

АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ЗАПИСКА

49 / 2023



Российский совет
по международным
делам

«Стратегический суверенитет» Евросоюза и интересы России. От теории к политическим рекомендациям

Татьяна Романова
Глеб Коцур
Сергей Мазаник
Евгений Трещенков

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

Авторы:

канд. полит. наук **Т. А. Романова**, канд. полит. наук **Г. В. Коцур**, **С. В. Мазаник**,
канд. ист. наук **Е. Ю. Трещенков**

Редакторская группа:

канд. полит. наук **И. Н. Тимофеев** (ответственный редактор), **Е. О. Карпинская**,
канд. ист. наук **С. М. Гаврилова** (выпускающий редактор)

Российский совет по международным делам (РСМД) — один из ведущих аналитических центров страны, ориентированных на проведение исследований в области международных отношений, выработку практических рекомендаций по вопросам внешней политики и международных отношений в интересах российских органов государственной власти, бизнеса и некоммерческих организаций. Совет создан решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 февраля 2010 года.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России. В проведении исследований Совет опирается на широкую сеть российских и зарубежных экспертов, в которую входит порядка 1000 ведущих специалистов по международной политике и мировой экономике, а также по отдельным странам и регионам.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг. Генеральный директор Совета — Иван Тимофеев. Научным руководителем Совета является Андрей КОРТУНОВ.

УЧРЕДИТЕЛИ



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

Высказанные в аналитической записке мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст аналитической записки опубликован на интернет-портале НП РСМД.

Источник фото на обложке: EPA-EFE/OLIVIER HOSLET/Vostock Photo

«Стратегический суверенитет» Евросоюза и интересы России. От теории к политическим рекомендациям

Введение

Европейский союз в последние годы активно развивает концепцию европейского/стратегического суверенитета на наднациональном уровне. Этот процесс — не разрыв с прошлым, а вытекающий из прошлых достижений Евросоюза способ адаптироваться к кардинальным изменениям в мироустройстве. Видение ЕС отличается от того, как суверенитет понимает Россия. Для Брюсселя характерно, главным образом, инструментальное использование суверенитета, где цель — не только сохранить собственную самобытность, но и обеспечить продвижение своих ценностей вовне, в т.ч. за счет уменьшения возможностей других акторов вепонизировать взаимозависимость. Для России суверенитет — самоценность, гарантия ее самобытности, а также основа будущего мирового порядка. Становлению концепции стратегического суверенитета Евросоюза во многом содействовала политика ограничительных мер (санкций) в отношении Москвы. Их расширение шло параллельно упрочению концепции суверенитета в ЕС. Кроме того, ЕС использует суверенитет для углубления интеграции, а также как реакцию на неопределенности международной среды. Наконец, суверенитет становится ресурсом геополитического соперничества ЕС с Россией на евразийском пространстве. Новации в Евросоюзе могут быть учтены при выработке внешней политики России.

Евросоюз (а ранее Европейские сообщества) развивался как актер постсуверенный¹ или позднесуверенный², т.е. преодолевающий национальные границы и демонстрирующий

своим примером, что процветание возможно вне суверенитета. Попытки стран — членом Союза сохранить и усилить национальный суверенитет воспринимались как ограничение и даже угроза интеграции. Брюссель подкреплял это неолиберальным поощрением взаимозависимости и открытости. Суверенитет отождествлялся с темным прошлым, его преодоление — с будущим Старого Света. Суверенитет был символом силовой политики, интеграция олицетворяла существование на основе ценностей. Наконец, со времен возникновения этой категории в трудах Жана Бодена в XVI веке и Вестфальском мирном договоре 1648 г. она связывалась с государствами, но не с их объединениями.

