

# ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ПРЕЗИДЕНТСТВА ФИНЛЯНДИИ В ЕС

М.В. Ларионова\*

## Введение

Президентство (председательство) является центральным рычагом в механизме действия международных организаций и объединений. Страны-члены международных институтов вкладывают значительные ресурсы в осуществление задач и функций Президентства. В связи с этим важное значение имеет анализ результатов Президентства, который может быть использован в качестве инструмента управления нового типа, содействуя лучшему пониманию влияния, поведения, возможности повышения эффективности института Президентства в различных моделях коллективного управления.

Существуют различные подходы к оценке результатов Президентства в Совете Европейского союза, Председательства в «Группе восьми». В течение 2006 г. мы знакомили читателей с некоторыми из существующих методологий. В первой части данного материала будет представлена новая модель оценки, разработанная Адрианом Скутом и Софи Вахунакер на основе теории условий (*contingency theory*) для оценки результатов Президентства в Совете ЕС и апробированная ими на основе анализа роли Франции в ходе согласования итогового текста Договора Ниццы во время ее Президентства в ЕС во второй половине 2000 г.<sup>1</sup> Во второй части статьи представлены результаты Президентства Финляндии в ЕС (июнь – декабрь 2006 г.), полученные в ходе анализа, выполненного на основе модели Скута – Вахунакер.

## Модель оценки эффективности президентства Скута – Вахунакер

При изучении механизмов действия международных организаций и институтов традиционно выделяют три ключевые задачи Президентства в ЕС:

- направление и координация работы Совета в ЕС;
- обеспечение взаимодействия с другими институтами;
- представление ЕС в международных организациях и отношениях.

При реализации этих задач страна-президент может выступать в роли 1) организатора, 2) посредника, 3) политического лидера и 4) национального представителя. Классификация ролей в рамках рассматриваемой модели выполнена с учетом их концептуальной основы, задач, на осуществление которых они направлены, а также приоритета действия (Табл. 1). Безусловно, роли взаимосвязаны и в процессе их совмещения не только обуславливают и усиливают друг друга, но и могут вступать в противоречие. Например, выполнение целей политического лидерства требует четкого осуществления задач организатора и посредника.

Выбор роли определяется сочетанием внутренних и внешних ситуационных переменных. Внешние условия формируют «спрос» на ту или иную роль. Внутренние обстоятельства воздействуют на выбор и формирование «предложения». Существует значительное количество внешних переменных, пересекающихся и вступающих в противоречие друг с другом, влияющих на выбор роли в противоположных направлениях. Кроме того, внутренний выбор также определяется различными стратегиями и предпочтениями. Поэтому теория условий, с точки зрения ее авторов, не является моделью прогнозирования выбора той или иной роли, а «предлагает рамку анализа значимых переменных и причинно-следственных связей для планирования (выбора роли. – М.Л.) и оценки»<sup>2</sup>. Таким образом, включая в параметры анализа внешние обстоятельства, данная модель исходит из допущения, что их сочетание формирует спрос на разные типы ролей. С точки зрения теории условий, Президентство является эф-

\* М.В. Ларионова, директор Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ.

<sup>1</sup> Schout A. and Vanhoonacker S. Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice // Journal of Common Market Studies. 2006. Vol. 44. No. 5. P. 1051–77.

<sup>2</sup> Ibid. P. 1056.

