

УДК 327

**Игорь ЩЕРБАК**

## ДЕКАБРЬСКИЙ САММИТ ЕС И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ ЕСБ

***Аннотация.** В статье анализируются итоги саммита Европейского союза. Особое внимание уделяется влиянию парламентских выборов в Великобритании на работу саммита, которые приблизили перспективу выхода этой страны из состава союза. В повестке саммита значились вопросы созыва Конференции о будущем Европы, параметры бюджета ЕС на 2021–2027, выполнение решений Парижской конференции по климату. Подчёркивается, что сочетание ряда факторов – неэффективность нынешних механизмов ЕС и брекзит придадут актуальность вопросу о дальнейшем реформировании союза. В фокусе статьи находятся также вопросы создания Европейского совета безопасности (ЕСБ) при возможном участии в нём Великобритании. Отмечается, что при определённых условиях идея ассоциации Великобритании с обновлённым Европейским союзом может оказаться привлекательной для премьер-министра Б. Джонсона, стремящегося возродить глобальную роль Великобритании в мировых делах в период после брекзита. Рассматриваются различные варианты формирования ЕСБ под углом реальных перспектив его одобрения государствами – членами союза. В статье содержатся прогнозы в отношении дальнейших действий ЕС по продвижению идеи создания ЕСБ.*

***Ключевые слова:** саммит ЕС, расширение ЕС, Европейский Совет Безопасности, институциональная архитектура ЕС, глобальная роль для Великобритании.*

Декабрьский саммит Европейского союза в Брюсселе (12-13 декабря 2019 г.), прошедший на фоне выхода Великобритании из состава союза в результате победы Б. Джонсона на парламентских выборах, ещё раз высветил проблемы, связанные с принятием политических решений в ЕС.

Работа саммита изначально была сконцентрирована на обсуждении стратегии ЕС в отношении выполнения решений Парижской конференции по климату, вопросов, связанных с расширением ЕС в свете противостояния Франции и членов ЕС из Вишеградской группы вокруг приёма в члены ЕС Северной Македонии и Албании. В повестке саммита также значились вопросы созыва Конференции о будущем Европы, определения стратегических параметров бюджета ЕС на 2021–2027 гг. в связи с возможным выходом Великобритании из состава ЕС и обсуждение внешнеполитических приоритетов ЕС (отношения с Африкой, Турцией, Россией в контексте выполнения Минских соглашений и т.д.).

Стало очевидным, что брекзит полностью переключил сценарий саммита и привёл к тому, что государства – члены союза не смогли выступить единым фронтом по ключевым вопросам повестки дня (пожалуй, за исключением автоматического продления санкций в отношении России). Принятие окончательных решений по ряду вопросов было отложено. Всё вни-

---

© *Щербак Игорь Николаевич* – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН; ведущий научный сотрудник ИМИ МГИМО МИД России, Чрезвычайный и Полномочный Посол РФ. *Адрес:* 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. *E-mail:* inshcherbak@gmail.com.

мание саммита переключилось на брекзит и его участники вынуждены были в первую очередь оперативно реагировать на это драматическое по своим последствиям для ЕС событие.

На саммите Европейским Советом было принято решение (EUCOХТ 20027) об осуществлении процедуры выхода Великобритании в соответствии с политической Декларацией и руководящими указаниями Европейского Совета по этому вопросу от 23 ноября 2018 г. Одновременно Европейской комиссии поручается представить всеобъемлющий мандат о будущих отношениях ЕС с Великобританией и продлить в этих целях полномочия представителю ЕС М. Бернье на переговорах с англичанами.

Брекзит предопределил и отсутствие окончательного решения по долгосрочному бюджету ЕС на 2021–2027 гг. (президент Европейского Совета Ч. Мишель продолжит его согласование), поскольку вопрос о выпадающем взносе Великобритании на этот период (он равен почти 90 млрд фунтов стерлингов) может стать потенциальным «яблоком раздора» между Францией и Германией – ведущими плательщиками в бюджет ЕС (к тому же на фоне планируемого увеличения их расходов на «европейскую оборону»).

Не удалось на саммите в окончательном виде утвердить ранее принятые ЕС в 2015 г. в рамках Парижской конференции по климату обязательства сократить выбросы парниковых газов на 80-95% к 2050 г. из-за позиции Польши (Европейский Совет вновь вернется к этой теме в июне 2020 г.).

Встреча на высшем уровне не внесла ясности в важный вопрос о расширении членства ЕС (в свете обсуждения заявки Северной Македонии и Албании). Именно этот инструмент являлся до сих пор одним из эффективных в арсенале проекции «мягкой силы» Евросоюза. Похоже, что ЕС пока не удаётся найти магическую формулу, примиряющую позицию сторонников расширения ЕС без предварительных условий (Вишеградская группа), и подход Франции, выступающей за реформирование процедуры принятия новых членов и временное замораживание процесса расширения до решения вопроса о реформировании этой процедуры.

