

УДК 327+327.82(4-6ЄС):316.32
DOI: 10.24144/2218-5348.2020.1(21).130-138

Жанар Медеубаева,
кандидат исторических наук, и.о. профессора
ЕНУ им. Л.Н. Гумилева,
координатор проекта «Кафедра Жан Моне
«Европейская дипломатия»»
(г. Нур-Султан, Казахстан)

ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ ЕС И ИХ АКТИВНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОВОГО ПОРЯДКА

Стаття присвячена аналізу стану дипломатичних інститутів ЄС, їх політики в умовах радикальних змін в міжнародному середовищі. Трансформація світового порядку в сторону багатополярності ускладнила міжнародну обстановку, зробивши її менш сприятливою для Європейського Союзу. Автор констатує, що в умовах появи нових потенційних центрів, які змінюють координати світової економіки і політики, ЄС змушений переглянути основи своєї міжнародної поведінки. Поки відповіддю ЄС є тверда прихильність мультилатералізму, тобто багатосторонності.

Автор обґрунтовує думку, що Євросоюз, долаючи застій, безладдя на шляху свого розвитку, залишиться наріжним каменем формування поліцентричного порядку, оплотом демократії і миру.

Ключові слова: ЄС, дипломатичні інститути, світовий порядок, глобалізація.

The article is devoted to the analysis of the state of diplomatic institutions of the EU, their policies in the face of radical changes in the international environment. The transformation of the world order towards multipolarity has complicated the international environment, making it less favorable for the European Union. With the emergence of new potential centers that change the coordinates of the global economy and politics, the EU is forced to revise the foundations of its international behavior. So far, the EU's response to the upcoming, but so far vague configuration of the polycentric world is a firm commitment to multilateralism. But it was precisely the crisis of multilateralism at the global level that affected the EU itself, limiting its ability to deepen and expand integration.

The events of the second decade of the 21st century posed the most complex tasks for the EU: the migration crisis, which has fallen as a result of tectonic events in the Middle East, fell on Europe, which did not recover from a systemic crisis. Disappointed in the traditional systemic parties, voters turned their attention to the Eurosceptics and populists of the right and left flanks. The impact

of new trends and regional and world politics on the European Union is reflected in the 2016 “Global EU Strategy on Foreign and Security Policy”.

First of all, the changes touched upon such a burning issue for the EU as enlargement. In October 2019, France, the Netherlands and Denmark blocked the start of EU accession negotiations for Albania and Northern Macedonia. On February 2, 2020, the European Commission approved a new “methodology” for negotiating EU accession. It can be assumed that the issue of considering the adoption of new member states into the EU ranks far away. Also, revision of the entry criteria with a shift in emphasis on the state of democratic institutions and the rule of law will close the EU’s doors for new candidates for a long time.

The emerging multipolarity poses the EU, its institutions and foreign policy, the difficult task of building an adequate policy in relation, primarily, to China. The EU’s complex interaction with China is developing against the backdrop of unstable relations between Brussels and Washington. Misunderstandings and dissonance, friction between the EU and the United States are pouring into concrete actions on the part of the European Union aimed at limiting the destructive influence of its transatlantic ally on the world economy.

The author draws attention to the fact that the analysis of the speech of the President of the European Commission, Ursula von der Leyen, suggests thoughts of impending changes in the EU.

Keywords: EU, diplomatic institutions, world order, globalization.

Статья посвящена анализу состояния дипломатических институтов ЕС, их политики в условиях радикальных изменений в международной среде. Трансформация мирового порядка в сторону многополярности усложнила международную обстановку, сделав ее менее благоприятной для Европейского Союза. Автор констатирует, что в условиях появления новых потенциальных центров, меняющих координаты мировой экономики и политики, ЕС вынужден пересмотреть основы своего международного поведения. Пока ответом ЕС является твердая приверженность мультителерализму, то есть многосторонности.

