

УДК 327; 324; 351.865

Александр ШУМИЛИН

ЕВРОСОЮЗ ГОТОВИТСЯ К «ГЕОПОЛИТИЧЕСКОМУ РЫВКУ»

***Аннотация.** 2019-й год оказался весьма драматичным и во многом определяющим для политики Евросоюза на ближайшую перспективу. В декабре стало окончательно ясно, что «брекзиту быть» – пусть и в году 2020-м, т.е. намного позднее, чем хотели британские сторонники расставания с ЕС. В статье анализируется новая ситуация, в которой оказывается Евросоюз, обречённый на сокращение в своих размерах и стремящийся сохранить способность отвечать на вызовы в различных сферах – безопасности, экономики, демографии, геополитики и т.д., а также укрепить свой потенциал. В духе таких амбициозных планов выдержана «Новая стратегическая повестка 2019–2024» – документ, взятый за основу уже новым составом руководящих органов Евросоюза. Обновление руководства ЕС – второй (после затянувшихся дискуссий по брекзиту) драматичный момент в жизни европейского истеблишмента в 2019 г. Процесс этот оказался болезненным – на ключевые посты кандидаты утверждались после длительных и острых дебатов. Причина же разногласий ещё и в том, что приходящие фигуры во главе европейского сообщества были призваны не только символизировать новые подходы Евросоюза к прежним проблемам, но и предложить новые стратегии развития, где одной из важнейших, судя по всему, становится совершенствование политики ЕС в сфере обороны и безопасности.*

***Ключевые слова:** Евросоюз, ЕС, США, Россия, Украина, Ближний Восток, Северная Африка, миграция, НАТО, Германия, Франция, Урсула фон дер Ляйен.*

Столь существенные процессы трансформации Евросоюза проходят на фоне празднования 30-й годовщины падения Берлинской стены и запуска процесса объединения Германии (об особенностях объединения экономик ФРГ и ГДР подробнее – в статье В.Б. Белова). Усилившаяся в результате объединения Германия остаётся сегодня самой мощной экономикой Старого Света и важным двигателем интеграционных процессов в ЕС. Политический класс ФРГ, похоже, готов взять на себя значительную часть ответственности за сохранение, укрепление и трансформацию Евросоюза после ставшего неизбежным выхода из него Великобритании.

ЕС: закат политики «мягкой силы»?

Впрочем, брекзит – только один из факторов, побуждающих руководство ЕС сплотить ряды, укрепить единство, а главное – мобилизовать усилия для наращивания потенциала противодействия внутренним и внешним вызовам, для укрепления роли Евросоюза на мировой арене. Другие факторы сводятся к изменению внешней среды (ситуации в мире, в Средиземноморском регионе, далёкий от урегулирования конфликт на востоке Украины), к осложнению отношений Евросоюза с его ассоциированным членом и всё ещё полноценным союзни-

© Шумилин Александр Иванович – доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель центра «Европа – Ближний Восток» Отдела европейской безопасности, главный редактор Научно-аналитического вестника ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: mideast@bk.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran62019410>

ком по НАТО – Турцией¹, а также необходимость корректировать отношения ЕС с его главным заокеанским партнёром и союзником – Соединёнными Штатами.

Эта новая реальность вполне отчётливо проявилась в ходе юбилейного саммита НАТО в октябре 2019 г. (внутринаатовским перипетиям посвящена статья Д.А. Данилова). С 1 декабря 2019 г. новое руководство ЕС приступило к работе, обозначив приоритеты своей политики (подробнее о формировании и «запуске» нового состава Еврокомиссии (ЕК) – см. статьи Н.Б. Кондратьевой и В.Я. Швейцера). Особое внимание исследователи ИЕ РАН обращают на программные заявления таких ключевых фигур ЕК, как её председатель Урсула фон дер Ляйен (Германия), глава Европейского Совета Шарль Мишель (Бельгия) и руководитель внешнеполитической службы Жозеп Боррель (Испания). Ведущие европейские СМИ и аналитики часто относят всех троих к категории одновременно проевропейских и проатлантически настроенных политиков². Проевропейских – значит нацеленных на укрепление политического мейнстрима в ЕС, на углубление европейской интеграции и противодействие центробежным тенденциям в лице крайне правых националистических партий, усиливших своё представительство в парламентах ряда стран Евросоюза. Проатлантических – значит не мыслящих себя вне Североатлантического альянса, то есть вне партнёрства с США в первую очередь, несмотря на потрясения и испытания, которым подвергла этот блок администрация Дональда Трампа³. Но всё это с одной поправкой, а именно – с акцентом на усиление роли ЕС и её автономии в рамках НАТО. По словам У. фон дер Ляйен, Евросоюз должен повысить свою активность в международной политике. «Если Европа хочет утвердиться на мировой арене, то «мягкой силой» уже недостаточно. Европа должна научиться говорить языком своей мощи. Это означает демонстрировать мускулы в тех регионах, где до сих пор мы полагались на других (т.е. на США – *А.Ш.*) – в частности, в том, что касается политики безопасности. Это также означает, что нам следует использовать имеющиеся силовые рычаги более точно в районах, где ущемлены европейские интересы», – заявила новая председатель ЕК перед вступлением в должность⁴.

