

УДК 321.8; 327.7

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620203944>

**Людмила БАБЫНИНА**

## ДАНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ОБОРОНА: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

**Аннотация.** В статье анализируются особенности участия Дании в Европейском союзе. Страна имеет ряд исключений из общих правил функционирования ЕС, в том числе в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО). Интенсивное развитие данной сферы в последнее десятилетие, в том числе в рамках созданного постоянного структурированного сотрудничества (PESCO), и появление новых вызовов в области безопасности делает вопрос о формате участия Дании в этих проектах весьма актуальным. Автор приходит к выводу, что чёткое лимитирование оборонного opt-out позволяет Дании извлекать выгоду из участия в тех проектах, связанных с обороной, которые формально находятся вне рамок ОПБО, а попадают в сферу совместной компетенции Евросоюза и государств-членов. При этом отказ от «датских оговорок» не представляется вероятным в ближайшее время по внутренне-политическим причинам.

**Ключевые слова:** Европейский союз, Дания, датские оговорки, ОПБО, исключения в сфере обороны.

### «Датские оговорки»

Выход Великобритании из ЕС имеет различные последствия. Одним из них станет сокращение числа исключений, существующих для отдельных стран и прописанных в тексте основного договора<sup>1</sup>. Однако страной, имеющей наибольший объём исключений, как ни странно, всегда была Дания, не Соединённое Королевство. Т.н. «датские оговорки» (*opts-out*) – исключения в четырёх сферах – гражданство<sup>2</sup>, единая валюта, юстиция и внутренние дела и оборона были согласованы в рамках межпартийного компромисса после неудачного референдума по ратификации Маастрихтского договора. Добавление протокола на саммите в Эдинбурге в декабре 1992 г. к уже согласованному тексту позволило провести повторный референдум в Дании<sup>3</sup> и в итоге ратифицировать договор. При разработке Амстердамского договора Протокол о позиции Дании был официально включён в общий текст<sup>4</sup>.

Со времени появления «датских оговорок» в научном и экспертном сообществе этой страны идёт дискуссия о том, как наличие исключений сказывается на положении страны в ЕС. В целом, эксперты отмечают, что существующие *opt-outs* снижают её влияние в ЕС и на-

---

© **Бабынина Людмила Олеговна** – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра политической интеграции Отдела европейской исследований интеграции ИЕ РАН.  
Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** lbabynina@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию: 13.12.2020.

<sup>1</sup> Точнее в протоколах к Договору.

<sup>2</sup> Формулировка Дании о том, что европейское гражданство не заменяет национальное, а дополняет его, была внесена в основной текст договора. Поэтому фактически исключения действуют в трёх оставшихся сферах.

<sup>3</sup> Результаты датских референдумов, связанных с ЕС, можно посмотреть здесь: URL: <https://www.eu.dk/english/eu-referenda> (дата обращения 30.11.2020).

<sup>4</sup> Treaty of Amsterdam. Protocol on the position of Denmark. Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

кладывают определённую специфику на её деятельность в рамках институтов Союза. В самом датском обществе сложившейся ситуацией не довольны ни проевропейски настроенные группы населения, ни евроскептики<sup>1</sup>. Политический истеблишмент Дании в основном поддерживает процессы европейской интеграции, из крупных партий на евроскептических позициях стоит только Датская народная партия. В настоящее время появление новых вызовов в сфере безопасности, углубление интеграции в валютно-финансовой сфере, развитие оборонного потенциала в рамках ЕС ведёт к ещё большим потерям и сложностям для Дании. Несмотря на это, попытки отменить или изменить формат отдельных исключений пока не увенчались успехом.

Согласно Протоколу о некоторых положениях, относящихся к Дании<sup>2</sup>, право отменить «оговорки» остаётся исключительно за датской стороной. Кроме того, руководство Европейского союза и другие государства-члены в целом заинтересованы в их ликвидации. Однако принятие данного решения связано с определёнными трудностями внутри страны. Согласно ст. 20 Конституции<sup>3</sup> Датского Королевства, в случае передачи части национальных полномочий на наднациональный уровень необходимо, чтобы это одобрили минимум  $\frac{5}{6}$  членов Фолькетинга; если такое число парламентариев не набирается, но есть простое большинство, то не обходимо провести референдум. Таким образом, для отмены исключений по введению единой европейской валюты или изменению формата участия страны в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия (ПСБП) в любом случае необходимо выполнение указанных в ст. 20 требований. Для отмены *opt-out* в сфере обороны формально этого не требуется, поскольку данная область функционирует в ЕС на межправительственной основе и трансфера полномочий не предполагает. Но в пункте 3 во введении к общим замечаниям к законопроекту об Единбургском соглашении говорится, что 7 партий<sup>4</sup>, которые достигли данного компромисса согласны с тем, что изменить или отменить исключения можно только путём нового референдума<sup>5</sup>. В итоге для внесения изменений в существующий формат датского участия в ЕС в любой его части необходимо проводить референдум.

В разное время датские правительства, основываясь на соображениях рациональности и актуальных вызовах, пытались изменить ситуацию с существующими исключениями. После введения безналичного евро в 1999 г. социал-демократическое правительство провело в сентябре 2000 г. референдум о переходе на единую европейскую валюту, на котором 53,2% датчан высказались против<sup>6</sup>. А в декабре 2015 г. правоцентристское правительство инициировало всенародное голосование об изменении формата исключений, связанных с участием в проектах пространства свободы, безопасности и правосудия, которые в постлиссабонский период полностью перешли в сферу коммунитарного взаимодействия. Результат референдума оказался схожим с итогом предыдущего (2000 г.) – 53,1% пришедших голосовать высказались против того, чтобы заменить существующую систему<sup>7</sup> на выборочное участие в сотрудниче-

<sup>1</sup> См., например: Kelstrup M. Denmark in the Process of European Integration: Dilemmas, Problems and Perspectives // National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience. Ed. by J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen. Copenhagen, 2006.

<sup>2</sup> Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 16) on certain provisions relating to Denmark. Official Journal C 202 7.6.2016.

<sup>3</sup> Danmarks Riges Grundlov. Af 5 Juni 1953. Par.20.

<sup>4</sup> Партия Прогресса была единственной, представленной в парламенте партией, которая не подписала национальный компромисс.

<sup>5</sup> Edinburg-Afgørelsen af 12. december 1992 med de erklæringer. Pkt.3. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199212K00177> (дата обращения 30.11.2020).

<sup>6</sup> Результаты датских референдумов, связанных с ЕС, можно посмотреть здесь: URL: <https://www.eu.dk/english/eu-referenda> (дата обращения 30.11.2020).

<sup>7</sup> Дания может принимать участие в проектах в сфере юстиции и внутренних дел только на межправительствен-

стве в рамках ПСБП<sup>1</sup>.

### Датские «исключения» в сфере обороны

Будучи сторонником обеспечения военной безопасности в Европе через структуры НАТО, Дания не входила в Западноевропейский союз и скептически относилась к перспективам развития военного и оборонного сотрудничества в рамках Сообщества, а позже Союза. В этой связи появление обороны среди исключений, согласованных в Эдинбурге, не вызвало удивления.

В разделе Протокола о позиции Дании, посвящённом исключениям в сфере обороны, зафиксировано, что «Дания не участвует в разработке и осуществлении решений и действий Союза, которые связаны с обороной», но и «не будет препятствовать другим государствам-членам в дальнейшем развитии их сотрудничества в этой области». Копенгаген не обязан также финансировать операционные расходы, связанные с обороной, или предоставлять военный потенциал ЕС<sup>2</sup>. Дания не участвует в голосовании по вопросам обороны, хотя может принимать участие в их обсуждении, поэтому принятое без неё решение в этой области считается единогласным.

В отличие от исключений в сфере юстиции и внутренних дел в области обороны Дания не может заключать какие-либо параллельные соглашения с ЕС, как и участвовать в юридически обязательных решениях и действиях, относящихся к оборонному сотрудничеству в ЕС. Однако разнообразие современных форм взаимодействия в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО) делают важным вопрос, какие именно меры попадают под исключения для Дании в данной сфере. Протокол о позиции Дании определяет *opt-out* в области обороны только применительно к тем решениям и действиям, которые регулируются ст. 42 и 43-46. На практике в каждом конкретном случае решение принимают совместно специальные представители Дании и Юридической службы Совета ЕС. Если у сторон есть разногласия в интерпретации, что бывает крайне редко, то решение принимает Суд ЕС, который обычно трактует исключения в самом узком смысле<sup>3</sup>.

В соответствии с имеющимися исключениями, Дания не участвует в любых военных операциях ЕС и их финансировании, в работе и проектах Европейского оборонного агентства (ЕАО), Европейского центра спутниковой навигации, в любых проектах постоянного структурированного сотрудничества (*PESCO*). Датские военные не входят в состав боевых групп ЕС, и, в частности, в *Nordic Battlegroup*, образованную северными странами. В то же время датские офицеры и специалисты могут принимать участие в гражданских миссиях ЕС. Кроме того, Дания участвует в ряде инициатив военного взаимодействия, которые были учреждены на межгосударственной основе вне рамок Договора<sup>4</sup>.

Датские исключения не распространяются на сферы сотрудничества, которые связаны с оборонным взаимодействием, но находятся вне рамок ОПБО. Проекты по развитию оборонного потенциала формально могут попадать под действие промышленной и транспортной по-

---

ной основе. Для того чтобы присоединиться к какому-либо законодательству Союза в рамках ПСБП, принятого на основе коммунитарного метода принятия решений, Дания и ЕС должны заключать международное соглашение.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Бабынина Л.О. Забытый референдум // Аналитические записки ИЕ РАН. 2016. №21(51). URL: <https://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an51.pdf> (дата обращения 30.11.2020).

<sup>2</sup> Treaty on European Union (Consolidated version 2016). Protocol (No 22) on the position of Denmark. Art.5. Official Journal C 202 7.6.2016.

<sup>3</sup> European defence cooperation and the Danish defence opt-out. DIIS. 2020. P. 17. URL: [https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European\\_defence\\_cooperation\\_and\\_the\\_Danish\\_defence\\_opt\\_out\\_diis\\_april\\_2020.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European_defence_cooperation_and_the_Danish_defence_opt_out_diis_april_2020.pdf) (дата обращения 30.11.2020).

<sup>4</sup> E12, JEF, FNC, NORDEFSCO.

литик ЕС, научно-технического сотрудничества, борьбы с киберпреступностью и гибридными угрозами или других направлений ПСБП. В этих сферах, в отличие от ОПБО, задействованы наднациональные институты, такие как Комиссия и Парламент, а решения в Совете принимаются квалифицированным большинством голосов. Из-за существующего взаимопроникновения инициатив эксперты отмечают появление «серых» зон в применении датского *opt-out* в области обороны<sup>1</sup>, когда нужно специально определять возможность участия или неучастия. Однако реализация проектов, прямо или косвенно связанных с оборонными инициативами и хотя бы частично находящихся за формальными рамками ОПБО, даёт Дании возможность не оказаться за бортом критически важных направлений сотрудничества, например, таких как военная мобильность, борьба с киберпреступностью и гибридными угрозами.

Кроме того, Дания является полноценным членом Европейского оборонного фонда (ЕОФ), поскольку он был учреждён Комиссией вне рамок ОПБО<sup>2</sup>. Основные направления деятельности ЕОФ – совместные исследования в сфере инновационных оборонных технологий, разработка и приобретение оборонного оборудования и технологий. Проекты осуществляются через со-финансирование из бюджета ЕС и государств-членов. В 2018 г. Министерство иностранных дел Королевства выпустило документ<sup>3</sup>, в котором было заявлено, что датские промышленные предприятия не являются субъектами оборонного *opt-out* и могут участвовать в проектах ЕОФ. Однако Европейский оборонный фонд в своей деятельности во многом связан с Европейским оборонным агентством, в работе которого Дания не участвует, но хотела бы получить статус наблюдателя. Поскольку ведущая роль в определении проектов, которые поддерживаются через ЕОФ, принадлежит Агентству, то влияние Дании на их выбор не велико. Таким образом, она не может лоббировать интересы своих промышленных предприятий и исследовательских институтов в данной сфере.

Дания не может участвовать в проектах *PESCO*, в том числе включающих сотрудничество ЕС и НАТО, поскольку оно учреждено в рамках ОПБО. В случае включения в рамки *PESCO* таких межгосударственных инициатив как Концепция структурообразующих наций (*FNC*) и Европейская инициатива по интервенциям (*EI2*)<sup>4</sup>, участие Дании в них затруднительно. Неучастие в развитии военного потенциала в рамках *PESCO* негативно сказывается не только на политическом статусе Дании в ЕС, но и на развитии датской оборонной и связанной с ней промышленности. Кроме того, использование потенциала Европейского оборонного фонда для нужд *PESCO* также может закрыть Дании участие в некоторых его проектах и ограничить доступ к передовым технологиям и опыту. Поэтому неудивительно, что Министерство иностранных дел страны не видит препятствий к тому, чтобы датские компании сотрудничали с партнёрами из ЕС как частные акторы<sup>5</sup>, а профильный комитет Фолькетинга выразил заинтересованность, чтобы ЕС определил возможности участия третьих стран в проектах в рамках *PESCO*<sup>6</sup>. Оформление такого сотрудничества весьма вероятно, поскольку рассматривается участие Великобритании в проектах *PESCO* даже после её выхода из ЕС, что может быть использовано и датской стороной.

Одним из положительных для Дании последствий существующих исключений в обо-

<sup>1</sup> European defense cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS, 2020. P. 34, 39.

<sup>2</sup> European Commission. European defence fund. 17.06. 2017. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_1508](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508) (дата обращения 30.11.2020).

<sup>3</sup> Ministry of Foreign Affairs of Denmark. «The Danish defence opt-out in the relations of Danish private entities». 9 November 2018.

<sup>4</sup> Инициативы предложены Германией (*FNC*) в 2014г. и Францией (*EI2*) в 2017 г. Русский перевод терминов предложен ранее Д.А. Даниловым.

<sup>5</sup> European defense cooperation and the Danish defense opt-out. DIIS. 2020. P. 35.

<sup>6</sup> Europaudvalget. Referat af 6. Europaudvalgsmøde. URL: <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/EUU/bilag/197/2114538.pdf> (дата обращения 30.11.2020).

ронной сфере можно считать экономию средств.

\* \* \*

Наличие исключений объективно затрудняет для Дании реализацию полноценного членства в рамках ЕС и снижает её влияние на проводимую объединением политику. Однако результаты референдумов 2000 и 2015 гг. позволяют сделать вывод, что большинство населения Дании пока не готово менять формат участия страны в ЕС и передавать дополнительные полномочия на наднациональный уровень.

Парадоксальным образом Дания принимает участие в проектах, связанных с развитием оборонного потенциала, в тех сферах, где присутствует коммунитарный метод принятия решений и голосование квалифицированным большинством в Совете, но не задействована в рамках Европейской политики безопасности и обороны, где применяется межправительственный подход и единогласие.

Эффект от исключений в сфере обороны вырос после принятия в 2016 г. Глобальной стратегии Европейского союза и последующей интенсификации взаимодействия в данной области. Очевидно, что чем более масштабным будет сотрудничество, тем больше потеряет Дания в развитии военного потенциала. Однако негативные последствия имеющихся *opt-out* в определённой мере сглаживаются узкой трактовкой их применения.

