



CENTRE FOR
EUROPEAN
POLICY
STUDIES

CEPS POLICY BRIEF No. 42

OCTOBER 2003

Институционализация Большой Европы

МАЙКЛ ЭМЕРСОН

CEPS Policy Briefs are published to provide concise policy-oriented analysis of contemporary issues in EU affairs. Unless otherwise indicated, the views expressed are attributable only to the authors in a personal capacity and not to any institution with which they are associated.

Available for free downloading from the CEPS website (<http://www.ceps.be>)

© Copyright 2003, Michel Emerson

Институционализация Большой Европы

CEPS POLICY BRIEF No. 42/OCTOBER 2003

МАЙКЛ ЭМЕРСОН*

РЕЗЮМЕ

Большая Европа уже успела занять важное место в европейских внешнеполитических дебатах, что вызвано потребностью расширяющегося Европейского Союза определить характер будущих отношений с остальной Европой и с дугой арабско-исламских государств к югу востоку от своих границ. Однако первые появившиеся в ЕС разработки по этому вопросу небогаты содержанием, в них наблюдается стремление к развитию более активных двусторонних отношений с такими странами как Украина и Молдова. А тем временем ЕС обсуждает на двусторонней основе с одной лишь Россией систему пространств общей европейской политики, которые должны быть в центре политики Большой Европы. Поэтому в данной работе выдвигаются аргументы в пользу выработки Европейским Союзом системного подхода к определению полного набора из семи пространств общей европейской политики, с соответствующими институциональными построениями, тем самым сводится воедино двусторонний и многосторонний подходы. Объединяющий институциональный механизм следует создать путем трансформации крайне слабой пока «Европейской конференции» в серьезно структурированную «Панъевропейскую конференцию» во главе с Координационной группой в составе ЕС, России и нескольких государств - не членов ЕС, которые входили бы в нее на ротационной основе, с институциональными связями по отдельным пространствам общей политики с Советом Европы и другими многосторонними европейскими организациями.

* Старший научный сотрудник, Центр Европейский политических исследований (CEPS), Брюссель. Более общие взгляды на политику Большой Европы, в противоположность институциональному измерению настоящей работы, изложены в CEPS Policy Brief No 39, *The Shaping of a Policy Framework for the Wider Europe*, September 2003 (размещенный на сайте www.ceps.be).

Институционализация Большой Европы

CEPS POLICY BRIEF No. 42/OCTOBER 2003

МАЙКЛ ЭМЕРСОН

1. Большая Европа выходит на сцену

Пока в нынешнем году просыхали чернила на двенадцати новых договорах о присоединении к Европейскому Союзу, в словарных обиход европейских министров иностранных дел и европейских учреждений стремительно вошел термин «Большая Европа» (при этом в качестве альтернативных употребляются термины «Новые соседи» и «Политика сближения»). И это, разумеется, не случайно. Каждый этап расширения приводил к изменениям во внешней политике ЕС. Но нынешний, пожалуй, является самым важным, поскольку встает вопрос если не об окончательных границах ЕС, то по крайней мере о том, как ЕС в составе 25 или 27 стран (плюс Болгария и Румыния) или 30 стран (с возможным присоединением Турции, Хорватии и Норвегии) будет взаимодействовать с остальной Европой и прочими соседями.

Эта тема стратегически важна для Европейского Союза, и также для России, которая является основным не входящим в состав ЕС актером на европейской сцене. Обсуждению этого вопроса положили начало два документа европейской Комиссии¹, дополненные программными документами (предварительная версия появилась в июне², выход окончательной ожидается в декабре). Европейский Парламент сейчас дорабатывает свой доклад на ту же тему³.

Но пока предложение Евросоюза крайне бедно содержанием, в основном делается акцент на незначительное усиление двусторонних отношений по принципу «спиц и колеса» в отношении Украины и Молдовы. Ответственность за это возложена на комиссара по вопросам расширения, что действительно подразумевает некое приблизительное производное переговоров о присоединении. Инициатива Большой Европы грозит провалом в случае, если ей не придать большего содержания, ориентированного на концепцию Большой Европы, а также надежной институциональной системы. Но провал может стать не просто мыльным пузырем. И причин здесь две.

