЕС) – при голосовании вводится принцип “двойного большинства”, означающий, что для принятия решений необходимо, чтобы за них проголосовали 55 % государств-членов, представляющих не менее 65 % населения Евросоюза. Но полную юридическую силу это положение получит только после 2017 г. [4, с. 256].

Лиссабонский договор также несколько расширил полномочия Председателя Еврокомиссии при распределении портфелей ее членов, усилил роль Европарламента в бюджетной, законодатель-

ной, контрольной и других сферах жизнедеятельности Евросоюза. Возросла роль национальных парламентов, уполномоченных отныне осуществлять мониторинг законодательного процесса в Евросоюзе для контроля соблюдения принципа субсидиарности. Среди других нововведений договора – так называемая “народная инициатива”, усиливающая участие граждан Евросоюза (численностью не менее 1 млн) в законодательном процессе путем подачи ими законодательной инициативы [6], а также право выхода государств-членов из состава Евросоюза, что регулируется определенными правилами.

Важной частью Лиссабонского договора стали статьи, посвященные общей внешней политике и политике безопасности (ст. 21–46). Рассмотрим основные положения, касающиеся этой сферы. Констатируется, что международная деятельность Евросоюза преследует следующие цели:

а) защита ценностей, фундаментальных интересов, безопасности, независимости и целостности Евросоюза;

б) укрепление и поддержка демократии, господства закона, прав человека и принципов международного права;

в) сохранение мира, предупреждение конфликтов, укрепление международной безопасности в соответствии с целями и принципами Устава ООН, Хельсинского Заключительного Акта и целями Парижской Хартии, включая вопросы, касающиеся внешних границ;

г) ускорение устойчивого экономического, социального и экологического развития развивающихся государств в целях искоренения бедности;

д) поддержка интеграции всех стран мира в мировую экономику, в том числе через прогрессивное устранение ограничений в международной торговле;

ж) поддержка международных мер по сохранению и улучшению качества окружающей среды, а также надлежащего управления глобальными природными ресурсами в целях устойчивого развития;

з) оказание помощи населению, странам и регионам вследствие природных и антропогенных катастроф; содействие международной системе укрепления многостороннего сотрудничества и добросовестному глобальному управлению [3].

Как мы видим, цели Евросоюза во внешней политике и политике безопасности сформулированы предельно широко. Практически они охватывают все сферы его деятельности на международной арене, что, в частности, подтверждают статьи договора, посвященные европейской политике безопасности и обороны.

Эта политика, как гласит ст. 42 договора, является составной частью общей внешней политики и политики безопасности Евросоюза. Предусмотрено, что при выполнении заграничных миссий в целях миротворчества, предотвращения конфликтов и укрепления международной безопасности в соответствии с принципами Устава ООН, ЕС будет использовать потенциал своих государств-членов. В принципе Лиссабонский договор предусматривает формирование общей обороны ЕС (необходимое условие – единогласное решение Европейского Совета). Важно отметить, что при этом будут уважаться обязательства тех государств-членов, которые полагаются в вопросах обороны на НАТО [7]. Лиссабонский договор обязывает своих подписантов усиливать национальный военный потенциал.

Учитывая щепетильность общей политики и политики безопасности, включая вопросы безопасности и обороны, Лиссабонский договор сохранил процедуру принятия решений Советом ЕС: они по-прежнему будут приниматься на основе единогласия по предложению Верховного Представителя по внешней политике и политике безопасности или по инициативе государства-члена. Кроме того, Совет может уполномочить группу государств-членов выполнить определенную задачу в интересах Евросоюза и его ценностей.

Заслуживает внимания положение о военной солидарности государств-членов. Установлено, что государства-члены будут оказывать помощь всеми имеющимся в их распоряжении средствами какому-либо другому члену в случае, если последний окажется жертвой вооруженной агрессии на его территории.

Ст. 43 договора определяет гражданские и военные средства, которые может использовать Евросоюз в целях реализации политики безопасности и обороны: совместные операции по разоружению, гуманитарные и спасательные задачи, предоставление советов и консультаций, предотвращение конфликтов, миротворческие задачи, кризисное управление военными силами, включая задачи постконфликтной стабилизации и т. д. Особо подчеркивается значение этих задач в контексте борьбы ЕС с терроризмом, в том числе оказание помощи третьим странам, противодействующим проявлениям терроризма на их территории.

Серьезное значение в договоре придается деятельности Европейского Агентства по обороне. Его задачи заключаются, среди прочего, в содействии государствам-членам в определении их военного потенциала, контроля за выполнением ими своих обязательств, содействии гармонизации

операционных потребностей, обеспечение координации программ государств-членов, управление специфическими программами сотрудничества, поддержка исследований в области военных технологий, координация и планы совместных научных исследований, содействие в идентификации и, при необходимости, реализации любых полезных мер по усилению промышленной и технологической базы оборонного сектора и для повышения эффективности военных расходов.

В договоре констатируется открытость Европейского Агентства по обороне для всех государств-членов, желающих вступить в него. Предусматривалось, что Совет, действуя квалифицированным большинством, примет Решение (нормативно-правовой акт Евросоюза – А.Б.), определяющее статус, месторасположение и правила функционирования Агентства. Для реализации совместных проектов государств-членов в Агентстве будут создаваться специальные группы. При необходимости Агентство будет осуществлять свою деятельность в тесной связи с Еврокомиссией.