Автор обосновывает уверенность, что Евросоюз, преодолевая застой, замешательство на пути своего развития, останется краеугольным камнем формирующегося полицентричного порядка, оплотом демократии и мира.

Ключевые слова: ЕС, дипломатические институты, мировой порядок, глобализация.

Сегодня мировая политика, сфера межгосударственных отношений претерпевают кардинальные изменения, обусловленные турбулентным характером современного постмеждународного порядка. Новый виток геополитического напряжения, конфликты и экономические войны накладывают отпечаток на поведение и политику актеров. Неопределенность

и непредсказуемость событий и трендов на мировой арене усложняют задачу следования прежним стратегическим курсам и моделированию новых взаимовыгодных отношений. Как и другие игроки, Евросоюз подстраивается под перемены, имеющие место на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Трансформация мирового порядка в сторону многополярности усложнила международную среду, сделав ее менее благоприятной для Европейского Союза. В условиях появления новых потенциальных центров, меняющих координаты мировой экономики и политики, ЕС вынужден пересмотреть основы своего международного поведения. Президент Франции Э. Макрон в августе 2019 года заявил: «Мы, вероятно, переживаем конец западной гегемонии над миром. Мы привыкли к международному порядку, который с XVIII века основывался на западной гегемонии: сначала, вероятно на французской, по вдохновению Просвещения; несомненно, британской в XIX веке благодаря промышленной революции и в достаточной мере – на американской в XX веке благодаря двум крупным конфликтам, а также экономическому и политическому господству этой державы. Все меняется». «Лидеры ЕС обеспокоены ростом того, что они называют многополярностью, видя в этом опасность дальнейшего углубления внутренних противоречий и расколов в Европейском Союзе и снижения его международной роли» [1]. Пока ответом ЕС на наступающую, но пока расплывчатую конфигурацию полицентричного мира является твердая приверженность мультилатерализму, то есть многосторонности. Но события последних лет говорят о кризисе мультилатерализма, когда ведущая держава мира осуществляет курс на методичное разрушение прежней системы многосторонних связей. С ростом новых держав, прежде всего Китая, предпочтительней стали двусторонние отношения, и это становится трендом в межгосударственных отношениях наперекор всем достижениям в формировании многосторонних объединений глобального и регионального масштабов. Кризис мультилатерализма в целом отразился на самом ЕС, ограничивая его возможности к углублению и расширению интеграции.

Успехи евроинтеграции во всех сферах и аспектах привели к позитивному восприятию идеи расширения в первой декаде 21-века. К тому же, она находилась в логике продвижения экономических интересов ЕС на постсоветском пространстве, что привело к формированию новых стратегических подходов ЕС на внешнем контуре. Поэтому в 2004 г. и в 2007 г. Евросоюз пережил самое масштабное расширение в своей истории, включив в свой состав Болгарию, Венгрию, Кипр, Латвию, Литву, Мальту, Польшу, Румынию, Словакию, Словению, Чехию, Эстонию. В 2013 г. он принял в свои ряды Хорватию. Теперь период стремительного расширения Евросоюза в конце прошлого и в начале нового века остался позади.

События второй декады 21-века поставили перед ЕС сложнейшие задачи: на Европу, неоправившуюся от системного кризиса, навалился миграционный кризис как результат тектонических событий на Ближнем Востоке. По данным пограничного агентства ЕС «Фронтекс» за 2011–2015 годы число нелегальных переходов границ ЕС увеличилось почти в 13 раз (с 141 030 до 1 822 260 случаев). А только за 2015 год в страны ЕС прибыло более 1 млн. человек [2]. Все это стало абсолютной неожиданностью для ЕС, который был вынужден принимать меры. Часть мигрантов ЕС принял к себе, часть оказалась заперта на греческих островах Эгейского моря и в Турции, которая получила рычаг для влияния, если не шантажа в отношении Брюсселя. Проблема непрекращающегося потока беженцев из зон конфликтов, боевых действий заметно изменила европейский контекст на всех уровнях и направлениях. Самое главное, она затронула концептуальные вещи: усилился евроскептицизм, пополнились ряды правых популистов. Сами страны-участницы разделились на два лагеря: традиционные члены, поддерживающие миграционную политику Брюсселя, и новые члены, выступившие резко против приема беженцев из Ближнего Востока и Африки. Под давлением стран Восточной Европы ЕС скорректировал основные пункты своей миграционной политики. Ослабло влияние франко-германского тандема: его оппонентами при принятии решений часто выступали как Великобритания с Польшей, так и другие страны «вышеградской четверки». Обострилось противостояние крупных и малых государств-членов ЕС. Разочаровавшись в традиционных системных партиях, избиратели обратили свое внимание на евроскептиков и популистов правого и левого флангов. Усилились позиции правых евроскептиков в Восточной Европе, таких, как Виктор Орбан в Венгрии и Анджей Дуда в Польше.