**Таблица 1. Роли Президентства<sup>3</sup>**

	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
<b>Концептуальная основа</b>	Лидерство, ориентированное на выполнение задачи	Лидерство, ориентированное на группу	Лидерство, ведущее к трансформации	Традиционная роль страны-члена в переговорах
<b>Задачи</b>	<p>Планирование заседаний</p> <p>Внешнее представительство</p> <p>Организация встреч</p> <p>Подготовка повестки дня заседаний</p> <p>Председательство на заседаниях</p> <p>Подготовка документов</p> <p>Подготовка данных по различным аспектам обсуждаемых тем</p> <p>Разделение вопросов, выработка предложений по стратегии дальнейших действий</p>	<p>Выяснение позиций стран-членов</p> <p>Создание соответствующей атмосферы</p> <p>Создание возможности для взаимопонимания</p> <p>Выявление основных тенденций</p> <p>Выявление возможности для соглашения и взаимных уступок</p> <p>Формулирование компромиссных решений</p> <p>Обеспечение процессов взаимодействия в группе</p>	<p>Рассмотрение текущих дискуссий в контексте долгосрочной перспективы вызовов для ЕС</p> <p>Направление дискуссии в соответствующее русло</p> <p>Убеждение делегаций отказаться от краткосрочных интересов в пользу долгосрочных выгод</p> <p>Движение в сторону новых перспектив, или снятие трений через переориентацию дискуссии на долгосрочную перспективу</p>	<p>Краткосрочная ориентация на национальные выгоды и ценности</p> <p>Влияние на политическую повестку дня через снятие или включение вопросов</p>
<b>Приоритет</b>	Эффективность в выработке общей позиции	Справедливость в выработке общей позиции (защита доверия)	Движение вперед в достижении долгосрочной цели	Предотвращение высоких рисков и политических затрат на национальном уровне

фективным, если предложение (supply – S) соответствует спросу (demand – D), т. е. D = S. Например, когда страны-члены не готовы к возобновлению активного диалога по воп-

росам будущего Конституционного договора, выбор роли политического лидерства может оказаться неэффективным. Значительно более продуктивным является подход по подго-

<sup>3</sup> Schout A. and Vanhoonaeker S. Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice // Journal of Common Market Studies. 2006. Vol. 44. No. 5. P. 1055.

товке дальнейшего обсуждения, выявлению позиций стран-членов, выполнению основных задач посредника, выбранный Финляндией по данному приоритету в рамках ее Президентства в ЕС в 2006 г.

Авторы методологии выделили основные факторы, влияющие на формирование спроса и предложения, а также на их сбалансированность.

К внешним факторам они отнесли:

- степень проработанности проблемы;
- присутствие в системе других посредников;
- наличие «тени будущего»;
- политическую чувствительность вопроса.

Внешние факторы оказывают воздействие на Президентство, «подталкивая» стра-

ну-председателя к выбору той или иной роли.

Внутренними переменными являются:

- значение проблемы для страны-президента;
- предпочтения и обязательства ключевых игроков;
- степень подготовленности и отношения между партнерами по коалиции в правительстве.

Внутренние переменные «подталкивают» страну-президента к выбору типа роли.

Переменные взаимосвязаны, они могут взаимно ослаблять или усиливать друг друга. Степень их влияния на выбор роли может различаться в зависимости от складывающихся условий. Как среди внешних, так и среди внутренних факторов могут присутствовать факторы доминирующего влияния (Табл. 2).

**Таблица 2.** Внешние факторы: влияние на формирование спроса на роль<sup>4</sup>

	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
<b>1. Степень проработанности вопроса</b>				
а) глубокая проработка; высокий уровень прозрачности	– <sup>5</sup> позиции выстроены и понятны	– понятные позиции способствуют выработке соглашений	– отсутствие пространства для инновационных решений	+ позиция страны-председателя хорошо известна
б) новая проблема	+ необходимость изучения ключевых вопросов и альтернатив	+ потребность выявить возможности для согласования позиций	+ возможность направления дискуссии в сторону долгосрочных выгод для ЕС	+ следующий председатель должен знать все позиции
<b>2. Отсутствие доверия к Председательству</b>	+ хороший уровень организации содействует выявлению недоверия и недоразумений, препятствуя усугублению ситуации	+ особое внимание к прозрачности посредничества	– активная позиция, даже в долгосрочных интересах ЕС, может подорвать доверие	– защита национальных интересов может подорвать доверие
<b>3. Многостороннее посредничество</b>	– другие посредники играют роль в изучении ключевых вопросов и альтернатив	– другие посредники могут компенсировать недостатки в посредничестве председательствующей стороны	– другие посредники могут направить дискуссии в сторону долгосрочных выгод для ЕС	+ другие участники могут защищать общие интересы

<sup>4</sup> Schout A., Vanhoonacker S. Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice // Journal of Common Market Studies 2006. Vol. 44. No. 5. P.1058–1059.