Проявившиеся на саммите ЕС сбои в принятии согласованных решений по важным вопросам повестки подтверждают актуальность поднятой президентом Франции Э. Макроном темы необходимости дальнейшего реформирования ЕС и процесса принятия политических решений высшими органами союза, в том числе и по вопросу о расширении союза.

Центральным элементом возможной реформы союза в контексте брекзита может стать реализация идеи президента Франции о создании Европейского совета безопасности (ЕСБ) по модели Совета Безопасности ООН, которая в принципе была поддержана германским руководством. С учётом реальности выхода Великобритании из ЕС концепция ЕСБ позволяет сохранить Великобританию как влиятельную европейскую державу в рамках ЕС даже после брекзита и тем самым консолидировать основные параметры внешней и оборонной политики Евросоюза. При этом ядром «новой консолидации» будет францужско-германский тандем в кооперации с Великобританией через механизм ЕСБ.

Такой сценарий может вполне устроить Великобританию с учётом ставки победившего на выборах премьер-министра Б. Джонсона на возрождение глобальной роли его страны, в том числе в контексте европейской политики. В этой связи влиятельная «Financial Times» отмечает, что Германия и Франция высоко ценят Великобританию как военного, дипломатического и торгового партнёра особенно в эпоху американского изоляционизма и набирающего силу Китая. Поэтому идея создания Европейского совета безопасности с участием Великобритании может стать привлекательной для Лондона<sup>1</sup>.

По мнению некоторых западных аналитиков, в качестве основной модели создания

<sup>1</sup> Rachman G. Britain's new global pact, Financial Times, 14 December/15 December 2019. P. 8.

ЕСБ могут быть выбраны следующие варианты:

– ЕСБ создаётся как новый орган в рамках институциональной архитектуры ЕС. Однако этот вариант потребует изменения договорных отношений, что сопряжено с необходимостью получения поддержки всех 28 государств – членов ЕС. Он вряд ли осуществим из-за неизбежного сопротивления других партнёров по союзу, опасющихся переноса центра принятия важнейших решений в ЕСБ;

– ЕСБ будет межправительственным форумом с ограниченным составом участников плюс Великобритания. Преимущество такой структуры в том, что в её рамках легче будет найти консенсус по спорным вопросам и добиваться их одобрения периферийными членами вследствие политического влияния и веса ядра ЕС;

– ЕСБ становится модернизированным вариантом «тройки» ЕС в составе Франции, Германии и Великобритании, которые будут определять стратегические параметры внешней политики ЕС и выступать в качестве неформального лидера внешней и оборонной политики союза<sup>1</sup>.

Повышению эффективности процесса принятия политических решений ЕС и преодолению паралича механизмов ЕС из-за сложности достижения консенсуса может также содействовать известное предложение президента Франции о переходе к одобрению решений квалифицированным большинством (оно не требует изменения в законодательстве союза). В этом случае для их прохождения требуется 55% от числа государств-членов, представляющих 65% от общего населения ЕС. Европейская комиссия пока предлагает применить эту модель к трём сферам Общей внешней и оборонной политики ЕС – санкциям, правам человека и направлению гражданских миссий в целях кризисного управления<sup>2</sup>.

В русле повышения управляемости процесса принятия решений следует рассматривать и стремление Франции обусловить дальнейшее расширение ЕС и принятие новых членов реформированием самого процесса приёма новых членов и поставить его в жёсткую зависимость от выполнения ими обязательств по «утверждению демократии». Такой подход на практике может привести к торможению расширения союза на ближайшую перспективу.

На данный момент в западном экспертном сообществе преобладает мнение, что дальнейшее продвижение идеи создания ЕСБ следует осуществлять в менее формализованной форме. Попытки создать принципиально новый и ограниченный по своему составу орган ЕС неизбежно столкнутся с сопротивлением «младших партнёров» основного ядра союза, которые воспримут его как стремление ЕС к независимости от США в военном плане (в свете известного заявления Э. Макрона о «смерти мозга НАТО»). В качестве проходного варианта рассматриваются модели создания ЕСБ по кальке СБ ООН с делением на постоянных и непостоянных членов или на основе расширенной и неформальной «тройки».