Одновременно в Лиссабонском договоре определены основные правовые инструменты реализации внешней политики и политики безопасности.

Теперь что касается управления этой сферой. Основные его пункты регламентируются статьями Договора о Евросоюзе в редакции Лиссабонского Договора. Европейский Совет в составе глав государств и/или правительств государств-членов определяет стратегические интересы и цели ЕС. Решения Европейского Совета могут затрагивать отношения ЕС с отдельными странами или регионами, касаться отдельных проблем, а также определяют способы реализации мер ЕС и его государств-членов. Такие решения принимаются единогласно на основе рекомендаций Совета ЕС и будут осуществляться в соответствии с процедурами, предусмотренными Договором о ЕС.

Компетенция ЕС в сфере общей внешней политики и политики безопасности охватывает все аспекты, включая формирование общей оборонной политики, что может привести к общей обороне. Эта политика определяется и реализуется Евросоветом и Советом ЕС, действующих, за некоторым исключением, единогласно. При этом принятие законодательных актов исключается. Реализуется внешняя политика и политика безопасности Верховным представителем ЕС по внешней политике и политике безопасности и государствами-членами. Определенные функции выполняют Европарламент и Еврокомиссия. Суд ЕС не имеет никакой юрисдикции в сфере общей внешней политики и политики безопасности [3].

Лиссабонский договор обязал государства-члены активно поддерживать соответствующую политику ЕС в духе лояльности и взаимной солидарности. Государства-члены должны воздерживаться от любых акций и действий, противоречащих интересам ЕС или могущих снизить эффективность его политики в международных делах.

Верховный представитель по внешней политике и политике безопасности, возглавляющий Совет министров по иностранным делам, вправе вносить в Европейский Совет и Совет ЕС свои предложения. Он представляет ЕС по вопросам, касающимся общей внешней политики и политики безопасности, и от имени ЕС осуществляет диалог с третьими сторонами, выражает позицию ЕС в международных организациях и на международных конференциях. В реализации этой миссии Верховному представителю оказывает всемерную помощь Дипломатическая служба ЕС.

Важно отметить, что Лиссабонский договор предусматривает возможность для государств-членов и Верховного представителя по внешней политике и политике безопасности обратиться в Совет ЕС с инициативой или предложением, касающимся вопросов внешней политики и политики безопасности. При острой необходимости предусмотрен созыв чрезвычайного заседания Совета (в течение 48 часов) или даже в более короткий срок.

В целях идентификации общих подходов в сфере общей внешней политики и политики безопасности Лиссабонский договор предусматривает консультирование государств-членов с Европейским Советом и Советом ЕС. Кроме того, государства-члены обязаны координировать свои действия в международных организациях и на международных конференциях, а также поддерживать позицию Евросоюза.

В формулировании и реализации общей внешней политики и политики безопасности определены также место и роль Европейского парламента. В частности, Верховному представителю вменяется обязанность регулярных консультаций с Европарламентом по различным аспектам и основным направлениям внешнеполитической деятельности ЕС. Мнение Европарламента будет в обязательном порядке учитываться. Предусмотрена также возможность рекомендаций со стороны Европарламента в адрес Совета ЕС или Верховного представителя, а также парламентские дебаты (два раза в год) по вопросам реализации общей внешней политики и политики безопасности [3].

Важнейшим достижением Лиссабонского договора в сфере общей внешней политики и политики безопасности является создание Дипломатической службы Евросоюза, возглавляемой Верховным представителем по внешней политике и политике безопасности. Этот пост был учрежден также согласно Лиссабонскому договору. После вступления Лиссабонского договора в силу 1 декабря 2009 г. на основе Решения Совета ЕС от 26 июля 2010 г. началась работа по организации Дипломатической службы ЕС. Бывшие делегации Еврокомиссии теперь преобразованы в посольства Евросоюза, действующие во многих государствах мира и международных организациях.

Таким образом, Лиссабонский договор впервые создал единый орган управления европейской внешней политикой и политикой безопасности, что, несомненно, повышает уровень управления этой крайне важной для объединенной Европы сферы жизнедеятельности.

#### *Литература*

1. Введение в право Европейского союза / под ред. д. ю. н., проф. МГЮА С.Ю. Кашкина. М., 2006. С. 51.
2. Bulletin Quotidien Europe. 25 June. 2007.
3. European Union Consolidated Treaties. Charter of Fundamental Rights. March 2010. Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Charter of fundamental Rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
4. Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза / Н.Ю. Кавешников. М.: Навона, 2010.
5. The European Council 2010. Luxembourg Publication Office of the European Union, January 2011.
6. Regulation (EU) № 211/2011 of the European Parliament and of the Council of February 2011 on the citizens' initiative. 11.3.2011. Official Journal of the European Union L 65/1.
7. С Евросоюзом НАТО предполагает проводить широкие политические консультации и улучшать практическое оперативное сотрудничество. Основные области их сотрудничества – ситуация в Афганистане и Косово, борьба с пиратством, укрепление безопасности Европы. See: Chicago Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May, 2012.