<sup>5</sup> Знак «–» означает, что роль не является значимой, знак «+» означает, что роль имеет высокое значение в данном условии.

Окончание табл. 2

	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
<b>4. «Тень будущего»</b>	+ необходимость эффективного использования времени	+ давление необходимости принятия решения приводит к высокому спросу на роль посредника	+ или – в зависимости от влияния других факторов	– защита национальных позиций усложнит переговорный процесс
<b>5. Степень политической чувствительности</b>				
а) невысокая	– легко выявить различные позиции	– легче найти компромисс	+ больше согласия двигаться в сторону обеспечения долгосрочных интересов ЕС	+ другие делегации более открыты для учета национальных интересов
б) высокая	+ плохой уровень организации приведет к усилению трений	+ ключевое значение имеет создание благоприятной атмосферы и выстраивание компромиссов	+ или – направление дискуссии в сторону долгосрочных выгод для ЕС возможно, но сложно реализуемо	– защита национальных позиций усложнит переговорный процесс

Представляется важным еще раз подчеркнуть взаимосвязь факторов. Например, высокая степень политической чувствительности при низком уровне доверия к стране, председательствующей в Совете, оставляет только два эффективных выбора: роли организатора и роли посредника. Роль политического лидерства при этом сочетании факторов может нанести ущерб долгосрочным интересам ЕС и еще больше подорвать доверие между странами-членами; поставить под угрозу возможность будущего согласования вопроса. При доминирующем влиянии фактора «тени будущего» выбор роли политического лидерства будет наиболее эффективным при сочетании таких условий, как высокий уровень доверия к стране-президенту и присутствие других посредников, действующих в общей коалиции. Кроме того, на эффективность выбора оказывают воздействие и внутренние факторы (Табл. 3).

В модели теории условий важное место занимают механизмы сближения спроса и предложения. К ним относятся:

- Процессы рационализации: анализ условий и выбор оптимального поведения.

- Институциональные ожидания: спрос и предложение в переговорном процессе в ЕС имеют тенденции движения в сторону ролей организатора и посредника. Официальные лица и дипломаты в ЕС разделяют общее понимание приемлемых моделей поведения и сдерживают трансформационное давление политиков.
- Политическое давление на уровне ЕС: является специфическим для каждой из ситуаций, например, новые вопросы требуют выполнения функций организатора; приближение согласованных сроков исполнения определяет необходимость политического лидерства со стороны страны-президента.
- Личный опыт: опыт команды помогает определить наиболее эффективный выбор роли по различным приоритетам Президентства.

Прежде чем перейти к анализу результатов Президентства Финляндии в ЕС, отметим, что данный набор внутренних и внешних факторов не является исчерпывающим. Авторы методологии выработали его для оценки деятельности Президентства Франции в ходе итогового периода межгосударственной кон-

**Таблица 3.** *Внутренние факторы: влияние на формирование предложения роли<sup>6</sup>*

	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
<b>1. Вопрос имеет существенное значение для страны</b>	+ <sup>7</sup> инвестиции в проработку проблемы	+ выработка и формулирование компромиссов с целью дальнейшего движения	+ стимулы к выработке аргументов в защиту своей позиции в терминах интересов ЕС	+ возможность учесть национальные интересы
<b>2. Приверженность официальных лиц и руководства</b>	+ позитивное влияние на формирование стратегии дальнейшего развития	+ стимул к выработке компромиссов	+ стимулы к выработке аргументов в защиту своей позиции в терминах интересов ЕС, но также возможна попытка «продать» свою позицию как общеевропейскую	+ повышение возможности защиты национальных интересов
<b>3. Подготовка</b>	+ высокий уровень подготовки повышает эффективность заседаний	+ высокий уровень подготовки повышает возможность выработки соглашений	+ высокий уровень подготовки – условие выполнения роли	+ прояснение национальных интересов до периода Президентства создает атмосферу понимания и снижает чувствительность вопросов
<b>4. Трения между партнерами по коалиции</b>	- создают хаос при подготовке	- препятствуют выработке компромиссов	- создают риск взаимной парализации	+ возможность совместной защиты национальных интересов