Отметим важное, на наш взгляд, обстоятельство: формирование нового руководства ЕС совпало в октябре-ноябре 2019 г. с пиком расхождений между Брюсселем и Вашингтоном в оценке значимости и востребованности силового фактора на новом витке конфликта в северной Сирии, когда американская администрация начала выводить свои войска из этих районов, давая тем самым «зелёный свет» военной операции Турции против курдских формирований – союзников международной коалиции по борьбе с террористической группировкой «Ис-ламское государство» (ИГ). Руководство ЕС критически отнеслось к действиям Трампа, призвав его сохранить военное присутствие США в этом районе ради предотвращения гуманитарной катастрофы. Происходившее на севере Сирии обострило дискуссии в ЕС о необходимости и возможности европейцев предпринять самостоятельные действия по защите мирного населения от турецкого вторжения. 21 октября 2019 г. с предложением создать зону безопасности на севере Сирии под контролем стран НАТО выступила министр обороны ФРГ

¹ См. подробнее Шумилин А.И. Евросоюз и Турция: различия в «ценностях» и трактовке суверенитета. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №3, 2019. URL: http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Shumilin_320191.pdf (дата обращения: 19.12.2019).

² Moisi D. Is Von Der Leyen the Leader Europe Needs? Project Syndicate. 29.07.2019. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/von-der-leyen-european-leadership-doubts-by-dominique-moisi-2019-07?barrier=accesspaylog> (дата обращения: 20.12.2019).

³ De Ruyt J., Vos S., Stannard A. The new European Leadership. Covington's Public Policy Practice Group. 17.07.2019. URL: <https://www.globalpolicywatch.com/2019/07/the-new-european-leadership/> (дата обращения: 20.12.2019).

⁴ Von der Leyen: Europe must learn the language of power. DW. 08.11.2019. URL: <https://www.dw.com/en/von-der-leyen-europe-must-learn-the-language-of-power/a-511172902> (дата обращения: 20.12.2019).

Аннегрет Крамп-Карренбауэр, которой, судя по всему, предстоит сменить Ангелу Меркель на посту канцлера в 2021 г. Министр высказалась за широкое участие бундесвера в такой операции, что может стать первой инициированной Германией военной миссией страны за пределами Европы¹. Однако немало представителей истеблишмента, включая главу МИД Хайке Маас, раскритиковали инициативу главы военного ведомства.

Заметим, что до середины 2018 г. в Старом Свете было распространено мнение о том, что использование Брюсселем инструментария «мягкой силы» в противовес силе жёсткой, практикуемой американцами, обеспечивало европейцам моральное превосходство. ЕС, возможно, и впрямь «карлик» в военном отношении, но в экономическом плане он определённо сверхдержава, повторяли политики там. И, по их мнению, этого было достаточно для продвижения европейских образа жизни и ценностей средствами «мягкой силы». Толчок же нарастающую дискуссий о необходимости усилить роль ЕС, в частности, в ближневосточных конфликтах был дан администрацией Трампа в мае 2018 г. – выходом США из «ядерной сделки» с Ираном. С того момента острота дискуссий заметно возросла. Вот, например, как оценивали необходимость перехода к более самостоятельной политике ЕС в военной сфере аналитики Европейского совета по международным делам (ЕСМД): «Урок, который европейцы должны усвоить из 18 месяцев нахождения Трампа в Белом доме таков, что экономическая мощь редко принимается в расчёт, если она не подкреплена военной силой. ЕС не может зависеть от военной протекции США, если он намерен противостоять Америке в экономической сфере»². С точки зрения нового руководства ЕС, силовая мобилизация Европы – императив. А уход Великобритании, по мнению У. фон дер Ляйен, тому не помеха: «Как ни парадоксально это прозвучит, но брекзит только усилит наше единство»³.

Брекзит: дилемма Северной Ирландии

Едва победив на парламентских выборах 12 декабря, 20 декабря лидер британских тори Борис Джонсон провёл во втором чтении через обновлённую Палату общин законопроект о выходе из Евросоюза. За него проголосовали 358 депутатов, против – 234⁴. В этот документ включён запрет на новые отсрочки брексита, то есть обязательство правительства при любых обстоятельствах окончательно вывести страну из ЕС до 31 декабря 2020 г. (подробно результаты британских выборов, ситуацию с брекситом и вокруг него анализирует Е.В. Ананьева).

Напомним, что по условиям «Нового Соглашения с ЕС» от 19 октября 2019 г. Британия выйдет из ЕС 31 января 2020 г. лишь формально: она потеряет представительство и право голоса в структурах ЕС, но останется частью единого экономического пространства до конца 2020 г. Это будет переходный период со многими неизвестными. Но при срыве сроков подготовки, в частности, торгового договора (до 1 июля 2020 г.) между Лондоном и Брюсселем Б. Джонсон вновь может обратиться к ранее разыгрывавшемуся им сценарию «ухода без сделки». Между тем оппозиция в Британии и многие представители ЕС полагают, что за столь короткий срок (речь в целом идёт об 11 месяцах) невозможно договориться о новых условиях торговли и сотрудничества⁵. По мнению Е.В. Ананьевой, к концу 2020 г. и в начале 2021 г.

⁶ Nienaber M., Chambers M. German defense minister proposes security zone for north Syria. Reuters. 21.10.2019. URL: <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey-germany/german-defense-minister-proposes-security-zone-for-north-syria-idUSKBN1X029D> (дата обращения: 20.12.2019).

² Dullien S. No right without might. ECFR.EU. 10.07.2018. URL: https://www.ecfr.eu/article/commentary_no_right_without_might (дата обращения: 20.12.2019).

³ Ibid.

⁴ Вендик Ю. Британия выйдет из ЕС 31 января. Палата общин одобрила план Бориса Джонсона. BBC News. 20.12.2019. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-50871391> (дата обращения: 20.12.2019).

⁵ Ibid.

британцев вполне может ожидать разочарование.

Одной из болезненных проблем для европейцев в контексте брекзита остаётся линия поведения парламента и правительства Северной Ирландии: депутаты-юнионисты там в основном солидаризируются с Лондоном и курсом на выход Британии из ЕС; националисты Шинн Фейн стремятся к максимальной независимости и самостоятельности этого региона от Британии – вплоть до воссоединения с Республикой Ирландия. Особый акцент на этом аспекте делают в своих аналитических статьях в данном выпуске Вестника Л.О. Бабынина и О.В. Охошин. По мнению Бабыниной, Б. Джонсон добился отмены механизма *backstop*¹ и таможенного союза с ЕС. Со своей стороны британский премьер выполнил требования Евросоюза оставить прозрачной границу между Северной Ирландией и Республикой Ирландия и сохранить существующее межирландское сотрудничество. Однако цена, заплаченная за это, весьма высока – перенос неизбежной таможенной границы в Ирландское море и сохранение части правил ЕС на территории Северной Ирландии. Таким образом, в нормативном плане регион окажется отделённым от остальных частей Королевства, что может иметь серьёзные последствия в будущем.

Одним из таких последствий, считает О.В. Охошин, может оказаться сценарий, ведущий к экономической интеграции Северной Ирландии с соседней Республикой Ирландия, а затем и к референдуму об объединении с ней. В таком случае, считает автор статьи в Вестнике, усилится движение за независимость в Шотландии и Уэльсе, которые не захотят терять экономические преимущества от торговли с ЕС. Сохранение «единой и неделимой» Великобритании окажется под угрозой в связи с дальнейшим ростом сепаратизма в её регионах.

Силовая мобилизация

Не только вызовы с юга (Ближний Восток и Северная Африка), но и таковые на европейском континенте (миграция, конфликт на востоке Украины) приводят к новым руководством ЕС в поддержку аргумента о необходимости усилить силовую, то есть военную составляющую во внешней политике Евросоюза. Проблему миграции европейцы продолжают решать с помощью договорных механизмов с усилением роли национальных пограничных сил и береговой охраны, которые координирует преобразованное в новое качество общеевропейское агентство, ранее известное как *FRONTEX* (подробнее в статье О.Ю. Потемкиной). Для снижения уровня напряжённости на востоке Украины ставка делается на дипломатический механизм – «нормандский формат», участники которого (Франция, Германия, Украина и Россия) провели саммит в Париже 9 декабря 2019 г. (анализу результатов саммита посвящена статья Мироненко В.И.). Однако напряжённость, связанная с событиями на Украине, оборачивается наращиванием военных контингентов НАТО на восточных рубежах альянса (в Польше и странах Балтии), нацеленных, как утверждают в Брюсселе, на «сдерживание России». Эта тенденция может усиливаться. «Не трудно предположить, что на посту председателя Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен будет проводить в отношении России более жёсткий курс, чем это делал Жан-Клод Юнкер, который скептически относился к расширению санкций против России», – считает эксперт берлинского Центра восточноевропейских и международных исследований (ZOiS) Надя Дуглас².

¹ Механизм *backstop* предполагает нахождение Северной Ирландии в правовом регулировании Единого внутреннего рынка ЕС до того момента, пока стороны не найдут решения, позволяющего не вводить реальные пограничные проверки на территории острова Ирландия. До этого момента Соединённое Королевство также должно находиться в таможенном союзе с ЕС, чтобы избежать фактического разделения страны. См. подробнее Бабынина Л.О. «Новой соглашением между Великобританией и ЕС: кто выиграл?».

² Цит. по Жолквер Н. Как новая глава Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен относится к России? DW. 16.07.2019. URL: <https://www.dw.com/ru/как-новая-глава-еврокомиссии-урсула-фон-дер-ляйен-относится-к-россии/a->

Акцентируя в упомянутом базовом документе «Новая стратегическая повестка 2019–2024» необходимость для ЕС «брать на себя всё больше ответственности за безопасность и оборону», новое руководство призывает увеличить расходы на эти цели (глава Еврокомиссии предлагает увеличить их на 30% – до 120 млрд евро)¹ и повышать боеготовность вооружённых сил стран ЕС. И всё это в тесном взаимодействии с НАТО, а также с учётом принципа «автономного принятия решений странами ЕС»². Одним из практических шагов в этом направлении может стать «изменение механизма принятия решений» по вопросам внешней политики, за что выступает У. фон дер Ляйен. Если сейчас для принятия решения требуется одобрение всех 28 членов ЕС, то ситуация в мире диктует необходимость быстрой реакции, поэтому обсуждается возможность принятия Евросоюзом решений квалифицированным большинством³.

Реализация этого плана нового руководства ЕС, считают аналитики, должна опираться на соответствующую институциональную базу. В этом русле в Брюсселе ведутся дискуссии о создании общеевропейской армии, идею которой поддержали лидеры Германии и Франции. «Это (должна быть – *А.Ш.*) армия не вопреки НАТО, а в дополнение к альянсу», – пояснила германский канцлер в ответ на возражения американского президента Д. Трампа⁴. Ещё одно предложение А. Меркель и Э. Макрона – создать «Европейский Совет безопасности» (ЕСБ) для оптимизации принятия решений в сфере внешней политики и безопасности, а также для координации внешнеполитических установок внутри ЕС и с «внешними форумми» (имеется в виду Совбез ООН). Аналитики Германского института внешней политики и проблем безопасности описывают контуры этого механизма так: ЕСБ может состоять из части представителей стран-членов, функционируя по схеме ротации; он призван работать в тесной координации с внешнеполитической службой ЕС, с Великобританией (после брекзита) и европейскими странами – членами Совбеза ООН⁵.

Заметим, что предложение учредить ЕСБ вызывает противоречивую реакцию в экспертном сообществе ЕС – часть аналитиков видят в нём ещё одну «бюрократическую структуру с сомнительной эффективностью». Возможно, по этой причине У. фон дер Ляйен в своих заявлениях пока не акцентирует внимание именно на этом проекте. Но отчётливо заявляет курс на наращивание «жёсткой силы» во внешней политике.

Выводы

События, связанные с выходом Великобритании из ЕС, а также обновление руководства Евросоюза стали серьёзной встряской для истеблишмента в Брюсселе. Эти внутренние процессы совпали с усилением внешних вызовов – конфликты в Сирии и Ливии, осложнения с союзниками по НАТО Турцией и США, миграция, события на востоке Украины. Всё это

49459291 (дата обращения: 20.12.2019).