Однако в 2017 г. президент Франции Эммануэль Макрон инициировал дискуссию о «суверенитете Евросоюза»/«стратегическом суверенитете». В качестве инварианта также стала использоваться категория «стратегическая автономия». Президент Франции обосновал терминологическую новацию тем, что вызовы и риски сегодня глобальны (проблемы экономики, климата, миграции). Следовательно, и ответ на них должен быть более масштабным, чем то, что можно достичь на национальном уровне³. Кроме того, Макрон предположил, что суверенитет поможет Евросоюзу «существовать в современном мире, защищать [свои] ценности и ... интересы»⁴. Первоначально это было реакцией на решение Союзного Королевства покинуть Евросоюз (Брекзит), т.е. на внутренние для ЕС процессы. Однако очень скоро нарастание внешних,

ОБ АВТОРАХ

Романова Татьяна Алексеевна — кандидат политических наук, доцент кафедры европейских исследований СПбГУ;

Коцур Глеб Владиславович — кандидат политических наук, ассистент кафедры теории и истории международных отношений СПбГУ;

Мазаник Сергей Владимирович — аспирант СПбГУ;

Трещенков Евгений Юрьевич — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений на постсоветском пространстве СПбГУ.

При подготовке аналитической записки авторами использованы результаты исследований по проекту Российского научного фонда № 22-28-00682.

¹ MacCormick, N. *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press, 1999. 210 p.

² Walker N. *Late Sovereignty in the European Union*. In: *Sovereignty in Transition*. N. Walker (ed.). Oxford: Hart, 2003. P. 3-32.

³ Macron E. *Discours du Président de la République, à la Pnyx, Athens, 7 September 2017* // Elysee.
URL: <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-786-fr.pdf>

⁴ Macron E. *Initiative for Europe: A sovereign, united, democratic Europe*. 26 September 2017 // Ministry for Europe and Foreign Affairs.
URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/europe/president-macron-s-initiative-for-europe-a-sovereign-united-democratic-europe/>

глобальных вызовов (пандемия, конфликт на Украине как вызов текущему мировому порядку) интенсифицировало дебаты. В них вступили представители и стран-членов, и различных институтов Евросоюза. Например, Жан-Клод Юнкер в 2018 г. вынес суверенитет в заглавие ежегодного доклада Европейской комиссии о состоянии дел в ЕС, связав эту категорию со способностью Брюсселя определять стандарты и защищать европейские ценности, а также с необходимостью улучшать «акторность в международных отношениях»⁵. Его преемница на посту председателя Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен стала активно продвигать термины «технологический суверенитет», «цифровой суверенитет» и «стратегическая автономия». С готовностью поддер-

жал дебаты и Шарль Мишель, председатель Европейского совета. Категории «стратегический суверенитет», «европейский суверенитет», «стратегическая автономия» также стали появляться в документах ЕС (как юридически обязательных и технических, так и политических, концептуальных)⁶.

Что означает данная терминологическая новация на практике? Несет ли она принципиальные изменения в политике Евросоюза в контексте текущей трансформации миропорядка? Какие практические следствия она может за собой повлечь с точки зрения России и ее внешней политики? На эти вопросы мы попытаемся ответить в данной аналитической записке.

Суверенитет и миропорядок

Ценность и инструмент

Для внешней политики России категория «суверенитет» центральна. Неслучайно она (в различных модификациях) более 30 раз встречается в действующей Концепции внешней политики. Суверенитет тесно связан в российском дискурсе с государственностью, правом на самобытное развитие и с невмешательством других акторов во внутренние дела, с возможностью быть независимым полюсом в современном мире. В контексте современных изменений в международных отношениях суверенитет видится как системообразующая категория формирующегося нового миропорядка. Например, В.В. Путин отмечает, что «все больше государств берет курс на укрепление национального суверенитета, проведение самостоятельной, независимой внутренней и внешней политики»⁷. Это не означает автаркию; напротив, экономические связи приветствуются⁸. Но при этом

нет ясности, какие нормы могут регулировать международные потоки товаров, капитала, услуг, технологий и интеллектуальной собственности⁹.

Дискурс Евросоюза о суверенитете отчасти перекликается с этими идеями. В 2020 г. (вслед за Макроном) Верховный представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности Жозеп Боррель подчеркнул, что Евросоюз «должен защищать свои ценности и интересы ... и для этого ему необходим ... стратегический суверенитет»¹⁰, а Шарль Мишель приравнивал стратегический суверенитет к «способности быть хозяином своей судьбы»¹¹. Урсула фон дер Ляйен в свою очередь особое внимание уделяет технологическому суверенитету, понимаемому как снижение зависимости от импорта и оказания услуг вне Евросоюза, поскольку только он на

⁵ Juncker J.-C. State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty. Brussels, 2018 // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_18_5808

⁶ Романова Т.А. Дискурс о суверенитете Европейского союза: содержание и последствия // Современная Европа. 2021. № 5. С. 32-44; Романова Т.А. Эволюция концепции «цифровой суверенитет» в Евросоюзе: константы и дихотомии // Современная Европа. 2023. № 4. С.62-76; Романова Т.А., Мазаник С.В. Влияние координационного дискурса о «стратегическом суверенитете» Евросоюза на его институциональный баланс // Вестник МГИМО-Университета. 2022. № 15(5). С. 79-112.