ференции по Договору Ниццы, переговоров по процедурам принятия решений и согласования институциональных изменений, т. е. выработки сугубо внутренних решений ЕС. Поэтому список внешних факторов содержит условия, внешние по отношению к стране-президенту в Совете, но внутренние для ЕС. Учитывая, что реализация задачи Президентства по представлению позиции ЕС в международных отношениях имеет все большее значение, например, в рамках Президентства Финляндии, усиление роли ЕС в мире стало одним из пяти сформулированных приоритетов деятельности. Поэтому может возникнуть необходимость введения в анализ факторов, внешних по отношению к ЕС.

## Оценка результатов Президентства Финляндии в ЕС на основе модели Скута – Вахунакер

На первый взгляд результаты Президентства Финляндии в ЕС не демонстрируют значительных достижений или прорывов. Однако в избранной модели анализа эффективность Президентства оценивается как соответствие выбранной роли страны-президента спросу и предложению. Учитывая направленность модели, обратимся к анализу приоритетов ЕС для данного периода; приоритетов, избранных правительством Матти Ванханена для своего

<sup>6</sup> Schout A. and Vanhoonacker S. Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice // Journal of Common Market Studies. 2006. Vol. 44. No. 5. P. 1060.

<sup>7</sup> Знак «+» означает, что данная роль возможна и может быть избрана. Знак «-» означает, что данная роль не будет эффективной и вряд ли будет предложена.

Президентства; и оценке выбора ролей для их осуществления.

Приоритеты Президентства Финляндии сформулированы в нескольких основных документах. Это, прежде всего, подробная Операционная программа Совета на 2006 г., подготовленная совместно Финляндией и Австрией<sup>8</sup>, а также концентрированное обращение премьер-министра Матти Ванханена к Европейскому парламенту 21 июня 2006 г.<sup>9</sup> В ходе анализа мы остановимся на вопросах, ключевых для Президентства Финляндии в ЕС:

- будущее Конституционного договора;
- расширение ЕС;
- повышение открытости и прозрачности, эффективности деятельности функционирования институтов ЕС, приближение их к гражданам;
- повышение конкурентоспособности ЕС;
- усиление роли ЕС в мире, обеспечение дальнейшего развития сил быстрого реагирования, новое качество отношений с Россией, Индией и Китаем.

Вопрос о будущем Конституционного договора имеет долгую историю, позиции стран по его положениям известны, тем не менее уровень его чувствительности остается по-прежнему высоким. В соответствии с решением Европейского совета о необходимости «периода размышления»<sup>10</sup> и усиленных консультаций<sup>11</sup>, Президентство Финляндии сконцентрировало усилия на двусторонних

консультациях со странами-членами, а также Болгарией и Румынией для выявления точек зрения о возможных путях развития, графиках и альтернативных решениях. Выводы и результаты проведенных консультаций были представлены на декабрьском заседании Европейского совета; к этому же времени был подготовлен детальный анализ для Президентства Германии, в задачи которого должны войти продолжение работы по данному направлению и выведение вопроса на более активный уровень разработки<sup>12</sup>. Знаковым событием стала ратификация парламентом Финляндии Конституционного договора накануне декабрьского заседания Европейского совета. По данному приоритету предложение соответствовало спросу (Табл. 4).

