

# РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ОТ МААСТРИХТА ДО ЛИССАБОНА

Владлена Тихова\*

*В статье рассматриваются основные договоры, регулирующие деятельность Общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза (ОВПБ). Подробно изложены Маастрихтский, Амстердамский, Ниццкий и Лиссабонские договоры относительно части, касающейся ОВПБ. Сделан вывод о том, что Лиссабонский договор подвел некие итоги деятельности ЕС в области внешней политики с момента подписания Маастрихтского договора и придал новый импульс для развития политики в данной области.*

**К** 2015 году Европейский союз является одним из крупнейших интеграционных объединений в мире. В ЕС входит 28 государств. Население Союза составляет около 507 млн. человек.

Будучи субъектом международного публичного права, ЕС имеет полномочия на участие в международных отношениях и заключение международных договоров. По всему миру учреждены постоянные дипломатические миссии ЕС, действуют представительства в ООН, ВТО, Большой семёрке и Группе двадцати. Делегации ЕС возглавляются послами ЕС.

ЕС - международное образование, сочетающее признаки как международной организации (межгосударственное сотрудничество), так и государства (надгосударственное сотрудничество), однако формально он не является ни тем, ни другим. В определённых областях решения принимаются независимыми наднациональными институтами, а в других - осуществляются посредством переговоров между государствами-членами.

Договор о функционировании Европейского союза (до вступления в силу Лиссабонского договора именовался Договором об учреждении Европейского сообщества или Римским договором, который действует с 1958 года) и Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор, действует с 1993).

В сочетании договоры образуют правовые основы ЕС. С момента их подписания они были неоднократно расширены путем внесения поправок. Когда новая страна присоединяется к ЕС, в договоры вносятся необходимые изменения.

Старт формированию ОВПБ как одной из основополагающих сфер деятельности (трех «опор») Евросоюза был дан Маастрихтским договором о создании Европейского союза, подписанный в феврале 1992 года и вступивший в силу в ноябре 1993 года. Страны ЕС зафиксировали решимость проводить общую внешнюю политику и политику безопасности. В договоре четко были сформулированы цели ОВПБ:

- защита общих ценностей, основных интересов и независимости Союза;
- укрепление безопасности Союза и его государств-членов всеми способами;
- сохранение мира и укрепление международной безопасности, в соответствии с принципами устава ООН, так же, как и с принципами Хельсинского заключительного акта и целями Парижской хартии;
- содействие международному сотрудничеству;
- развитие и укрепление демократии и правового государства, а также уважение к правам человека и основным свободам.[7. С. 15].

\* Тихова Владлена Владимировна, кандидат исторических наук, доцент кафедры всемирной и отечественной истории МГИМО МИД России.

Новыми формами ОВПБ в договоре стали общая позиция и процедура совместных действий (1):

- государства-члены гарантируют соответствие их национальной политики общей позиции;

- государства-члены координируют свои действия в международных организациях и на международных конференциях. Они должны поддерживать общую позицию на таких форумах. В международных организациях и на международных конференциях, в которых участвуют не все государства – члены, те, которые участвуют, поддерживают общую позицию.

Процедура совместных действий являлась для членов ЕС абсолютно новой. В договоре было сказано, что: «Совет, в соответствии с основными ориентирами развития, одобренными Европейским советом, принимает решения о том, что данный вопрос должен быть предметом совместных действий».

Совет должен был определять область применения, общие и особые цели, продолжительность и условия осуществления подобных действий.

После вступления в силу Маастрихтского договора в ноябре 1993 года первыми совместными действиями ЕС стали предоставление гуманитарной помощи Боснии и Герцеговине и заключение Пакта стабильности в Европе по инициативе Франции (20 апреля 1995 года).

Помимо этого, Маастрихтский договор обрисовал другие формы политического взаимодействия ЕС. Было налажено сотрудничество дипломатических и консульских миссий в третьих странах, были организованы взаимные действия делегаций ЕС на международных конференциях и в международных организациях и др. [7. С. 17].

До подписания Маастрихтского договора, была принята декларация Западно-европейского союза о его роли и отношениях с ЕС и НАТО, в которой отмечалось, что ЗЕС являлся оборонным компонентом ЕС и одновременно европейской опорой Атлантического союза. [4. С. 23]. Получается, была закреплена двойственность положения ЗЕС. С одной стороны, ЗЕС должен был развиваться как оборонный компонент ЕС, а с другой – должен был стать средством укрепления европейской опоры в Атлантическом союзе.

