

ЗА МИД ВО ВСЕМ МИРЕ

ИТОГОМ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА СТАНЕТ СОЗДАНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЛУЖБЫ ВНЕШНИХ ДЕЙСТВИЙ — ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОГО АНАЛОГА ЕДИНОГО МИДА. ОНА ПОЗВОЛИТ ЕС ОБРЕСТИ ЕДИНЫЙ ГОЛОС ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ. УЖЕ ПОНЯТНО, ЧТО В БУДУЩЕМ НОВЫЙ МИД И ЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВО ВСЕМ МИРЕ СМОГУТ ВЗЯТЬ НА СЕБЯ МНОГИЕ ФУНКЦИИ ПОСОЛЬСТВ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН.

АЛЕКСАНДР ГАБУЕВ

ОДНА ГОЛОВА — ЛУЧШЕ Создание Европейской службы внешних действий (European External Action Service) предусмотрено Лиссабонским договором, вступающим в силу с 1 декабря. По замыслу авторов соглашения новая служба должна помочь Европейскому союзу обрести единый голос при общении с ключевыми партнерами вроде США, России или Китая, а также в ситуациях, когда ЕС вовлечен в международные переговоры как единое юридическое лицо (норма об этом также впервые появляется в Лиссабонском соглашении).

До сих пор внешняя политика оставалась той сферой, в которой 27 странам — членам ЕС хуже всего удавалось координировать свои действия. Прежде всего это было связано с системой принятия решений, прописанной в Договоре Ниццы 2001 года: любая страна-член могла использовать право вето и блокировать общесоюзные решения, которые она воспринимала как ущемление национальных интересов. Так, например, с ноября 2006 по апрель 2008 года ЕС не мог начать переговоры с Россией по новому соглашению о сотрудничестве и партнерстве из-за польского вето.

С другой стороны, отсутствие единой и постоянной линии во внешней политике ЕС было связано с тем, что каждые полгода у союза менялся председатель. И именно политические пристрастия страны-председателя часто оказывались решающими при выработке общеевропейской линии в отношении какой-либо ситуации, в которую был вовлечен Европейский союз. Например, во время войны на Кавказе в августе 2008 года председателем ЕС была Франция, имеющая тесные деловые отношения с Россией. В итоге французские президент и глава МИДа Никола Саркози и Бернар Кушнер сыграли едва ли не ключевую роль не только в посредничестве и прекращении боевых действий, но и в том, что война не привела к разрыву отношений между Москвой и Брюсселем. Зато уже в январе 2009 года, когда председателем ЕС стала Чехия, Прага не стала поддерживать Москву в газовом конфликте с Украиной, а наиболее жестко в адрес «Газпрома» высказывались именно чешские чиновники.

Наконец, вплоть до вступления в силу Лиссабонского договора ответственность за координацию внешней политики Брюсселя несли два человека — европейский комиссар по внешним связям (эту должность до 31 октября занимала Бенита Ферреро-Вальднер) и верховный представитель ЕС по внешней политике и безопасности (этот пост занимал Хавьер Солана). Хотя личные отношения госпожи Ферреро-Вальднер и господина Соланы позволяли им работать в слаженном тандеме, не совсем четкое разделение функций между чиновниками не всегда помогало быстро выработать единую линию Брюсселя. Теперь оба поста будут упразднены, а выполнять все функции будет глава единого европейского МИДа, который будет избираться 27 лидерами стран ЕС и утверждаться на голосовании в Европейском парламенте.

ОДИН ЗА ВСЕХ «Создание поста верховного представителя по внешней политике, а еще лучше — министра иностранных дел станет большим прогрессом по сравнению с нынешним состоянием дел. Это положит конец двойной работе, которую выполняют Хавьер Солана и Бенита Ферреро-Вальднер», — написал еще 5 июля в своем блоге один из

главных идеологов евроинтеграции, экс-президент Франции Валери Жискар д'Эстен. — Один и тот же человек будет решать все проблемы и отвечать на вопросы Генри Киссинджера (экс-госсекретарь США. — **Guide**) о том, кому звонить, если он хочет поговорить с единой Европой».

