УДК 327.7, 341.1

Игорь ЩЕРБАК

СТРАТЕГИЧЕСКАЯ АВТОНОМИЯ ЕС И ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОВЕСТКИ В ЭПОХУ ПАНДЕМИИ

Статья поступила в редакцию 27.09.2020

Аннотация. В статье проанализированы основные направления эволюции концепции ЕС стратегической автономии в контексте пандемии и поиска Евросоюзом глобальной роли в меняющейся системе международных отношений. Особое внимание уделено исследованию приоритетов и целей Евросоюза в сфере формирования внешнеполитической повестки его деятельности на ближайшую и долгосрочную перспективы. Даны прогнозы относительно стратегической политики ЕС в отношениях с Китаем, Россией, США, НАТО и международными организациями системы ООН. Обозначены ключевые аспекты модернизированной стратегии Евросоюза применительно к решению вопросов международной безопасности и кризисного управления в этот период.

Ключевые слова: пандемия, стратегическая автономия, концепция «суверенного здравоохранения» ЕС, новое измерение стратегии кризисного управления ЕС.

В Европейском союзе серьезно озабочены воздействием пандемии COVID-19 на способность ЕС сохранять свой вес и влияние в эпоху нарастающей стратегической нестабильности, вызванной геополитическим соперничеством США и Китая и переходом от однополярного мира к многополярной структуре международных отношений. Новые подходы ЕС к пониманию места и роли Союза в системе международной безопасности на современном этапе были изложены в недавнем выступлении высокого представителя союза по иностранным делам и политике безопасности Ж. Борреля (9 июля 2020 г.)¹. Стратегия ЕС в контексте долгосрочных последствий пандемии определена следующими факторами:

¹ Navigating a pandemic world: global disorders and Europe's role. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82659/speech-hrvp-josep-borrell-navigating-pandemic-world-global-disorders-and-europe%E2%80%99s-role_en (дата обращения: 22.11.2020)

– лидерство Запада в системе глобальных отношений переживает кризис. США практически вышли из системы глобального миропорядка; нынешний кризис – первый, который развивается без лидерства Вашингтона;

– стратегическое соперничество между США и Китаем будет главным измерением глобальной политики на ближайшие годы;

– наступил кризис многосторонности – G7, G20 практически отсутствуют в мировой политике, Совет Безопасности ООН во многом парализован, а технические организации системы ООН превратились в арену соперничества ведущих стран за влияние; в результате мир становится скорее многополярным, чем многосторонним.

Из выступления Ж. Борреля следует, что Евросоюз продолжит стратегию активного участия в мировых делах на основе внутреннего единства Союза и солидарности, дальнейшего усиления партнерства с ООН, НАТО, ОБСЕ, Африканским союзом и АСЕАН. Для реализации этих целей ЕС намерен разработать план восстановления экономического потенциала в пределах нового бюджета и фонда восстановления в сумме 1,8 трлн евро.

Особое внимание в рамках стратегии ЕС в период после пандемии уделено участию в урегулировании конфликтных ситуаций в Ливии, Сирии, Африке, Венесуэле и Афганистане. Евросоюз также поддерживает ядерную сделку по Ирану и Минские соглашения по Украине. В этих сферах антикризисной дипломатии Брюссель намерен тесно сотрудничать с ООН. Приоритетные объекты собственной дипломатии ЕС – урегулирование отношений между Сербией и Косово, а также между странами Восточного Средиземноморья (Греция, Турция, Кипр и Мальта). Антикризисная дипломатия Евросоюза в решении задач по поддержанию мира продолжит опираться на сочетание «мягкой силы» и – при необходимости – сил Союза, оснащенных современными средствами связи и вооружениями.

В выступлении высокого представителя ЕС впервые четко было обозначено, что Европейский союз рассматривает Африку как решающий фактор будущей мировой политики наряду с американо-китайским соперничеством (по оценкам Брюсселя, население Африки к 2050 г. удвоится). ЕС намерен сделать ставку на новые подходы к развитию отношений с Черным континентом на основе масштабных инвестиций, передачи технологий, а также сотрудничества в сфере информатики, защиты окружающей среды. При этом особое внимание будет уделено сглаживанию негативного влияния последствий американо-китайского соперничества на дальнейшее развитие Африки¹.

