



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

**МОДУЛЬ ЖАН МОННЕ  
«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОЙ  
ИНТЕГРАЦИИ»  
(600571-ЕРР-1-2018-1-KZ-ЕРРJMO-  
MODULE)**

Карагандинский экономический университет Казпотребсоюза



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

# ТЕМА 16. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

*Цель лекции:* рассмотреть участие ЕС в международных организациях и выстраивание взаимоотношений.

*Ключевые слова:* ЕС, международные организации, многосторонность, членство.



Лиссабонский договор подчеркивает приверженность Европейского союза принципу многосторонности в системе международных отношений. Ключевым аспектом деятельности ЕС на этом направлении является участие в международных организациях, в выстраивании отношений с которыми он стремится взять на себя роль лидера или, по меньшей мере, задавать тон в работе этих организаций. На деле, интеграционное формирование сталкивается с серьезными препятствиями, что не позволяет претворить в жизнь явно завышенные амбиции.



## Международные организации

---

# Европейский Союз

Всемирная торговая организация (ВТО)

Организация исламского сотрудничества (ОИС)

Организация Объединенных Наций (ООН)

---

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и Культуры (ЮНЕСКО)

Организация Североатлантического договора (НАТО)

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

---



## Региональные организации

---

# Европейский Союз

Андское сообщество  
Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)  
Африканский союз  
Европейская экономическая зона (ЕЭЗ)

---

МЕРКОСУР  
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
(ОБСЕ)  
Совет Европы

---

Совет сотрудничества арабских государств Персидского  
залива (ССАГПЗ)  
Форум «Азия-Европа» (АСЕМ)  
Южно-Азиатская ассоциация регионального сотрудничества  
(СААРК)

---



## Неформальные форумы

### G7/G8



*(Большая семёрка/Большая восьмерка) – международный клуб, объединяющий Великобританию, Германию, Италию, Канаду, Францию, Японию и США, затем и Россия. Такое же название носит и неофициальный форум лидеров этих государств (с участием Европейской комиссии), в рамках которого осуществляется согласование подходов к актуальным международным проблемам. По негласному правилу, саммиты группы проходят ежегодно по очереди в каждом из государств-членов).*

---

### G20



*(Большая двадцатка) — клуб правительств и глав центральных банков государств с наиболее развитой и развивающейся экономикой. В совокупности, G20 представляет 85 % мирового валового национального продукта, 75 % мировой торговли (включая торговлю внутри ЕС) и две трети населения мира. Участниками являются 20 крупнейших национальных экономик: Аргентина, Австралия, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, Южная Корея, ЮАР, Япония и ЕС.*



Статус Евросоюза при международных организациях варьируется от полного членства до отсутствия всякого официального статуса. В большинстве случаев ЕС довольствуется неполным членством с разного рода дополнительными возможностями или их полным/неполным отсутствием – в зависимости от конкретной организации.

С одной стороны, на положение ЕС в международных организациях влияет распределение полномочий внутри ЕС между институтами и государствами-членами (чем меньше полномочий у институтов, тем ниже соответствующий статус).



С другой стороны, в уставах большинства международных организаций определено, что их членами могут быть только государства (в таком случае уровень представительства самого ЕС в международной организации зависит от степени политической лояльности к нему руководства этой организации).

На сегодняшний день можно выделить следующие варианты участия ЕС в работе международных организаций.

**1) Полное членство с правом голоса** – исключительная ситуация для ЕС. Так, ЕС является полноправным членом ВТО, поскольку международная торговля – это именно та сфера, в которой у него имеются как властные ресурсы, так и большой институциональный потенциал.





То же самое относится к статусу ЕС в Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) и в большинстве международных рыбохозяйственных организаций (например, в Международной комиссии по сохранению атлантических тунцов – ИККАТ, Комиссии по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана – НЕАФК).

Однако между членством ЕС в ВТО и ФАО, с одной стороны, и организациях по управлению рыболовством, с другой стороны, есть важное различие: если в первом случае ЕС представлен наряду со своими государствами-членами, то во втором случае параллельное членство отсутствует, то есть ЕС отстаивает интересы сообщества без участия собственных государств-членов (пожалуй, это именно тот максимум, к которому стремится Евросоюз в взаимодействии с международными организациями).



При параллельном представительстве ЕС и его государств-членов в одних и тех же организациях между ними нередко возникают споры и разногласия (например, в рамках ФАО), несмотря на разделение компетенций, согласованное специальным заключением Комиссии от 1991 г. (с обновлением на 1994 и 2013 гг.). Более успешным опытом параллельного сосуществования можно считать ВТО: в практике разрешения споров существует только один прецедент, когда страна – участница ЕС подала иск против ЕС и получила удовлетворение – ситуация касалась «рыбных войн» между Союзом и Фарерскими островами.



2) Статус наблюдателя близкий к полному членству, или продвинутый наблюдатель – иллюстрацией в данном случае могут послужить отношения ЕС с ООН и Всемирной таможенной организацией (ВТамО). В последней статус ЕС приближен к полноценному членству, однако для формального обретения требуется, чтобы все 172 государства–члена ВТамО приняли соответствующую поправку в его устав, которая позволяла бы экономическим и таможенным союзам присоединяться к Организации наряду с суверенными государствами. Государства-члены ВТамО всячески тормозят вступление ЕС на правах полноценного участника.



Поэтому повышение статуса при международных организациях – результат кропотливой и длительной работы представителей единой Европы. Хотя права продвинутого наблюдателя не включают участие в голосовании, в зависимости от конкретной организации, ему могут предоставить такие возможности как выступление на пленарном заседании, участие в рабочих группах, внесение поправок и прочее.