Таким образом, по мысли разработчиков Лиссабонского соглашения глава новой дипломатической службы станет первым лицом единой Европы при поддержании всех внешних контактов ЕС с партнерами. А значит, он же будет исполнять роль, которую сейчас играют главы МИДов стран, председательствующих в ЕС.

Этим данный пост будет отличаться от еще одной вводной Лиссабонским договором должности — президента ЕС, который тоже будет иметь некоторые представительские функции на международных мероприятиях. Впрочем, в основном президент будет занят координацией деятельности совета ЕС, организацией саммитов и решением организационных вопросов по связям между главами национальных государств и еврочиновниками во главе с председателем Еврокомиссии Жозе Мануэлом Баррозу. Новый же глава общеевропейского МИДа будет не только представлять ЕС, но и играть ключевую роль в разработке концепции его внешней политики. По аппаратному весу новый министр, автоматически получающий пост вице-председателя Еврокомиссии, также станет одним из важнейших еврочиновников. Он также займет кресло председателя совета министров иностранных дел ЕС.

Лиссабонское соглашение наделяет главу единого МИДа даже более широкими полномочиями, чем имели Хавьер Солана и Бенита Ферреро-Вальднер вместе взятые. Он станет координировать политику ЕС по добрососедству и безопасности, включая спецпрограммы «Восточное партнерство» (Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдавия и Украина) и «Средиземноморский союз» (Алжир, Тунис, Марокко, Ливия, Египет, Израиль, Палестина, Сирия, Иордания и Ливан), а также курировать стратегическое партнерство с РФ. Новый министр будет представлять ЕС на двусторонних саммитах с важнейшими партнерами вроде США, Китая, Индии, России.

Руководителю Европейской службы внешних действий будут непосредственно подотчетны и все спецпредставители ЕС по регионам мира (Босния и Герцеговина, Косово, Молдавия, бывшая югославская республика Македония, Судан, Афганистан, Центральная Азия, Южный Кавказ, Ближний Восток и район Великих озер). Он же будет готовить внешнеполитические документы для рассмотрения на саммитах глав государств, а также регулярно отчитываться перед европарламентариями о результатах работы.

Правда, для исполнения столь многочисленных обязанностей министру явно потребуются заместители, которые возьмут на себя некоторые из его функций. Главным же ограничителем самостоятельности главы новой службы станет то, что действовать он сможет только на тех направлениях внешней политики, по которым у членов ЕС сложилось полное взаимопонимание.

МИССИЯ НЕОБЪЯСНИМА Собеседники Guide в Еврокомиссии признаются, что детали функционирования единого европейского МИДа до конца еще не определены. В Люксембурге 26–27 октября прошла встреча глав МИДов 27 стран ЕС, на которой они одобрили лишь общие принципы работы службы. «Европейский МИД», как окрестили службу не только журналисты, но и европейские дипломаты, должен приступить к работе с начала будущего года, его деятельность будет финансироваться из общего бюджета ЕС, в котором расходы на содержание службы должны быть прописаны отдельной строкой. На первом этапе новый министр, который будет избран до 1 декабря, займется формированием штата головного офиса службы. Штаб-квартира ведомства разместится в Брюсселе наряду с другими общеевропейскими учреждениями. Точный размер штата пока не определен, но на первых порах он не превысит тысячи человек. Костяк общеевропейских дипломатов составят бывшие подчиненные Бениты Ферреро-Вальднер и Хавьера Соланы, а также дипломаты из всех стран — членов ЕС. Источники Guide в Брюсселе рассказывают, что вокруг принципов кадрового отбора в службу между Еврокомиссией и странами-членами развернулась настоящая аппаратная война: Брюссель хочет включить в новый корпус евродипломатов как можно больше подчиненных госпожи Ферреро-Вальднер, а государства хотят наполнить общий МИД собственными кадрами, которые смогут лоббировать их интересы.