Для понимания стратегической линии ЕС в сфере внешней политики в эпоху после пандемии важными также представляются тезисы Ж. Борреля о месте и роли Евросоюза в мировой политике. В частности, высокий представитель ЕС считает, что пандемия показала уязвимость тех стран, которые не приняли достаточных мер по обеспечению своей национальной безопасности в широком контексте. Это должно подтолкнуть Евросоюз к принятию концепции стратегической автономии, которая не может быть сведена только к военному измерению. В ее основе должны лежать следующие цели:

¹ Speech by HR/VP Josep Borrell, Navigating a pandemic world: Global disorders and Europe's role. URL: [https:// European External Action Service eeas.europa.eu](https://EuropeanExternalActionService.eeas.europa.eu) (дата обращения: 09.07.2020)

- создание новой модели глобализации, которая может обеспечить баланс между выгодой от свободной экономики и национальным суверенитетом;
- снижение зависимости ЕС не только в сфере здравоохранения, но и относительно новых технологий и искусственного интеллекта;
- обеспечение автономии для механизма принятия решений в ЕС и недопущение перевода экономического потенциала Союза в офшорные зоны и создания тем самым зависимости от них;
- защита жизненно важной инфраструктуры ЕС от кибератак;
- законодательное регулирование ЕС перспективных технологий, чтобы не допустить их регулирования иностранными державами в ущерб интересам Союза;
- демонстрация лидерства Союза там, где проблемы с глобальным управлением создают угрозу многосторонней системе¹.

Обращение Ж. Борреля к концепции стратегической автономии повторяет положения Глобальной стратегии и последующих документов Европейского союза в развитие стратегии, а также концепции «общей стратегической культуры» Евро-союза или «подлинного суверенитета для Европы», изложенной президентом Франции Э. Макроном в его известной речи в Сорбонском университете от 27 сентября 2017 г.² Акцент в концепции сделан на создании автономных операционных возможностей ЕС в сфере обороны в дополнение к военному потенциалу НАТО в условиях «постепенного и неизбежного ухода США и возрастающих террористических, миграционных и других угроз безопасности и стабильности Европы». Перед ЕС стоят амбициозные задачи по достижению автономии в создании прорывных инновационных технологий в сфере искусственного интеллекта, космоса и новейших информационно-коммуникационных разработок. Для решения этой задачи запланировано создание европейского Агентства по передовым технологиям по модели американского Агентства по передовым исследовательским проектам в сфере обороны (Defense Advanced Research Projects Agency – DARPA).

Новое измерение стратегической автономии ЕС

Особенность представленной президентом Франции концепции стратегической автономии состоит в том, что она охватывает практически все ключевые аспекты современной деятельности ЕС – от финансово-экономических, миграционных проблем, общей аграрной политики, окружающей среды до актуальных вопросов общей оборонной стратегии Союза и кризисной дипломатии³.

Пандемия внесла серьезные коррективы в концепцию стратегической автономии ЕС, включив в нее в качестве важного составляющего элемента «суверенитет в сфере здравоохранения». Такое расширение концепции объясняется тем, что

¹ European Council on foreign relations, Josep Borrell, Policy brief, the Post-coronavirus world is already here April 2020. URL: https://the_post_coronavirus_world_is_already_here.Pdf- www.ecfr.eu (дата обращения: 26.07.2020)

² Initiative for Europe Speech by M. Emmanuel Macron, President of the French Republic, Sorbonne speech of Emmanuel Macron. URL: https://international_blogs_ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html (дата обращения: 02.11.2020)

³ Там же.

COVID-19 выявил уязвимость оперативного реагирования ЕС на вызовы пандемии, что привело к значительным человеческим жертвам. Ситуация осложнилась обострившимся политическим и торгово-экономическим соперничеством между США и Китаем, что негативно отразилось на способности международного сообщества и, прежде всего, ведущих международных организаций, включая ООН и ВОЗ, осуществить мобилизацию ресурсов и эффективную координацию мер по противодействию пандемии на глобальном уровне. Сочетание вышеупомянутых факторов подталкивает ЕС к опоре на собственные ресурсы и механизмы в борьбе с COVID-19 и к отказу от сложившейся практики решения этих вопросов в рамках международной кооперации и принципов свободной торговли.

Концепция «суверенного здравоохранения» Евросоюза разработана на экспертном уровне и включает в себя такие важные элементы, как системы раннего предупреждения и гарантированной поставки необходимого медицинского оборудования и лекарств, исследования в сфере медицины, безопасность киберпространства и развитие современных технологий. В апреле 2020 г. Европейский центр инноваций (EIC) объявил тендер на создание к 2021 г. современной системы раннего предупреждения инфекционных эпидемий, которая позволит ЕС самостоятельно обобщать большие массивы информации из различных источников, в том числе и внешних, в целях выработки рекомендаций по коллективному реагированию на эпидемии. Параллельно данный Центр выделил 214 млн евро на разработку инновационных технологий борьбы с коронавирусом и подобными инфекциями. Эти новые механизмы созданы в дополнение к уже существующим структурам – Европейскому центру по предупреждению болезней и контролю (The European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC) и Системе раннего предупреждения и реагирования (The Early Warning and Response System – EWRS), которые занимаются оценкой любого возможного риска и распространением информации об угрозах общественному здравоохранению в странах Евросоюза.