Однако далеко не все государства – члены ЕС ратуют за расширение полномочий европейского наднационального формирования в тех международных организациях, членами которых они являются сами.



**з) Постоянный наблюдатель** – этот статус ЕС имеет, например, при Международной организации труда (МОТ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международном валютном фонде (МВФ) и др. При этом страны ЕС являются полными членами этих организаций, то есть имеет место параллельное представительство. В большинстве случаев, будучи постоянным наблюдателем, Евросоюз всячески пытается повысить свой статус до продвинутого наблюдателя, но удается ему это далеко не всегда.

Примером такой политической борьбы является Международная морская организация (ИМО), в которой Европейская комиссия (не Сообщество ранее и не Союз теперь) имеет статус наблюдателя с 1974 г.



В 2002 г. Комиссия рекомендовала Совету добиваться полного членства в ИМО. Но во время обсуждений в Совете инициатива ЕК наткнулась на сопротивление стран – участниц ЕС. С тех пор статус Комиссии при ИМО остался неизменным. Таким образом, расширению полномочий ЕС в международных организациях противостоят не только третьи страны, но зачастую и сами государства Союза.

**4) Отсутствие официального статуса** – нередкое для ЕС явление в практике международного сотрудничества. К примеру, несмотря на широкие полномочия и наличие наднационального законодательства в сфере транспорта, ЕС так и не смог получить даже статус наблюдателя при такой влиятельной транспортной организации как Международная организация гражданской авиации (ИКАО).



Другим примером является Совет Безопасности ООН, в котором представительство интересов Союза осуществляется посредством стран-участниц, согласно ст. 34 ДЕС. Также ЕС пока не удалось стать наблюдателем при Арктическом совете, несмотря на троекратную подачу заявки. Частным случаем предстает Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), где у ЕС нет формального статуса наблюдателя, но при этом соответствующий статус есть у Европейского сообщества по атомной энергетике (Евратом).

Согласно Лиссабонскому договору, представлять ЕС на международной арене могут председатель Европейского совета, председатель Европейской комиссии, Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности и глава делегации ЕС при ООН.



По общему правилу, за исключением вопросов ОПБО и ряда других случаев, предусмотренных учредительными договорами, представительство ЕС в международных организациях обеспечивает Комиссия. На практике это означает, что вопросами европейского взаимодействия на международной арене занимается тот генеральный директорат, чей профиль соответствует тематике данной организации.

Верховный представитель по иностранным делам осуществляет внешнее представительство ЕС в вопросах, которые относятся к ОВПБ. На уровне глав государств интересы ЕС представляет председатель Европейского совета, реже – председатель Европейской комиссии, в отдельных случаях – оба (например, на саммитах G20). Разумеется, такое рассредоточение функций представительства вносит неразбериху.





Важным аспектом участия ЕС в международных организациях являются внутренние правовые вопросы и разделение компетенций между институтами ЕС, с одной стороны, и государствами-членами, с другой.

С нормативной точки зрения, договорная основа и правоприменительная практика Суда ЕС поддерживают повышение уровня участие ЕС в международных организациях для осуществления наднациональных полномочий. Сложность заключается в том, что разные направления политики находятся в разных сферах компетенции. Согласно ДФЕС, компетенция Евросоюза подразделяется на три основные категории: исключительная, совместная и вспомогательная.



К первой категории относятся вопросы, решение которых целиком изъято из ведения стран-участниц и передано институтам и органам ЕС: таможенный союз, общая торговая политика, денежно-кредитная политика в пределах еврозоны и др. Во вторую категорию входит подавляющее большинство вопросов, среди которых внутренний рынок, сельское хозяйство и рыболовная политика, охрана окружающей среды, транспорт, энергетика, защита прав потребителя. В этих сферах государства-члены не лишены возможности принимать собственное законодательство на национальном уровне с оговоркой, что данные меры не должны противоречить уже действующему европейскому праву, поскольку последнее имеет приоритет.



В 1974 г. Европейскому экономическому сообществу был официально присвоен статус наблюдателя при ООН. Функции представительства ЕЭС в ООН были возложены на Европейскую комиссию. Это был первый случай в истории ООН, когда негосударственное формирование получило статус наблюдателя, наряду с правом участия в Экономическом и социальном совете. Несмотря на то, что полноценное членство в ООН для Евросоюза остается недоступным, – оно предусмотрено только для суверенных государств – это не помешало ЕС подписать более чем 50 многосторонних договоров и конвенций ООН и стать полноценным участником нескольких структур Организации. В 1991 г. ЕС опять-таки стал первой негосударственной структурой, получившей полноценное членство с правом голоса в Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН.



Сегодня ЕС осуществляет всеобъемлющее сотрудничество с ООН и ее структурами за исключением Совета Безопасности, хотя статья 34 ДЕС предусматривает следующее: «Государства-члены, которые также являются членами Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, будут согласовывать свои действия и в полной мере информировать остальные государства-члены, а также Верховного представителя. Государства-члены, которые являются членами Совета Безопасности, при осуществлении своих функций будут защищать позиции и интересы Союза, без ущерба ответственности, возлагаемой на них согласно положениям Устава Организации Объединенных Наций».



Евросоюз сотрудничает с ООН практически по всем направлениям деятельности Организации, включая политику развития, защиту прав человека, экологическую политику, миротворчество, разоружение и нераспространение ядерного оружия, гуманитарная помощь, борьба с коррупцией, управление миграционными потоками и др.

