



ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ
МИД РОССИИ

БИБЛИОТЕКА
ДИПЛОМАТА

О.А. Тимакова

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОВОГО ПОРЯДКА



Монография

Ольга Тимакова

**Политика Европейского союза
в условиях трансформации
мирового порядка**

"Квант Медиа"

2024

УДК 327.7
ББК 66.4(0)

Тимакова О. А.

Политика Европейского союза в условиях трансформации
мирового порядка / О. А. Тимакова — "Квант Медиа", 2024

ISBN 978-5-6051831-1-2

Монография посвящена изучению динамики политических процессов в Европейском союзе на фоне изменения глобального порядка. В книге анализируются ключевые аспекты, определяющие стратегию ЕС и особенности внешнеполитических приоритетов интеграционного объединения. Издание предназначено для широкого круга специалистов, занимающихся международно-политической проблематикой, преподавателей, аспирантов и студентов профильных вузов и факультетов. В формате PDF A4 сохранен издательский макет книги.

УДК 327.7
ББК 66.4(0)

ISBN 978-5-6051831-1-2

© Тимакова О. А., 2024
© "Квант Медиа", 2024

Содержание

Введение	6
Глава 1	8
Глава 2	18
Конец ознакомительного фрагмента.	20

Ольга Тимакова
Политика Европейского союза
в условиях трансформации
мирового порядка. Монография



Рецензенты:

С.М. Гаврилова – кандидат исторических наук, руководитель программного отдела НП РСМД;

Д.А. Звягина – кандидат политических наук, старший научный сотрудник АНО «Развитие инноваций»

Политика Европейского союза в условиях трансформации мирового порядка: монография / О.А. Тимакова; Дипломатическая академия МИД России. – Москва: Квант Медиа, 2024

© Тимакова О.А., 2024

© Дипломатическая академия МИД России, 2024

© Оформление. ООО «Квант Медиа», 2024

Введение

Европейский союз (Евросоюз, ЕС) является экономической и политической организацией, которая ведет свою историю с 50-х годов XX века. Он служит примером наиболее глубокой интеграции и взаимодействия между государствами-участниками среди аналогичных международных проектов. В течение своей истории Евросоюз неоднократно сталкивался с внутренними и внешними вызовами, адаптируясь к изменяющейся глобальной обстановке и появлению новых угроз. Однако в условиях трансформации мирового порядка, растущей напряженности между ключевыми центрами международного развития и усиливающейся неопределенности в международных отношениях Европейский союз оказывается перед лицом системного кризиса, который может определить будущее всего интеграционного объединения.

Цель данной монографии – изучить ключевые современные проблемы, стоящие перед объединением, исследовать приоритеты и механизмы политики ЕС по преодолению кризисных тенденций и определить некоторые перспективы, открывающиеся перед организацией на фоне общей трансформации мирового порядка.

В первой главе рассматривается потенциал дальнейшего развития общей внешней политики Европейского союза. В условиях системного кризиса и усиления противоречий между странами – членами объединения, роста социальной напряженности в Европе и гибридизации вызовов и угроз вопрос об особенностях адаптации ЕС к новой геополитической реальности приобретает особую актуальность.

Вторая глава посвящена последней редакции внешнеполитической концепции Евросоюза – «Стратегическому компасу», представляющему собой амбициозный проект по формированию единой политики безопасности и обороны. Анализ возможностей и препятствий на пути его реализации особенно важен, когда традиционные механизмы обеспечения безопасности становятся менее эффективными.

В третьей главе рассматриваются вопросы отношений между ЕС и НАТО, в которых все большее значение начинает приобретать вопрос перераспределения бремени ответственности между их членами. Несмотря на практически полное перекрестное членство, эти две организации сталкиваются с рядом проблем, связанных с разделением ролей и задач, а также с конкуренцией и сотрудничеством в области обороны.

В четвертой главе анализируются особенности политики расширения Европейского союза. В связи со сложностью и противоречивостью процедуры, затрагивающей как экономические, так и социально-политические аспекты, государства-кандидаты сталкиваются с рядом проблем. Значимым является анализ последствий дальнейшего расширения членства для внутренней и внешней политики объединения.

Пятая глава посвящена политике мультикультурализма. В условиях увеличения миграционных потоков страны – члены ЕС сталкиваются с вызовами, связанными с адаптацией мигрантов и поддержанием социального единства на европейском пространстве.

В шестой главе рассматриваются вопросы политики соседства Европейского союза на примере взаимодействия со странами Ближнего Востока и Северной Африки. Регион Средиземноморья становится «пространством угроз» для Европейского союза: региональные конфликты последнего десятилетия, миграционные потоки и терроризм создают серьезные вызовы для безопасности и стабильности Европы.

В седьмой главе выявляются перспективы новых энергетических проектов ЕС. В условиях глобальных изменений на энергетическом рынке и заявленного намерения достижения углеродной нейтральности ЕС активно развивает новые энергетические инициативы. Глава в первую очередь посвящена Восточному Средиземноморью как перспективному региону добычи энергоресурсов.

В восьмой главе исследуются ограничения внешней политики ЕС на примере взаимодействия объединения со странами Центральной Азии автор прослеживает эволюцию проектов Евросоюза по продвижению своих ценностей и углублению экономического сотрудничества со странами региона, определяя причины неэффективности общей стратегии ЕС.

Девятая глава посвящена особенностям взаимодействия Евросоюза и стран Сахеля по ограничению миграционных потоков. Миграционный вопрос рассматривается Европейским союзом как одна из ключевых угроз внутренней стабильности объединения.

Настоящая монография направлена на изучение современных особенностей внешней и внутренней политики Европейского союза в условиях изменяющегося мирового порядка. Она предназначена для студентов, исследователей и всех интересующихся вопросами международных отношений и европейской интеграции.