В развитие концепции «суверенного здравоохранения» западноевропейские эксперты разработали рекомендации, призванные укрепить самостоятельный потенциал Евросоюза в оперативном реагировании на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения. Они сводятся к повышению эффективности гражданского механизма ЕС по защите населения от чрезвычайных ситуаций и уровня координации внутри Евросоюза при принятии решений о закрытии границ, введении карантина и других ограничительных мер. Предлагается также ввести в практику постоянное обновление в ЕС стратегических запасов медицинского оборудования и механизмов его распределения в чрезвычайных ситуациях. Особое внимание в этих рекомендациях уделено вопросу создания специального механизма по прогнозированию возможных чрезвычайных ситуаций в связи с быстрым распространением смертоносных инфекций в рамках созданного Европейской комиссией в 2001 г. Комитета по медицинской безопасности¹.

¹ Jonathan Hackenbroich, Jeremy Shapiro, Tara Varma, Policy Brief, Health sovereignty: How to build a resilient European response to pandemics. 29 th June, 2020. URL: https://www.ecfr.eu/publications/summary/health_sovereignty_how_to_build_a_resilient_Europe (дата обращения: 12.08.2020)

Внимание, которое уделяет этой теме Ж. Боррель, свидетельствует о том, что Евросоюз намерен использовать идеологию стратегической автономии для мобилизации своих политических и финансово-экономических ресурсов на преодоление последствий глобальной пандемии, укрепление внутренней сплоченности после выхода из ЕС Великобритании и в связи с усилением влияния последней на глобальные мировые процессы в качестве самостоятельной величины.

Следует также отметить, что идеология стратегической автономии формируется под влиянием доминирующих в государствах-членах ЕС представлений о характере и масштабе угроз безопасности и стабильности Союза. Эти факторы все больше выступают в качестве драйверов расширенного использования стратегической автономии в качестве официальной доктрины Евросоюза. В этом плане интерес представляет проведенное Европейским советом по международным отношениям исследование относительно восприятия в ЕС угроз его безопасности и стабильности в контексте коллективного реагирования на них.

Среди подобных озабоченностей в Европейском союзе преобладают: угроза безопасности киберпространства, разрушение государств и вооруженные конфликты в соседних регионах, внешнее вмешательство во внутренние дела государств-членов Союза, неконтролируемая миграция, разрушение международного институционального порядка, терроризм.

Большей самостоятельности ЕС в сфере обороны значительно способствовал курс администрации Д. Трампа, подорвавший доверие к США как безусловному гаранту безопасности, а также непредсказуемость политики этого президента – выход из «ядерной сделки» с Ираном, угрозы применения торгово-экономических санкций против фирм, участвующих в совместном с Россией проекте «Северный поток-2», выход из Договора по открытому небу, жесткая линия на повышение военных расходов европейских союзников в НАТО и т.д. Евросоюз продолжит линию на последовательную реализацию стратегической автономии и после прихода к власти в США Дж. Байдена. Показательным в этом плане является недавнее интервью президента Франции Э. Макрона журналу «Le Grand Continent» (16 ноября 2020 г.), получившее название «доктрины Макрона». В нем подчеркнуто, что претворение в жизнь концепций европейского суверенитета и стратегической автономии должны привести к самостоятельности Европы, «чтобы она не была вассалом той или иной державы и имела бы право голоса»¹.

Модернизация инструментов кризисного реагирования

Особую обеспокоенность вызывают в Евросоюзе возможные негативные последствия пандемии для системы глобального управления и кризисного регулирования прежде всего в отношении ООН, G7, G20 и других международных организаций. Происходит эрозия глобального управления, поскольку Совет Безопасности ООН впервые после окончания холодной войны не смог принять резолюцию по совместным действиям международного сообщества в борьбе с пандемией из-за разногласий между США и Китаем, и это на фоне предыдущего успешного сотруд-

¹ The Macron Doctrine-Geopolitics. URL: <https://www.geopolitique.eu/en/macron-grand-continent/> (дата обращения: 20.11.2020)

ничества в борьбе с ВИЧ-инфекцией и Эболой. В этих условиях ЕС несет особую ответственность за восстановление глобального управления и предотвращение кризисных ситуаций как общемирового, так и регионального плана.