ЕС также имеет свои делегации при агентствах и структурах ООН, которые базируются в Женеве, а именно: Совет по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Конференция ООН по торговле и развитию, Всемирная организация здравоохранения, Международная организация труда, Конференция по разоружению и Международная организация по миграции.



Стоит также упомянуть о том, что ЕС вместе со своими государствами-членами делают самые крупные взносы на финансирование системы ООН (38% обычного бюджета Организации, более 40% бюджета миротворческих операций и более 50% всех фондов и программ ООН формируются из взносов стран ЕС). Кроме того, ЕС ежегодно тратит из евробюджета 1.35 млрд. долларов на финансирование проектов ООН по оказанию внешней помощи. ЕС, институты ЕС и страны ЕС, вместе взятые, являются самыми крупными донорами для программ ООН по оказанию гуманитарной помощи и содействию в развитии. Несмотря на это, для дальнейшего укрепления позиций ЕС в системе ООН существуют достаточно серьезные ограничения.



Прежде всего, это связано с государство-центричной природой ООН, которая практически не оставляет возможности для пересмотра Хартии, предусматривающей членство в Организации только для суверенных государств.

В 2010 г. ЕС внес предложение на обсуждение Генеральной ассамблеи о расширении своего статуса наблюдателя (до полного членства, но без права голоса). Тем не менее, эта инициатива встретила противостояние со стороны нескольких региональных группировок, включая Карибское сообщество и группу стран во главе с Австралией.



Спустя год, в результате многочисленных консультаций на международных площадках (между Брюсселем, Женевой и Нью-Йорком) и с третьими странами, Евросоюз добился расширения своего статуса и получил привилегии, какими до этого пользовались только Палестинская автономия и государство Ватикан.

Соответствующая Резолюция A/65/276 была принята 3 мая 2011 г. и стала настоящим достижением европейской дипломатической службы и ее главы Кэтрин Эштон, которая хорошо справилась с возложенными на нее функциями координатора и переговорщика в деле продвижения этой инициативы.





Отныне представители ЕС получили возможность выступать на заседаниях Генеральной Ассамблеи, представляя позиции ЕС как единого актора, а также участвовать в общих дебатах и пользоваться правом незапланированного выступления в ходе заседаний. Принятие данной резолюции было особенно важно для ЕС. Европейские власти опасались непреднамеренного ослабления позиций единой Европы в ООН после принятия Лиссабонского договора – в силу того, что Договор отменил ротацию председателей в Совете ЕС по иностранным делам, который ранее поочередно возглавляли страны ЕС, являющиеся полноценными членами ООН, обладающие правом голоса в ее руководящих органах и имеющие доступ в комитеты и рабочие группы.



Это была та ниточка, которая связывала Совет ЕС со структурами ООН, поскольку национальные министры иностранных дел, председательствующие в Совете ЕС были важным каналом для донесения позиций ЕС с трибуны ГА. Однако по Лиссабонскому договору, функции постоянного председателя Совета ЕС по иностранным делам были возложены на Верховного представителя, который не имеет собственного доступа в ООН. ЕС это грозило, по меньшей мере, сужением влияния и даже изоляцией, так как возможности для его участия в дебатах были сведены к минимуму.

Таким образом, задачей первостепенной важности стало получение права для Верховного представителя выступать перед Генеральной Ассамблеей.



Предоставление негосударственному актору возможности участвовать в дебатах демонстрируют не только важность ЕС как международного игрока, но и усиление роли наднациональных формирований в мировой политике в целом.

Впервые перед Генеральной Ассамблеей в новой роли наблюдателя ООН с расширенными полномочиями от лица Евросоюза 22 сентября 2011 г., наряду с главами стран, выступил председатель Европейского совета Херман Ван Ромпей.



Приоритеты ЕС заранее согласовываются странами Союза перед каждой сессией Генеральной ассамблеи и утверждаются Советом ЕС. Важной привилегией, предоставляемой по Резолюции A/65/276, стала возможность для членов делегации ЕС выступать на формальных встречах в ООН, тем самым давая возможность участвовать в процессе переговоров и согласования позиций от начала и до конца. Это гарантирует непрерывность и последовательность в работе делегации, что существенно укрепляет позиции ЕС. Кроме того, делегация ЕС получила право напрямую, а не через делегации стран – участниц ЕС, как это было организовано раньше, распространять среди других делегаций свои письменные послания в качестве официальных документов ООН.



ЕС также получил право выступить с ответами на вопросы в ходе завершающего раунда общих дебатов, однако это право ограничено только одним выступлением по каждому пункту повестки дня. Незначительным на первый взгляд, но важным пунктом той же Резолюции стало выделение мест в Генеральной Ассамблее для членов делегации ЕС.

Согласно правилам, членам делегации каждой из суверенных стран предоставлено шесть мест, наблюдателям – два места, хотя ЕС сначала пытался добиться для себя выделения шести кресел (гарантированное закрепление кресел за представителями ЕС имеет значение лишь в тех случаях, когда заседания проходят в небольших помещениях).



Вопросы и перспективы взаимодействия с ООН также освещаются в «Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности» 2016 г. В Стратегии четко обозначено стремление ЕС усиливать свои позиции в международных организациях, следуя принципам глобального управления. Также признается необходимость реформирования структуры ООН, включая Совет Безопасности, так как сопротивление переменам в динамично развивающемся мире подтачивает влияние Организации и грозит созданием новых, параллельных группировок в ущерб интересам стран ЕС.