Глава 1

Будущее общей внешней политики Евросоюза

Геополитические изменения на пространстве Европы, связанные с началом специальной военной операции России на Украине в 2022 г., оказали значительное влияние на Европейский союз. Преодолев эпидемиологический кризис COVID-19, Евросоюз запустил программу NextGenerationEU, которая должна была реализовать амбиции ЕС в достижении «стратегической автономии» в сферах устойчивого «зеленого» развития и высоких технологий. Особое внимание также уделялось превращению ЕС в геополитического актора. Геополитическое измерение деятельности Евросоюза связано с необходимостью дальнейшего углубления взаимодействия на последней ступени интеграции – политической.

Рассматривая начальные этапы политической интеграции, нужно отметить, что Европейский союз фактически развивает Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) и Общую политику безопасности и обороны (ОПБО) только с 1999 г. Долгое время основными причинами неспособности Евросоюза эффективно реализовать общую политику и выработать коллективные политические решения считались конфликты между государствами – членами ЕС и отсутствие механизмов управления в институтах ЕС по достижению политической интеграции. Основной прогресс в достижении уровня политической интеграции в Евросоюзе был сделан с принятием Лиссабонского договора¹ в 2009 г. Этот договор изменял Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества.

Положения договора, создающие новые инструменты и осуществляющие структурные изменения институтов Евросоюза, повышали политическую сплоченность ЕС, увеличив степень его влияния на международную арену, и, как финальная цель, должны были превратить его в геополитического актора.

В частности, создавалась должность Высокого представителя ЕС по внешним связям и политике безопасности и Европейская служба внешних связей. В полномочия Высокого представителя входило:

- совмещение функций, до этого момента осуществляемых Высоким представителем по ОВПБ и Комиссаром по внешним связям;
- исполнение обязанностей Вице-председателя Европейской комиссии и руководство Советом по иностранным делам;
- право на законотворческую инициативу.

Дополнительные полномочия передавались Европейскому парламенту: Высокий представитель должен консультироваться с Европарламентом по проектам решений, определяющих мандаты операций ЕС, мандаты на ведение переговоров в отношении международных договоров и стратегии в рамках общей внешней политики и политики безопасности.

ОВПБ сохраняла свою межправительственную направленность: решения Европейского совета и Совета Европейского союза в области внешней политики и политики безопасности должны приниматься единогласно (ст. 31 Лиссабонского договора). Европейский союз в данном случае «должен уважать все основные функции государств, включая обеспечение территориальной целостности государства, поддержание правопорядка и защиту национальной безопасности. В частности, национальная безопасность остается исключительной ответственностью каждого государства-члена» (ст. 4.2).

¹ Treaty of Lisbon // EUR-Lex. 17 December 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT&qid=1720598734732> (дата обращения: 17.06.2024).

Принятие решений квалифицированным большинством позволялось лишь в некоторых исключительных случаях:

- Совет ЕС принимает решение, определяющее действия или позицию ЕС, на основе решения Европейского совета, касающегося стратегических целей и интересов ЕС;
- Совет ЕС принимает решение определить действия или позицию ЕС в соответствии с предложением Высокого представителя Евросоюза по внешним связям и политике безопасности, поданным в результате получения специального запроса от Европейского совета, по собственной инициативе или по инициативе Высокого представителя;
- Совет ЕС решает реализовать решение, определяющее действия или позицию ЕС;
- Совет ЕС назначает Специального представителя.

Также предполагался механизм конструктивного воздержания, который позволял Европейскому совету принять решение по ОВПБ даже в случае отсутствия единогласия и воздержания при голосовании одного или нескольких государств – членов ЕС (до трети из них). Однако решение не принималось, если воздержавшиеся члены представляли не менее одной трети государств-членов, составляющих не менее одной трети населения Евросоюза.

Воздержавшиеся члены не обязаны были применять решение Европейского совета, но должны были признать, что это решение обязывает Евросоюз, и «воздерживаться от любых действий, которые могут противоречить или препятствовать действиям Евросоюза, основанным на этом решении» (ст. 31.1).

Необходимо отметить, что конструктивное воздержание было использовано только один раз Кипром в решении об учреждении миссии EULEX² в Косово в 2008 г.³

Общая политика безопасности и обороны выделялась в отдельный концептуализированный компонент ОВПБ благодаря правовой и договорной основе. В частности, создавалась договорная база общей оборонной политики и был включен пункт «*casus foederis*», по образцу статьи 5 Вашингтонского договора. Статья 42, параграф 7, гласит, что «[если] государство-член является жертвой вооруженной агрессии на его территории, другие государства-члены обязаны оказывать ему помощь всеми имеющимися у них средствами в соответствии с статьей 51 Устава ООН». Хотя этот пункт и указывает на то, что ЕС заявляет о своем намерении стать организацией территориальной обороны по модели военных союзов, реальное применение этой статьи в 2015 г. Францией выявило значительные разногласия между европейскими государствами о вариантах трактовки положений данной статьи⁴.

Более того, это общее положение и его практическое применение требует соответствующих и подробных процедур, которые должны быть определены Советом Европейского союза. Введение пункта о союзе не означает, что Европейский союз сразу становился оборонительным союзом, поскольку только Европейский совет единогласно может принимать решения такого рода. Большое значение в этом контексте имеют внесенные в Договор о Европейском союзе оговорки о том, что вновь принятое положение «не наносит ущерба специфике политики безопасности и обороны некоторых государств-членов. Обязательства и сотрудничество в этой области должны соответствовать обязательствам в рамках Организации Североатлантического договора, которая для тех государств, которые являются ее членами, остается основой их коллективной обороны и форумом для ее осуществления» (ст. 42, часть 7 Лиссабонского договора).

² Миссия EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) – это миссия Европейского союза в Косово; была учреждена в 2008 г. и является крупнейшей гражданской миссией в рамках общей политики безопасности и обороны ЕС.

³ Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence / G. Grevi [et al.] // EU IDEA Policy Paper. 2020. № 5. URL: https://www.epc.eu/content/PDF/2020/EU_IDEA_challenge_of_coherence.pdf (дата обращения: 17.06.2024).

⁴ Deen B., Zandee D., Stoetman A. Uncharted and uncomfortable in European defence // Cllingendael. 27 January 2022. URL: <https://www.cllingendael.org/publication/uncharted-and-uncomfortable-european-defence> (дата обращения: 10.07.2024).

В договоре были более подробно проработаны задачи Европейского оборонного агентства, существующего с 2004 г.: формулирование целей для военных потенциалов стран-участниц; поддержка гармонизации оперативных требований и установление эффективных и последовательных методов выполнения заказов; поддержка исследований новых видов вооружений; содействие укреплению промышленной и технологической базы оборонного сектора; повышение эффективности военных расходов (ст. 45). Как одно из самых значительных достижений ОПБО можно также назвать создание программы PESCO⁵ (Постоянное структурированное сотрудничество), позволившей начать сотрудничество между группами стран, которые должны были наращивать свой военный потенциал для выполнения более сложных задач (ст. 42 и 46). Однако PESCO не привела к значительному углублению сотрудничества в рамках ЕС, так как реализует проекты, которые были бы запущены и без этой программы⁶.

Функции миссий кризисного реагирования, также известных как Петербургские миссии⁷, были расширены за счет включения компетенций по реализации совместных операций по разоружению, военных консультаций и задач по оказанию помощи, а также миротворческих операций. В соответствии с Лиссабонским договором, ЕС может проводить следующие миссии кризисного реагирования: «совместные операции по разоружению, гуманитарные и спасательные задачи, военные консультации и задачи по оказанию помощи, задачи по предотвращению конфликтов и поддержанию мира, задачи боевых сил по урегулированию кризисов, включая миростроительство и постконфликтную стабилизацию. Все эти задачи могут способствовать борьбе с терроризмом, в том числе путем поддержки третьих стран в борьбе с терроризмом на их территории» (ст. 43.1).

Однако, несмотря на включение слова «оборонная», Общая политика безопасности и обороны не соответствовала своему названию. Изначальная цель ОПБО – создать потенциал и механизмы в Европе, необходимые для проведения операций по урегулированию кризисов за рубежом, – не была пересмотрена. Другими словами, в компетенцию ОПБО в основном входили операции по поддержанию мира и стабилизации. Можно утверждать, что страны – члены ЕС исходили из предположения, что территориальная оборона и противодействие угрозам со стороны государства – это прежде всего компетенция НАТО. В результате оборонная политика ЕС – это политика безопасности, в которой приоритет отдается средствам и операциям низкой и средней интенсивности, как показывает опыт на Балканах, в Африке, на Ближнем Востоке и в Афганистане. Это объясняет, почему ОПБО подчиняется Общей внешней политике и политике безопасности ЕС. ОПБО остается скорее инструментом внешней политики, чем оборонной политики.

Сами страны-члены не были заинтересованы в формировании автономной оборонной политики ЕС, хотя такая возможность и была предусмотрена еще Маастрихтским договором 1992 г. Отсутствует и стратегическое видение такой возможности: «никто в здравом уме не поверит, что ЕС способен в обозримом будущем обеспечить свою оборону без участия США, и в равной степени мало кто верит, что США действительно намерены отделиться от Европы»⁸.

⁵ PESCO (Permanent Structured Cooperation) – это программа Общей политики безопасности и обороны Европейского союза, запущенная в декабре 2017 г. Ее целью является содействие развитию оборонного сотрудничества между государствами-членами. На данный момент большинство стран – членов ЕС реализуют через PESCO в общей сложности более шести-десяти проектов, охватывающих различные аспекты оборонного сотрудничества – от кибербезопасности до разработки новых систем вооружений.

⁶ Twort L. EU 'Strategic Autonomy' and the ambition of PESCO // RUSI. 4 July 2018. URL: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/eu-strategic-autonomy-and-ambition-pesco> (дата обращения: 09.07.2024).

⁷ Петербургские миссии (Petersberg Tasks) – военные задачи, определенные в Петербургской декларации, принятой министрами Западноевропейского союза в 1992 г. Они были интегрированы в ЕС в 1997 г. по результатам принятия Амстердамского договора. Основные операции Петербургских миссий включают: гуманитарные и спасательные задачи, поддержание мира, кризисное управление, совместные действия по разоружению, поддержку третьих стран в борьбе с терроризмом.

⁸ Perissich R. Europe's Strategic Compass: merits and shortcomings // Institute Affari Internazionali. 10 December 2021. URL: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/europes-strategic-compass-merits-and-shortcomings> (дата обращения: 09.07.2024).

К 2020-м годам приоритет в политической интеграции сместился с внешнего фокуса на внутреннюю безопасность, в частности энергетическую, и Европа направила усилия на обеспечение поставок энергоресурсов посредством ряда соглашений с третьими странами.

Все эти вопросы Евросоюз раскрывает в новом политическом документе – «Стратегическом компасе» ЕС⁹ 2022 г., основной анализ которого будет проведен в главе 2. В документе обозначена необходимость укрепления военного потенциала Евросоюза и определяются приоритетные области сотрудничества. В том числе указывается возможность изменения процедуры принятия политических решений в институтах Европейского союза.

В сфере общей политики Европейского союза дифференцированное сотрудничество значительно превышает интеграционную составляющую. Именно возможность дифференцированного сотрудничества является основной чертой, определяющей ОВПБ с момента ее запуска¹⁰. С одной стороны, существуют формальные, юридические, механизмы такого сотрудничества – они включают отказ от участия в ОВПБ (Великобритания до 2020 г. и Дания до 2022 г.), конструктивное воздержание, расширенное сотрудничество и участие в программах PESCO. С другой стороны, поскольку правовые рамки для формальной дифференциации используются редко, государства-члены часто прибегают к неформальным механизмам дифференцированной интеграции и сотрудничества, таким как специальные контактные группы, ведущие группы, региональные группы и другие неформальные группы государств-членов.

Большинство случаев дифференцированного сотрудничества в рамках ОВПБ осуществлялось через неформальные механизмы, не основанные на договорах ЕС¹¹. Выделяется пять видов такого дифференцированного сотрудничества¹².

Во-первых, государства-члены создают региональные группы, где они регулярно встречаются для обсуждения внешней политики в целом: Бенилюкс и Вишеградская группа, как самые показательные примеры.

Во-вторых, формируются специальные контактные группы или многонациональные инициативы, включающие членов ЕС и третьи страны, для урегулирования международных кризисов, например в Демократической Республике Конго.

В-третьих, объединения ведущих государств – членов ЕС, которые играют заметную роль в разрешении ключевых проблем международной повестки дня: «Европейская тройка» в Иранских ядерных переговорах и франко-германский дуэт в переговорах в Нормандском формате по Украине.

Четвертый пример дифференцированного сотрудничества – это взаимодействие на площадках международных форумов, где представлены лишь несколько членов ЕС. К таким форумам можно отнести G7 и G20 (в последнем, однако, участвуют наравне отдельные страны – члены ЕС и представитель ЕС) или членство в Совете Безопасности ООН, где Франция имеет статус постоянного члена, а остальные государства ЕС могут избираться на ротационной основе.

Наконец, дифференцированное сотрудничество имеет место, когда Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности поручает министрам иностранных дел одного или нескольких государств-членов выполнить конкретную дипломатическую задачу. Например, в ноябре 2019 г. министру иностранных дел Финляндии Пекке Хаависто

⁹ A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. 21 March 2022 / Council of the European Union. Brussels. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf> (дата обращения: 09.07.2024).

¹⁰ Aydin-Düzgün S., Bond L., Scazzieri L. The Role of Differentiation in EU Foreign, Security and Defence Policy Cooperation with Neighbouring Countries // EU IDEA Policy Papers. 2021. № 14.

¹¹ Alcaro R., Siddi M. Differentiation in EU Foreign and Security Policy: EU Lead Groups in the Iranian Nuclear Dispute and the Ukraine Crisis // EU IDEA Policy Paper. 2020. № 11.

¹² Differentiated Cooperation in European Foreign Policy: The Challenge of Coherence / G. Grevi [et al.] // EU IDEA Policy Paper. 2020. № 5. URL: https://www.epc.eu/content/PDF/2020/EU_IDEA-_challenge_of_coherence.pdf (дата обращения: 17.06.2024).

было поручено возглавить делегацию ЕС и выступить от имени Высокого представителя ЕС на Совместной парламентской ассамблее стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ) и ЕС.

Именно механизмы неформального дифференцированного сотрудничества были использованы странами ЕС в 2022 г. как реакция на СВО России на Украине: Франция и Германия, при непосредственной координации США, формировали общую политику ЕС. Примечательно, что коалиция государств-членов была неформальной, а не договорной.

Тандем Франции и Германии свидетельствует об общем отсутствии централизации во внешней политике ЕС. Договорные механизмы дифференцированного сотрудничества между государствами-членами, зафиксированные в ОВПБ, не были задействованы. Следовательно, Франция и Германия не подчинялись центральному руководству ЕС. Ни один центр на уровне институтов ЕС также официально не координировал увеличение расходов государств-членов и двустороннее предоставление военной помощи Украине. Таким образом, потенциально такая практика в долгосрочной перспективе может привести к фрагментации внешней политики ЕС.

Перспективы французско-германского союза и его влияния на общую внешнюю политику ЕС эксперт Института Европы РАН Ю.И. Рубинский сводил к шести пунктам¹³.

Во-первых, оба лидера, по всей видимости, не сразу осознали, что в период мирового кризиса и трансформации системы международных отношений нужно предъявлять согласованное видение и вселять в граждан уверенность в проводимом политическом курсе.

Во-вторых, не были учтены традиционные асимметрии между двумя странами, сложившийся баланс сил и неблагоприятный внешнеполитический фон. США и восточноевропейские страны требуют от Германии большей ответственности и руководства в ЕС. Франции предстоит бороться за сохранение влияния на международной арене. Без откровенного диалога о границах собственных возможностей участники тандема не смогут прийти к общему знаменателю.

В-третьих, не решена проблема стратегической ориентации и приоритетов тандема. У Франции и Германии нет шансов одновременно успешно развивать НАТО и оборонную составляющую Евросоюза. Не ясно, как долго они могут терпеть издержки попыток изоляции России, которые лишь ослабляют международную субъектность ЕС.

В-четвертых, со времени Сорбонской речи Э. Макрона в 2017 г.¹⁴ накоплен весомый багаж нерешенных проблем, создающий препятствия для продвижения в стратегических направлениях.

В-пятых, в тандеме до сих пор отсутствует антикризисный механизм совместных действий в сложных ситуациях.

В-шестых, особенности индивидуальных стилей Э. Макрона и О. Шольца оказывают негативное влияние на положение дел в тандеме.

Дифференцированное сотрудничество, являясь основной формой взаимодействия в сфере ОВПБ, можно оценить по двум критериям: легитимность и эффективность¹⁵.

Легитимность – это понятие, тесно связанное с подотчетностью, поскольку оно частично зависит от функционирования механизмов подотчетности. Оценить это в контексте внешней политики особенно сложно, потому что «соответствующие решения часто ограничиваются обсуждением среди политической и дипломатической элиты и лишь изредка становятся пред-

¹³ Рубинский Ю.И. Франко-германский тандем: настройка на будущее // Аналитические записки Института Европы РАН. 2022. Вып. IV. № 29.

¹⁴ Речь Президента Франции Э. Макрона в Университете Сорбонна 26 сентября 2017 г. включала основные предложения Франции о реформах ЕС. В том числе он затрагивал вопросы общей миграционной политики, европейской автономии и европейской общей армии.

¹⁵ Siddi M., Karjalainen T., Jokela I. Differentiated Cooperation in the EU's Foreign and Security Policy: Effectiveness, Accountability, Legitimacy//The International Spectator. 2022. № 57(1). P. 107–123.

метом более широкого общественного обсуждения»¹⁶. Легитимность ставится в зависимость от нескольких факторов, включая полномочия определенного института, а именно признание того, что он имеет право принимать решения в конкретной области политики, и соблюдение им процедурных стандартов в процессах принятия решений¹⁷.

Если применять данные положения к общей внешней политики ЕС, то легитимность выражается в поддержке или согласии государств-членов с определенной структурой принятия решений и набором решений, которые она принимает.

Легитимность институтов ЕС по реализации общей внешней политики также связана с его способностью эффективно решать проблемы и, следовательно, со вторым критерием – с его эффективностью. В контексте политики ЕС эффективность не всегда ведет к большей легитимности¹⁸. Например, если эффективность достигается в результате политического давления со стороны ограниченной группы более крупных государств-членов, это может иметь обратный эффект на легитимность, поскольку может создать впечатление гегемонистского принуждения среди политического истеблишмента и граждан других стран-членов. Кроме того, на легитимность политики ЕС также могут повлиять действия третьих стран, особенно центров силы, которые имеют средства и связи для влияния на политических акторов и общественное мнение в ЕС.

Также ОВПБ ЕС тесно пересекается с суверенными функциями государств-членов. Это ведет к тому, что часто создается ситуация, когда государства-члены готовы действовать коллективно, но не готовы передать часть суверенных полномочий институтам ЕС¹⁹.

Кроме того, государства-члены в реализации общей внешней политики сталкиваются с тремя видами проблем: идентичности, потенциала и приоритетных интересов.

Национальная идентичность имеет значение для европейской внешней политики. Гармонизация внешней политики 27 государств-членов – это процесс, который обусловлен различиями в истории, географии и политической культуре. Например, показательно как премьер-министр В. Орбан использует нарративы о национальной идентичности, чтобы препятствовать формированию единой внешней политики ЕС²⁰. Перспективы формирования единой «европейской идентичности» становятся все более малоосуществимыми с ростом идей евроскептицизма и увеличением роли популистских партий в политическом процессе стран – членов ЕС²¹.

Вторая проблема – это уровень возможностей или потенциал. Страны – члены ЕС в разной степени являют «поставщиками» и «потребителями» безопасности: есть государства-члены, которые могут и не могут реализовать собственные геополитические интересы независимо от ЕС. Франция, например, по-прежнему остается единственным государством – членом ЕС, обладающим значительным военным потенциалом и ядерным оружием.

Проблема разнообразия приоритетных интересов является наиболее очевидной. Даже если государства-члены поддерживают общую долгосрочную стратегическую цель, сформулированную институтами ЕС, они могут иметь разногласия в региональных интересах, пре-

¹⁶ *Sjursen H.* The Legitimacy of European Union Foreign Policy // *Global Affairs*. 2018. № 4 (2–3). P. 253–264.

¹⁷ *Tallberg Zürn M.* The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework // *The Review of International Organizations*. 2019. № 14 (4). P. 581–606.

¹⁸ *Lavenex S., Krizic I.* Conceptualising Differentiated Integration: Governance, Effectiveness and Legitimacy // *EU IDEA Research Paper*. 2019. № 2.

¹⁹ *Genschel Ph., Jachtenfuchs M.* More Integration, Less Federation: The European Integration of Core State Powers // *Journal of European Public Policy*. 2016. Vol. 23, № 1. P. 42–59.

²⁰ Europe cannot wait for unity // *Clingendael* June 2022.

²¹ Примером большего участия популистских партий в политическом процессе Европейского союза могут служить результаты выборов в Европейский парламент 2024 г. По предварительным данным, политические группы «Идентичность и демократия» (Identity and Democracy Group) и «Европейские консерваторы и реформисты» (European Conservatives and Reformists) получили на 10 % больше голосов, что позволит этим двум фракциям занять более 130 мест из 720.

следовать разные политические и экономические цели, иметь особые отношения с третьими странами или определенные внутренние политические ограничения. Разнообразие интересов приводит к нахождению наименьшего общего знаменателя между государствами-членами или блокированию всех внешнеполитических решений вместе взятых²².

Европейские институты, в частности Еврокомиссия, неоднократно обращали внимание, что ОВПБ требует реформирования в вопросе процедуры принятия решений²³. С этой целью, в том числе, была запущена крупномасштабная общеевропейская Конференция о будущем Европы, которая официально стартовала 9 мая 2021 г., собрав граждан и политиков – 800 случайно выбранных граждан, а также представителей институтов и других органов ЕС, национальных правительств и парламентов, социальных партнеров и организаций гражданского общества – для обсуждения рекомендаций относительно будущего развития ЕС. Представители Еврокомиссии неоднократно повторяли, что поддержат предложения о реформах и изменениях общеевропейских договоров, если они поступят от граждан ЕС²⁴. Урсула фон дер Ляйен даже заявила, что европейские институты продолжают практику организации группы граждан, что позволит Европейской комиссии учитывать голоса граждан при внесении ключевых законодательных предложений²⁵.

В мае 2022 г. Конференция о будущем Европы завершилась принятием амбициозного документа – Отчета об окончательных итогах Конференции о будущем Европы²⁶, – на основании которого Европейский парламент принял в достаточно короткие сроки несколько резолюций²⁷, призывая к инициированию обычной процедуры пересмотра (ст. 48) и внесения поправок в договоры ЕС. Нужно, однако, заметить, что не все фракции в Европарламенте однозначно поддерживали идею изменения договоров. Две евроскептические политические группы «Идентичность и демократия» и «Европейские консерваторы и реформисты» заявили, что предложения не отражают общественное мнение ЕС²⁸.

Не только Еврокомиссия, Европарламент и отдельные страны-члены, например Франция²⁹, призвали к единогласной поддержке результатов конференции, но то же самое сделали премьер-министр Италии М. Драги³⁰ и канцлер Германии О. Шольц³¹. Европейский совет изначально не выпустил резолюцию; на саммите ЕС в июне 2022 г. были приняты к сведению

²² *Lehne S.* Is There Hope for EU Foreign Policy? // Carnegie Europe. 5 December 2017. URL: <https://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909> (дата обращения: 10.09.2023).

²³ *Von der Leyen U.* Mission letter. Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. 1 December 2019 / European Commission. Brussels. URL: https://commissioners.ec.europa.eu/system/files/2022-11/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf (дата обращения: 10.07.2024).

²⁴ Speech by President von der Leyen at the closing event of the Conference on the Future of Europe // European Commission. 9 May 2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_2944 (дата обращения: 10.07.2024).

²⁵ Conference on the Future of Europe. Putting Vision into concrete action// EUR-Lex. 17 June 2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/4egal-content/EN/TXT/HTML?uri=CELEX:52022DC0404> (дата обращения: 10.07.2024).

²⁶ Conference on the Future of Europe. Report on the Final Outcome. May 2022 / European Union. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf> (дата обращения: 10.07.2024).

²⁷ European Parliament resolution of 4 May 2022 on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe // European Parliament. 4 May 2022. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_EN.html (дата обращения: 10.07.2024); European Parliament resolution on 9 June on the call for a Convention for the revision of the Treaties // European Parliament. 9 June 2022. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_EN.html (дата обращения: 10.07.2024).

²⁸ *Dooven W.D.* Europe Day 2022 // Democratic Society. 2022.

²⁹ Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe // French Presidency of the Council of the European Union. 10 May 2022. URL: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/> (дата обращения: 10.07.2024).

³⁰ “This is Europe” Debate: opening address by Mario Draghi, Italian Prime Minister // European Parliament. 3 May 2022. URL: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/v_I224260 (дата обращения: 09.07.2024).

³¹ Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague on Monday. 29 August 2022 // The Die Bundesregierung informiert | Startseite. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752> (дата обращения: 10.07.2024).

предложения, изложенные в итоговом отчете Конференции, без уточнения возможных последующих шагов³². Европейский совет тогда не разъяснил, как он намерен реагировать на предложенные меры и ограничился публикацией «Предварительной технической оценки» предложений и связанных с ними конкретных мер, содержащихся в итоговом отчете³³. В конце 2023 г. был опубликован еще один отчет об оценке продолжений, но конкретных решений о, например, изменении процедуры голосования в Европейском совете принято не было.

Более того, 13 государств-членов опубликовали открытое письмо, в котором высказались против «необдуманных и преждевременных» призывов к изменению основополагающих договоров³⁴. Впоследствии шесть других государств-членов ответили собственным открытым письмом, в котором говорилось, что они «в принципе остаются открытыми для необходимых изменений в договоре»³⁵. Однако сюрпризом стала поддержка изменения процедуры принятия решений по ОВПБ и национальными правительствами. Только четыре страны (Болгария, Ирландия, Литва и Польша) проявили осторожность в этом вопросе или выступили против. Среди сторонников отказа от единогласия во внешней политике оказались даже Нидерланды и Финляндия, правительства которых выступают против институциональной реформы в других областях³⁶.

Отчет Конференции состоит из 49 конкретных задач по девяти широким темам, которые обсуждались на протяжении всего периода работы конференции: 1) изменение климата и окружающей среды; 2) здравоохранение; 3) более сильная экономика, социальная справедливость и рабочие места; 4) ЕС в мире; 5) ценности и права, верховенство права, безопасность; 6) цифровая трансформация; 7) европейская демократия; 8) миграция; 9) образование, культура, молодежь и спорт. Эти задачи дополняют финальные цели 325 мерами по их достижению – некоторые явно требуют внесения изменений в основополагающие договоры Европейского союза. Меры, предложенные в итоговом отчете, не изложены в конкретных деталях. Однако в сумме они ясно указывают на более высокий уровень европейской интеграции, так как выполнение рекомендаций потребует значительного повышения уровня сотрудничества между государствами – членами ЕС. К ним можно отнести, например, требование сделать процедуру принятия решений по ОВПБ квалифицированным большинством вместо единогласия в нескольких областях, право законодательной инициативы для Европейского парламента, введение нового закона о гражданстве ЕС, общеевропейские референдумы, создание Европейского союза здравоохранения, введение европейской минимальной заработной платы, усиление права Парламента на проведение расследований, обсуждение европейской конституции, введение транснациональных избирательных списков.

Кроме уже обозначенного вызова отсутствия консенсуса среди стран-членов по поводу результатов Конференции, необходимо выделить еще несколько важных проблем. Например, как главное достижение Конференции ставится тот факт, что основной вклад в окончательный отчет внесли Европейские группы граждан. Они дополняются данными, полученными от

³² European Council conclusions, 23–24 June 2022. 24 June 2022 / European Council. Brussels. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/> (дата обращения: 10.07.2024).

³³ Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment. 10 June 2022 / Council of the European Union. Brussels. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-INIT/en/pdf> (дата обращения: 10.07.2024).

³⁴ Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe // Twitter. 9 May 2022. URL: <https://twitter.com/sweden2023eu/status/1523637827686531072> (дата обращения: 10.07.2024).

³⁵ Non-paper submitted by Germany, Belgium, Italy, Luxembourg, the Netherlands, and Spain on implementing the proposals of the Plenary of the Conference on the Future of Europe // Twitter. 18 May 2022. URL: https://twitter.com/wouter_wolfs/status/1526896783653277697 (дата обращения: 10.07.2024).

³⁶ Потемкина О.Ю. Конференция о будущем Европы: итоги и перспективы // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. № 3. С. 7–13.

национальных групп граждан некоторых государств-членов, и агрегированными результатами многоязычной цифровой платформы.

Однако можно констатировать общее отсутствие внимания европейской публики к политическому процессу в ЕС в целом и к ОВПБ и ОПБО в частности. Даже во время национальных выборов академическая литература обнаруживает малую заинтересованность в этих вопросах как на уровне общественности, так и на уровне элиты, в том числе недостаточное внимание к этим вопросам в программах политических партий³⁷. Конференция о будущем Европы не привлекла большого общественного общеевропейского интереса и политическую поддержку: большинство европейцев даже не знали, что она проходила несколько лет. Средства массовой информации также мало освещали конференцию.

Участвующие в конференции граждане в целом не обладали экспертными или даже предварительными знаниями об институтах и политике Европейского союза³⁸: институтах ЕС, их функциях и компетенциях, а также о процессе принятия решений в целом, не говоря уже о деталях о текущем состоянии дел в каждой из многогранных областей политики, которые их попросили обсудить. Из-за этого содержательное наполнение предложенных задач и мер оказывалось несущественным – они либо представляли собой общие пожелания, либо уже реализовывались институтами ЕС, либо были невозможны без кардинальной реформы договоров, на которую не готовы пойти страны-члены.

Другой ключевой проблемой Конференции стало то, что общеевропейские панельные обсуждения не были связаны с дебатами, происходящими в государствах-членах. Те, кто участвовал в Конференции, по большей части не знали о национальных панельных дискуссиях³⁹. Отсутствие систематических связей между различными уровнями обсуждения – от местного, регионального, национального до общеевропейского – было ключевым структурным недостатком Конференции. Национальные дебаты в свою очередь также не отражали общеевропейские дискуссии. Более того, поскольку каждая страна была свободна проводить мероприятия, в том формате и количестве, как считала необходимым, было практически невозможно сравнивать и связывать национальные дебаты друг с другом.

Лишь немногие из стран-членов, 6 из 27, решили провести национальные дискуссии: Германия, Бельгия, Франция, Италия и Нидерланды – пять государств-основателей плюс Литва. Самый большой вклад ожидаемо внесла Франция: 700 граждан участвовали в 18 группах, было подано 1300 предложений, разделенных на 14 приоритетных рекомендаций. Лишь Франция и Нидерланды охватили все девять тем Конференции, остальные выбрали узкий подход: так, представители Италии и Литвы обсуждали только по две темы⁴⁰.

Критики результатов Конференции были недовольны тем, что в дискуссии не затрагивались важные стратегические вопросы⁴¹. Так, не было ясности относительно будущих границ Евросоюза, его «географической перспективы». Это значит, что неопределенной осталась судьба политики соседства и расширения европейской интеграции.

Политическая интеграция Европейского союза находится в состоянии застоя. Дифференцированное сотрудничество, которое является основной формой реализации ОВПБ, рассматривается государствами – членами ЕС скорее не как вектор интеграции, а как способ дополнить

³⁷ Puleo L. Summary of Party Positions on EU Foreign, Security and Defence Policy. Case Studies: France, Germany, Greece, Italy, Poland and Spain// JOINT Research Papers. 2022. № 9.

³⁸ Pagoulatos G., Blavoukos S., Emmanouilidis I. Taking Stock, Moving Forward: Reflections Following the Conference on the Future of Europe//Eliamep. 26 August 2022. URL: [https://www.eliamap.gr/en/publication/pfia-Trl-8i\(xoK£\\q-Yiu-To-li£XXov-Trl\(-8upd\)/](https://www.eliamap.gr/en/publication/pfia-Trl-8i(xoK£\\q-Yiu-To-li£XXov-Trl(-8upd)/) (дата обращения: 10.07.2024).

³⁹ Ibid. P. 5.

⁴⁰ Потемкина О.Ю. Конференция о будущем Европы: итоги и перспективы // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. № 3. С. 7–13.

⁴¹ Там же.

инициативы институтов ЕС и компенсировать недостатки единогласного принятия решений во внешней политике ЕС.

Результаты Конференции о будущем Европы и неоднозначная реакция на них со стороны европейских институтов также указывают на слабые перспективы усиления политической интеграции ЕС. Более того, это отсутствие ясности породило напряженность между гражданами и институтами ЕС: завышенные ожидания со стороны граждан в их влиянии на будущее политического процесса в Евросоюзе не оправдались, а Европейский совет и большинство национальных правительств фактически отказались детально рассматривать предложения Конференции. Хотя участие граждан явно демонстрирует большую демократичность политического процесса, следует также помнить о том, почему предыдущая попытка принятия европейской конституции потерпела неудачу в 2005 г.: после референдумов во Франции и Нидерландах более 10 лет на уровне Европейского союза не поднимался вопрос о реформировании основополагающих договоров.

Системный кризис⁴² Евросоюза, ухудшение социально-экономического положения в странах-членах, усугубившееся в результате пандемии COVID-19 и stagflationного кризиса, обострили явные разногласия между государствами Европы, что может замедлить процесс политической интеграции в ЕС.

⁴² Впервые об экзистенциальном кризисе Европейского союза на самом высоком уровне было заявлено в 2016 г. Председателем Европейской комиссии Ж.-К. Юнкером. На данный момент также получили распространение термины «поликризис» и «пермакризис», использованные экспертами Всемирного экономического форума в Давосе в 2024 г.

Глава 2

«Стратегический компас» безопасности ЕС

Эволюция общей внешнеполитической стратегии Европейского союза отражает изменения в подходах стран-членов к роли и месту объединения в мировом политическом процессе, а также внешним вызовам и угрозам для Евросоюза. Если предыдущий документ – Глобальная стратегия 2016 г. – фокусировался на общей стрессоустойчивости государств ближнего окружения Евросоюза, то в опубликованном в 2022 г. «Стратегическом компасе безопасности и обороны – для Европейского союза, который защищает своих граждан, ценности и интересы и способствует международному миру и безопасности»⁴³ (далее – Стратегия, «Стратегический компас») акцент смещен на конкретные меры по усилению оборонного потенциала Европы для противодействия внешним угрозам и поддержания внутренней стабильности.

Европейская служба внешней политики обнародовала одобренную Советом Европейского союза версию документа 21 марта 2022 г., которая разрабатывалась в течение нескольких лет и должна была консолидировать национальные подходы стран-членов к вызовам и угрозам безопасности, а также представить геополитическую роль Евросоюза. Новая Стратегия ЕС должна была стать знаковым событием для европейского политического процесса, особенно в преддверии публикации результатов Конференции о будущем Европы и новой декларации о взаимодействии ЕС и Организации Североатлантического договора (НАТО, альянс). Однако в феврале 2022 г. началась специальная операция России на Украине. Это изменило геополитические условия в Европе, и в последний момент в документ были внесены исправления.

В «Стратегическом компасе» указаны цели ЕС в четырех «корзинах»: *действие* — кризисное регулирование; *безопасность* — стрессоустойчивость; *инвестиции* — развитие военного и оборонного потенциала; *ключевые стратегические союзники ЕС* — партнерства.

Страны Европы неоднократно подчеркивали необходимость более тесной интеграции в сфере внешней политики, безопасности и обороны. Одной из главных проблем работы институтов Европейского союза является процедура принятия решений в этой сфере. Стратегия, подчеркивая эту проблему, указывает, что любые попытки совместных действий и объединения ресурсов наталкиваются на нежелание стран-членов брать на себя обязательства.

Сама процедура создания «Стратегического компаса» встретила несколько препятствий. Изначально Совет ЕС призвал Еврокомиссию и Европейскую службу внешних связей (ЕСВС) разработать новую внешнеполитическую концепцию еще в июне 2020 г.⁴⁴ Отмечалось, что будущий «Стратегический компас» не должен противоречить, но раскрывать и расширять положения, обозначенные в Глобальной стратегии ЕС 2016 г.⁴⁵

Видение геополитической роли Евросоюза при председательстве в Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен значительно отличалось. Еще в 2019 г. ею были обозначены новые приоритетные установки ЕС до 2024 г. Среди них указана необходимость укрепления ответственного глобального лидерства Евросоюза. Фон дер Ляйен апеллировала к тому, что для защиты мультилатерализма и мирового порядка, основанного на правилах, требуется более активная роль ЕС и его более сильный, единый голос. Достичь этого предлагалось благодаря единой

⁴³ A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security. 21 March 2022 / Council of the European Union. Brussels. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf> (дата обращения: 10.07.2024).

⁴⁴ Council Conclusions on Security and Defence. 17 June 2020 / Council of the European Union. Brussels. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/44521/st08910-en20.pdf> (дата обращения: 10.07.2024).

⁴⁵ Europe Daily Bulletin № 12438 // Agence Europe. 4 March 2020. URL: <https://agenceurope.eu/en/bulletin/detail/12438> (дата обращения: 10.07.2024).

внешней политике и политике безопасности⁴⁶. По ее словам, «Еврокомиссия должна являться не политическим институтом, а геополитическим»⁴⁷.

Некоторые из стран ЕС изначально скептически отнеслись к идее разработки «Стратегического компаса», опасаясь, что это будет долгий, дорогостоящий и, в конечном счете, непродуктивный процесс. В Евросоюзе много похожих политических документов: Цели в области потенциала высокой отдачи военного штаба ЕС; План развития потенциала Европейского оборонного агентства; Скоординированный ежегодный обзор обороны и Отчеты Европейского оборонного фонда. Каждый из этих документов представляет собственный набор приоритетов, которые во многом пересекаются, но никогда – в полной мере. «Стратегический компас» в таких условиях мог стать еще одним декларативным документом, не получившим дальнейшего развития и игнорируемым государствами-членами⁴⁸. В том числе потому, что страны-члены часто выражают нежелание передавать национальные полномочия в сфере безопасности и внешней политики в Брюссель. Тем не менее, потребность в общей оценке угроз, стоящей перед ЕС, и формулирование целей единой внешней политики – это необходимый этап политической интеграции. Это можно подтвердить словами председателя комитета по иностранным делам Европарламента Д. МакАллистера: «Одним из основных препятствий на пути развития ОВПБ является несоответствие и расхождение в восприятии угроз между государствами-членами»⁴⁹. Асимметрия в восприятии различных угроз и в их приоритетности странами-членами имеет значительные последствия для ЕС: она ограничивает возможности Брюсселя стать актором международной безопасности, так как он неспособен стать гарантом даже безопасности европейского пространства. Многие государства – члены ЕС предпочитают полагаться на НАТО при определении своих приоритетов. Это усиливает разногласия о геополитической роли Евросоюза.

⁴⁶ A stronger Europe in the world // European Commission. 6 May 2021. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world_en (дата обращения: 10.07.2024).

⁴⁷ Von der Leyen U. Speech in the European Parliament Plenary Session. 27 November 2019 / European Commission. Strasbourg. URL: https://commission.europa.eu/system/files/2019-11/president-elect-speech-original_1.pdf (дата обращения: 10.07.2024).

⁴⁸ Calderon I. The European Union Strategic Compass. Madrid: Institute Espanol de Estudios Estrategicos, 2021. 12 p.

⁴⁹ McAllister D. European Security Union Strategy: A Wake-up Call // The Parliament Magazine: politics, policy and people. 8 June 2021. URL: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/a-wakeup-call> (дата обращения: 09.07.2024).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.