⁷ Путин В.В. Пленарное заседание Евразийского экономического форума // Президент России. 24.05.2023. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/71198/videos>

⁸ Там же.

⁹ См., например: Барабанов О., Бордачев Т., Лукьянов Ф., Сушенцов А., Тимофеев И. Аттестат зрелости, или Порядок, какого еще не было. Фантазия о будущем без иерархии. М.: Валдайский клуб, 2023.

¹⁰ Borrell J. The Sinatra Doctrine. How the EU Should Deal with the US–China Competition // European Union External Action Service. 27.08.2020. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/sinatra-doctrine-how-eu-should-deal-us-china-competition_en

¹¹ Michel C. State of Europe // European Council. 09.11.2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/09/the-state-of-europe-speech-by-president-charles-michel-at-the-berlin-conference-2021/>

практике может гарантировать политический суверенитет. Пандемия 2020 г., а затем и активизировавшийся в 2022 г. конфликт на Украине усилили внимание ЕС к экономическим аспектам суверенитета. Это предполагает более активное вмешательство государства в экономику, коррекцию невидимой руки рынка, некоторый протекционизм (хотя в декларативной форме ЕС и отрицает связь протекционизма и стратегической автономии)¹².

В то же время сравнение дискурса Евросоюза и России выявляет, что ЕС задействует категорию суверенитет для защиты не только либеральных ценностей на своей территории, но и собственной способности продвигать их за пределами своих границ в современном контексте. Например, Ш. Мишель отмечает, что суверенитет означает верность ценностям, одновременно он обеспечивает возможность их «реалистичного» продвижения в мире¹³. Более того, распространение ценностей и правил Евросоюза в мире становится гарантией суверенитета ЕС, как отмечал еще Ж.-К. Юнкер в его бытность председателем Еврокомиссии¹⁴. Это проявляется и на уровне фундаментальных ценностей, и на уровне более прикладных норм. «Наши стандарты отражают наши демократические ценности ... [они] часто становятся глобальными стандартами ... это то, что называется “эффект Брюсселя”», — заявил Ш. Мишель¹⁵.

Стивен Краснер предлагает выделять четыре атрибута суверенитета: международный

правовой суверенитет, т.е. формальное признание другими акторами; вестфальский суверенитет, т.е. автономия, невмешательство других акторов во внутренние дела; внутренний суверенитет, т.е. организация политической власти; и, наконец, суверенитет взаимозависимости — способность контролировать транснациональные потоки товаров, людей, капитала, а также связанных с ними идей и регулирования. ЕС стремится обеспечить вестфальский суверенитет для себя и суверенитет взаимозависимости для сотрудничества с другими, т.е. регулировать транснациональные процессы своими нормами и правилами, что де-факто усиливает сам Евросоюз.

Для России суверенитет составляет ценность, одновременно позволяющую гарантировать национальную самобытность и равенство в контексте изменяющегося порядка. При этом вопрос того, как будут регулироваться трансграничные потоки, остается открытым. Для Евросоюза же суверенитет становится инструментом защиты не только своих ценностей, но и своих позиций в существующем миропорядке, что достигается за счет экстраполяции своих норм (и защиты соответствующих возможностей). Таким образом, категория «стратегический суверенитет» иллюстрирует, как Москва и Брюссель наполняют базовые понятия разным содержанием, что осложняет коммуникацию, а также делает современную конфронтацию многомерной и сложной для регулирования.