Влияние новых трендов в региональной и мировой политике на Европейский Союз нашло отражение в Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и политике безопасности от 2016 года. В своем предисловии Федерика Могерини, Верховный представитель Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности, так обрисовала сложившуюся ситуацию: «Цель и даже само существование нашего Союза ставятся под сомнение. И, тем не менее, нашим гражданам и всему миру, как никогда ранее, необходим сильный Европейский Союз. Весь наш регион стал менее стабильным, менее защищенным. Кризисы внутри границ нашего Союза и за его пределами имеют непосредственное влияние на жизни наших граждан. В это непростое время сильный Союз — это такой Союз, который мыслит стратегически, имеет общее видение и действует сообща. Это особенно актуально после референдума в Великобритании. Нам всерьез придется переосмыслить то, как функционирует наш Союз, но мы прекрасно понимаем, ради чего работаем. Мы знаем, каковы наши принципы, наши интересы и наши приоритеты. Сейчас не время для сомнений: нашему Союзу необходима Стратегия. Нам требуется общее видение и единый подход» [3].

Новая Глобальная стратегия по сравнению со Стратегией 2003 года по-новому расставила акценты. «Евросоюз пересматривает основы прежней внешней политики и политики безопасности в сторону более жесткого прагматизма, когда во главу угла ставятся не высокие принципы, а национальные интересы. Стратегия выделяет и главный общий интерес для всех стран-членов ЕС, будь то евроскептики или еврооптимисты, – безопасность собственного пространства и собственных граждан». При этом наиболее чувствительные сферы, в частности внешнюю политику и оборону, государства-члены ЕС предпочли оставить в национальном ведении. Именно поэтому ЕС не всегда способен трансформировать свой экономический и политический потенциал в единогласное решение [4].

Перемены, прежде всего, коснулись такого животрепещущего вопроса для ЕС, как расширение. В 2019 году лидеры стран ЕС задумались о пересмотре политики евроинтеграции. Когда в октябре Франция, Нидерланды и Дания заблокировали начало переговоров о вступлении в ЕС Албании и Северной Македонии, в Париже заявили о необходимости фундаментальной реформы процесса вступления. А 2 февраля 2020 года Европейская Комиссия одобрила новую «методологию» ведения переговоров по вступлению в ЕС. Официально «новая методология» нацелена на то, чтобы «сделать процесс расширения более заслуживающим доверия, предсказуемым и динамичным, а также обеспечить более сильное политическое руководство». На самом деле в подобной «мягкой» и «щадящей» для публики форме центральные органы ЕС представили отказ от текущего расширения Евросоюза за счет государств т. н. «Западных Балкан». Евросоюз решил упростить принятие в свой состав новых стран-членов, но жестче требовать от них проведения реформ. Еврокомиссия обещала, что переговоры с кандидатами на вступление будут идти быстрее и эффективнее. До сих пор процесс расширения занимал от 5 до 10 лет. В него включались переговоры по 35 юридическим и политическим критериям для вступления в ЕС. Только когда эти «главы» будут согласованы и закрыты, страна сможет стать полноправным членом. Но теперь дополнительное внимание будет уделяться верховенству права и функционированию демократических институтов. Кроме того, достигнутый на пути к членству прогресс может быть аннулирован или «обращен вспять», если страна-кандидат отступит от реформ [5]. Тем самым, можно предположить, что вопрос рассмотрения принятия новых стран-участниц в ряды ЕС отодвинут на далекую перспективу. Также пересмотр критериев вступления с перестановкой акцентов на состояние демократических институтов и верховенства права надолго закроет двери ЕС для новоявленных кандидатов.