Показательно, что в развитие этой линии Ж. Боррель предпринял ряд мер по активизации диалога под эгидой Евросоюза между Сербией и Косово с целью «достижения всеобъемлющей нормализации отношений между Белградом и Приштиной, примирения и укрепления добрососедских отношений в регионе, а также повышения уровня присутствия ЕС на Балканах и демонстрации эффективности мирной дипломатии ЕС на Балканах»⁹.

Можно предположить, что ЕС будет продолжать линию на активизацию своего посредничества на Балканах в рамках концепции стратегической автономии с учетом важности этого региона, возможного расширения Евросоюза и демонстрации эффективности антикризисной дипломатии ЕС. Гипотетическое урегулирование состоит в активном подключении к диалогу в Косово местной сербской общины, которая озабочена решением косовских властей относительно перспектив урегулирования отношений с Сербией¹.

Показателем активной политики ЕС в вопросах кризисной дипломатии является стремление расширить зону ее охвата, в том числе в соседних с Россией странах Закавказья. В этом плане интерес представляет посредническая инициатива высокого представителя ЕС по иностранным делам и политики безопасности Ж. Борреля в отношении вооруженного конфликта между Арменией и Азербайджаном, перешедшего в фазу серьезного обострения в сентябре – октябре 2020 г. В частности, он провел серию телефонных переговоров с министрами иностранных дел этих двух стран и призвал стороны предпринять срочные меры по прекращению конфликта и возобновить контакты с сопредседателями Минской группы ОБСЕ, а также поддерживать связь со спецпредставителем ЕС по Южному Кавказу, который, в свою очередь, будет в контакте с сопредседателями Минской группы². Позднее эта позиция была подтверждена в совместном заявлении президентов России, США и Франции от 1 октября 2020 г., в котором содержался призыв прекратить боевые действия и возобновить переговоры без предварительных условий (данный документ был также поддержан канцлером Германии А. Меркель)³.

Нынешний курс руководства ЕС на стратегическую автономию при опоре на антикризисную дипломатию Евросоюза как составную часть этой концепции целенаправленно готовился Брюсселем на протяжении последних лет. В значительной степени этому способствовали принятые реформы в период после Лиссабонского договора с целью повышения эффективности механизмов принятия решений по управлению кризисами и модернизации инструментария союза по предотвращению и урегулированию конфликтов, вспыхнувших в результате как внешних, так и внутренних вызовов стабильности ЕС и его партнеров. Ключевым направлением

¹ Beata Huszka. The power of perspective: Why EU membership still matters in the Western Balkans. European Council on Foreign Relations. Policy Brief. 7 January, 2020. Ecfr.eu

² Armenia – Azerbaijan: HR/VP Borrell convenes call with two Foreign Ministers, Brussels, 22.07.2020 – Armenia – Azerbaijan. Eeas.europa.eu

³ Совместное заявление президентов США, России и Франции. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64133> (дата обращения: 01.10.2020).

модернизации антикризисного потенциала стала интеграция механизмов Союза в целостную систему антикризисного реагирования. С целью практической реализации этого плана под эгидой Совета Евросоюза был учрежден Комитет по вопросам политики и безопасности. Эта структура отвечает за подготовку стратегических решений Совета по кризисному урегулированию, и на нее возлагается контроль за операциями ЕС в сфере его ответственности¹.

В Евросоюзе исходят из того, что реализация долгосрочной цели стратегической автономии и повышение глобальной роли ЕС в мировых делах в период после пандемии невозможны без укрепления единства в рядах государств-членов и повышения эффективности механизмов принятия решений. Многое в этом плане зависит от сплоченности ядра ЕС – Германии и Франции – и координации их действий в отношении совместного плана по социально-экономическому возрождению ЕС после пандемии. Принятие в июле 2020 г. решения о создании специального фонда COVID-19 в размере 750 млрд евро заложило основу для практической реализации концепции стратегической автономии и амбиций Евросоюза по возрастанию его геополитического влияния².

В эти рамки укладывается и выдвинутая президентом Европейской комиссии (ЕК) Урсулой фон дер Ляйен идея модернизации структуры ЕК и трансформации ее в «геополитическую комиссию» в целях повышения роли комиссии в мировых делах на основе комплексного и интегрированного подхода к вопросам Общей политики Евросоюза в области обороны и безопасности и повышения эффективности реагирования ЕС на новые вызовы его стабильности. В поле зрения обновленной Комиссии должны находиться такие приоритетные вопросы, как ухудшение стратегической обстановки вокруг Союза, незаконная миграция, тлеющие конфликты в Европе и потенциальная возможность появления несостоявшихся государств на Европейском континенте, трансграничная преступность, гибридные угрозы и кибератаки. Для более успешной координации деятельности ЕС в вопросах инноваций в космосе, информационных технологий и искусственного интеллекта был создан новый директорат в рамках Комиссии – по вопросам обороны, промышленности и космоса (Directorate-General for Defense, Industry and Space)³.

