

ОБЩАЯ ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ ЕС – ИСПЫТАНИЕ ВОСТОКОМ

Рассматриваются этапы становления ОВПБ как одной из основ европейской интеграции. Анализируется влияние политики расширения ЕС на дееспособность ОВПБ. Выделяются основные детерминанты внешней политики стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), которые влияют на внешнеполитическое поведение этих стран и функционирование ОВПБ.

Ключевые слова: политика безопасности; Европейский Союз.

Расширение Европейского Союза на Восток в 2004 и 2007 гг. стало эпохальным событием в развитии европейской интеграции. Одним из спорных остается вопрос – как отразится это расширение на деятельности ЕС, в том числе и на функционировании одной из опор евроинтеграции – Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и выделившегося в рамках ОВПБ института Общей европейской политики безопасности и обороны (ОЕПБО).

Как отмечает отечественный исследователь Т. Юрьева, роль расширенного ЕС в европейской архитектуре безопасности будет зависеть от трех взаимосвязанных характеристик Союза: общего состояния ОВПБ и ОЕПБО, отношения новых членов ЕС к ОВПБ и ОЕПБО и союзоспособности ЕС, т.е. способности взаимодействовать с новыми соседями [1. С. 192].

Активные меры по развитию интеграции в области внешней политики стали предприниматься только с начала 90-х гг. XX в. После подписания Римских договоров усилия стран – членов ЕЭС были сконцентрированы, прежде всего, на экономическом аспекте, а именно на создании общего рынка. Также существовали некоторые общие представления о сотрудничестве в области международной политики. Начиная с 1970 г. члены Европейского сообщества в рамках «Европейского политического сотрудничества» на межгосударственной основе взаимодействовали по важнейшим политическим вопросам. В 1986 г. данное сотрудничество без изменения методов и форм было формально зафиксировано в Едином европейском акте. Почти 40 лет потребовалось, чтобы европейцы пришли к пониманию необходимости интеграции и в области внешней политики. Изменения произошли только в Маастрихтском договоре, где государства-члены впервые в качестве цели развития ЕС провозгласили общую внешнюю политику [2]. Однако в договоре существовала оговорка о том, что страны ЕС осуществляют общую внешнюю политику только там, где существуют общие стратегические интересы. Также в договоре упоминалась возможность дальнейшего развития ОЕПБО в рамках ОВПБ и ЗЭС – главной оборонной структуры ЕС, что и было в дальнейшем закреплено в 1992 г. в Петерсбергских задачах.

К концу XX в. назрела острая необходимость реформирования ЕС, в том числе и в сфере ОВПБ. В Амстердамском договоре, который вступил в силу в 1999 г., было пересмотрено положение об Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ) [3]. Статьи 11 и 28 Амстердамского договора специально посвящены ОВПБ, в них были уточнены цели проводимой политики. В отличие от Маастрихтского договора, было указано, что ОВПБ теперь является

прерогативой союза в целом, а его члены должны солидарно поддерживать ОВПБ. Важным решением, посредством которого внешняя политика ЕС приобрела большую дееспособность и профильность, стало введение новой должности – верховного представителя ЕС по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности, который должен был координировать проведение согласованной ОВПБ, и назначение на эту должность 18 октября 1999 г. Хавьера Соланы.

Дальнейший шаг в развитии ОВПБ был сделан в Ниццком договоре, который вступил в силу 1 февраля 2003 г. [4]. В рамках общей внешней политики и политики безопасности (раздел V) возросло количество вопросов, решаемых Советом на базе квалифицированного большинства вместо единогласия (параграф 2 ст. 23 и параграфы 3–4 ст. 24); уточнен порядок заключения и применения международных договоров Союза с третьими странами и международными организациями (ст. 24); на месте существовавшего ранее Политического комитета, специального межправительственного органа, создан Комитет по вопросам политики и безопасности с более широкой компетенцией (ст. 25).

Также в Ниццком договоре (параграф 5 ст. 11) были определены цели ОВПБ: защита общих ценностей, основополагающих принципов, независимости и целостности ЕС в соответствии с основными принципами Устава ООН; укрепление безопасности ЕС во всех ее формах; сохранение мира и укрепление международной безопасности в соответствии с Уставом ООН, а также принципами Хельсинского заключительного акта и целями Парижской хартии; стимулирование международного сотрудничества; содействие развитию принципов демократии и гражданского общества; уважение прав и основных свобод человека.

В ст. 12 уделено внимание методам ОВПБ: определение принципов и общих направлений деятельности; выработка общей стратегии; выработка общих акций; выработка общей позиции.