Формирующаяся многополярность ставит перед ЕС, его институтами и внешней политикой сложную задачу выстраивания адекватной политики в отношении, в первую очередь, Китая. В 2016 году ЕС принял новую

стратегию в отношении Китая, рассчитанную на пять лет. Она предполагает постоянный переговорный процесс с этой страной в разных форматах: ежегодного саммита ЕС – Китай на высшем уровне, который координирует все взаимодействия; экономического и торгового диалога на министерском уровне; совместного торгового комитета и других. Одним из инструментов реализации этой задачи служит инициированный Китаем формат «16+». Он основан на двусторонних соглашениях Китая с 16 странами, из которых 11 — государства — члены ЕС, остальные — балканские государства (Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Латвия, Литва, Македония, Польша, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Хорватия, Черногория, Чехия, Эстония). Китай полностью контролирует данный формат, что настораживает Брюссель, который осознает, что ЕС не имеет возможности масштабно присутствовать в Азии, и в основном делает ставку на развитие сотрудничества в области прав человека и безопасности.

Сложное взаимодействие ЕС с Китаем развивается на фоне нестабильных отношений между Брюсселем и Вашингтоном. Сегодня Брюссель при определении своего внешнеполитического курса обращает внимание на то, что, во-первых, США более не придерживаются правил глобального либерального рынка. Во-вторых, США постоянно наращивают санкционное давление на разные страны, втягивая своих партнеров в санкционную войну. Президент США приступил к реализации плана по сокращению расходов США на поддержание обороноспособности союзников. Это предполагает увеличение взносов из бюджетов стран — участниц НАТО до 2% от их ВВП, что, однако, выполняют не все страны Альянса. ЕС непосредственно сталкивается с США в рамках так называемой налоговой войны. Неслучайно министр финансов Франции назвал США «экономическим полицейским» и призвал отказаться от принципов вассалитета европейских государств по отношению к США [6].

Непонимание и диссонанс, трения между ЕС и США выливаются в конкретные действия со стороны Евросоюза, направленные на ограничение деструктивного влияния своего трансатлантического союзника на мировую экономику. В Еврокомиссии одобрили идею создать особый механизм по разрешению споров во Всемирной торговой организации, работа которого будет игнорировать США. На полях Всемирного экономического форума в Давосе в январе 2020 года ЕС принял решение договориться с 16 странами о создании временных механизмов для разрешения споров в ВТО без США. Как известно, США блокирует назначение судей в Апелляционный орган ВТО, оставляя страны-участницы организации без платформы для решения своих торговых споров. Поэтому ЕС пошел на такой шаг, чтобы торговые споры можно было решать без давления со стороны США. Также канцлер Германии Ангела Меркель выступила в защиту системы многосторонних отношений с трибуны этого форума.

Европа должна приложить дополнительные усилия, чтобы адаптироваться к многополярному мировому порядку. «Это потребует пересмотра формата отношений Брюсселя и Вашингтона, отмечается в обзоре вызовов для Евросоюза до 2030 года, подготовленном под эгидой Европейской системы стратегии и политического анализа (ESPAS), представленном Европейскому Парламенту в начале февраля текущего года. ЕС столкнется с двумя новыми вызовами, полагают эксперты. Во-первых, Евросоюзу придется заполнить вакуум в сфере безопасности в Европе в случае сворачивания поддержки со стороны США. Во-вторых, если ЕС намерен сохранить трансатлантическое сотрудничество, ему предстоит более активно помогать США увеличивать свое влияние в Азии. Чтобы справиться с этими задачами, ЕС потребуются укрепить боеспособность и более активно участвовать в конфликтах за рубежом, отмечают авторы доклада» [7].