Стремление ЕС к стратегической автономии предъявляет повышенные требования к эффективности процесса принятия политических решений по важнейшим вопросам внутренней и внешней политики в кризисных ситуациях. Несмотря на определенные проблемы в координации действий между базирующимися в Брюсселе руководящими органами ЕС и национальными столицами, механизмы Союза продемонстрировали способность к принятию оперативных и согласованных политических решений по коллективному противодействию пандемии и ее последствиям. В ходе пандемии значительно возросла роль Еврокомиссии, которая под руководством Урсулы фон дер Ляйен заняла доминирующие позиции в процессе приня-

¹ Щербак И.Н. Роль ООН, ЕС и ОБСЕ в кризисном урегулировании. Доклад ИЕ РАН № 367. Москва, 2019.

² Jana Puglierin, Ulrike Esther Franke. Why Europe needs a recovery plan for strategic autonomy. European Council on Foreign Relations. 20.07.2020. Ecfr.eu

³ The von der Leyen Commission's priorities for 2019–2024. European Parliament. URL: [https://www.EPS_BRI\(2020\)646148-EN.pdf](https://www.EPS_BRI(2020)646148-EN.pdf) (дата обращения: 15.08.2020).

тия политических решений. Это было достигнуто во многом благодаря использованию неформальных методов работы, позволяющих оперативно решать задачи координации действий Комиссии и национальных органов власти. Таким образом, можно говорить о том, что Евросоюз активно адаптирует свои антикризисные механизмы под концепцию стратегической автономии, что объективно может способствовать усилению роли ЕС в новых условиях¹.

В Евросоюзе особое значение придается укреплению оборонного и военно-промышленного потенциала как одного из важнейших компонентов курса на стратегическую автономию. При этом упор сделан не столько на большей автономии от США и НАТО, сколько на особой ответственности ЕС за безопасность и оборону Европы и граничащих с Союзом стран. Это служит сигналом о том, что для ЕС трансатлантическая сцепка и, прежде всего, статья 5 Североатлантического договора, по-прежнему остаются важнейшей опорой системы безопасности. Особая ответственность ЕС предполагает продолжение вклада Евросоюза в военные расходы НАТО на оборону. В то же время проводится тезис, что стратегическая автономия в представлении ЕС должна обеспечить свободу при принятии решений о проведении собственных военных операций и миссий на глобальном и региональном уровнях даже без военно-политической поддержки США и НАТО. Такой подход даст возможность не зависеть от «оборонного и ядерного зонтика» США в ситуациях, когда затрагиваются приоритетные интересы Евросоюза. Эта линия уже практически осуществлена Евросоюзом. С 2003 г. все 34 зарубежные миссии и операции ЕС имели автономный характер как в плане структуры, командования и контроля, принятия политических решений, так и оснащения вооружениями и военным персоналом².

Очевидно, дальнейшие тенденции в эволюции европейской стратегической автономии, в том числе и в сфере обороны, во многом будут зависеть от политики США после президентских выборов в отношении ЕС и НАТО, а равно и от масштабов геополитического соперничества между США и Китаем.

Перспективы отношений ЕС с ведущими державами и ООН

Пандемия выдвинула перед Евросоюзом задачу его дальнейшего позиционирования в системе глобальных международных отношений как одного из важнейших полюсов влияния. В этом контексте Брюсселю необходимо определять свое место в расстановке сил с ведущими государствами, прежде всего с США, Россией и Китаем, а также выбирать модель отношений с этими странами. Они, как известно, могут варьироваться от дружеских, союзнических, партнерских до конфронтационных.

Евросоюз в период после пандемии будет придерживаться уже сложившейся модели двойственности в отношении Китая. С одной стороны, КНР рассматривается в ЕС как важнейший стратегический игрок, ведущая военная и экономическая держава, крупный источник инвестиций и привлекательный рынок сбыта. Это во многом

¹ Russack S., Fenner D. Crisis decision-making. How Covid-19 has changed the working methods of the EU institutions. 17 July 2020. URL: [Policy Insights-PI2020-17_Crisis-decisions-making.pdf](https://www.ceps.eu/Policy%20Insights-PI2020-17_Crisis-decisions-making.pdf)-www.ceps.eu (дата обращения: 15.08.2020)

² Daniel F. Strategic autonomy: towards “European sovereignty in defense. 12.06.2018. URL: [https://www.iss.europa.eu.Brief%2012_Strategic%20Autonomy.pdf](https://www.iss.europa.eu/Brief%2012_Strategic%20Autonomy.pdf) (дата обращения: 23.08.2020)