Во-первых, провал способен усилить некоторые тревожные процессы в новой Европе, а именно, растущую поляризацию между двумя двусторонними системами «спиц и колеса» ЕС и России, в ущерб углублению общего пространства общеевропейской политики. Провал может привести к росту напряженности в отношениях между ЕС и Россией с точки зрения их интересов во взаимопересекающихся «ближних зарубежьях». Симптомами этого напряжения являются противоречивые попытки ЕС и России создать Общее Европейское экономическое пространство и недавнее объявление России, Беларуси, Казахстана и Украины о формировании Единого

¹ European Commission, “*Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbourhoods*”, COM(2003)104 final, 11.3.2003; “*Paving the way for a New neighbourhood Instrument*”, COM(2003)393 final, 1 July 2003.

² *Securing Europe in a Better World*, document submitted by J. Solana to the European Council, Thessaloniki, 19-21 June 2003.

³ European Parliament, draft report of the Committee on Foreign Affairs (rapporteur: Pasqualina Napolitano), “*Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for relations with our eastern and Southern Neighbours*”, 2003/2018(INI), October 2003.

экономического пространства, при этом Украина добивается от ЕС сигнала по поводу перспективы членства в ЕС. Другой пример – Молдова, где ЕС с недавних пор проявляет интерес к разрешению проблемы Приднестровья. Молдова хочет влиться в процесс интеграции Юго-Восточной Европы, но Россия пока сопротивляется серьезному вовлечению ЕС в решение вопроса Приднестровья. Оба эти примера, от торговой политики до разрешения конфликтов, настойчиво требуют коллективных европейских решений, с участием ЕС, России и государств, которые расположены между ними.

Во-вторых, провал бы означал неспособность оценить уникальный потенциал ЕС по содействию в разрешении конфликтов в периферийных зонах Юго-Восточной Европы, от Балкан до Кавказа. Пока складывается впечатление, что действие исходящих из ЕС стимулов, способных трансформировать бывшие коммунистические и фашистские режимы в духе общеевропейских ценностей и норм, неэффективно за пределами процесса присоединения к ЕС. Концепция Большой Европы как раз и должна подразумевать распространение европеизации за пределы процесса присоединения, а не символический дипломатический жест, что следует исключить.

2. Организация пространств общеевропейской политики

Как наполнить лозунг «Большая Европа» содержанием? Ответ необходимо искать (а) в определении территорий, на которые это понятие распространяется, (в) в выявлении политических направлений, представляющих общий европейский интерес, и (с) в институциональной форме объединяющей их многосторонней организации (в дополнение к неизбежной двусторонней составляющей).

Что касается географического распространения Большой Европы, то очевидный претендент – это карта членства Совета Европы, поскольку она охватывает всю территорию, относящуюся к неоспоримому понятию «Европа», все те государства, которые подписались под общими основополагающими политическими ценностями и нормами⁴. Такой подход исправит допущенную в документе Европейской Комиссии и вызвавшую серьезную критику оплошность – исключение Южного Кавказа из Большой Европы.

Государства Средиземноморья, входящие в Барселонский процесс, также оказались в документе Еврокомиссии, касающемся Большой Европы. Но проблематика Арабского мира и Большого Ближнего Востока существенно отличается от проблематики Большой Европы (стран, входящих в Совет Европы). Регион Средиземноморья и Большой Ближний Восток относятся наиболее приоритетным направлениям внешней политики ЕС и политики в области безопасности, но в отношении них курс должен и впредь реализовываться в существующих институциональных рамках, в т.ч. Барселонского процесса, Совета сотрудничества стран Персидского залива и т.д. Эти регионы занимают важнейшее место в стратегических разработках по вопросам европейской безопасности, подготовленных в ведомстве Соланы. И Большая Европа (государства-члены Совета Европы), и Большой Ближний Восток представляют для ЕС стратегический интерес, однако это два разных направления.

И все же эти два огромных геополитических региона не должны быть жестко разделены политическим курсом ЕС. В частности, некоторые страны Южного и Восточного Средиземноморья, вероятно, хотели бы и могли бы с течением времени присоединиться к европейским ценностям. И хотя документ Европейской Комиссии,

⁴ Лишь Беларусь временно отсутствует на этой карте.