Эволюция, а не революция

Термины «стратегический суверенитет» и «стратегическая автономия» необходимо рассматривать в контексте эволюции символической карты мира Евросоюза с начала 1990-х гг. и до сегодняшнего дня. Первый период (1990-е — 2000-е гг.) был временем либеральной эйфории. «Никогда прежде Европа

не была столь процветающей, безопасной и свободной», — отмечалось в первой стратегии безопасности ЕС¹⁶, а «лучшей защитой ... безопасности» виделся «мир хорошо управляемых демократических государств»¹⁷, которому и должен был содействовать Евросоюз. Эта логика нашла свое отражение и в Коллек-

¹² См., например: Macron E. Speech to the Nexus Institute // France24. 14.04.2023.

URL: <https://www.france24.com/en/europe/20230411-president-macron-to-visit-netherlands-amid-row-over-china-comments>

¹³ Michel C. Strategic autonomy for Europe – the aim of our generation // European Council. 28.09.2020.

URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/>

¹⁴ Juncker J.-C. State of the Union 2018. The Hour of European Sovereignty. Brussels // European Commission.

URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu2018-speech_en_0.pdf

¹⁵ Michel C. Address to the European Defence Agency annual conference // European Council. 07.12.2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/12/07/address-by-president-charles-michel-to-the-european-defence-agency-annual-conference/>

¹⁶ European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World // European Council. 08.12.2003. P. 3.

URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>

¹⁷ Ibid. P. 12.

тивной стратегии ЕС 1999 г. в отношении России: там указывалось, что «стабильная, демократическая и процветающая Россия, прочно закрепившаяся в единой Европе ... необходима для прочного мира на континенте»¹⁸. Примечателен акцент на интеграцию, отсутствие границ, сотрудничество.

В 2010-е гг., реагируя на изменения в мире, нарастающую конфликтность и вызовы Западу, Евросоюз эволюционирует. В 2016 г. Брюссель принимает Глобальную стратегию, в которой вводится в широкий оборот категория «стрессоустойчивость». В документе повторяется, но при этом трансформируется связь демократии и безопасности Евросоюза. Согласно Глобальной стратегии, «стрессоустойчивое государство является безопасным, а безопасность формирует ключевое условие для процветания и демократии»¹⁹. В результате миссией Евросоюза становится инвестирование в «стрессоустойчивость государств и обществ до Центральной Азии на востоке и до Центральной Африки на юге»²⁰. Россия здесь уже позиционируется как «угроза» стрессоустойчивости и своих соседей, и Евросоюза, а не как партнер по открытому взаимодействию, следующий по пути демократизации. Эта логика была отражена и в пяти принципах взаимоотношений с Россией²¹, принятых в 2016 г. При этом в качестве особо подверженных угрозам секторов были отмечены энергетика, гибридные угрозы, стратегическая коммуникация. В них сотрудничество требовало особой осторожности, но полностью не исключалось.

Наконец, категория «европейский/стратегический суверенитет» ужесточает границу между Евросоюзом и другими акторами. Еврокомиссар по вопросам внутреннего рынка Тьерри Бретон отмечал необходимость технологического суверенитета как ответа на «технологические войны» США и Китая, предлагая

опору не только и не столько на рынок, сколько на созданные в ЕС процессоры, облачные технологии, спутники и другие разработки²². В Версальской декларации, принятой в ответ на интенсификацию военных действий на Украине в 2022 г., этот тренд закрепился более прочно. В документе отмечалось, что, «столкнувшись с растущей нестабильностью», ЕС «предпримет решительные шаги по укреплению европейского суверенитета, сокращая зависимость»²³, прежде всего, от поставок извне. Таким образом, принятие категории «суверенитет» завершает эволюцию Евросоюза от тотальной открытости к избирательному сотрудничеству, а затем к преимущественной опоре на собственные ресурсы. При этом в восприятии Евросоюза позиция России изменяется до категории «врага» для ценностей и норм ЕС, а также оппонента мироустройству на базе этих ценностей — т.н. порядка, основанного на правилах, который Брюссель в настоящее время поддерживает. В результате какое-либо сотрудничество с Россией в этом контексте становится невозможным, а ЕС теперь полагается преимущественно на вестфальский суверенитет.