*Расширение ЕС.* Вопрос неоднозначный и предъявивший спрос на различные роли в отношении присоединяющихся стран. Присоединение Румынии и Болгарии, дата которого была утверждена в период Президентства Финляндии, завершило пятое расширение ЕС и потребовало принятия роли и выполнения преимущественно функций организатора, в отличие от ситуации, складывающейся с присоединением Хорватии и Турции.

В переговорах с Хорватией была открыта, согласована и закрыта глава по образованию и культуре, были открыты главы по экономической и валютной политике, промышленной политике и таможенному союзу. Вклад Прези-

**Таблица 4.** Будущее Конституционного договора

Будущее Конституционного договора	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
Доминирующий спрос	+ тема давняя, но чувствительная	+ или – возможна, учитывая высокий уровень доверия, но преждевременна	– не реализуема	+ возможна
Доминирующее предложение	+			
D = S				

<sup>8</sup> Operational Programme of the Council for 2006 submitted by the incoming Austrian and Finnish Presidencies. Council of the European Union. Brussels, 22 December 2005. 16065/05.

<sup>9</sup> Prime Minister Matti Vanhanen's address to Parliament on 21 June 2006 on Finland's EU Presidency.

<sup>10</sup> Declaration by the Heads of State or Government of the Member-States of the European Union on the Ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005). Brussels, 18 June 2005. SN 117/05.

<sup>11</sup> Presidency Conclusions. Brussels European Council. (Part I). 15/16 June 2006. Council of the European Union. Brussels, 16 June 2006. 10633/06.

<sup>12</sup> Presidency Conclusions. Brussels European Council. 14–15 December 2006. Council of the European Union. Brussels, 15 December, 2006. 16879/06. Para 3.

дентства заключался в высоком уровне организации и посредничества в этих процессах.

В отношениях с Турцией Финляндия предприняла значительные усилия по организации интенсивных переговоров, направленных на поиск оптимального решения по присоединению Турции к ЕС и разрешение тупиковой ситуации, связанной с действиями Турции по рас-

пространению таможенного союза Турция – ЕС на Республику Кипр до момента признания ЕС Республики Северного Кипра. Однако после обсуждения результатов переговоров в рамках заседания министров иностранных дел, Президентство объявило об обстоятельствах, не позволяющих найти приемлемое решение по данному вопросу<sup>13</sup>. В данном случае доми-

**Таблица 5. Расширение ЕС**

<b>Расширение: Болгария и Румыния</b>	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
Доминирующий спрос	+ тема давняя и прозрачная	+ возможна, но не является доминирующей	- не требуется	+ возможна
Доминирующее предложение	+			
D=S				
<b>Расширение: Хорватия</b>	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
Доминирующий спрос	+ тема проработана и понятна	+ является доминирующей	- не требуется	+ возможна
Доминирующее предложение	+ высокий уровень подготовки повышает эффективность переговоров	+		
D = S				
<b>Расширение: Турция</b>	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
Доминирующий спрос: «тень будущего»	+ необходимость эффективного использования времени	+ давление необходимости принятия решения приводит к высокому спросу на роль посредника	+ или - в зависимости от влияния других факторов	- защита национальных позиций усложнит переговорный процесс
Доминирующий спрос: высокая степень чувствительности	+ плохой уровень организации приведет к усилению трений	+ ключевое значение имеет создание благоприятной атмосферы и выстраивание компромиссов	+ или - направление дискуссии в сторону долгосрочных выгод возможно, но сложно реализуемо	- защита национальных позиций усложнит переговорный процесс
Доминирующее предложение	+	+		
Несмотря на отсутствие ощутимых результатов по этой чувствительной проблеме, по соответствию предложения спросу деятельность Финляндии оценивается как эффективная D = S				

<sup>13</sup> Finland's Presidency of the EU – results. Unofficial translation. 22 December 2006. eu2006.fi

нирующим является спрос на роль посредника и высокоэффективного организатора. Пространства для политического лидерства и инициативы практически нет. Воздействие оказывают два фактора: высокий уровень чувствительности темы и «тень будущего», так как они однонаправленны и усиливают друг друга.

