

УДК 327

Дмитрий ДАНИЛОВ

ОВПБ ЕС: ПЕРЕДАЧА СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ЭСТАФЕТЫ НОВОМУ РУКОВОДСТВУ

Аннотация. Статья посвящена анализу перспектив развития Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ), особенно в сфере обороны, в контексте смены внешнеполитического руководства в институтах союза и, прежде всего, в связи с утверждением Жозепа Борреля в должности Высокого представителя по ОВПБО/Вице-председателя Европейской комиссии (ВП/ВП). Ф. Могерини, покидая свой пост руководителя Внешнеполитической службы ЕС (ЕВПС), особо подчеркнула главные достижения в период её работы в 2014–2019 гг., связанные с переводом ОВПБ на стратегические рельсы. Ж. Боррель должен принять эту эстафету, в том числе путём укрепления внешнеполитической координации в рамках Европейской Комиссии (ЕК), названной «геополитической» её новым председателем У. фон дер Ляйен. В статье оцениваются программные установки Ж. Борреля, возложенные на него задачи и заявленные приоритеты с точки зрения «стратегической» преемственности перспектив общей внешней политики, политики безопасности и обороны (ОВПБО) и продвижения к стратегической автономии ЕС.

Ключевые слова: ЕС, ОВПБ, Высокий представитель, Боррель, стратегическая автономия, Группа по сильной Европе, стратегическое партнёрство, НАТО, Глобальная стратегия, брекзит, кризис.

Третья пятилетка ЕВПС: преодоление кризисных рубежей

В соответствии с решениями Европейского совета, после утверждения Европейским парламентом полного состава Европейской комиссии и Урсулы фон дер Ляйен её Председателем, с её согласия с 1 декабря 2019 г. пост Высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности/Вице-председателя Европейской комиссии занял Жозеп Боррель Фонтеллес, экс-министр иностранных дел Испании¹, став третьим руководителем Европейской внешнеполитической службы.

ЕВПС официально начала свою деятельность под руководством Кэтрин Эштон 1 января 2011 г. и сразу же попала в водоворот Арабской весны. Федерика Могерини, занявшая пост ВП/ВП 1 ноября 2014 г., столкнулась с системным кризисом Евросоюза, новыми «украинскими» вызовами европейской безопасности, созданием халифата на части территории Сирии и Ирака под руководством ИГИЛ. Целью Ф. Могерини стало обеспечить стратегический характер общей внешней политики и политики безопасности в «не-стратегических» условиях кризиса и политической разобщённости в ЕС. «Именно тогда мы поняли, что должны думать не только о чрезвычайных ситуациях, но и о том, как избежать следующего кризиса», – говори-

© Данилов Дмитрий Александрович – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Отдела европейской безопасности ИЕ РАН, профессор МГИМО МИД России. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: dm.danilov@mail.ru.

Статья поступила в редакцию: 08.04.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220203541>.

¹ Официальный сайт Европейской внешнеполитической службы. High Representative/Vice President, 01.12.2019. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3598/high-representativevice-president_en (дата обращения: 31.03.2020).

ла она и подчеркнула: «Мы не можем позволить себе просто перескакивать из одного кризиса в другой»¹. Как полагает Могерини, она справилась с этой задачей – прежде всего, благодаря объединению стран – участниц ЕС на основе его Глобальной стратегии 2016 г. («Это было бы невозможно без Глобальной стратегии. Стратегия запустила беспрецедентный комплекс новых совместных инициатив, направленных на то, чтобы сделать Европу сильнее и безопаснее»)².

Если суммировать, «стратегический подход» во внешней политике ЕС в понимании Ф. Могерини подразумевает:

- взаимосвязанность различных политик и действий ЕС (довольно смело, в круг своих приоритетов Могерини при её утверждении Европарламентом в 2014 г. включила «миграцию», на которую тогда не предполагалось распространять компетенции ОВПБ);

- стратегическое мышление и планирование в соответствии с общими установками;

- ситуативную деятельность и кризисное реагирование с расчётом на стратегическую перспективу – «на 5, 10 или 15 лет вперёд»;

- мобилизацию государств-членов на выполнение стратегических задач, «действуя как один»;

- обретение стратегической автономии («Автономия означает, что Европейский Союз должен быть в состоянии принять полную ответственность за собственную безопасность – то, что в истории нам никогда не удавалось сделать»);

- опора на (стратегических) партнёров, когда у ЕС нет всех «ингредиентов для коктейля», чтобы действовать в одиночку («стратегическая автономия и сотрудничество с нашими партнёрами – прежде всего с НАТО – две стороны одной медали»); Могерини вводит в оборот термин «кооперативная автономия» («автономно не означает односторонне»);

- мультилатерализм как фундаментальная установка стратегического подхода ЕС;

- формирование Союза обороны как центральный элемент стратегической автономии («Более ответственный Европейский союз должен обладать способностью при необходимости действовать автономно в военном отношении»).

Ф. Могерини передаёт Ж. Боррелю эту стратегическую эстафету. Она «на сто процентов уверена», что «с новым руководством на уровне институтов ЕС [...] эта работа не в хороших руках, но в идеальных». При этом Могерини особо подчёркивает, что не следует увлекаться институциональными преобразованиями. Новому руководству важно направить усилия, прежде всего, на поддержание и укрепление политической воли стран-участниц: «Раскрыть наш Европейский потенциал – это исключительно вопрос политической воли»³.

Кризисный контекст во многом определял программу каждого нового руководителя ЕВПС с момента её учреждения. Не стал исключением и Ж. Боррель. Его «персональная» кризисная повестка связана, прежде всего, с брекзитом, де-юре состоявшимся 31 января 2020 г., а теперь и с прилетевшим из Китая «чёрным лебедем» COVID-19. Влияние пандемии на Евросоюз выходит за рамки настоящей статьи, её предмет – проследить преемственность и программные установки в сфере ОВПБ и формирования Союза обороны на новом этапе и при новом внешнеполитическом руководстве ЕС.

¹ Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the annual conference of the European Union Institute for Security Studies (EUISS). European External Action Service, Brussels, 04.10.2019. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/68391/ (дата обращения: 31.03.2020).

² Здесь и ниже в скобках цитаты из вышеупомянутой речи Ф. Могерини.

³ Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini.

Ж. Боррель: домашнее задание

В своей деятельности Ж. Боррель должен следовать Посланию-поручению У. фон дер Ляйен в его адрес (*Mission Letter*), отражающему Руководящие принципы работы Еврокомиссии нового состава¹. Высокий представитель как Вице-председатель «геополитической Комиссии», по определению фон дер Ляйен, должен содействовать в координации всех аспектов внешней деятельности, входящих в компетенцию каждого её члена, с целью усилить согласованность и стратегическую направленность внешнеполитической активности ЕС, включая взаимосвязь внутренней и внешней политики. Именно это «завещала» и Ф. Могерини преемнику, которому предстоит усилить свою роль в рамках второй компетенции – Вице-председателя Комиссии.

Круг задач, которые её Председатель возлагает непосредственно на Ж. Борреля, определён в специальном разделе послания (*Your Mission*). Ж. Боррель возглавил ключевое стратегическое направление – «Группу по Сильной Европе в мире» (*Commissioners' Group on a Stronger Europe in the World*). В соответствии с поручениями Председателя ЕК он должен содействовать укреплению способности ЕС действовать автономно и продвижению своих ценностей и интересов в мире («более стратегический, наступательный и монолитный» ЕС). С целью оптимизации процесса принятия решений вводится практика еженедельного «внешнеполитического мониторинга» деятельности Комиссии в форме отчёта ВП/ВП. Ему предоставлен офис в административном здании Комиссии (*Berlaymont building*) для оперативной работы с её членами (в рамках задачи улучшить связь между внутренней и внешней политикой).

«Предпринять в течение следующих пяти лет дальнейшие смелые шаги в направлении подлинного Европейского союза обороны» – это, по существу, центральная задача, возложенная на Ж. Борреля в рамках стратегической повестки ЕС. Он должен работать «в тесном сотрудничестве» с М. Вестагер, исполнительным вице-президентом ЕК по «Европе цифровых технологий». Но подобное обозначение для Ж. Борреля «контактного лица» в Комиссии, очевидно, может снижать его потенциальные компетенции и роль. Показательно, что в Послании-поручении фон дер Ляйен в адрес М. Вестагер не содержится никаких ссылок на важность «Союза обороны» и сотрудничества с ВП/ВП Ж. Боррелем².

Фон дер Ляйен предлагает Ж. Боррелю включиться, совместно с профильными членами ЕК, в работу по обеспечению «стратегического» планирования внешних финансовых инструментов. Однако возможности ВП/ВП влиять на планирование бюджета ЕС (2021–2027 гг.), разработка которого уже обострила разногласия в ЕС, ограничены и вряд ли выходят за рамки его, по существу, «совещательного» политического голоса. С другой стороны, обоснованное обозначение «стратегической» внешнеполитической повестки и активная позиция самого Ж. Борреля может способствовать формированию более здоровой и ясной межинституциональной атмосферы в ЕС.

Обращает на себя внимание следующий пункт «поручения» Ж. Боррелю, который, возможно, станет ключевым ориентиром его в работе: «Чтобы быть мировым лидером, Союз должен принимать решения быстрее и эффективнее. Мы должны преодолеть ограничения,

¹ Ursula von der Leyen, President of the European Commission. Mission letter. Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission. European Commission, 01.12.2019, Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-josep-borrell-2019_en.pdf (дата обращения: 31.03.2020).

² Ursula von der Leyen, President of the European Commission. Mission letter. Margrethe Vestager, Executive Vice-President for A Europe fit for the Digital Age. European Commission, 01.12.2019, Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf (дата обращения: 31.03.2020).

связанные с отсутствием единства, которые препятствуют нашей внешней политике. Выдвигая предложения, Вы должны стремиться использовать статьи Договоров, которые позволяют принимать определённые решения по общей внешней политике и политике безопасности квалифицированным большинством голосов».

Речь идёт о поиске возможностей преодолеть существующие ограничения межгосударственного характера ОПБО («наименьшего знаменателя»), но в рамках существующей нормативно-правовой базы, без её реформирования. В этой связи обращает на себя внимание, с одной стороны, желание усилить наднациональные механизмы и инструменты в процессе формирования Союза обороны – роль Высокого представителя в качестве Вице-председателя ЕК. С другой стороны, изменить сложившиеся (дис)балансы в рамках межинституционального договора внутри ЕС. Однако не ясно, насколько такие акценты на укреплении наднационального влияния на ОПБО будут отвечать интересам стран-участниц. Ведь они могут интерпретироваться и как попытка ограничить национальный суверенитет. В дальнейшем это могло бы оказать негативное влияние на позиции и роль Высокого представителя в Совете и, следовательно, на межинституциональное соглашение в ЕС в сфере ОВПБО.

Все эти вопросы оказались в центре внимания при прохождении Ж. Боррелем процедуры одобрения его кандидатуры Европейским парламентом. Он подтвердил: «Для органов Комиссии и Европейской внешнеполитической службы (ЕВПС) будет крайне важно работать в ещё большей взаимосвязи, чтобы обеспечить полную взаимодополняемость наших внутренних и внешних действий»¹. Остаётся не ясным, насколько коллеги Ж. Борреля в ЕК будут готовы на деле «поделиться» с ним «своими» профильными ресурсами и инструментами для их капитализации в сферу ОВПБ и развитие оборонного потенциала. Очевидно, это во многом будет зависеть не от институциональных решений и политических установок, а от персональных программ и позиций высших должностных лиц в новом руководстве органов ЕС.

Несомненно, для планирования ОВПБ в стратегическом ключе необходимо укреплять политическую роль ВП/ВП. Время, когда Высокий представитель ЕС (К. Эштон) могла позволить себе ссылаться на межгосударственный характер ОПБО и, как следствие, на отсутствие достаточных полномочий для формирования активной политической линии ЕС, закончилось. Разработанная под руководством Ф. Могерини Глобальная стратегия является довольно прочным фундаментом для укрепления внешнеполитического руководства ЕС.

Ж. Боррель ясно заявил, что видит свою роль как «омбудсмена» между государствами-членами и «честного брокера» в Совете в активном ключе: «Роль Высокого представителя заключается в том, чтобы выступать в качестве посредника, содействовать достижению консенсуса, но, прежде всего, выдвигать предложения для устранения существующих между нами разногласий»². Боррель не претендует на большие компетенции, нарушающие межгосударственные основы ОВПБ. Но он смещает акценты и апеллирует к «европейской ответственности» стран-участниц, которые должны предоставить ему кредит доверия для разработки стратегически ориентированной внешней политики, чтобы «обрести чувство инициативы и действия». На первых слушаниях в Европарламенте 7 октября 2020 г. Ж. Боррель сразу же заявил, что нацелен не только выдвигать инициативы для их обсуждения странами-участницами, но и полностью готов идти на риск того, что его предложения могут быть не приняты Советом. «Моя цель состоит в том, чтобы выйти за рамки поиска минимального общего знаменателя, когда государства-члены разобщены. Я намерен играть активную роль в формировании консенсуса между государствами-членами», – сказал он³.

¹ Answers to the European Parliament Questionnaire. P. 6.

² BQE. 2019. №12343, 08.10.19.

³ Answers to the European Parliament. P. 6.

Ж. Боррель изначально выступил за расширение практики голосования большинством голосов на сферу ОПБО, констатируя, что возможности для этого уже существуют в рамках действующих правовых рамок и механизмов ЕС¹. Тем не менее, не ясно, в каком направлении будет эволюционировать процесс принятия решений по ОВПБ. С одной стороны, межгосударственные механизмы тормозят принятие «стратегических» решений, усиливается запрос на реформирование в этой области, выдвигаются такие инициативы как учреждение «Европейского Совета Безопасности». С другой стороны, страны-участницы не готовы поступиться своим суверенитетом в вопросах безопасности и обороны, хотя и рассчитывают на более активную позицию Борреля. Особенно в рамках разработки ЕВПС и Комиссией, по запросу стран-участниц, политико-стратегического документа – «стратегического компаса», который оценит угрозы, определит цели ОПБО и придаст ей новый импульс².

Однако в этих сюжетах Ж. Боррель, по мнению обозревателей, пока чувствует себя не достаточно «комфортабельно»³. В ответ на вопрос членов ЕП, какие конкретные меры Ж. Боррель планирует предпринять для достижения стратегической автономии в сфере безопасности и обороны, он, по существу, лишь сослался на уже принятые политические установки и перечислил начатые программы, выполнение которых он должен обеспечить (ПЕСКО, Европейский оборонный фонд – EDF, Скоординированный ежегодный обзор в области обороны – CARD, Европейский фонд мира – EPF)⁴. В качестве приоритетного направления Боррель выделил укрепление сотрудничества ЕС-НАТО. Он рассчитывает также направить «особые усилия» на реализацию «перекрёстных инициатив» для развития «интегрированного подхода ЕС к внешним конфликтам и кризисам, гражданским и военным аспектам Общей политики безопасности и обороны, повышению военной мобильности на пространстве ЕС, устойчивости и противодействию гибридным угрозам, морской и кибербезопасности, ситуационной осведомлённости и т.д.»⁵.

Дефицит стратегической роли нового Высокого представителя

Как следует из ответов Борреля Европарламенту, ясного представления о том, каким образом выполнять стратегическую программу, он не сформулировал. Отчасти, вероятно, это связано с его осторожностью на этапе утверждения руководства ЕС, включая его кандидатуру. Несмотря на декларированную Ж. Боррелем решимость взять на себя роль инициативного менеджера внешней политики ЕС, его видение реформирования или оптимизации процесса принятия решений в сфере ОПБО, модальностей и перспектив выполнения планов формирования «Европейского союза обороны», их финансового и материального наполнения, ответов на вызовы брекзита, остаются не определёнными. Пока Боррель, несмотря на кредит доверия, предоставленный ему при назначении на должность, не проявил себя «стратегически». По критическому для ЕС и ОПБО вопросу возобновления средиземноморской операции «София», Высокий представитель остался на позиции координатора острой дискуссии в Совете и его органах, которые, по его словам, должны разработать приемлемые решения в соответствии с «довольно сложными процедурами» Совета⁶. Другой показательный пример – кардинальный

¹ Answers to the European Parliament. P. 19.

² ВQE. 2020. №12438, 04.03.20.

³ ВQE. 2019. №12343, 08.10.19.

⁴ Данилов Д.А. Формирование новых инструментов и механизмов ОПБО. Европейский Союз: факты и комментарии, вып. 93, июнь–август 2018. С. 74-78. URL: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/93.pdf (дата обращения: 31.03.2020).

⁵ Answers to the European Parliament. P. 22.

⁶ Foreign Affairs Council: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference. Brussels, 20.01.2020. URL: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73234/foreign-affairs-council-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press-en>.

пересмотр предложения Комиссии по «плану военной мобильности» ЕС в рамках финансовых рамок на 2021–2027 гг.: с 6,5 млрд евро до нуля (!). Это свидетельствует о дефиците «стратегической способности» ВП/ВП, который не имеет достаточных компетенций и возможностей влиять на выполнение важнейших оборонных программ ЕС. Пока не понятно и то, как Боррель ответит на вызов брекзита в сфере своих непосредственных компетенций. В середине марта 2020 г. Лондон отверг проект соглашения с ЕС по будущим отношениям в области внешней политики и политики безопасности и обороны, предложенный Евросоюзом отдельно от всеобъемлющего соглашения.

* * *

Дефицит рецептов формирования общей стратегической культуры ЕС, который остаётся, признаёт Боррель, «игроком в поисках идентичности»¹, объясним, но может стать проблемой для нового шефа брюссельской кухни высокой политики. Пока в ЕС поддержали его готовность принять стратегическую эстафету «Более сильной Европы в мире». Но проактивная позиция, которую намерен занять Ж. Боррель, чтобы уйти от «наименьшего знаменателя» ОВПБ, может в дальнейшем натолкнуться на сопротивление стран-участниц, по-разному рассматривающих стратегическую автономию ЕС, своё место и участие в «Союзе обороны», как и роль институтов ЕС, включая ВП/ВП. Тем более не ясно, каким образом заявленные задачи ОВПБ будут решаться в кризисных условиях новых экзистенциальных вызовов, связанных с пандемией коронавируса.

Список литературы/References

Данилов Д.А. Формирование новых инструментов и механизмов ОПБО. Европейский Союз: факты и комментарии, вып. 93, июнь–август 2018. С. 74-78. URL: http://www.edcaes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/93.pdf (дата обращения: 31.03.2020).

Answers to the European Parliament Questionnaire to the Commissioner-Designate Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President-designate of the European Commission for a Stronger Europe in the World. P. 6. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_ep_hearings/replies-ep-questionnaire-borrell.pdf (дата обращения: 31.03.2020).

Danilov D. Formirovanie novykh instrumentov i mekhanizmov OPBO. Evropejskij Soyuz: fakty i kommentarii, vyp. 93, iyun'–avgust 2018. P. 74-78.

Foreign Affairs Council: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference. Brussels, 20.01.2020. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73234/foreign-affairs-council-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press_en (дата обращения: 31.03.2020).

Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the annual conference of the European Union Institute for Security Studies (EUISS). European External Action Service, Brussels, 04.10.2019. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/68391/ (дата обращения: 31.03.2020).

Ursula von der Leyen, President of the European Commission. Mission letter. Josep Borrell, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission. European Commission, 01.12.2019, Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-josep-borrell

¹ BQE. 2019. №12343, 08.10.19.

[l-2019_en.pdf](#) (дата обращения: 31.03.2020).

Ursula von der Leyen, President of the European Commission. Mission letter. Margrethe Vestager, Executive Vice-President for A Europe fit for the Digital Age. European Commission, 01.12.2019, Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf (дата обращения: 31.03.2020).

EU's CFSP: Handover of a Strategic Baton to the New Leadership

Author. Dmitry Danilov, Candidate of Sciences (Economics), Head of the Department of European Security Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Professor at MGIMO University. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** dm.danilov@mail.ru.

Abstract. The article analyzes the prospects for the development of the Common foreign, security and defense policy of the EU in the context of the changed EU's foreign policy leadership, in particular in connection with Josep Borrell as the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission (HP/VP). F. Mogherini, leaving her post of the head of the EU External Action Service (EEAS), highlighted the main achievements during her work in 2014–2019, related to CFSP putting to a strategic track. J. Borrell should take up this baton, including by strengthening foreign policy coordination within the Commission, called «geopolitical» by its new President, Ursula von der Leyen. The article evaluates the program settings of the HP/VP J. Barrell, the tasks assigned to him and the stated priorities as viewed through a prism of the CFSP «strategic» continuity and prospects, as well as progress towards a strategic autonomy of the EU.

Key words: EU, CFSP, High Representative, Borrell, strategic autonomy, Group on a Stronger Europe, strategic partnership, NATO, Global Strategy, Brexit, crisis.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220203541>.