Появление категории «суверенитет» в дискурсе Евросоюза означает не резкое, а эволюционное изменение мировоззрения объединения и его отношений с Россией. Категория, однако, цементирует положение, в котором сотрудничество с Москвой для Брюсселя исключено. Интенсификация использования дискурса суверенитета Евросоюза в отношениях с другими акторами будет означать аналогичную динамику сотрудничества. Однако качество отношений может варьироваться от суверенитета взаимозависимости со странами, разделяющими ценности ЕС (*like-minded countries/partners*) и принимающими его интерпретацию этих ценностей, отдавая таким образом бразды контроля Брюсселю, до вест-

¹⁸ Common Strategy of the European Union on Russia. European Council, Cologne, 3 and 4 June 1999 // Publications Office of the European Union. 03/04.06.1999. 29 p.

URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38943c06-7e5d-4ca3-acc3-c5154bd9c04e/language-en>

¹⁹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy // European Union External Action Service. 02.06.2016. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

²⁰ Ibid.

²¹ Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Press Conference following the Foreign Affairs Council // European Union External Action Service. 14.03.2016.

URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5490/remarks-by-high-representativevice-president-federica-mogherini-at-the-press-conference-following-the-foreign-affairs-council_en

²² Breton T. Europe: The Keys to Sovereignty // European Commission. 11.09.2020.

URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/europe-keys-sovereignty_en

²³ European Council. Versailles Declaration // European Council. 11.03.2022.

URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

фальского суверенитета с Россией. В первом случае контакты будут развиваться, во вто-

ром — пресекаться во избежание вепонизации взаимозависимости.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ СУВЕРЕНИТЕТ ИЛИ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ АВТОНОМИЯ?

Термины «стратегический суверенитет» и «стратегическая автономия» появились почти синхронно. Сформировалось три точки зрения на то, как они соотносятся. Первая предполагает их полную идентичность и взаимозаменяемость; вторая видит их как кардинально различные; в рамках третьей подчеркивается их родственность. Эмпирическое исследование дискурса ЕС²⁴ доказывает, что третья точка зрения ближе всего к истине. «Стратегический суверенитет» и «стратегическая автономия» родственны, но не полностью тождественны. Оба понятия связаны с экономикой и технологической сферой, что логично вытекает из исторических особенностей европейской интеграции. Оба акцентируют способность Союза действовать самостоятельно, независимо от других. В обоих доминирует совпадающий

набор смежных концептов (среди них «глобальный», «сила», «защита», «будущее», «цифровой»).

Однако суверенитет в большей степени сигнализирует о конфликтном начале: он чаще употребляется в сочетании с рисками и вызовами (от военных до эпидемиологических), как оппозиция национальному «суверенизму», а также как способ преодоления зависимости. Следовательно, России, когда для этого сложатся условия, стоит делать акцент на взаимодействие с ЕС через категорию «стратегическая автономия», а не через «стратегический суверенитет». Этому благоприятствует то, что МИД России на современном этапе игнорирует категорию «европейский/стратегический суверенитет» в ЕС.

Суверенитет во внешней деятельности

СУВЕРЕНИТЕТ И САНКЦИИ (ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ)

Дискурсы Евросоюза о суверенитете и о санкциях развивались синхронно и поддерживали друг друга, что логично в свете инструментального понимания суверенитета ЕС. Во-первых, в результате консолидировался сам Евросоюз (прежде всего, это повышение единства стран-членов, упрочение солидарности), т.е. происходит развитие внутреннего суверенитета. Например, Совет отмечал, что «уже 25 февраля [2022 г.] министры выпустили декларацию совместно с Европейской комиссией и Европейским центральным банком, подчеркивая свое единство, приверженность возможным санкциям, а также готовность к укреплению стратегической автономии Евросоюза»²⁵. Неслучайно и санкционное законодательство развивалось в ЕС с калейдоскопической (для интеграционного объединения) скоростью, одновременно с интенсификацией дискурса о стратегическом суверенитете/стратегической автономии. Во-вторых, стремление ввести и расширить

санкции стимулировало в Евросоюзе развитие вестфальского суверенитета, т.е. ограничение зависимости от поставок извне, которые можно было бы вепонизировать — использовать как инструмент давления. Например, в мае 2022 г. Ш. Мишель отметил, что ЕС «должен строить европейский суверенитет ... должен выплавлять энергетическую независимость», ведь он «уверен, что Совет в конечном счете введет дальнейшие санкции»²⁶. При этом упрочение вестфальского суверенитета достигалось за счет сужения географии распространения суверенитета взаимозависимости, лежащего в основе и либерального миропорядка, и места в нем Евросоюза (в т.ч. его нормативной силы).