*Повышение открытости и прозрачности, эффективности функционирования институтов ЕС, приближение их к гражданам.* В рамках своего Президентства Финляндия реализовала решение заседания Европейского совета об усилении открытости<sup>14</sup>. В период с июля по октябрь 2006 г. было проведено 85 открытых совещаний министерского уровня, т. е. 86% от общего числа, в отличие от первой половины 2006 г., когда только 17% всех заседаний этого уровня происходили в открытом режиме. Информация об открытых сессиях предоставлялась через Интернет и еженедельные информационные издания. С октября начался выпуск специальных еженедельных пресс-релизов о всех трансляциях открытых мероприятий (Табл. 6).

*Повышение конкурентоспособности ЕС.* Данная цель представляется глобальной и абстрактной, соответственно, большое значение приобретает осуществление практических

мер по ее достижению. В период Президентства Финляндии в ЕС были одобрены почти 40 программ сообщества по финансированию на период 2007–2013 гг. В том числе были одобрены: 7-я Рамочная программа ЕС по исследованиям и технологическому развитию общим объемом около 55 млрд евро и Интегрированная программа для обучения в течение всей жизни объемом около 7 млрд евро. Завершены длившиеся почти десять лет переговоры по Регламенту REACH, регулиющему применение химических продуктов в ЕС. Принята Директива по услугам, представляющая собой важный шаг на пути формирования общего рынка услуг. В части, касающейся экономической и валютной политики, принято важное решение об анализе соответствия национальных бюджетных систем в контексте программ стабильности и сближения. Завершено согласование позиции ЕС по реформе МВФ. Большинство из принятых решений и документов прошли длительный путь согласований, но потребовались значительные организационные усилия для завершения всей совокупности работ (Табл. 7).

Качественно иной характер деятельности потребовался при согласовании *вопросов в сфере энергетики*, во-первых, в силу их высокой чувствительности, а во-вторых –

**Таблица 6.** *Повышение открытости и прозрачности*

Повышение открытости и прозрачности	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
Доминирующий спрос	+	–	–	+ возможна
Доминирующее предложение	+			
D = S				

**Таблица 7.** *Повышение конкурентоспособности ЕС*

Повышение конкурентоспособности ЕС	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
Доминирующий спрос	+	–	–	+ возможна
Доминирующее предложение	+			
D = S				

<sup>14</sup> Presidency Conclusions. Brussels European Council. 15/16 June 2006. Council of the European Union. Brussels, 16 June 2006. 10633/06. Annex I. An overall policy on transparency.



вследствие тесной взаимосвязи с вопросами внешней политики, прежде всего, с Россией. Огромное значение в период Президентства Финляндии было уделено реализации решения июньского заседания Европейского совета по согласованию Плана действий по энергоэффективности<sup>15</sup>. В итоговом Заключении декабрьского заседания Европейского совета отмечен значительный прогресс, достигнутый в формировании Энергетической политики Европы, и зафиксировано намерение Совета принять в марте 2007 г. план действий как часть Общей энергетической политики ЕС<sup>16</sup>. Кроме того, было подчеркнуто усиление связи между внутренними и внешними аспектами энергетической политики<sup>17</sup>. Таким образом, в данной сфере Финляндия также осуществила эффективный выбор роли для Президентства, обеспечив необходимую организацию работы по согласованию позиций (Табл. 8).

Усиление влияния ЕС в мире является наиболее сложным и неоднозначным приоритетом по качеству достигнутых результатов в период Президентства Финляндии в ЕС. ЕС принимал активные усилия для стабилизации мирного процесса на Ближнем Востоке, выделил значительные средства для гуманитарной помощи в Ливане, предпринял ряд инициатив, направленных на возобновление диалога с Ираном. Но в силу ряда внешних по отношению к ЕС и Президентству Финляндии факторов, они практически не дали результатов, так же как усилия Совбеза ООН, МАГАТЭ и совместные усилия Квартета.