объясняет тот факт, что ЕС по-прежнему продолжает диалог с Китаем в рамках саммитов ЕС – КНР по всему спектру торгово-экономических отношений, а также по вопросам окружающей среды. Вместе с тем в Евросоюзе нет иллюзий насчет авторитарного стиля политики Пекина, соблюдения прав человека, стремления строить избирательные отношения на двустороннем уровне с ЕС, действий КНР в сфере защиты интеллектуальной собственности, получения стратегических технологий от стран Евросоюза, а также внешнеполитических амбиций Китая и его претензий на доминирование в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где у Евросоюза есть собственные долгосрочные интересы. Эти факторы серьезно осложняют выработку консенсуса в ЕС по поводу не только стратегии в отношении КНР, но и нарастающего соперничества между США и Китаем за глобальное влияние. Тем не менее оптимальным вариантом для Евросоюза будет линия на наращивание в рамках стратегической автономии своих технологических и торгово-экономических конкурентных преимуществ в целях создания равных возможностей в соперничестве с Пекином и другими «центрами силы» за влияние в мире¹.

С учетом особенностей своего подхода в отношении Китая и стратегического партнерства с США Европейский союз в перспективе продолжит линию на балансирование между ними, не занимая четких позиций по основному массиву разногласий между этими глобальными игроками².

Что касается модели выстраивания взаимодействия ЕС с Россией в посткризисной ситуации, связанной с пандемией, эта модель, скорее всего, будет осуществлена в рамках стратегической автономии. Речь идет о сложившейся в ЕС формуле «отношения с Россией – региональной и ядерной державой – должны строиться в эпоху соперничества глобальных держав на основе реализма, принципов сбалансированного диалога, сотрудничества, но при сохранении у ЕС самостоятельных возможностей противодействия стремлениям России реализовывать свои политические, военные и экономические интересы в ущерб государствам-членам ЕС»³. Такой подход предполагает сохранение введенного ЕС режима санкций в отношении России в связи с Украинским кризисом, а также нынешней политики по «замороженным конфликтам» на постсоветском пространстве и предоставления странам, входящим в него, свободы их участия в Восточном партнерстве ЕС.

Следует ожидать продолжения после пандемии стратегического курса ЕС на углубление всестороннего сотрудничества с международным сообществом и организациями системы ООН в рамках традиционной политики Европейского союза на поддержку принципов многосторонности. Эти принципы закреплены в Договоре ЕС и подтверждены в Лиссабонском договоре 2009 г., а также обозначены в плане Глобальной стратегии ЕС в области внешней политики безопасности 2016 г.

¹ European Strategic Autonomy, Actors, Issues, Conflicts of Interests. German Institute for international and security Affairs (SWP). Research Paper 2019/RP. 04.03.2019. Swp-berlin.org

² Europe in the Face of US – China Rivalry. Ed. By Mario Esteban and Miguel Otero-Iglesias along with Alice Ekman, Lucrezia Poggetti, John Seaman. A Report by the European Think-tank Network on China (ETNC) January 2020 – 200122. URL: Final-ETNC-report-Europe-in-the-Face-of-China-Rivalry. Pdf www.egmontinstitute.be (дата обращения: 29.08.2020)

³ Marcin Terlikowski, European Strategic Autonomy and Russia: An Obvious Way Forward, Université de Paris, 4 Mars, 2019. URL: https://www.-7-_intervenant_-_Terlikowski. Pdf chairestrategieuniv-paris1.fr (дата обращения: 30.08.2020)

Акцент на приверженность Брюсселя позициям ООН и принципам многосторонности был значительно усилен после смены руководства в ключевых институтах Евросоюза (в результате выборов 2019 г.) и прихода Урсулы фон дер Ляйен.

Приоритетом ЕС на ближайшую перспективу станет повышение его влияния на процессы институциональных реформ системы ООН в сферах международной безопасности и предотвращения конфликтов, развития, демократии, прав человека и защиты окружающей среды, работы секретариатов международных организаций.

Особое внимание ЕС планирует уделять устойчивому финансированию и реформе сектора программ развития ООН как наиболее перспективным направлениям с точки зрения обеспечения стратегического влияния Брюсселя на систему организации и параметры оказания экономической и технической помощи странам «третьего мира» и модели их будущего развития. Такой подход в определенной степени объясняется стремлением Евросоюза ограничить доминирующие позиции США и Китая в финансировании программ и институтов развития ООН и тем самым обеспечить себе политические преимущества в конкурентной борьбе за влияние в развивающихся странах. В настоящее время КНР является вторым крупнейшим вкладчиком в регулярный бюджет ООН (10,25%) после США (28,47%), потеснив Японию (9,68%)¹.