Отсутствие стратегии укрепления вестфальского суверенитета в контексте санкционного давления ведет к непоследовательности Евросоюза, к конфликту различных направлений. Например, построение энергетического

²⁴ Коцур Г.В. «Стратегический суверенитет» и «стратегическая автономия» в дискурсе ЕС: морфологический анализ идеологии // Современная Европа. 2023. № 3. С. 33–44.

²⁵ Economic and Financial Affairs Council // European Council. 05.04.2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2022/04/05/>

²⁶ Remarks by President Charles Michel at the inauguration of the floating liquefied natural gas terminal in Alexandroupolis // European Council. 03.05.2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/0...struction-of-a-liquefied-natural-gas-terminal-in-alexandroupolis/>

суверенитета (как минимизация зависимости от углеводородов из России) означает рост технологической и ресурсной зависимости от Китая, а также потенциальную угрозу суверенитету в области снабжения агросектора удобрениями. Это свидетельствует об отсутствии у лидеров Евросоюза целостного видения европейского суверенитета в контексте ограничительных мер, о хаотичности многих решений как следствии поспешности их принятия.

Наконец, укрепление вестфальского суверенитета в контексте санкционного давления на Россию повлекло за собой еще одно изменение. Ранее представители Евросоюза заявляли, что экстратерриториальный эффект ограничительных мер США — это угроза суверенитету ЕС. Например, Еврокомиссия отмечала, что международные операции финансовых структур Евросоюза «уязвимы перед разрушительными действиями третьих стран, включающими незаконное экстратерриториальное применение односторонних санкций» и отмечала необходимость охранять «strate-

гическую автономию Евросоюза»²⁷ от последствий действия США. Национальные лидеры прямо связывали такие действия США с угрозой суверенитету ЕС²⁸.

Однако в 2022 г. логическая связь между санкциями и европейским суверенитетом была переосмыслена. Брюссель начал говорить о необходимости широкого сотрудничества и координации по санкциям с зарубежными партнерами, особенно со странами, мыслящими схожим с ЕС образом²⁹. Таким образом, эволюция интерпретации связи европейского суверенитета и санкций отражает более жесткое структурирование мира Евросоюзом. Теперь в отношении противников будет применяться вестфальский суверенитет, что призвано ограничить возможности третьих стран вепонизировать экономическую зависимость Евросоюза. В то же время будет углубляться диалог с «партнерами, мыслящими схожим образом» (*like-minded partners*). Неслучайно суверенитет часто анализируют в русле т.н. геополитического поворота ЕС.

СУВЕРЕНИТЕТ КАК РЕСУРС СОПЕРНИЧЕСТВА С РОССИЕЙ НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Евросоюз активно задействует риторику суверенитета на евразийском пространстве, среди постсоветских стран. При этом нередко проецируется понимание этой категории, основанное на общественном договоре и плюрализме. В терминах С. Краснера, Евросоюз стремится концептуально очерчивать внутренний суверенитет партнеров. Это направление деятельности продолжает традиции демократизации 1990-х — 2000-х гг., но оно должно в результате трансформировать и диалектику вестфальского суверенитета и суверенитета взаимозависимости в регионе, переориентировать его страны на сотрудничество с ЕС. В государствах Восточной Европы политика осуществляется через Восточное партнерство и предложение статуса кандидата на вступление в Союз. В регионе Центральной Азии — через т.н. политику коннективности (т.е. развитие связанности Евросоюза

и партнеров) как альтернативу связям стран региона с Китаем или Россией.