Безусловно, значение Маастрихтского договора было велико. Во-первых, страны ЕС решили проводить общую внешнюю

политику и политику безопасности, что являлось шагом вперед к построению внешнеполитического сотрудничества стран ЕС. Во-вторых, была изменена роль ЗЕС (3).

Однако Маастрихтский договор не был лишен недостатков. Документ определял лишь общее направление будущего развития ЕС в области военно-политической интеграции. Присутствовали обтекаемые формулировки, отсутствовали конкретные временные рамки. Что касается одного из главных вопросов – вопроса совместной обороны, то этот пункт был прописан абсолютно нечетко. В договоре отмечалось, что «совместная оборонная политика, могла бы быть преобразована со временем с совместную оборону».

Свое дальнейшее документальное развитие внешнеполитического сотрудничества стран ЕС получило благодаря подписанию Амстердамского договора в октябре 1997 года. Прежде всего, Амстердамский договор определил основные цели ОВПБ, которые в основном повторяли цели, поставленные в Маастрихтском договоре [1. С. 19].

Амстердамский договор содержал и новые элементы. Так, помимо инструмента «совместных действия и общей позиции», была введена новая концепция «общей стратегии» [1. С. 19]. Были четко разграничены функции Европейского Совета, Совета и Комиссии. Новым пунктом Амстердамского договора также явилось то, что Петербургские задачи были отнесены к области ответственности ЕС (4).

В соответствии с Амстердамским Договором вводился пост Высокого представителя ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности. Он представлял интересы ЕС на мировой арене от имени Совета и должен был вести переговоры с третьими странами от имени Совета по поручению председательствующего государства. В октябре 1999 года этот пост занял Хавьер Солана.

Нововведения Амстердамского договора коснулись процедуры принятия решений. В целом, все решения, относящиеся к ОВПБ, должны были приниматься единогласно. [1. С. 22]. Однако был предусмотрен такой вариант, когда государство ЕС могло воздержаться от голосования, тем самым не блокируя принятия окончательного решения (конструктивное воздержание). Государство, которое воздержалось при голосовании, имело право изложить свою позицию в официальном заявлении. В этом случае оно не было обязано выполнять решение,

но соглашалось с тем, что решение носило обязательный характер для союза и принято единогласно. Однако, если число воздержавшихся превышало одну треть голосов в Совет, решение не принималось.

Решения о «совместных действиях», «общих позициях» и другие, основанные на «общей стратегии», должны были приниматься квалифицированным большинством. В отношении же процедурных вопросов Совет обязан был руководствоваться простым большинством голосов.

Вводились также некоторые институциональные изменения.

Анализируя итоги подписания Амстердамского договора, следует отметить, что ожидания и цели, которые ставились перед этим договором, к сожалению, не были достигнуты, хотя были и положительные результаты. Несомненно, нововведения Амстердамского договора были важными для ЕС. После подписания договора по-прежнему сохранялась институциональная двойственность интеграции, которая являлась отражением внутренней противоречивости данного процесса. По мнению Д.А. Данилова, «ЗЕС, считающийся соединительным звеном между НАТО и ЕС, скорее играет роль «двойного агента». После того как ЗЕС стал частью развития ЕС, он не обладал необходимым военным потенциалом и не был способен выйти из тени НАТО, ориентируясь на нее. [7. С. 48]

Следующим основополагающим договором ЕС стал Ниццкий договор, подписанный в феврале 2001 года. Договор вступил в силу в начале 2003 года. Ниццкий договор вносил изменения в Договор о Европейском Союзе и в Амстердамский договор. Целью нового договора было введение институциональных изменений в связи с проблемами будущего расширения ЕС. Были дополнены некоторые статьи раздела, посвященного ОВПБ. Так, по сравнению с предыдущими договорами, в Ниццком договоре было введено так называемое продвинутое сотрудничество в области ОВПБ. Целью такого сотрудничества являлось обеспечение защиты общих ценностей ЕС в целом путем утверждения его идентичности и представления его в качестве единой силы на международной арене. Продвинутое сотрудничество было направлено на выполнение совместных действий или общей позиции. Оно не относилось к вопросам военного характера или вопросам, затрагивающим оборонную сферу [10].

В целом, Ниццкий договор не внес значительных изменений в практику внешне-

политического сотрудничества стран Евросоюза.