Общественность ЕС наталкивает центральные институты на более релевантные и активные меры по преодолению кризисных явлений. О росте политической активности населения свидетельствуют итоги выборов в Европейский Парламент в 2019 году. Активность избирательного корпуса зашкаливала за 50 %, что нетипично для выборов в Европейский Парламент, причем большую заинтересованность в результатах выбора показали жители традиционных стран-участниц ЕС. «Европейцев, безусловно, волновали и проблемы безработицы, прежде всего в южноевропейских регионах, и нестыковки ранее определенного ЕС бюджетного дефицита с реалиями ряда стран — членов ЕС, и энергетические проблемы и вопросы изменения климата. Вполне естественно, не могли остаться без внимания и возросшая террористическая угроза, и рост преступности, повсеместные коррупционные скандалы. Все это требовало незамедлительных решений как на национальном, так и на общеевропейском уровне. Здесь свое слово должен был сказать Европейский Парламент, от которого требовалось дать сигнал национальным политическим элитам» [8].

Речь председателя Европейской Комиссии Урсулы фон дер Ляйен при вступлении на должность содержала ряд небезынтересных аспектов с точки зрения обеспечения глобальной роли ЕС в текущих условиях. В своем выступлении она подчеркнула преобладающее значение обеспечения интересов самого ЕС. *«Мир нуждается в нашем лидерстве»*. Она обратила внимание на то, что в сегодняшнем мире слишком много государств разговаривают на языке конфронтации и с позиций однополярного мира. Фон дер Ляйен считает, что ЕС должен быть лидирующим игроком на международной арене, главными характеристиками которого будут ответственность, миролюбивость и продвижение позитивных изменений. Поставлена глобальная цель – *«показать партнерам по ООН, что они могут полагаться на нас как на лидера многополярного мира»*. Фон дер Ляйен убеждена, что ЕС *«должен быть надежным и верным партнером для государств Востока, Запада, Юга и*

Севера». ЕС может формировать более качественный и улучшенный мировой порядок. Также большой интерес вызывает констатация того, что Европейская Комиссия намерена укреплять партнерство с Европейским Парламентом в процессе принятия решений, что навевает мысль о склонности нового руководства ЕК к внутриинституциональным переменам. Кульминацией речи председателя стало предложение глубокой реформы Евросоюза вплоть до пересмотра основополагающего Договора, магистральных направлений деятельности, институциональных преобразований, если на то будет воля Европейского парламента и европейского общества [9].

Несмотря на ряд кризисов, переживаемых Европой, демократический и интеграционный проект, предложенный и культивируемый в ЕС, сохраняет свою привлекательность – как для ближнего окружения Европы, так и для более отдаленных стран. Хотелось бы надеяться, что Евросоюз, преодолевая застой, замешательство на своем пути развития, останется краеугольным камнем формирующегося полицентричного порядка, оплотом демократии и мира.

Список использованных источников:

1. Выступление Э.Макрона на совещании французских послов. URL: <http://sg-sofia.com.ua/makron-mi-svidetili-konza-zapadnoj-gigemonii>
2. Тимофеев П.П. Будущее Евросоюза в XXI веке. URL: http://www.ng.ru/stsenarii/2019-10-21/13_7707_future.html
3. Глобальная стратегия ЕС по внешней политике и политике безопасности. URL: https://eeas.europa.eu/ru/eu-information-russian/7822/globalnaya-strategiya-evropeyskogo-soyuza-po-vneshney-politike-i-politike-bezopasnosti_ru
4. Стрежнева М. Внешняя политика ЕС: сложности и перспективы. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vneshnyaya-politika-es-slozhnosti-i-perspektivy/>
5. Правила расширения ЕС. URL: <https://ru.euronews.com/2020/02/05/eu-enlargement-plans>
6. Торговая война Евросоюза и США: на чью сторону перейдет Прибалтика. URL: https://baltnews.ee/ekonomika_online_novosti/20200202/1018307267/tTorgovaya-voyna-Evrosoyuza-i-SShA-na-chyu-storonu-pereydet-Pribaltika.html
7. Европа вступает в многоузловый мир. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/04/09/5cab14959a7947b6bf1a6cab>
8. Швейцер В.Я. Выборы в Европарламент: подведение итогов. Европейская аналитика 2019 / Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук; отв. ред. К.Н. Гусев. – М.: ИЕ РАН; СПб.: Нестор-История, 2019. – с. 9.
9. Кондратьева Н.Б. Выборы председателя Еврокомиссии: итоги и перспективы. Европейская аналитика 2019. Федеральное гос. Бюджетное

учреждение науки. Ин-т Европы Российской акад. наук; отв. ред. К. Н. Гусев. М.: ИЕ РАН; СПб.: Нестор-История, 2019. С. 9.

REFERENCES

1. Vystupleniye E.Makrona na soveshchanii frantsuzkikh poslov [*Speech by E. Macron at a meeting of French ambassadors*]. Retrieved from <http://sg-sofia.com.ua/makron-mi-svidetili-konza-zapadnoj-gigemonii> [in Russian].
2. Timofeyev, P.P. Budushcheye Yevrosoyuza v XXI veke [*The future of the European Union in the 21st century*]. Retrieved from http://www.ng.ru/stsenarii/2019-10-21/13_7707_future.html [in Russian].
3. Global'naya strategiya YES po vneshney politike i politike bezopasnosti [*EU Global Strategy on Foreign and Security Policy*]. Retrieved from https://eeas.europa.eu/ru/eu-information-russian/7822/globalnaya-strategiya-evropeyskogo-soyuza-po-vneshney-politike-i-politike-bezopasnosti_ru [in Russian].
4. Strezhneva, M. Vneshnyaya politika YES: slozhnosti i pespektivy [*Foreign policy of the EU: difficulties and prospects*]. Retrieved from <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vneshnyaya-politika-es-slozhnosti-i-perspektivy/> [in Russian].
5. Pravila rasshireniya YEEs [*EU enlargement rules*]. *euronews.com*. Retrieved from <https://ru.euronews.com/2020/02/05/eu-enlargement-plans> [in Russian].
6. Torgovaya voyna Yevrosoyuza i SSHA: na ch'yu storonu pereydet Pribaltika [*The trade war of the European Union and the United States: which side the Baltic countries will take*]. Retrieved from https://baltnews.ee/ekonomika_online_novosti/20200202/1018307267/Torgovaya-voyna-Evrosoyuza-i-SShA-na-chyu-storonu-pereydet-Pribaltika.html [in Russian].
7. Yevropa vstupayet v mnogouzlovyy mir [*Europe is entering a multinodal world*]. Retrieved from <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/04/09/5cab14959a7947b6bf1a6cab> [in Russian].
8. Shchveytser, V. YA. (2019). Vybory v Yevroparlement: podvedeniye itogov. [Elections to the European Parliament: summarizing]. *Yevropeyskaya analitika 2019 – European analytics 2019*. М.: IYe РАН; SPb.: Nestor-Istoriya. S. 9 [in Russian].
9. Kondrat'yeva, N.B. (2019). Vybory predsedatelya Yevrokomissii: itogi i prespektivy [Election of the President of the European Commission: results and prospects]. *Yevropeyskaya analitika 2019 – European analytics 2019*. Federal'noye gos. Byudzhethnoye uchrezhdeniye nauki. In-t Yevropy Rossiyskoy akad. nauk; отв. ред. К. Н. Гусев. М.: IYe РАН; SPb.: Nestor-Istoriya, S. 9 [in Russian].