В целях предотвращения раскола и сохранения единства в рядах союза предлагается создать «структуру консультаций» под эгидой ЕСБ, позволяющей «младшим партнёрам» при содействии Высокого представителя ЕС по иностранным делам и безопасности и Внешнеполитической службы ЕС участвовать в подготовке решений ЕСБ. Это может обеспечить плавную реализацию концепции ЕСБ при одновременном усилении координационного влияния структур Внешнеполитической службы и Высокого представителя на работу ЕСБ.

Очевидно, что ЕС ожидает сложный этап дискуссий вокруг комплекса вопросов, связанных с созданием ЕСБ.

<sup>1</sup> Scazzieri L. Towards a European Security Council, Centre for European Reform, 27.11.2019. P. 2. URL: [www.cer.eu, insight\\_LS\\_27.11.19.pdf](http://www.cer.eu/insight_LS_27.11.19.pdf).

<sup>2</sup> Schuette L. Should the EU make foreign policy decisions by majority voting, 15.05.2019. URL: [www.cer.eu](http://www.cer.eu).

\* \* \*

Прошедший саммит ЕС подтвердил актуальность темы реформирования союза в интересах повышения эффективности его деятельности в условиях новых вызовов его глобальной роли со стороны США и Китая, которые усиливают свои лидирующие позиции в технологической модернизации глобальной экономики и совокупный вес в мировых делах.

Инициатором кардинальных реформ всё больше выступает франко-германское ядро союза. Нельзя исключать, что за основу реформирования будет положен сценарий президента Франции Э. Макрона по консолидации внешней политики и обороны ЕС. Речь может идти о создании Европейского совета безопасности по модели СБ ООН с целью подключения Великобритании после её выхода из союза к процессу принятия политических решений в рамках ЕС. Соответственно активизируются идеи создания «европейской армии» при участии Великобритании.

Целью реформирования будет повышение роли франко-германского ядра + Великобритании в делах ЕС по вопросам внешней политики и безопасности за счёт ослабления несоразмерного влияния «младших партнёров» из числа восточноевропейских членов ЕС, выступающих с особых позиций по ряду важнейших внешнеполитических проблем. В этом контексте вполне возможна реализация концепции принятия субстантивных политических решений высшими органами ЕС на основе квалифицированного большинства.

Очевидно, что в процессе реформирования ЕС может быть скорректирована стратегия ЕС в отношении России в сторону признания важной роли нашей страны в европейской и глобальной безопасности и необходимости скорейшей нормализации отношений. Такие ожидания базируются в том числе на озвученных руководством Франции идеях поиска естественных союзников для отстаивания ЕС своей глобальной роли и существования самого союза в долговременной перспективе.

Вышеупомянутые процессы открывают «окно возможностей» для возобновления политического диалога по линии Россия – ЕС.

### Список литературы

Новосад Т. Механизмы принятия решений в ЕС: современные тенденции. Современная Европа, №3, 2019. С. 190-196. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope32019190196>.

Европейский Союз: факты и комментарии, выпуск 97: июнь–август 2019. М.

### References

Rachman G. Britain's new global pact, Financial Times, 14 December/15 December 2019.

Scazzieri L. Towards a European Security Council, Centre for European Reform, November 2019. URL: [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_LS\\_27.11.19.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_LS_27.11.19.pdf).

Schuette L. Should the EU make foreign policy decisions by majority voting, 15.05.2019. URL: [www.cer.eu](http://www.cer.eu).

### **The EU December Summit Results and Perspectives of Creation of the European Security Council**

**Author. Igor Shcherbak**, Candidate of Sciences (Economics), Leading Research Associate of the Department of European Security Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Leading Research Associate, IMI MGIMO. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** [inshcherbak@gmail.com](mailto:inshcherbak@gmail.com).

*Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2020, №1*

**Abstract.** The author analyzed results of the recent EU summit in Brussels and the decisions adopted by it. Special attention has been devoted to the influence of the UK parliamentary elections on the summit which brought perspective of Brexit to the door of the EU. The agenda of the summit contains as well as items related to the convocation of the Conference on future of Europe, the EU budget allocations for 2021–2027, implementation of the decisions of Paris conference on climate changes. It is underlined that combination of two factors – ineffectiveness of present mechanisms of the EU and Brexit – gave relevance to the question of further modernization of the EU with the aim of its consolidation and strengthening the role of the EU in global defense and economy. The article focuses also on creation of the European Security Council (ESC) with the UK participation. It is noted that under certain conditions the idea of association of the UK with a renovated European Union could be attractive to prime-minister B. Johnson striving to revive the global role for the UK. Different variants of formation of the ESC have been considered through a prism of possible adoption of this idea by the EU member states. The article contains a forecast concerning the EU further actions on this subject.

**Key words:** EU Summit in Brussels, European Security Council, institutional architecture, qualified majority, global role for the UK.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120202428>