С учетом стратегических расчетов ЕС на усиление влияния на ООН и ее программную деятельность в развивающихся странах и процесс реформирования можно предположить, что нынешний курс Евросоюза на обеспечение устойчивого финансирования ООН в приоритетных для ЕС сегментах деятельности организации сохранится на ближайшую перспективу, несмотря на объективные экономические последствия пандемии. Очевидно, что в конкурентной борьбе за влияние ЕС делает ставку на использование имеющихся у него преимуществ «мягкой силы» (значительные людские, материальные и финансовые ресурсы). На это указывает в последние годы возрастающая динамика донорской поддержки деятельности ООН со стороны ЕС. С 2014 по 2017 гг. Брюссель предоставил учреждениям организации 10 млрд евро. Только в 2018 г. Евросоюз инвестировал в ООН 3,36 млрд евро. При этом наибольшая доля финансирования была выделена международным организациям, занимающимся решением приоритетных для ЕС проблем в контексте беспрецедентного наплыва беженцев (развитие, миграция, продовольственная безопасность)².

При этом предоставляемая ЕС помощь носит связанный характер, – она прежде всего направлена на поддержку модели государственно-частного партнерства и практически обеспечивает полный контроль со стороны Брюсселя за эффективной реализацией целей в приоритетных для Евросоюза странах, являющихся основными источниками потоков беженцев и мигрантов на территорию Союза. Параллельно закладывается основа для проекции влияния ЕС на политическое и социально-экономическое развитие ключевых стран Африки и Азии на долгосрочную перспек-

¹ United Nations peacekeeping. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>; URL: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> (data for December 2018) (дата обращения: 21.09.2020)

² EU-UN Cooperation. URL: [EU-UN-Cooperation-Confronting-Change-Multilateral-System-ECDPM-Discussion-Paper-260.pdf](#) (дата обращения: 22.09.2020)

тиву. ЕС продолжит линию на устойчивое финансирование системы ООН в интересах усиления своего глобального влияния на основе стратегической автономии.

Выводы

COVID-19, несмотря на все негативные масштабные последствия для государств-членов ЕС, выявил возможности для мобилизации ресурсов Евросоюза в поисках усиления его глобальной роли в меняющейся системе международных отношений в качестве самостоятельной величины. Основой этих поисков стала концепция стратегической автономии, в которую Брюссель интегрировал практически все свои внешнеполитические и внутривнутриполитические приоритеты: преодоление социально-экономических и финансовых последствий пандемии, эффективное обеспечение защиты населения («суверенное здравоохранение»), решение проблем окружающей среды и масштабной миграции из развивающихся стран, обеспечение оборонных интересов и действенного урегулирования кризисных ситуаций, достижение автономии в развитии новейших технологий и искусственного интеллекта и т.д. При этом курс на достижение поставленных целей в рамках стратегической автономии используется как драйвер для укрепления политической сплоченности и повышения эффективности процессов принятия решений внутри Союза, а также координации его органов и институтов в интересах глобальных амбиций ЕС.

Ключевым для ЕС в условиях обострения противоречий между США и КНР стал вопрос о выборе потенциального партнера для реализации обозначенных приоритетов стратегической автономии. Перспективным в этом плане может стать сотрудничество Евросоюза с Россией при условии начала конструктивного диалога ЕС с Москвой для поиска взаимоприемлемых развязок по урегулированию накопившихся проблем и пересмотра установленного режима санкций.

Список литературы

- Громыко Ал.А. (2020) Коронавирус как фактор мировой политики. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. № 2. С. 4–13. DOI: [dx.doi.org/10.15211/vesntnikieran22020412](https://doi.org/10.15211/vesntnikieran22020412).
- Данилов Д.А. (2018) ЕС–Россия: возможности и препятствия сотрудничества в сфере безопасности. Европейская аналитика, ИЕ РАН, Нестор-История, Москва.
- Европа между трех океанов. (2019) Под общей редакцией Ал.А. Громыко и В.П. Федорова. Изд. Нестор-История, Москва.
- Кавешников Н. Ю. (2020) Сценарии развития Европейского союза. *РСМД*. 19.06. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/stsenarii-razvitiya-evropeyskogo-soyuza/> (дата обращения: 21.10.20).
- Портанский А.П. (2019) США–Европа: союзнические отношения под угрозой. *Современная Европа*, № 6. DOI: [http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620193039](https://doi.org/10.15211/soveurope620193039).
- Потемкина О.Ю. (2020) Новая стратегия Союза Безопасности ЕС. *Аналитическая записка № 32*, (№ 215). <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an215.pdf>.
- Шумилин А.И. Европейская политика соседства: время потрясений. *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. 2020. № 4 (16). DOI: [http://dx.doi.org/10.15211/vesntnikieran420208693](https://doi.org/10.15211/vesntnikieran420208693).
- Щербак И.Н. (2019) Роль ООН, ЕС и ОБСЕ в кризисном урегулировании. Доклад ИЕ РАН № 367. Москва.