Во-первых, это сталкивается с видением России, основанном на монистском суверенитете (т.е. без противопоставления государства и общества) и на сложившейся иерархии суверенитетов, где ориентация на Москву предполагается последней как «естественная» для ее евразийских соседей стратегия, гарантирующая им большую независимость (суверенитет) от Запада. Во-вторых, инициативы ЕС включают создание как «жесткой» (дороги, коммуникации, порты), так и «мягкой» инфраструктуры (либерализация торговли и рынков, сближение регулирования, цифровизация). В итоге возрастает риск регулятивного и инфраструктурного соперничества России и ЕС. В-третьих, потенциально могут быть ограничены возможности торговли с партнерами,

²⁷ Questions and Answers: Fostering the openness, strength and resilience of Europe's economic and financial system // European Commission. 19.01.2021. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_109

²⁸ Maas H. Statement by Foreign Minister Heiko Maas on the US announcement on plans to tighten guidance on CAATSA // Federal Foreign Office. 16.07.2020. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-caatsa/2368756>; Carl Bildt: Trump's JCPOA exit an 'assault on Europe's sovereignty' // Tehran Times. 14.05.2018. URL: <https://www.tehrantimes.com/news/423537/Carl-Bildt-Trump-s-JCPOA-exit-an-assault-on-Europe-s-sovereignty>

²⁹ EU sanctions against Russia explained // European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#coordination>

ориентированной на замещение/альтернативные поставки товаров, попавших под ограничительные меры Запада.

В этой ситуации требуется бóльшая гибкость в подходах к ближнему зарубежью. Долгосрочный положительный результат может дать лишь добровольное встраивание государств постсоветской Евразии в общие интеграционные проекты с Россией (например, ЕАЭС), основанное на привлекательности самой модели, на взаимном уважении участников. Имеет также смысл отложить (на данном этапе) идеи

форсированной политической интеграции в ЕАЭС. Упор может быть сделан на углублении экономической связанности и на развитии совместного регулирования суверенитета взаимозависимости. Ресурсом России может также быть снижение конфликтности в регионе Центральной Азии и предложение альтернативной концепции коннективности, т.е. результативности продвигаемого Российской Федерацией видения суверенитета (в сравнении с более формальными аспектами внутреннего суверенитета, диктуемого Евросоюзом).

Суверенитет во внутренней политике

КАТЕГОРИЯ «СУВЕРЕНИТЕТ» В ПРОДВИЖЕНИИ НОВЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ИНТЕГРАЦИИ

Евросоюз активно использует в последние годы категорию «суверенитет» для расширения полномочий и увеличения институционального веса наднациональных органов (главным образом Европейской комиссии)³⁰, легитимации новых направлений действий и форсированного продвижения принятых или выдвигаемых инициатив, т.е. для укрепления внутреннего суверенитета в терминах Крассера.

Яркий пример представляет Зеленый курс и переход ЕС на возобновляемые источники энергии, где с 2019 г. можно проследить сочетание двух нарративов. Один, более укоренившийся, ориентирован на взаимодействие, рынок и мультилатерализм, предполагает глобальное сотрудничество в энергетике. Другой, опирающийся на стратегическую автономию и европейский/стратегический суверенитет, сигнализирует о негативном отношении к энергетической зависимости от третьих стран, о более активном вмешательстве национальных властей и органов Евросоюза в экономику, о факторе силы, протекционизме, приоритете производства энергии на территории ЕС (или стран, разделяющих ценности ЕС). Именно постепенное усиление второго нарратива помогло Евросоюзу оперативно оформить политические решения, направленные на снижение зависимости от

поставок энергоресурсов из России в 2022 г. Такой курс заранее уже был легитимирован.

Другая иллюстрация — цифровая сфера. Здесь также в период с 2019 г. категория «суверенитет» использовалась все чаще. В результате оформлялись решения, направленные на ретерриториализацию цифровой сферы, уменьшение зависимости, оформление в данной области жестких границ между ЕС и другими акторами. Изначально это проявилось в стремлении сформулировать особую модель регулирования, ориентированную на защиту европейских ценностей, выступающую как альтернатива ультрарыночной американской и государствоцентричной китайской. Эту модель «цифрового суверенитета граждан»³¹ ЕС намерен навязать иностранным игрокам, заинтересованным в работе на его рынке. Кроме того, Брюссель дополняет суверенитет, достигаемый через контроль регулирования, суверенитетом, реализуемым через локализацию производства на его территории. Например, в Хартии прав в цифровой среде подчеркивается необходимость дополнить «способность определять правила ... развитием и внедрением цифровых технологий и инфраструктуры» на территории Евросоюза³², т.е. снижением зависимости от импорта. Суверенитет в ЕС также оправдывает нарастающее исключение цифрового рынка из рыночных правил: огра-

³⁰ Романова Т.А., Мазаник С.В. Влияние координационного дискурса о «стратегическом суверенитете» Евросоюза на его институциональный баланс // Вестник МГИМО-Университета. 2022. Т. 15. № 5. С. 79–112.