датированный мартом нынешнего года, был слишком поверхностным и категоричным, поскольку в нем было попросту сказано, что все страны Средиземноморья и Барселонского процесса должны войти в инициативу Большой Европы, однако не следует бросаться и в другую крайность, которая воспринималась бы как этнокультурная дискриминация. Если некоторые страны Средиземноморья намерены всерьез присоединиться к системе европейских ценностей, Совет Европы может открыть для них двери ассоциированного членства, а может, в конечном итоге, и предложить им полноправное членство. Израиль и будущее палестинское государство могли бы пойти этим путем после разрешения конфликта (до тех пор израильская демократия вряд ли может служить входным билетом). Из арабских государств Северной Африки, к примеру, Марокко может первым на каком-то этапе приблизиться к нормам Совета Европы. Такие государства нужно всячески поощрять.

Что касается «зон» или «пространств» общеевропейской политики, то на последнем саммите ЕС-России в мае 2003 г., по сути, был согласован перечень по крайней мере пяти таких зон. Для обеспечения системного подхода этот список следует дополнить еще двумя зонами. Семь зон общеевропейской политики можно условно сгруппировать по трем основным направлениям – политика, экономика и безопасность – но для конкретизации схемы функциональности следует рассмотреть все семь⁵. См. вставку 1.

Вставка 1. Семь зон общеевропейской политики

Политическое и человеческое измерение

1. Зона демократии и прав человека
2. Зона образования, культуры и исследований

Экономическое измерение

3. Зона торговли и рынка
4. Валютная зона
5. Зона инфраструктуры и сетей

Измерение безопасности

6. Зона правосудия и внутренней безопасности
7. Зона внешней безопасности

Институциональный аспект практически полностью отсутствует в официальных документах, если не считать чисто символических замечаний о необходимости использовать существующие многосторонние организации. Однако именно этого и не хватает для того, чтобы инициатива Большой Европы заслужила доверие и обрела созидательную организационную структуру. Это предложение полностью соответствует абсолютно официальной доктрине, предусматривающей укрепление глобального многостороннего порядка. Эта доктрина красноречиво прозвучала с трибуны ООН в Нью-Йорке в адрес руководства США, проводящего свой нынешний политический курс, однако в прошлом она была не столь очевидна, если учитывать порой снисходительное отношение к «меньшим» европейским организациям.

⁵ Евросоюз и Россия поддерживают создания этих зон во время двусторонних саммитов, за исключением зоны демократии и прав человека (вероятно, сказывается воздействие чеченского фактора для России) и валютной зоны (из-за институциональных осложнений для ЕС).

Построение общей структуры могло бы начаться с повышения ранга так называемой Европейской конференции (периодические встречи между ЕС и большей частью прочих европейских стран), которую следует переименовать в Панъевропейскую конференцию, что будет более адекватно отражать ее значение. Этот форум должен стать открытым для всех государств, входящих в Совет Европы⁶. Однако чтобы избежать схождения с Генеральной Ассамблеей ООН без Совета Безопасности, следует предусмотреть центральные органы. Кроме того, Совету Европы и ОБСЕ самим потребуются центральные органы, если они намерены в большей степени отвечать потребностям Европы, в том числе ЕС в составе 25 и более стран.

Панъевропейская конференция могла бы иметь Координационную группу с участием ЕС (будущего министра иностранных дел), России и двух государств - не членов ЕС (последние на ротационной основе). Можно также подумать о включении в Координационную группу Турции и Украины в качестве постоянных членов. Вероятно, они предпочтут не иметь подобного статуса, решив, что участие в данной структуре вместе с Россией ставит под угрозу перспективы вступления в ЕС. Координационная Группа могла бы осуществлять подготовку заседаний конференции в полном составе, но не имела бы полномочий по принятию решений. В данном случае полной аналогии с Советом Безопасности ООН не будет, хотя Россия и настаивала на подобной формуле в отношении ОБСЕ.

Панъевропейская Координационная группа могла бы также возглавлять работу отдельных координационных групп по каждому из семи пространств общей политики, которые бы имели аналогичный состав, т.е. ЕС и Россия являлись бы постоянными членами, а два места заполнялись бы на ротационной основе. При этом каждой из координационных групп были бы приданы соответствующие специализированные организации:

- Совет Европы (Генеральный Секретарь и действующий председатель) для двух зон политического измерения⁷;
- Надзорный орган ЕЭЗ (Европейской Экономической зоны)/ЕЗСТ (Европейской Зоны Свободной торговли) и ОЭСР по вопросам торговли и рынка;
- Европейский Центральный банк в валютной зоне;
- Панъевропейская конференция министров транспорта, Энергетическая Хартия, Европейский инвестиционный банк и ЕБРР в инфраструктурной и сетевой зоне;
- Европол в зоне правосудия и внутренней безопасности;
- НАТО и ОБСЕ в зоне внешней безопасности.