Активные действия по продвижению переговоров Дохийского раунда ВТО не принесли результатов.

Наиболее значительные результаты достигнуты в сфере политики развития и поддержки стран Африки. Достигнуто согласие по 10-му Европейскому фонду развития. Подтверждены цели увеличения финансирования помощи ЕС развивающимся странам до 0,56% совокупного национального дохода стран-членов ЕС к 2010 г., и 0,7% – к 2015 г.

Важные события состоялись на пространстве соседства. В ноябре приняты планы действий Европейской политики соседства для Армении, Азербайджана и Грузии. В октябре состоялся 10-й саммит ЕС – Украина, на котором обсуждался вопрос о новом Соглашении об углубленном сотрудничестве.

В рамках Президентства Финляндия выделила в качестве ключевого направления внешней политики *отношения с Российской Федерацией*, что совпадает с национальными интересами Финляндии. Были сформулированы следующие задачи: перевести отношения на новый уровень, обеспечить их долгосрочную основу, расширить сферы кооперации и повысить приверженность России сотрудничеству с ЕС<sup>18</sup>. Финляндия организовала четыре встречи министерского уровня, специальную первую встречу представителей постоянного совета Россия – ЕС по вопросам транспорта, встречу президента РФ В. Путина в рамках неформального саммита Европейского совета в Лахти 21 октября 2006 г.

Центральным событием стал саммит Россия – ЕС 24 ноября 2006 г. в Хельсинки. Следует отметить, что важным достижением для ЕС и Президентства Финляндии стало согласование в рамках саммита Принципов модернизации системы начисления компенсационных выплат

**Таблица 8.** Повышение конкурентоспособности ЕС

Повышение конкурентоспособности ЕС. Энергетика	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
Доминирующий спрос	+	+	–	+ возможна
Доминирующее предложение	+	+		
D = S				

<sup>15</sup> Presidency Conclusions. Brussels European Council. 15/16 June 2006. Council of the European Union. Brussels, 16 June 2006. 10633/06. Para 22–25.

<sup>16</sup> Presidency Conclusions. Brussels European Council. 14–15 December 2006. Council of the European Union. Brussels, 15 December, 2006. 16879/06. Para 37.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Prime Minister Matti Vanhanen’s address to Parliament on 21 June 2006 on Finland’s EU Presidency.

за использование европейскими авиакомпаниями транссибирских маршрутов (к 2014 г.) без условия подготовки всеобъемлющего соглашения между Россией и ЕС в сфере гражданской авиации. Кроме того, на саммите было достигнуто согласие о необходимости усиления прямых контактов между гражданами как основы стратегического партнерства. В качестве приоритета выделено дальнейшее сближение сотрудничества в сфере образования.

Однако существенных результатов по ключевым вопросам (энергетика и начало

переговоров по новой рамке долгосрочного сотрудничества после завершения действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве) достичь не удалось. И если в первом случае отсутствие достижений связано с тем, что Финляндия представляла общую позицию стран-членов ЕС, не приемлемую для России, то во втором случае Президентству не удалось преодолеть внутрисоюзных разногласий и получить мандат на начало переговоров по новому соглашению, блокированному Польшей.

**Таблица 9.** Усиление влияния ЕС

<b>Усиление влияния ЕС. Урегулирование кризисов</b>	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
Доминирующий спрос		+	+	+ возможна
Доминирующее предложение		+	+	
D соответствует S, но не дало результатов				
<b>Усиление влияния ЕС Развитие</b>	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
Доминирующий спрос	+	+	-	-
Доминирующее предложение	+	+	-	-
D = S				
<b>Усиление влияния ЕС Политика соседства</b>	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
Доминирующий спрос	+	+	-	+ возможна
Доминирующее предложение	+	+	-	-
D = S				
<b>Усиление влияния ЕС Отношения Россия – ЕС</b>	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
Доминирующий спрос	+	+	+	+ возможна
Доминирующее предложение	+	-	-	-
D не соответствует S				
<b>Усиление влияния ЕС ВТО</b>	<b>Организатор</b>	<b>Посредник</b>	<b>Политический лидер</b>	<b>Представитель национальных интересов</b>
Доминирующий спрос	-	+	-	-
Доминирующее предложение	+	-	-	-
D не соответствует S				