Европейский МИД будет иметь свою международную сеть представительств — своеобразных посольств Евросоюза в не входящих в ЕС странах. До сих пор такую функцию исполняли представительства Еврокомиссии. Скорее всего, чтобы избежать дублирования функций и лишних расходов, эти представительства будут переданы в ведение Европейской службы внешних действий. Впрочем, речь идет не только о передаче зданий и смене вывесок и должностей чиновников на визитках. Функции представительств также будут подвергнуты серьезным изменениям.

В первую очередь это коснется сфер компетенции представительств. Раньше представительства Еврокомиссии старались сосредоточиться на вопросах экономических связей, торговли и инвестиций, управления программами тех-

нического сотрудничества, а также культурных и академических обменов. Новые же посольства ЕС должны будут более активно участвовать в контактах по политическим вопросам между Брюсселем и страной пребывания.

Более того, в перспективе в европейских посольствах может появиться даже должность военного атташе, хотя, по мнению собеседников Guide, это все же дело отдаленного будущего. Собственных вооруженных сил у Евросоюза пока нет, а европейская политика обороны и безопасности распространяется в основном на вопросы пограничного контроля и борьбы с преступностью и терроризмом в пределах ЕС. Большинство членов союза входят в НАТО, так что дополнительной военной защиты им не требуется. Тем не менее Лиссабонский договор предусматривает возможность большей координации ЕС в вопросах безопасности и оборонной политики, чтобы не вызвать расколов, подобных тому, который произошел в 2003 году из-за войны в Ираке. Если военное измерение ЕС будет укрепляться, то заниматься контактами с иностранными военными на первых порах, скорее всего, поручат именно единому МИД ЕС.

Собеседники Guide в Брюсселе отмечают, что после формирования посольств ЕС многие небольшие страны — члены союза могут передать им функции (включая все экономические, политические и консульские) собственных дипломатических миссий в той или иной стране. Многие страны наверняка захотят сделать это в целях экономии. «Некоторые члены и так делегируют одному посольству в самой крупной стране какого-нибудь региона функции представителя во всем регионе. Теперь это с успехом можно будет делать в рамках единого посольства ЕС, так что небогатые страны смогут сохранить отдельные посольства только в самых важных для себя странах по выбору», — указывает один из собеседников Guide.

Самым сложным вопросом пока остается разграничение функций между национальными посольствами и дипмиссией ЕС. Как указывают европейские дипломаты, одной из целей Лиссабонского договора является проведение единой внешней политики, при которой связи отдельных стран ЕС с зарубежными государствами отойдут на второй план. Сторонники последовательного проведения этой линии призывают отдать все дипломатические вопросы на откуп посольствам ЕС, оставив национальным посольствам вопросы экономики, культуры и выдачи виз.

С другой стороны, отмечают многие источники Guide, Европейский союз всегда базировался на принципе эффективности при разделении компетенций: те вопросы, которые наиболее удобно решать на национальном уровне, решаются именно национальными правительствами, и лишь там, где больший эффект может быть достигнут за счет решения в ЕС, дело передается на общеевропейский уровень. «У отдельных стран-членов неизбежно будут появляться трения с нашими партнерами вроде РФ, Китая или США, так что не следует эти трения переносить на уровень всего союза. С другой стороны, отдельные члены ЕС, имеющие особенно хорошие отношения с не состоящими в союзе странами, могут выступать своего рода посредниками и тем самым служить общим интересам единой Европы», — резюмировал один из собеседников Guide. ■



ПОСЛЕ ПОЯВЛЕНИЯ ГЛАВЫ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОГО МИДА ЛИДЕРАМ СТРАН ЕС ПРИДЕТСЯ СОГЛАСОВЫВАТЬ ОБЩУЮ ПОЗИЦИЮ ПО КЛЮЧЕВЫМ ВОПРОСАМ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ (НА ПЕРЕДНЕМ ПЛАНЕ СЛЕВА НАПРАВО ПРЕЗИДЕНТЫ РУМУНИИ И ФРАНЦИИ — ТРАЯН БАЗЕСКУ И НИКОЛА САРКОЗИ И ГЛАВА ЕВРОКОМИССИИ ЖОЗЕ МАНУЭЛ БАРРОЗУ)