В документе сделан акцент на готовности Союза и дальше расширять свое сотрудничество с ООН по линии миротворчества и оказания гуманитарной помощи.



Отношения сотрудничества между Советом Европы (СЕ) и Европейским экономическим сообществом были установлены еще в 1957 г. Однако первые совместные программы в области защиты прав человека и образования были запущены лишь в 1992 г.

Сегодня в основе сотрудничества между двумя организациями лежат принципы и ценности, изложенные в 2006 г. Ж.-К. Юнкером, в то время премьер-министром Люксембурга, которому было поручено вести переговоры с Советом Европы от лица ЕС, в послании о «Едином стремлении Европейского континента». Евросоюз в своей внешней политике в принципе полагается на стандарты СЕ в отношении фундаментальных прав. Новый этап сотрудничества ЕС и Совета Европы ознаменовало подписание в 2007 г. Меморандума о взаимопонимании.



ЕС не имеет формального статуса наблюдателя при Совете Европы, хотя с 1 сентября 2010 г. начала свою работу делегация ЕС при СЕ. Обе организации активно развивают политическое сотрудничество.

Начиная с 2012 г., ЕС публикует документы, определяющие приоритеты в сотрудничестве с СЕ. На 2016-2017 гг. в качестве таких приоритетных направлений были выбраны географическое сотрудничество, тематическое сотрудничество (права человека, демократия, верховенство права) и сопутствующие вопросы.

В настоящее время сотрудничество между ЕС и Советом Европы также строится на основе подписанной в апреле 2014 г. «Декларации о намерениях», которая охватывает страны Восточного партнерства и Южного Средиземноморья.





Еще одним важным программным документом является План действий по правам человека и демократии на 2015–2019 гг. Проводятся в жизнь десятки совместных программ, составляющих крупнейший источник финансирования для проектов СЕ по технической помощи и сотрудничеству в поддержку демократических реформ в странах Юго-Восточной и Восточной Европы, Южного Кавказа и Турции.

В рамках инициативы ЕС по Восточному партнерству Совет Европы был приглашен к участию в многосторонних платформах по «Демократии, надежному управлению и стабильности» и «Контактам между народами».



По Лиссабонскому договору Евросоюз взял на себя обязательство присоединиться к Европейской конвенции по правам человека Совета Европы, участниками которой уже являются все его государства-члены. В статье 6(2) Лиссабонского договора прямо говорится, что *«Союз должен присоединиться (shall accede) к Европейской конвенции по правам человека»*. Специальные условия такого присоединения оговорены в Протоколе № 8 к Договору. Основным условием стало требование, чтобы в результате присоединения ЕС сохранил свои особые характеристики и правопорядок – иными словами, присоединение Евросоюза к Европейской конвенции по правам человека не должно затрагивать исключительное право Суда ЕС рассматривать споры между своими государствами-членами по вопросам, касающимся права ЕС.



Соответствующее положение закреплено в праве ЕС и действует даже в тех случаях, когда государства-члены являются участниками международных договоров, предполагающих иные механизмы для разрешения споров. Вместе с тем, присоединение ЕС к Европейской конвенции решило бы сразу несколько проблем.

*Во-первых,* оно положило бы конец практике применения двойных стандартов, когда Евросоюз, оставаясь вне рамок данной Конвенции, требует от стран – кандидатов на вступление в ЕС обязательного участия в ней.

*Во-вторых,* оно приблизило бы практику Суда ЕС к стандартам Европейской конвенции, то есть к судебной практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).



К слову сказать, решения Суда ЕС в последнее время стали все более расходиться с этими стандартами, особенно, когда речь заходит о выдворении за пределы Евросоюза нелегальных иммигрантов, предоставлении убежища и выдаче преступников.

Наконец, *в-третьих*, институты ЕС, которые в настоящее время находятся вне юрисдикции Конвенции, стали бы объектом внешнего (относительно самого Евросоюза) контроля (подразумеваются, например, решения ЕК о наложении штрафов, решения Суда ЕС). Следует отметить, что присоединение ЕС к Конвенции не означало бы, что Евросоюз автоматически сам становится членом Совета Европы.



## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ОБСЕ

С Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) ЕС взаимодействует в сферах предотвращения конфликтов, урегулирования кризисов и демократизации (включая мониторинг выборов). Все страны ЕС являются участниками ОБСЕ, обеспечивая до 70% бюджета последней, а также значительную часть внебюджетных поступлений и 80% кадрового состава. Отметим, что по правилам Организации ЕС сам по себе не может быть донором средств в ее единый бюджет, поэтому ЕС активно финансирует именно внебюджетные программы и проекты.



ЕС и ОБСЕ преследуют ряд общих целей и интересов, среди которых поддержание мира и безопасности в Европе, предотвращение конфликтов. Обе организации поддерживают постоянный политический диалог, проводятся регулярные встречи (самый высокий уровень – «министерская тройка» ЕС–ОБСЕ). При этом статус ЕС в рамках ОБСЕ формально не определен.

По действующим процедурным правилам, Еврокомиссия, входя в делегацию страны–председательницы ЕС, может участвовать в заседаниях органов ОБСЕ при условии, что рассматриваемый вопрос относится к сфере компетенции Евросоюза (по большей части это вопросы, относящиеся к Общей политике безопасности и обороны ЕС).



В сферах, которые находятся в исключительной и смешанной компетенции европейского уровня власти, Комиссия может участвовать в дискуссии наравне со странами–участницами ЕС от имени всех стран Евросоюза. Делегация ЕС в Вене сотрудничает с институтами ОБСЕ на постоянной основе.