References

- Gromyko Alexey (2018) Political Landscape of Europe. The Spectre of Geopolitical Solitude. Series “Analytical papers of IE RAS”. Working paper № 2 (№ 31). IERAS, Moscow.
- Gromyko Al.A., Fedorov V.P. (2019) (eds.), Europe mejdu treh okeanov, Nestor-Istoriya, Moscow.

- Gromyko A.I. (2020) Coronavirus kak faktor mirovoi politiki. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN*. № 2, pp. 4–13. DOI: [dx.doi.org/10.15211/vesntnikieran22020412](https://doi.org/10.15211/vesntnikieran22020412).
- Kaveshnikov N.Yu. (2020) Scenarii razvitiyu Evropeyskiy soyuz. RSMD. 19.06. <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/stsenarii-razvitiya-evropeyskogo-soyuza/> (accessed: 21.10.20).
- Potemkina O.Yu. (2020) Novaya strategiya Couza Soveta bezopasnosti EU. *Analiticheskaya zapiska* № 32 (215). <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an215.pdf> (accessed: 21.10.20).
- Shcherbak I.N. (2019) Role OON, ES, OBSE v regulirovanii. Doklad Instituta Evropy № 367. Moscow.
- Portnyansky A.P. (2019) SSHA–Evropa: kosmicheskiy otnosheniya pod ugroza, *Sovremennaya Evropa*, № 6. DOI: [http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620193039](https://doi.org/10.15211/soveurope620193039).
- Danilov D.A. (2018) EC – Russia: vozmozhnosti i prepyststvia sotrudnichestvo v sfere bezopasnosti, *Evropeyskaya Analitika*. Moscow, Russia.
- Medinilla A., Veron P. and Mazzara V. EU–UN Cooperation: Confronting Change in the Multilateral System, ECDPM Discussion Paper, September 2019. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/EU-UN-Cooperation-Confronting-Change-Multilateral-System-ECDPM-Discussion-Paper-260.pdf> (accessed: 22.09.2020).
- Shumilin A.I. (2020) Evropeyskaya politika sosedstva: vremya potryaseniya. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN*. № 4 (16). DOI: [http://dx.doi.org/10.15211/vesntnikieran420208693](https://doi.org/10.15211/vesntnikieran420208693).

Strategic Autonomy of the EU and Problems of Formation of the Foreign Policy Agenda in the Time of the Pandemic

Received 27.09.2020

Author: Shcherbak I., Candidate of Sciences (History), Leading Research Associate, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Leading Research Associate, IMI, MGIMO. **Address:** 11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com

Abstract. The article explores the evolution of the EU Strategic Autonomy concept in the context of COVID-19 and the search by the EU for its global role in the modern system of changing international relations. The author underlines that the coronavirus pandemic accelerated transformation of Strategic Autonomy into a complex and flexible instrument, which covers practically all the EU foreign and internal policy priorities, starting from overcoming negative socio-economic impact of COVID-19 and securing the EU “health sovereignty”, achieving autonomy in development of a new generation of IT technologies and artificial intelligence to effective defence, resolution of ecological and migration issues, modern crisis management in global and regional aspects. It is argued that the Strategic Autonomy is used by the EU as a powerful driver for strengthening political unity and solidarity of the EU, increasing effectiveness of political decision-making process and harmonization of coordination management inside the EU. Special attention is paid to the priorities and goals of the EU foreign policy’s agenda for short-term and long-term perspectives. Some for cast is given concerning the strategic relations of the EU with China, Russia, USA and the UN system. Key aspects of the EU strategy on crisis regulation and international security are also described. The author envisages that in the long-term perspectives the EU continues to deepen strategic partnership with the UN in order to increase its influence on the UN system's institutional reforms in the spheres of international security, prevention of conflicts, economic resilience, development of democracy and human rights, protection of environment. The article also outlines the issue of the EU’s international partner selection in light of the Strategic Autonomy and the volatile conditions of the modern system of international relations and rising competition for global influence among key world powers.

Key words: COVID-19, EU, Strategic Autonomy, Global Strategy, Sovereign Health System, new strategy in crisis management.

DOI: [http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620202940](https://doi.org/10.15211/soveurope620202940)