Эти координационные группы способствовали бы взаимодействию между Панъевропейской конференцией и отраслевыми организациями и тем самым

⁶ Поскольку на заседаниях Панъевропейской конференции будут присутствовать те же участники, что и на заседаниях Совета министров, то их можно использовать для принятия решений в рамках Совета Европы, а вместо проведения дополнительных заседаний министры могли бы просто «менять шляпы», что способствовало бы обсуждению политических вопросов в этих организациях. Уже возможно проведение встреч отраслевых министров, к примеру, экономики, транспорта, энергетики и т.д. на панъевропейском уровне во время министерских заседаний других организаций.

⁷ ЕС уже проводит регулярные четырехсторонние встречи с Советом Европы (Совет ЕС и Европейская Комиссия, а также действующий Председатель Совета Европы и Генеральный секретарь), и эти полезная инициатива.

обеспечивали бы согласованность, синергизм и придавали бы импульс всей инициативе Большой Европы. Структуры ЕС должны взять на себя инициативу в подготовке специальных докладов по каждому направлению политики, за которыми, разумеется, последуют предложения от России и других государств Большой Европы.

3. Место ЕС в организациях Большой Европы

И завершающим этапом в институциональном строительстве станет определение места ЕС в многосторонних европейских организациях, в частности, в Совете Европы, ОБСЕ и ОЭСР. Европейский Союз мог бы присоединиться к этим организациям в качестве полноправного члена, следуя модели, уже действующей в отношении некоторых структур ООН, что заменит собой существующие временные механизмы⁸. ЕС (министр иностранных дел или его представитель) мог бы обладать в этих организациях полными правами, причем при голосовании действовало бы правило «недополняемости». Это означает, что в случае голосования по какому-либо вопросу ЕС и его государства-члены должны сами решить, будут ли они выступать с единой позиции, или индивидуально. В первом случае представитель ЕС подает один голос, который в действительности содержит 15 (или 25 и т.д.) голосов, а государства-члены не голосуют. Во втором случае представитель ЕС воздерживается от голосования⁹. Генеральный Секретарь Совета Европы недавно опубликовал предложения по укреплению институциональных связей с ЕС, и сейчас ожидается ответная реакция со стороны ЕС¹⁰.

Совет Европы, ОБСЕ и ОЭСР могли бы сами образовать аналогичные координационные группы для своих целей, а также для подготовки общих позиций на Панъевропейской коференции. Координационная группа Совета Европы включала бы в себя Генерального секретаря, действующего председателя, ЕС, Россию и два государства – не члена ЕС на ротационной основе. Координационная группа ОБСЕ имела бы аналогичный формат, но также включала бы в себя США как полноправного члена этой организации. В Координационную группу ОЭСР на сегодняшний день входили бы США и Япония, а Россия могла бы присоединиться позже, по мере вступления в эту организацию.

Таким образом, в сочетании с прочими структурными элементами Большой Европы, эти ценные организации были бы спасены от нарастающей институциональной невостребованности. Но что самое важное, Большая Европа обрела бы институциональную структуру, которая отвечала бы уровню этого стратегического понятия. Европа вот уже более десяти лет пытается определить доктрину пост-коммунистической, пост-советской эпохи, эпохи расширяющегося Европейского Союза. Вот она.

Перевод Елены Прохоровой

⁸ В недавней записке Европейской Комиссии достаточно подробно описан механизм взаимодействия между ЕС и всей системой ООН, с особым акцентом скорее на принципах многостороннего подхода и необходимости более эффективной координации, нежели на институциональных инновациях. См. “The European Union and the United Nations – the choice of multilateralism”, COM(2003)536, 10 September 2003.

⁹ Это, по сути, модель участия ЕС в Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), а также в Конвенции ООН по морскому праву.

¹⁰ “A Europe of partners – Towards an associate partnership between the Council of Europe and the European Union”, Memorandum by the Secretary General, information document SG/Inf(2003)35, 25 September 2003, Council of Europe, Strasbourg.