³¹ Le Maire B. La souveraineté numérique de l'Union européenne. Paris // Vie Publique. 07.02.2022. URL: <https://www.vie-publique.fr/discours/283706-bruno-le-maire-07022021-souverainete-numerique-de-lunion-europeenne>

³² Council Secretariat General. Presidency conclusions. The Charter of Fundamental Rights in the context of Artificial Intelligence and Digital Change. Brussels // European Council. 21.10.2020. 11481/20. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/46496/st11481-en20.pdf>

ничение конкуренции, бóльшую помощь со стороны государств и из бюджета ЕС.

Таким образом, мониторинг категории «суверенитет» может быть полезным в прогнозировании динамики институционального баланса внутренней политики Евросоюза. Особое внимание необходимо уделять резкой интен-

сификации использования данной категории в сочетании с другими реалистскими концептами (например, сила/мощь, геополитика, относительные преимущества). Кроме того, описанные выше тенденции свидетельствуют о постепенном ограничении ЕС в продвижении неолиберальной парадигмы как внутри Союза, так и на мировой арене.

СУВЕРЕНИТЕТ КАК РЕАКЦИЯ НА НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ СРЕДЫ

Помимо трансформации некоторых сфер под влиянием категории «суверенитет», появилось множество «секторальных суверенитетов»: например, монетарный, в области здравоохранения, продовольственный, в области снабжения агросектора удобрениями и т.д. В большинстве случаев употребление категории «суверенитет» является индикатором коллективной тревоги при столкновении с диффузной угрозой, имеющей долгосрочные последствия и обращенной в будущее. В одних ситуациях это приводит к принятию политико-правовых мер, направленных на ограничение влияния предполагаемого источника угрозы на территории ЕС, а также на развитие в Евросоюзе своих аналогов (лекарств, источников энергии, технологий и т.д.). В других же ситуациях это не происходит (например, продовольственный суверенитет).

Однако в любом случае в дискурсе ЕС начинают диалектически сосуществовать две конфликтующие линии: нарративы тревоги (пессимистичный взгляд на действительность) и работы с ней (оптимистичная перспектива «мы справляемся», которая реализуется в форме секторального суверенитета). России при взаимодействии с ЕС необходимо помнить о наличии обеих линий в дискурсе — тревоги и оптимистического преодоления, — которые очерчивают политику Союза. При этом бравада Брюсселя в отношении достигнутых успехов, в т.ч. построения суверенитета, не должна восприниматься как маркер выхода из кризиса. И напротив, заявления о тяжелом состоянии ЕС не свидетельствуют о безвыходном положении Союза.

Заключение

Категории «стратегический/европейский суверенитет» и «стратегическая автономия» появились в Евросоюзе недавно, но были быстро введены в официальный дискурс. Новация была легко принята, поскольку Евросоюз интегрировал эти категории в свою нормативную традицию, а не сломал последнюю. С одной стороны, категории «суверенитет» и «автономия» помогают ЕС продолжить экспорт своих норм и ценностей (в т.ч. в страны Восточного соседства и Центральной Азии). С другой — охраняют специфику ЕС, ограничивают возможности негативного использования взаимозависимости соперниками и защищают положение ЕС в транслируемой системе норм. По сути, с помощью категорий «суверенитет» и «автономия» Евросоюз адаптировал свое классическое неолиберальное видение окружающего мира к современному

кризису миропорядка. Кроме того, Евросоюз использовал новые термины для продвижения уже принятых инициатив (например, в энергетике или цифровом пространстве), а также для консолидации интеграционного процесса в целом.

В этом контексте дискурс о суверенитете (автономии) требует постоянного мониторинга и для более адекватного понимания Европейского союза, и для совершенствования внешней политики России. При этом нельзя впадать в иллюзию, что дискурс о суверенитете приближает Брюссель к картине мира Москвы, упрощая конфронтацию России и ЕС. Напротив, реинтерпретация категории «суверенитет» в Евросоюзе делает идеологическое соперничество России и ЕС более многомерным и сложным.



РСМД

Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8

russiancouncil.ru