ЕС имеет своего посла/постоянного представителя, аккредитованного при ОБСЕ. В целом, согласно протоколу, на делегацию ЕС распространяются те же правила и процедуры, что и на делегации отдельных стран. На заседаниях Постоянного совета (где за ЕС зарезервировано отдельное место) Евросоюз обычно выступает с единым заявлением. Отдельные страны–участницы ЕС имеют право на выражение своего несогласия, однако к этой мере они прибегают нечасто.



Рабочая группа Совета министров ЕС по ОБСЕ в Брюсселе встречается один раз в месяц, но основную работу выполняют европейские делегации в Вене. В рамках этой работы ЕС постоянно ведет консультации со своими странами–кандидатами, а также с Норвегией, Швейцарией, Канадой. Позиции, с которых ЕС выступает, зачастую обретают поддержку большинства. В саммитах ОБСЕ принимает участие председатель Европейской комиссии, а Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности – в ежегодной встрече Совета министров иностранных дел.





With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ОЭСР

В рамках взаимодействия ЕС с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), куда входят 35 государств (из них 21 государство ЕС), основной акцент сделан не на выработку обязывающих правил, а на обмен информацией, лучшими практиками и на мягкие формы регулирования. В первую очередь, ОЭСР – это форум, где происходит обмен мнениями и разрабатываются новые подходы по вопросам общей политики. Следует отметить, что ОЭСР сотрудничает еще с 70 странами, которые не входят в число постоянных членов организации.



В условиях глобализации и растущей экономической взаимозависимости, такое вовлечение широкого числа участников в диалог делает ОЭСР привлекательной площадкой, где разные страны могут не просто «сверить часы», но и наладить взаимоотношения друг с другом, запустить общие проекты экономического развития. Кроме того, ОЭСР также ежегодно публикует статистические данные и исследования экономических показателей своих стран-участниц, что представляет собой ценный аналитический материал. Организация постоянно принимает открытые многосторонние соглашения, которые в совокупности образуют мягкое право с целью устойчивого экономического роста, финансовой стабильности и открытости мировой экономики.



Штаб-квартира ОЭСР находится в Париже. Как и государства-члены, ЕС имеет при ОЭСР свою постоянную делегацию, в которую, в частности, входит представитель Европейского центрального банка (ЕЦБ) и дипломаты разного уровня и сотрудники Европейской комиссии. В целом, ЕС имеет в ОЭСР «призрачный статус», поскольку, несмотря на то, что глава делегации Евросоюза является членом Совета ОЭСР, он не имеет права голоса при принятии правовых актов. ЕС может голосовать только в Комитете по развитию, где он выступает в качестве дополнительного донора. Представители ЕК и другие сотрудники постоянной делегации заседают в различных специализированных комитетах системы ОЭСР, наряду с национальными представителями.



При этом, несмотря на то, что Комиссия зачастую берет на себя лидирующую роль, страны–участницы ЕС по большей части сохраняют право участвовать в обсуждениях.

В целом, ЕС добивается повышения своего статуса в ОЭСР до аналогичного в ВТО или ФАО, то есть полноценное членство с правом голоса. Однако для этого опять-таки необходимо внесение поправок в Устав организации, которые предусматривает членство только для суверенных государств. Основными методами работы ОЭСР являются диалог, консенсус и взаимоконтроль.



В рамках этой международной экономической организации, нацеленной на развитие торговли, статус ЕС выходит за рамки наблюдателя и близок к статусу полноправного участника, однако ЕС не наделен правом голоса при принятии законодательных актов Советом ОЭСР. Вместе с тем, члены делегации ЕС могут быть избраны в качестве членов вспомогательных органов ОЭСР, участвовать в выработке законодательных актов и обсуждении, вносить неограниченное количество поправок.



Крупнейшей международной организацией в сфере сотрудничества по валютным и макроэкономическим вопросам является Международный валютный фонд (МВФ) со штаб-квартирой в Вашингтоне. Членами МВФ являются 185 государств, и целью их деятельности является обеспечение стабильности международной валютной системы.

Главная задача МВФ – продвижение глобального финансового сотрудничества и международной торговли. МВФ представляет собой классическую международную организацию, которая своими корнями уходит в бреттонвудскую систему. Соответственно, членами данной организации могут выступать только суверенные государства, поэтому интересы ЕС представляют только страны-участницы.



При этом, страны Европы, которые полностью участвуют в Экономическом и валютном союзе (ЭВС), утратили суверенитет в денежно-кредитной сфере, и внешнее представительство Евросоюза в данной области возложено на Европейский центральный банк (ЕЦБ). Тем не менее, в Исполнительном совете МВФ, у ЕЦБ лишь статус наблюдателя. Когда там обсуждаются вопросы, касающиеся евро, от лица ЕС заявления делают наблюдатель от ЕЦБ и/или представитель страны ЕС, председательствующей в ЭКОФИН (Совет министров экономики и финансов). Если в ЭКОФИН председатель из страны, не входящей в еврозону, такая задача возлагается на страну зоны евро, которая стоит следующей в списке на председательство.



За последние годы МВФ стал для ЕС важным партнером в деле преодоления финансового кризиса. С одной стороны, совместная работа была определенно полезна обеим организациям, несмотря на возникавшие противоречия в ходе такого взаимодействия. С другой стороны, опыт работы ЕС с МВФ поставил под вопрос беспристрастность и объективность последней. Координация позиций отдельных стран ЕС во Всемирном банке (ВБ) менее структурирована. В основе работы Всемирного банка лежит межправительственный принцип. Данная международная организация оказывает помощь в развитии. Европейские представители при ВБ плюс Комиссия в качестве наблюдателя встречаются не менее, чем раз в неделю для обмена информацией и выработки совместных заявлений на основании предложений председательствующей в ЕС страны.





# ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ВТО

Особого рассмотрения заслуживают отношения ЕС со Всемирной торговой организацией (ВТО). ЕС имеет долгую историю членства не только в ВТО, но и в организации ей предшествующей – Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ).

Общая торговая политика находится в сфере исключительной компетенции ЕС, и в данной области ЕС располагает наибольшими властными ресурсами и институциональным потенциалом. В ВТО участвуют все страны ЕС, как и Евросоюз в целом (всего в Организации 157 членов).



Евросоюз представляет собой третью экономику мира, поэтому в рамках ВТО по праву является одним из ключевых игроков. Интересы Евросоюза в ВТО представляет Европейская комиссия, которая ведет многосторонние переговоры и участвует в разрешении споров с другими участниками.



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И G7/G8

В отличие от классических международных организаций бреттон-вудской системы, сотрудничество в рамках таких неформальных форумов как «Большая восьмерка» и «Большая двадцатка» предполагает выработку решений, которые не имеют обязательной силы. Эти форумы не обладают правовой базой или постоянно действующими административными структурами. Государства-участники поочередно, в течение года, выполняют на таких встречах-конференциях председательские обязанности, сменяя друг друга в порядке ротации.



Тем не менее, им принадлежит важная координирующая роль в глобальном экономическом и финансовом управлении. «Большая восьмерка» – это привилегированный клуб, который обсуждает вопросы, относящиеся к ключевым областям компетенции Евросоюза (исключительной, либо совместной с государствами–членами ЕС) и затрагивающие его стратегические интересы.

Еврокомиссия и страна–председательница в органах ЕС участвовали от лица Сообщества в заседаниях G7/G8, начиная с 1977 г. (в рамках «семерки» со времени создания евро ЕК сменили ЕЦБ и Еврогруппа).



Но между «восьмеркой» и ЕС нет формальной связи. Отсутствие статуса полного члена «восьмерки» лишает Евросоюз некоторых привилегий.

Так, ЕС не может взять на себя проведение саммита или проявить инициативу в формировании повестки дня. ЕК и председатель Европейского совета пребывают на саммитах G8 как бы в двойном статусе – они представляют как Евросоюз в целом, так и те страны ЕС, которые не входят в «восьмерку».

## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И G20

В 1999 г. в качестве еще одного неформального экономического форума была создана «Большая двадцатка», в рамках которой министры финансов и главы центральных банков соответствующих стран обсуждали финансовые вопросы. По мере развертывания глобального финансово-экономического кризиса в рамках G20 проводятся встречи на высшем уровне для координации антикризисной стратегии. Первая из них состоялась в ноябре 2008 г. в Вашингтоне.

В 2009 г. «Большая двадцатка» стала главной ареной международной экономической координации, потеснив в этом смысле «семерку».



В G20 полноценно участвуют четыре страны ЕС (Великобритания, Германия, Италия, Франция) и сам Евросоюз, а также присутствуют Испания и Нидерланды, не являющиеся его официальными членами, что позволяет критикам справедливо указывать на то, что представительство интегрированной Европы в «двадцатке» непропорционально велико.

Непосредственное представительство ЕС на саммитах G20 осуществляют совместно председатель Европейского совета (по общим вопросам сотрудничества) и председатель Европейской комиссии (в тех сферах, которые находятся в исключительной компетенции ЕС), в то время как Верховный представитель Союза по иностранным делам представляет ЕС на министерском уровне на саммитах G7 по вопросам общей политики безопасности и обороны и не входит в состав делегации ЕС на саммитах G20.



Вместе с тем, под руководством Верховного представителя Европейская служба внешнеполитических действий осуществляет административную поддержку делегации ЕС во время саммитов. Отсутствие четких правил участия ЕС в «Большой двадцатке» порождает сложности не только для ЕС, но и для международных партнеров, которым приходится мириться с двойным представительством ЕС.

Несмотря на то, что решения, принимаемые на саммитах G20, носят рекомендательный характер, ЕС является пионером в том, что касается имплементации этих решений. Например, об этом свидетельствует принятие ЕС новых норм финансового регулирования в ответ на глобальный экономический кризис – в подавляющем большинстве эти нормы были основаны на решениях G20.





Страны–участницы ЕС, которые не являются членами G20, имеют ограниченные возможности для защиты своих интересов в формате таких саммитов, что стало особенно очевидно в условиях финансового кризиса.

Примером этому может послужить ситуация, сложившаяся на саммите G20 в Лондоне в 2009 г., когда Австрия, Бельгия и Люксембург были признаны «налоговыми гаванями», несмотря на принятое до этого решение Европейского совета о том, что ни одной стране ЕС не будет присвоено такое незавидное звание. Вскоре после окончания этого саммита три упомянутые страны довольно резко отреагировали на такое заключение и обвинили европейских партнеров в предательстве их интересов.



Другим примером стала реформа МВФ, в которой непосредственное участие принимали страны «Большой двадцатки». Страны–участницы ЕС, не представленные в G20, были поставлены в известность об изменении в распределении квот МВФ постфактум. Осознав, что решения G20 оказывают на них прямое действие, они стали настаивать на согласовании общей позиции ЕС. Нужно отметить, что до этого позиция ЕС согласовывалась только между Великобританией, Германией, Италией и Францией, являющимися членами G20.

