



ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ
МИД РОССИИ

БИБЛИОТЕКА
ДИПЛОМАТА

О.А. Тимакова

ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОВОГО ПОРЯДКА



Монография

Ольга Александровна Тимакова

Политика Европейского союза

в условиях трансформации

мирового порядка

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=70980553

Политика Европейского союза в условиях трансформации мирового порядка: монография / О.А. Тимакова; Дипломатическая академия МИД России: Квант Медиа; Москва; 2024
ISBN 978-5-6051831-1-2

Аннотация

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.

Содержание

Введение	6
Глава 1	10
Глава 2	37
Конец ознакомительного фрагмента.	42

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



**ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ
МИД РОССИИ**

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 гибридации вызовов и угроз вопрос об особенностях адаптации ЕС к новой геополитической реальности приобретает особую актуальность.

Вторая глава посвящена последней редакции внешне-политической 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 ре-

шения 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;

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).

- право на законодательческую 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).

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 без-

опасности, 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

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.

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

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 // Clingendael. 27 January 2022. URL: <https://www.clingendael.org/publication/uncharted-and-uncomfortable-european-defence> (дата обращения: 10.07.2024).

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).

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

⁵ PESCO (Permanent Structured Cooperation) – это программа Общей политики безопасности и обороны Европейского союза, запущенная в декабре 2017 г.

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 за-

Ее целью является содействие развитию оборонного сотрудничества между государствами-членами. На данный момент большинство стран – членов ЕС реализуют через PESCO в общей сложности более шестидесяти 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.

дачи, 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 формиро-

вании 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.

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 ин-

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).

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).

ститутах 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

¹⁰ *Aydin-Düzgüt 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.

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.

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).

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 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 французского-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

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

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 предметом более широкого общественно-

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.

го 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 истеблиш-

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

¹⁷ *Tallberg Ziirn 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.

мента 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 функциям 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

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.

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, преследовать 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 внешнеполи-

²¹ Примером большого 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.

тических 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 продолжат практику организации группы граждан, что позволит Европейской комиссии учитывать голоса граждан при

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).

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

²⁵ Conference on the Future of Europe. Putting Vision into concrete action// EUR-Lex. 17 June 2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu4egal-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/202205_09RES29121/20220509RES29121.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.

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 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 от-

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).

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

чет 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 Финлян-

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).

дия, 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 законотворческой инициативы для Европейского парламента, введение нового закона о гражданстве ЕС, общеевропейские референдумы, создание Европейского со-

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

юза 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 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 да-

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.

же 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 Кон-

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/p£ia-Trl-8i\(xoK£\\q-Yiu-To-li£XXov-Trl\(-8upd\)/](https://www.eliamap.gr/en/publication/p£ia-Trl-8i(xoK£\\q-Yiu-To-li£XXov-Trl(-8upd)/) (дата обращения: 10.07.2024).

³⁹ Ibid. P. 5.

ференции. 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 сотрудниче-

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

⁴¹ Там же.

ство, которое является основной формой реализации ОВ-ПБ, рассматривается государствами – членами ЕС скорее не как вектор интеграции, а как способ дополнить 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 социаль-

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 «полкризис» и «пермакризис», использованные экспертами Всемирного экономиче-

но-экономического положения в странах-членах, усугубившееся в результате пандемии COVID-19 и stagфляционного кризиса, обострили явные разногласия между государствами Европы, что может замедлить процесс политической интеграции в ЕС.

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

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).

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 внешней политике и политике безопасности⁴⁶. По ее словам, «Еврокомиссия должна являться не по-

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).

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

литическим 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, стоящий перед ЕС, и формулирование целей единой внешней политики – это необходимый этап полити-

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.

ческой 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.

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.