¹ Von der Leyen U. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024. The European Commission. 16.07.2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (дата обращения: 20.12.2019).

² EU Strategic Agenda 2019–2024. The European Council – Council of the European Union. 21.06.2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/> (дата обращения: 20.12.2019).

³ См. подробнее Von der Leyen U. Political guidelines for the next European Commission 2019–2024. The European Commission. 16.07.2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (дата обращения: 20.12.2019).

⁴ De la Baume M., Herszenhorn D. Merkel joins Macron in calling for EU army to complement NATO. Politico. 11.13.18. URL: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-eu-army-to-complement-nato/> (дата обращения: 20.12.2019).

⁵ Kaim M., Kempin R. A European Security Council. Added Value for EU Foreign and Security Policy? Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). German Institute for International and Security Affairs. 02.01.2019. URL: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C02/> (дата обращения: 20.12.2019).

побудило новое руководство ЕС во имя укрепления европейской сплочённости обратиться к мобилизационной риторике противостояния внешним угрозам. В этом контексте можно ожидать изменений в подходе к разработке и принятию внешнеполитических решений в Брюсселе. Может претерпеть изменения и сама модель внешней политики ЕС – следует ожидать линии на отход от традиционного акцента на «мягкую силу» и наращивание элементов «жёсткой силы». Вполне вероятно и серьёзная трансформация структур, связанных с обороной – равно как и ряда положений стратегии в этой области. Эти процессы, скорее всего, будут происходить в контексте реализации установки Евросоюза на усиление самостоятельной (автономной) роли и совершенствование механизма принятия военно-стратегических решений ЕС в рамках НАТО.

Список литературы

Ананьева Е.В. Брекзит как процесс. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, №2, 2019. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/ananieva22019.pdf>.

Шумилин А.И. Евросоюз и Турция: различия в «ценностях» и трактовке суверенитета. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН №3, 2019. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Shumilin320191.pdf>.

References

Ananyeva E.V. Brekzit kak prozess. Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN, №2, 2019. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/ananieva22019.pdf>.

Shumilin A.I. Evrosoyuz I Turziya: razlichiya v zennostyach I traktovke suvereniteta. Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN, №3, 2019. URL: <http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Shumilin320191.pdf>.

De Ruyt J., Vos S., Stannard A. The new European Leadership. Covington's Public Policy Practice Group. 17.07.2019. URL: <https://www.globalpolicywatch.com/2019/07/the-new-european-leadership/>.

Dullien S. No right without might. ECFR.EU. 10.07.2018. URL: https://www.ecfr.eu/article/commentary_no_right_without_might.

EU Strategic Agenda 2019–2024. The European Council – Council of the European Union. 21.06.2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/> (дата обращения: 20.12.2019).

The EU is preparing for a geopolitical breakthrough

Author. Alexander Shumilin, Doctor of Sciences (Politics), Chief Research Associate, European Security Department, Editor-in-Chief of the Scientific Analytical Vestnik at the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** mideast@bk.ru.

Abstract. The year 2019 turned out to be very dramatic and in many respects decisive for the EU policy for the near future. In December, it became completely clear that «Brexit should be» – albeit in the year 2020, that is, much later than the British supporters wanted to part with the EU. Doomed to reduce in size, the European Union, however, intends not only to maintain the ability to respond to challenges in various fields – security, economics, demography, geopolitics, etc., but also to strengthen its potential to protect European countries from new threats. In the spirit of such ambitious plans, the «New Strategic Agenda 2019–2024» – a document taken as a basis by the new

Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2019, №6

governing bodies of the EU – has been sustained. The renewal of the EU leadership is the second (after protracted discussions on Brexit) dramatic moment in the life of the European establishment in 2019. This process turned out to be painful – candidates for key posts were approved after a long and heated debate. The reason for the disagreement also lies in the fact that the incoming figures at the head of the European community were called upon not only to symbolize the new approaches of the European Union to persisting problems, but also to propose new development strategies, where one of the most important, apparently, is the improvement of the EU defense policy and security.

Key words: European Union, EU, USA, Russia, Ukraine, the Middle East, North Africa, migration, NATO, Germany, France, Ursula von der Layen, European Security Council.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran62019410>