Исключительно важное значение приобретает для Дании вопрос о юридической форме сотрудничества, связанного с оборонными проектами. Оно всё чаще относится к развитию технологий и военно-промышленного потенциала, из-за чего в применении датских *opt-out* образуется значительное число «серых» зон. Если такое взаимодействие лежит за пределами ОПБО, очерченной ст. 42-46 Договора о Европейском союзе, а его регулирование исходит от Комиссии, то Дания не только может в нём участвовать, но и активно это делает. С другой стороны, существует возможность неформального распространения исключений на смежные сферы. Однако такая трактовка *opt-out* будет наносить определённый ущерб интересам страны, в первую очередь, в сфере безопасности и развития высокотехнологичной оборонной промышленности.

Одна только Дания имеет *opt-out* в сфере обороны и потому ЕС в целом и другие государства-члены заинтересованы в их ликвидации. Но решение этого вопроса остаётся исключительно в национальной зоне ответственности.

### Список литературы

Бабынина Л.О. Страны Северной Европы и дифференциация в ЕС // Современная Европа. 2007. №3. С. 58-72.

Бабынина Л.О. Дания и процессы европейской интеграции: как решить «интеграционную дилемму»? // Исторический журнал – научные исследования. 2011. №6. С. 68-77.

Ракитская И.А. Конституционные основы европейского сотрудничества Дании и роль Фолькетинга в европейской интеграции // Вестник МГИМО-Университета. 2011, №3(18). С. 259-266.

### References

Babynina, L.O. (2007). Strany Severnoj Evropy i differenciaciya v ES [Nordic countries and the differentiation in the EU]. *Sovremennaya Evropa* [Contemporary Europe]. 3. P. 58-72. (In Russian).

Babynina, L.O. (2011). Daniya i processy evropejskoj integracii: kak reshit' integracionnuyu dilemmu? [Denmark and the European integration processes: how to solve the «integration dilem-

ма»?) Istoricheskij zhurnal – nauchnye issledovaniya [History Magazine: Researches] 6. P. 68-77. (In Russian).

European defense cooperation and the Danish defense opt-out (2020). Copenhagen: DIIS. Available at: [https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European\\_defence\\_cooperation\\_and\\_the\\_Danish\\_defence\\_opt\\_out\\_diis\\_april\\_2020.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/3400436/European_defence_cooperation_and_the_Danish_defence_opt_out_diis_april_2020.pdf) (accessed 30.11.2020).

Kelstrup, M. (2006). Denmark in the Process of European Integration: Dilemmas, Problems and Perspectives. In: Campbell, J.L., Hall, J.A., Pedersen, O.K. (eds.) National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience. Copenhagen.

Olsen, G. R., Pilegaard, J. (2005). The Cost of Non-Europe? Denmark and the Common Security and Defence Policy. European Security. Vol. 14, №3. P. 339-360.

Rakitskaya, I.A. (2011) Konstitucionnye osnovy evropejskogo sotrudnichestva Danii i rol' Fol'ketinga v evropejskoj integracii. [Constitutional Basis for Denmark's European Cooperation and the Role of Folketing in the European Integration]. Vestnik MGIMO-Universiteta [MGIMO Review of International Relations]. №3(18). P. 259-266. (In Russian).

### **Danish opt-out in the European Defense: New Challenges**

**Author.** **Liudmila Babynina**, Candidate of Political Sciences, Head of the Centre for Political Integration Studies, leading researcher in the Department of the European integration studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** lbabynina@yandex.ru.

**Abstract.** The article analyzes the features of Denmark's participation in the European Union. The country has a number of opt-outs from the general rules for the functioning of the EU, including under the Common Security and Defense Policy (CSDP). The intensive development of this area in the last decade, including the established Permanent Structured Cooperation (PESCO), and the emergence of new security challenges make the question of the format of Denmark's participation in these projects highly relevant. The author concludes that clearly limiting this opt-out allows Denmark to take benefit from participation in defense-related projects that are formally outside the CSDP framework, but fall within the joint competence of the Union and the Member States. At the same time, the rejection of the «Danish reservations» does not seem likely in the near future for domestic political reasons.

**Key words:** the European Union, Denmark, Danish reservations, CSDP, defense opt-out.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620203944>