Таким образом, начиная с 2010 г., в практику были введены более структурированные механизмы для согласования интересов всех стран ЕС перед саммитами «Большой двадцатки».



## ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И НАТО

Отношения ЕС с НАТО – отдельная большая тема. На Лиссабонском саммите в ноябре 2010 г. атлантические союзники выразили намерение усовершенствовать стратегическое партнерство по линии НАТО–ЕС.

Тем не менее, успешной формализации сотрудничества двух сторон продолжают препятствовать как трансатлантические трения, так и разногласия внутри самого Евросоюза. В натовских кругах никогда не находили нужным поддерживать претензий ЕС на автономную международную роль даже в такой ограниченной области как миротворчество.



В то же время среди членов Евросоюза отсутствует единство в вопросах определения характера основных угроз европейской безопасности, степени независимости ЕС по отношению к США и масштабов будущего европейского военного потенциала. Частично эти вопросы были затронуты в новой «Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности», где говорится о необходимости большей автономии ЕС в отношениях с НАТО.

Североатлантический союз является для ЕС не только партнером, но и конкурентом, что дает о себе знать во взаимоотношениях их бюрократических аппаратов. Каждая из организаций сохраняет свой военный потенциал (хотя они частично пересекаются).



Почти одновременно принятые решения о создании боевых групп ЕС (2002 г.) и Сил реагирования НАТО (2003 г.) говорит о низком уровне согласованности их усилий. В соответствии с договоренностями «Берлин-плюс», зафиксированными в декабре 2002 г., которые вступили в силу в марте 2003 г., Евросоюз получил доступ к коллективным средствам НАТО при проведении своих операций по кризисному управлению, в которых НАТО не участвует.

Представители ЕС и НАТО должны регулярно встречаться на уровне министров иностранных дел, послов, высоких военных чинов и советников для обсуждения вопросов, представляющих взаимных интерес.



С 2005 г. при Военном штабе появилась натовская постоянная группа связи, в 2006 г. возникла специализированная команда ЕС при Верховном главнокомандовании объединенными вооруженными силами НАТО в Европе. Но в реальности использование важнейших механизмов «Берлин-плюс» оказалось ограниченным, по сути, двумя миротворческими операциями – «Конкордия» (Македония, 2003 г.) и «Алтея» (Босния и Герцеговина, 2004 г.).

Однако в сложных экономических условиях последних лет заинтересованность атлантических партнеров в координации оборонных усилий несколько возросла.



Со стороны ЕС об этом свидетельствует шведско-германская инициатива по развитию военного сотрудничества «Pooling and Sharing» от декабря 2010 г., а со стороны НАТО – инициатива «Умная оборона» от февраля 2011 г.

На сегодняшний день у ЕС и НАТО имеется общее понимание основных угроз безопасности в XXI веке. Подразумевается, что две организации во многом дополняют друг друга своими преимущественно военными (НАТО) и гражданскими (ЕС) возможностями кризисного регулирования. Но на деле в их отношениях немало сложностей, а также элементов соперничества.



При этом ЕС в большей мере фокусируется на региональных конфликтах и нестабильности, особенно вблизи собственных границ, а в НАТО больше озабочены транснациональными и технологическими проблемами. В плане оперативного взаимодействия и совершенствования потенциалов связка ЕС и НАТО имеет некоторые достижения и перспективы, но в целом развитие сотрудничества и их практических диалог по-прежнему страдают от нехватки координации и взаимного доверия.





# ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ

Взаимодействие Евросоюза с Арктическим советом является примером ситуации, когда ЕС не удается получить статус наблюдателя, несмотря на неоднократные попытки. В Арктический совет, созданный в 1996 г. по инициативе Финляндии, входят восемь стран.

Пять из них имеют официальный арктический статус – это Дания, Канада, Норвегия, Россия и США. Они уже ведут фактическое экономическое освоение Арктики. Еще три члена Арктического совета – Исландия, Дания, Финляндия – имеют приарктический статус. Иными словами, из всех участников этой организации членами ЕС являются три государства.



При этом Норвегия, Исландия и Россия выступают партнерами ЕС в формате «Северного измерения». Арктический совет представляет собой межправительственный форум высокого уровня, где решения принимаются консенсусом. Входящие в него страны представляют министры иностранных дел на встречах, которые проводятся дважды в год.

Активный интерес к Арктическому совету ЕС начал проявлять с конца 1990-х годов. С тех пор Евросоюз трижды подавал заявку на получение наблюдательного статуса. Дважды инициатива была заблокирована Канадой и Норвегией из-за запрета, введенного Евросоюзом, на ввоз на его территорию товаров и продукции из тюленей и последовавшего разбирательства по этому вопросу в ВТО.



Для обеих стран тюлений промысел имеет важность с исторической и экономической точек зрения. Вдобавок, ЕС конфликтует с Исландией и Данией из-за китобойного промысла, что также затрудняет повышение статуса Брюсселя в Арктическом совете.

На встрече участников организации в Кируне (Швеция) в 2013 г. было принято решение предоставить статус постоянных наблюдателей ряду стран, которые территориально не относятся к Арктике: в том числе Китаю, Индии, Италии, Сингапуру, Японии, Южной Корее и (условно) ЕС. Формально заявка ЕС на получение статуса наблюдателя была рассмотрена положительно, но ее имплементацию отложили из-за не урегулированности спора о тюленях. На сегодняшний день ЕС так и не получил искомого статуса при Арктическом совете.



Обозреватели сходятся во мнении, что осложнение отношений между Россией и ЕС из-за украинских событий и введения взаимных санкций также же играет не в пользу последнего.

Члены Арктического совета, в особенности пять стран «арктического клуба», выражают обеспокоенность относительно интернационализации арктических дел и растущих политических амбиций ЕС в регионе. В своих документах, посвященных данной тематике, ЕС на первый план выдвигает вопросы экологии и защиты окружающей среды, всячески подчеркивая, насколько негативно последствия климатических изменений сказываются на европейском регионе. В этом свете ЕС выдвигает себя на роль эксперта по развитию энергосберегающих технологий и сохранению ресурсов Арктики.



Таким образом, экологическая составляющая ставится во главу угла аргументации ЕС, однако под «зелеными» декларациями прощупывается твердая экономическая почва.

ЕС, в частности, призывает Международную морскую организацию (в которой ему также не удалось получить статус наблюдателя) ввести запрет на использование тяжелого горючего (мазута) для арктических судов. Он указывает при этом на вредное воздействие такого вида топлива на окружающую среду. Вместе с тем, подобные инициативы скрывают желание ЕС распространить свои нормы и стандарты на судоходство в Арктическом регионе с тем, чтобы в будущем иметь конкурентное преимущество в борьбе за управление регионом и в добыче природных ресурсов.



Следует отметить, что данная инициатива имеет антироссийскую направленность, поскольку именно российские суда, осуществляющие морские перевозки в водах Арктики, как правило, используют недорогое топливо с высоким уровнем содержания серы. В свою очередь, российские порты предоставляют именно этот тип топлива.

Таким образом, интегрированная Европа имеет четко обозначенный экономико-стратегический интерес к региону, но вплоть до настоящего времени встречает отпор от «ключевых» членов Арктического совета, который на данный момент считается главной легитимной организацией, объединяющей страны Арктического региона.



Подводя итог рассмотренным выше аспектам участия ЕС в работе международных организаций, отметим, что на пути к более успешному и эффективному представительству своих интересов ЕС сталкивается с различного рода сложностями: нормативно-правовыми, политическими и внутренними (институционально-организационными).

Основным нормативно-правовым препятствием остается тот факт, что большинство современных международных организаций по своей природе тяготеют к бреттон-вудской системе и, с формальной точки зрения, хотят видеть своими членами суверенные государства, а не международные организации или интеграционные формирования, каким является Евросоюз.



Отсюда вытекают и политические препятствия: далеко не все державы, проводящие собственный внешнеполитический курс, готовы смириться с усилением экономических блоков и региональных объединений. Данный тезис касается, в том числе, и ряда государств–членов ЕС (Германии, Франции, Великобритании до выхода из Союза), которые не проявляют намерений передавать свои полномочия по работе в международных организациях на наднациональный уровень.

Есть сложности и внутри институциональной структуры ЕС. В изначальном проекте европейских сообществ активное сотрудничество с международными организациями не предполагалось.





Поэтому и соответствующие институциональные подразделения появились позже, что стало причиной их фрагментированности сегодня (функции взаимодействия с международными организациями возложены частично на Комиссию, частично на Совет, частично на ЕСВД, а иногда для этого создаются подразделения ad hoc).

В целом, практика представительства в международных организациях в первую очередь дает понимание внешнеполитических приоритетов ЕС.

*Во-первых*, именно взаимодействие с ООН является для ЕС основой многосторонности. *Во-вторых*, распределение компетенции между ЕС и странами-участницами в действительности не является решающим фактором в выборе международных организаций для сотрудничества.



Вместе с тем, сохраняющаяся неясность относительно полномочий и юридического статуса в ряде случаев порождает сложности не только для ЕС и его членов, но и для третьих стран.

*В-третьих,* становится очевидно, что вопрос о вовлеченности ЕС в работу международных организаций имеет не только юридическую составляющую, но в равной степени, и политическую, и дипломатическую. Факт повышения важности роли ЕС в среде международных организаций нуждается в дальнейшем тщательном осмыслении.

Отметим, что, помимо представительства в международных организациях, ЕС уполномочен вести переговоры о подписании международных соглашений от лица всех государств-членов.



Поскольку такие соглашения, в случае подписания, имеют обязательный характер для всех стран ЕС (после соответствующей ратификации Европейским парламентом), возникает немало прений в процессе выбора главного переговорщика от ЕС и его команды.

По Лиссабонскому договору, главного переговорщика от ЕС назначает Совет. Вместе с тем, разные государства-члены стремятся заручиться лояльностью главного переговорщика. Иными словами, они хотят видеть на этой позиции своего человека, поэтому очень часто согласование в Совете по этому вопросу носит характер торга, который протекает не всегда гладко. Широко известен, по крайней мере, один случай, когда разногласия относительно фигуры главного переговорщика привели к дипломатическому кризису.



Пытаясь расширить свои полномочия в ряде организаций, ЕС сталкивается со следующими основными сложностями:

- 1) нормативное ограничение членства только для суверенных государств;**
- 2) нежелание третьих стран видеть увеличение влияния ЕС;**
- 3) нежелание стран-участниц передавать свои компетенции по работе с международными организациями на наднациональный уровень.**



Таким образом, несмотря на амбиции в деле расширения участия в глобальном управлении и международных отношениях, ЕС далеко не всегда располагает необходимым политическим потенциалом и ресурсами для того, чтобы поддерживать и расширять свое участие в международных организациях. Ввиду проанализированных выше структурных ограничений Евросоюзу приходится тщательнее отбирать международных партнеров, учитывая юридические, политические и дипломатические аспекты и нюансы такого сотрудничества.



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