Дальнейшим этапом в выработке внешнеполитического сотрудничества стран ЕС стало согласование текста Договора, учреждающего Конституцию для Европы в июне 2004 года на саммите ЕС в Брюсселе. 29 октября 2004 года Конституционный договор был подписан в Риме. Конституция должна была заменить действующие учредительные договоры единым документом под названием Конституция или Конституционный договор. Однако на референдумах во Франции и в Нидерландах большинство проголосовало против Конституции ЕС. Это был настоящий шок для ЕС. Позже европейские чиновники принялись за работу и убрали слово «конституция». Был согласован проект нового документа в Лиссабоне, который впоследствии так и получил название Лиссабонский договор. Лиссабонский договор имел особое значение для улучшения функционирования деятельности механизма ОВПБ, поскольку структура и процесс принятия решения в Евросоюзе с 1957 года оставалась неизменной с момента образования ЕЭС в 1957 году. Нужно было выработать новые механизмы и рычаги принятия решений в области внешней политики, поскольку с 1957 года количество участников ЕС возросло практически в 4,5 раза. 13 декабря 2007 года Лиссабонский договор был подписан и вступил в силу в 2009 году. С Лиссабонским договором ЕС приобрел международную правосубъектность [11]. Теперь Союз может действовать в качестве субъекта международного права наравне с государствами: заключать соглашения с иностранными государствами и международными организациями от своего лица, нести ответственность по заключенным им договорам и за причинение вреда другим лицам, открывать дипломатические миссии Союза в иностранных государствах и при международных организациях.

Лиссабонский договор открыл новый этап в институционализации политики ОВПБ, появились очертания перспектив. Лиссабонский договор состоит из 2 основных документов – реформированного Договора о Европейском Союзе и обновленного Договора об учреждении Европейского Союза, переименованного в Договор о функционировании ЕС. В дополнении к этому есть протоколы, приложения и декларации. Глава об ОВПБ включена в первый документ о Договоре о Европейском Союзе [11].

Еще одним новшеством Лиссабонского договора стало учреждение поста Президента Европейского союза, который будет занимать пост два с половиной года с возможностью один раз переизбраться. Был учрежден пост Высокого представителя по внешним делам и политике безопасности (практически министра иностранных дел). На этот пост была избрана Кэтрин Эштон. В подчинении Эштон входили Служба внешних действий ЕС, которая также была введена Лиссабонским договором. Был создан Директорат кризисного управления и планирования, который перешел в службу внешних действий. К этой службе присоединились многочисленные военные и гражданские структуры ЕС.

Относительно вопроса общей обороны, никаких кардинальных решений принято не было. Хотя небольшая оговорка, которая в самом начале принятия договора была принята противниками общей обороны в штыки, все же была сделана. В прежних договорах было сказано, что ОВПБ «могла бы привести к общей обороне», а в Лиссабонском договоре было прописано, что ОВПБ «приведет к общей обороне». И снова было указано, что в случае того, если одно государство ЕС станет жертвой нападения, то остальные члены организации будут оказывать ему помощь всеми средствами, которыми они обладают в соответствии со статьей 51 Устава ООН. И в случае террористической атаки на одного из членов Евросоюза, все государства-члены мобилизуют свои военные ресурсы для оказания помощи атакованному государству. Однако вновь подчеркивается, что за НАТО остается «коллективная оборона» для большинства стран ЕС (для тех государств, которые входят в НАТО).

В целом, Лиссабонский договор открыл совершенно новые горизонты перед ОВПБ. Договор придал новый импульс для проведения и реализации военных операций и гражданских миссий. Также Лиссабонский договор создал необходимые условия для дальнейшего развития общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза.

### Примечания

(1) В рамках Европейского политического сообщества общая позиция также применялась, но в Маастрихтском договоре применение общей позиции сформулирована более четко. Более того, в договоре применение общей позиции уже носило юридический характер, а не просто представляло собой политические обязательства, как это было в ЕПС.

(2) Западноевропейский союз – создан в 1948 году и носил название Западного союза. Договор подписали Бельгия, Великобритания, Люксембург, Нидерланды, Франция. Договор предусматривал экономическое, социальное и культурное сотрудничество, а также приверженность коллективной обороне. Также предусматривалось создание общих вооруженных сил, которые в случае войны передавались бы объединенному командованию. Однако после создания НАТО в 1949 году ЗЕС посчитал, что сохранение параллельной структуры в рамках «пятерки» утратило всякий смысл. По собственной инициативе ЗЕС передал основные функции в области военной деятельности в НАТО, продолжая формально существовать. Формирование Западноевропейского союза (ЗЕС) произошло благодаря подписанию Парижских соглашений в октябре 1954 года и к ЗЕС присоединились Италия и Германия.

(3) В июне 1992 года в Петербурге возле Бонна прошло заседание Совета ЕС, где была принята так называемая Петербургская декларация, целью которой являлось усиление ЗЕС и совершенствование его структур. Государства - ЗЕС предусматривали выделение национальных контингентов для операций под эгидой ЗЕС. В соответствии с Декларацией, силы ЗЕС могли применяться в решении трех видов задач (которые получили название Петербургских): 1) гуманитарных и спасательных операций; 2) операций по поддержанию мира; 3) задач боевых сил в управлении кризисами, включая миротворчество.