Таким образом, можно отметить, что интеграция в области ОВПБ находится еще на начальной стадии. Основным спорным моментом остается вопрос, насколько необходимо ограничить свободу принятия решений национальными правительствами в пользу наднациональных органов (министр иностранных дел ЕС и внешнеполитическое ведомство ЕС). Еще 30 лет назад американский госсекретарь Г. Киссинджер пытался выяснить – кому ему звонить, чтобы узнать мнение Европы? Этим вопросом он четко хотел подчеркнуть, что европейские государства не были способны к единым внешнеполитическим действиям. Сегодня, хотя формально и существует институт ОВПБ, фактически европейские государства еще не выработали механизм

принятия компромиссных решений. В этой связи особенно важным становится отношение к ОВПБ новых членов ЕС из стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

В последнее время Германия и Франция, основоположники ЕС стремятся, чтобы страны Центральной и Восточной Европы не просто ограничивались формальным членством в Европейском Союзе, а стали полноправными действенными членами и всецело поддерживали политику ЕС. Их целью является не разобщенная организация, а единая сплоченная сила, которая может и мыслить и действовать в унисон. По законам синергии такое единомыслие и единодействие в несколько раз должно увеличить вес Европейского Союза в решении как региональных, так и общемировых задач. На практике ситуация оказывается не так близка к идеалу. Если даже среди старых членов ЕС – Великобританию, Данию, Испанию и ряд других государств относят к разряду евроскептиков, то со странами ЦВЕ дело обстоит еще сложнее. Так, в Чехии, Польше и Венгрии общество не всегда выступает как единое целое, существуют большие внутренние разногласия. К наиболее конформистским государствам можно отнести прибалтийские страны и Румынию.

Ярким примером отсутствия единства среди стран – членов ЕС может послужить та ситуация, которая возникла вокруг Ирака в 2003 г. Европейский Союз фактически раскололся на 2 лагеря, которые впоследствии бывший министр обороны США Д. Рамсфельд назвал «Старой» и «Новой» Европой. Он высказал предположение о том, что «Старая» Европа в лице Германии и Франции себя уже изжила, а будущее в мировой политике принадлежит «Новой» Европе – странам ЦВЕ.

Иракский конфликт 2003 г. стал импульсом для развития очередного раунда европейских дебатов о последствиях расширения ЕС, в особенности о том, как это отразится на дееспособности ОВПБ. Уже сегодня очевидно, что был недооценен тот факт, что новые члены из стран ЦВЕ внесли в Союз свои специфические внешнеполитические интересы и готовы их реализовывать, даже в противовес интересам Германии и Франции. Это означает, прежде всего, растущую фрагментарность ОВПБ.

В ходе Иракского кризиса страны ЦВЕ, несмотря на то, что уже стояли на пороге ЕС, отнюдь не были единодушны в этом вопросе. Как отмечает отечественный исследователь Е.П. Смирнов, выбор тех стран, которые в этом вопросе встали на сторону США, был обусловлен политической и военной мощью Соединенных Штатов. По этим показателям сегодня Соединенные Штаты намного превосходят не только Германию, но и всю Европу в целом, которая пока не может составить им достойную конкуренцию [5. С. 41].

К.-О. Ланг, аналитик немецкого фонда «Наука и политика», подчеркивает, что внешняя политика новых восточноевропейских государств характеризуется классическими внешнеполитическими категориями. Опасения, что Восточная Европа может быть разделена на сферы интересов между ведущими державами, и в особенности между Россией и Германией, заставляют все 8 государств искать благосклонности США и обеспечивать свою безопасность при помощи гарантий НАТО [6. С. 443].

Атлантизм новых членов ЕС выражается в первую очередь в нежелании создания крепкого политического союза в рамках ЕС, так как у них сложилось стойкое убеждение, что их безопасность может быть гарантирована только посредством НАТО или непосредственно двусторонним союзом с США. Восточноевропейские государства не отказываются от ЕС, и ОВПБ в частности, а рассматривают эти структуры как альтернативную основу для реализации нового пространства безопасности в Европе, как своеобразное подразделение по внешнеполитическим вопросам между так называемой «Старой» и «Новой» Европой.

В свою очередь, коалицию «Германия–Франция» по тому же иракскому вопросу поддержали те страны, которые долгое время входят в немецкий цивилизационный ареал. Хотя, по мнению того же Е.П. Смирнова, сейчас наблюдается и обратная тенденция, когда все большее количество стран стали негативно относиться к политике США, которая все больше демонстрирует свои имперские амбиции.

Такое негативное отношение к политике США и выявленное желание решать хотя бы внутриевропейские задачи самостоятельно свидетельствует о возрождении политического понятия «Срединная Европа» (Mitteleuropa), куда входят такие страны, как Германия, Польша, Словакия, Чехия, Болгария [5. С. 41]. Эти страны являются крупными центральноевропейскими государствами, которые и как единоличные акторы могут проводить в жизнь важные для них внешнеполитические решения. Но когда речь заходит о необходимости проводить это решение в противовес США, возникает та самая ситуация, когда европейские государства должны действовать как единая сила на благо всей Европе. Поэтому так остро перед странами ЕС стоит задача проведения в жизнь ОВПБ.

Разобщенная внешняя политика может привести к тяжелым последствиям. Уже упомянутый иракский кризис, кроме того, что привел к обострению международной ситуации на Ближнем Востоке, как следствие ухудшил отношения между США и Германией, что повлекло за собой перемещение американских военных баз из Германии в страны ЦВЕ.

Как было официально заявлено Кондолизой Райс в Цинциннати в августе 2004 г., Юго-Восточная Европа с точки зрения расположения американских баз имеет серьезные преимущества перед Германией. И самым главным преимуществом является большое желание стран ЦВЕ принять на своей территории американский контингент [7].

Опять же остается спорным вопрос, а готовы ли страны ЦВЕ сотрудничать в области поддержания безопасности и стабильности в Европе. Так, принятая в Брюсселе 10–11 января 1993 г. Программа партнерства ради мира (ПРМ) была воспринята первоначально странами ЦВЕ довольно скептически, особенно негативно отнеслись к этой программе в Польше.

Хотя в дальнейшем все государства Вишеградской группы приняли Программу партнерства ради мира и выразили готовность сотрудничать в рамках предусмотренной программы. Однако как ПРМ, так и другие разрабатывавшиеся позднее программы сотрудничест-

ва, коренным образом не изменили ситуацию. Многие наблюдатели склонны думать, что в ближайшем будущем не удастся решить те проблемы, которые существуют в Европе в области безопасности [8. С. 85].

Другим фактором, который способен оказать влияние на развитие ОВПБ, является способность членов ЕС договориться между собой, т.е. союзоспособность. Новые члены ЕС из стран ЦВЕ и Балтии ассоциируются у старых членов с троянским конем, готовым за небольшое вознаграждение даже разрушить ЕС.

По мнению К.-О. Ланга, к долгосрочным внешнеполитическим императивам стран ЦВЕ можно отнести следующие факторы.

Во-первых, *фактор России* (особенно актуален для Польши и Балтийских государств) – членство в западных структурах безопасности рассматривается ими как важный элемент борьбы против неоимпериалистических устремлений России.

Во-вторых, *немецкий фактор* (особенно актуален для Польши и Чешской Республики) связан с деятельностью Германии в мультиполярном западном сообществе. Восточноевропейские страны стремятся гарантировать собственную безопасность и поддерживать равноправные отношения с Берлином.

В-третьих, *комплекс Рапалло* (особенно актуален для Польши и в какой-то степени для Прибалтийских государств) проявляется в страхе перед возможным разделом стран ЦВЕ на сферы влияния между Германией и Россией.

В-четвертых, *ялтинский комплекс* выражается в стремлении устранить ошибочное мнение Запада о том, что Центральная и Восточная Европа – это сфера влияния России.

И, в-пятых, *мюнхенская травма* может быть выражена следующей формулой: «ни одного решения о нас без нас» [6. С. 445].

Таким образом, большое влияние на внешнеполитическое поведение стран ЦВЕ оказывают факторы исторической памяти и уже рассмотренные выше немецкий и российский факторы. Уход США из Европы означает для них то, что страны ЦВЕ в лучшем случае оказались бы подчинены оси «Германия – Франция», в худшем – России.

Россия, как правило, рассматривается ими как нестабильный и труднопредсказуемый сосед, который проводит свою агрессивную политику, основанную на экономическом и политическом шантаже. Так, бывший премьер Эстонии С. Каллас обосновал поддержку США, в том числе и во время иракского кризиса, тем, что его страна как тесный партнер США может быть лучше защищена, в случае если в России к власти придет «новый Сталин» [9].

Также необходимо отметить, что особым раздражителем как в трансатлантических отношениях, так и в отношениях между США и Россией в последнее время стали переговоры по размещению элементов ПРО в Восточной Европе. Согласно официальным данным, соглашения по этому вопросу были подписаны с Польшей и Чехией. С Чехией переговоры шли успешнее, чем с Польшей.

Проблемы возникли при обсуждении юридических вопросов, таких как определение статуса американских

военнослужащих, которые будут обслуживать радиолокационную станцию (РЛС), и обеспечение экологической безопасности станции. Чешско-американский договор о размещении РЛС ПРО США был подписан в Праге 5 мая 2008 г. Согласно данному договору, РЛС разместится на полигоне Брды в 90 км юго-западнее Праги, а введение в эксплуатацию станции планируется на 2012 г.

С Польшей переговоры шли труднее. Согласно данным информационного агентства Росбалт, первоначально Польша выдвинула США условия, прежде всего, речь шла о желании получить ракеты Patriot 3 или ТНААД, а также средства на модернизацию ПВО и армии в целом. Поляки требовали пакет «военной помощи» на сумму около \$20 млрд [10].

В ходе переговоров между американской и польской сторонами было решено сформировать несколько подгрупп для обсуждения следующих вопросов: положение Польши после размещения базы, способы отражения возможных угроз, потенциал сотрудничества в рамках военных программ, их финансирование, координация польских военных задач в оборонном планировании НАТО.

Складывалось впечатление, что переговоры затянутся на несколько лет. Однако в августе 2008 г. стороны сделали неожиданное заявление о том, что готовы подписать соглашение, что и было сделано 20 августа. Соглашение подразумевает строительство к 2014–2016 гг. базы для 10 ракет-перехватчиков системы ПРО США в 5 км от города Слупска.

Факт заключения данного соглашения свидетельствует, что Варшава все-таки пошла на уступки в обмен на гарантии безопасности, поскольку ракеты Patriot 2 Польша получит не в том объеме, которого ожидала, и за свой счет.

Таким образом, рассматривая последствия политики расширения, нужно отметить, что они не всегда однозначно позитивны. Несмотря на это обстоятельство, вхождение в 2004 и 2007 гг. 10 стран ЦВЕ в ЕС уже рассматривается как успех в деле стабилизации в регионе. Так, Г. Ерлер, заместитель председателя СДПГ в бундестаге, в рабочем документе о перспективах ОВПБ уже в 2000 г. отмечал, что «с открытием перспектив для членства в ЕС для этих стран связано начало всеохватывающего процесса политической и экономической стабилизации в регионе. С самого начала было ясно, что только государства, которые по собственному желанию урегулировали этнические и пограничные конфликты и которые защищают права человека, смогут вступить в ЕС.

Сегодня многие страны ЦВЕ выполнили значительную часть своего «домашнего задания». Европейский Союз способствует процессу политической и экономической стабилизации через многочисленные программы, и это будет продолжено и в будущем. Германия и ЕС имеют повышенный интерес в стабильных и безопасных отношениях с этими странами. А их членство в Союзе будет надолго гарантировать эту стабильность» [9].

Однако что касается фактора новых членов конкретно для перспектив развития ОВПБ и ОЕПБО, то однозначно оценить его нельзя. Преобладает точка

зрения, что новички способствуют не развитию, а расколу ЕС.

Страны ЦВЕ находятся сегодня на стратегическом «распутье». С одной стороны, сохраняется опасение потерять свой суверенитет под «жерновами» России, Германии и Франции, а с другой – восточноевропей-

ские государства полностью не хотят отказываться от европейской идентичности, которой они так долго добивались.

Следовательно, им приходится искать компромиссный вариант, а это не всегда положительно отражается на европейской интеграции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Юрьева Т. Европейский Союз в системе европейской безопасности//Расширение Европейского Союза и Россия. М., 2005.
2. *Vertrag über die Europäische Union* Amtsblatt Nr. C 191 vom 29. Juli 1992. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0104000047>
3. *Vertrag von Amsterdam* Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>
4. *Vertrag von Nizza* (2001/C 80/01). Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_DE.pdf
5. Смирнов Е.П. ЦВЕ между США и ЕС // Канада – США: политика, культура, идеология. 2005. № 8. С. 38–54.
6. Lang K.-O. Stoenfriede oder Ideengeber? Die Neuen in der GASP // Osteuropa 54. Jg. 5-6/2004. S. 443–458.
7. Allen G. Reallocating NATO Forces in Europa // The Washington Times. 29.04.2003.
8. *Dokumente zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* // Internationale Politik. 1995. № 2. S. 76–115.
9. Erler G. Die Zukunft der GASP – Sozialdemokratische Perspektiven für die «Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik» der Europäischen Union, November 2000. Режим доступа: <http://www.gernot-erler.de/cms/upload/Texte/ZukunftGASP.pdf>
10. Тимофеев А. Противоракетная дипломатия. Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/2008/03/02/461415.html>

Статья представлена научной редакцией «История» 7 мая 2009 г.