Наконец, в рамках Президентства в соответствии с операционным планом 2006 г., состоялись встречи на высшем уровне ЕС и Китая (сентябрь), ЕС и Кореи (сентябрь), ЕС и Индии (октябрь), ЕС и стран Азии (сентябрь). С Китаем достигнуто согласие о начале с января 2007 г. переговоров по изменению соглашения 1985 г. о торговле и экономическом сотрудничестве. С Индией подписана совместная декларация о сотрудничестве в сфере гражданской авиации и завершается подготовка совместного плана действий по техническому сотрудничеству.

Таким образом, в трех из пяти приоритетов внешних отношений результаты Президентства Финляндии в ЕС могут быть оценены как эффективные. Причем по проблеме регулирования кризисных ситуаций, исходя из модели, основанной на теории условий и определяющей эффективность как соответствие предложения и спроса роли Президентства в ЕС, была получена положительная оценка, несмотря на отсутствие, в силу внешних факторов, реальных результатов предпринятых действий.

Таким образом, в целом Президентство Финляндии в ЕС, несмотря на отсутствие

«грандиозных политических прорывов», следует признать высокоэффективным по всем приоритетам, кроме ряда аспектов приоритета усиления роли ЕС в мире.

Важную роль для результатов Президентства сыграли как внутренние факторы, так и механизмы сближения спроса и предложения. Все вопросы, выделенные в качестве приоритетов, имеют существенное значение для страны. Президентство продемонстрировало высокую степень приверженности и уровень подготовки. Так, общий бюджет Президентства составил 75 млн евро. 38,5 млн использовалось на организацию различных встреч, создание веб-сайта, освещение мероприятий, подготовку персонала; 26 млн потребовалось на оплату персонала, 10,5 млн – на обеспечение безопасности. Только в Финляндии было организовано 140 различных встреч. Президентство Финляндии характеризовалось преемственностью (Австрия – Финляндия – Германия) и доверием. Важное значение имели политический опыт команды и понимание институциональных ожиданий в отношении моделей поведения, обеспечившие оптимальный для каждого из вопросов выбор роли Президентства.

## ФОРМИРОВАНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

*В.Н. Зуев\**

Выбор энергетической политики среди многих других направлений политики ЕС для целей данной работы не случаен.

Энергетика в последнее время находится в центре внимания общественности и политиков ряда государств по многим соображениям. Это и резкие колебания цен на энергоносители, и проблемы надежности поставок и, в более широком смысле, задача обеспечения энергетической безопасности стран, использование новых источников энергии, ее экономия и экологические последствия расточительного обращения с энергоресурсами.

В силу этих причин энергетическая политика представляет особый интерес для исследования. От того, насколько успешно страны и международные организации решат текущие

проблемы обеспечения экономического развития надежной и экологичной энергетической «подпиткой», без преувеличения во многом зависит как будущее этих стран и организаций, так и будущее человечества в целом.

Энергетическая политика ЕС – явление многомерное. Она может быть представлена в различных аспектах.

По источникам обеспечения энергетических потребностей Европейский союз обладает своей спецификой. Сама интеграция начиналась не только с таможенного союза и совместной аграрной политики, но также и с объединения угля и стали (ЕОУС) и с атомной энергетики, включенной в деятельность Евратома. Уголь и сегодня играет заметную роль в обеспечении энергетических потреб-

\* В.Н. Зуев, профессор, заведующий кафедрой международных экономических организаций и европейской интеграции факультета мировой экономики и мировой политики ГУ ВШЭ, работа выполнена при поддержке Научного фонда ГУ ВШЭ.