---

### Литература:

1. Амстердамский договор, изменяющий договор о Европейском союзе, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты. М., 1999.
2. Данилов Д.А. Западная Европа на пост - маастрихтском этапе: развитие интеграции в сфере безопасности. М., 1994.

3. Данилов Д.А. ЕС/ЗЕС на пути к идентичности в сфере безопасности и обороны // Европа: вчера, сегодня, завтра. Институт Европы. М., 2002.
4. Декларация о Западноевропейском союзе // Европейский союз. Прошлое. Настоящее. Будущее. Договор о Европейском союзе. М., 1994.
5. Журкин В. Европейская армия: поражения и победы // Общая политика безопасности и обороны Европейского Союза. М., 2012.
6. Журкин В.В. Военная политика Евросоюза. М., 2014.
7. Европейский Союз. На пороге XXI века. Выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А. Борко. М., 2001.
8. Bulletin of the European Communities. 1992. № 6.
9. Политика Европейского Союза в области безопасности и обороны // Белорусский журнал. 1998.
10. European Union consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community 2002 (2002/ C 325/01)/ Official Journal of the European Communities // [www://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EN-consol.pdf](http://www://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EN-consol.pdf).
11. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Commission, signed at Lisbon, 13 december 2007 Title "Provisions of the Institutions" Article 9B3 // <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties>.

## REGULATION OF THE FOREIGN POLICY OF THE EUROPEAN UNION: FROM MAASTRICHT TO LISBON

The article examines the main treaties that regulate work of the Common Foreign and Security Policy of the European Union (CFSP). The article covers the Maastricht, Amsterdam, Nice and Lisbon treaties concerning the CFSP part. The author makes the conclusion that the Lisbon treaty sums up the results of the EU policy in the field of the common foreign policy activity since the Maastricht treaty was signed

and gives a new impulse for development of the policy in this sphere.

Vadlena Tikhova,  
Candidate of Science (History), Associate  
Professor, Department of World and Russian  
history, MGIMO-University under the MFA of  
Russia.

### Ключевые слова:

Европейский союз, Общая внешняя политика и политика безопасности, коллективная оборона, договор, интеграционное объединение.

### Keywords:

European Union, Common Foreign and Security Policy, collective defense, treaty, integration union.

### References:

1. Amsterdamskij dogovor, izmenjajushhij dogovor o Evropejskom sojuze, dogovory, uchrezhdajushhie Evropejskie soobshhestva, i nekotorye odnosjashhiesja k nim akty. [Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union and certain related acts]. М., 1999.
2. Danilov D.A. Zapadnaja Evropa na post - maastrichtskom jetape: razvitie integracii v sfere bezopasnosti [Europe on post-Maastricht period: integration development in the field of security]. М., 1994.
3. Danilov D.A. ES/ZES na puti k identichnosti v sfere bezopasnosti i oborony [EU/WEU on the way to identity in the field of security and defense] // Европа: вчера, сегодня, завтра. Институт Европы. М., 1998.
4. Deklaracija o Zapadnoevropejskom sojuze [WEU Declaration] // Evropejskij sojuz. Proshloe. Nastojashhee. Budushhee. Dogovor o Evropejskom sojuze [European Union: Past. Present. Future. Treaty on European Union]. М., 1994.
5. Zhurkin V. Evropejskaja armija: porazhenija i pobedy [Europan Army: failures and victories] // Obshhaja politika bezopasnosti i oborony Evropejskogo Sojuza [European Security and Defense Policy]. М., 2012.
6. Zhurkin V. Voennaja politika Evrosojuza [Military policy of the European Union]. М., 2014.
7. Evropejskij Sojuz. Na poroge XXI veka. Vybor strategii razvitija / Pod red. J.A. Borco [European Union. On the verge of 21st century/General Editor J.A. Borco]. М., 2001.
8. Bulletin of the European Communities. 1992. N 6.
9. Politika Evropejskogo Sojuza v oblasti bezopasnosti i oborony [European Security and Defense Policy] // Belorusskij zhurnal [Belorussian Journal]. 1998.

10. European Union consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community 2002 (2002/ C 325/01)/ Official Journal of the European Communities // [www://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EN-consol.pdf](http://www://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EN-consol.pdf).

11. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Commission, signed at Lisbon, 13 december 2007 Title "Provisions of the Institutions" Article 9B3 // <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties>