
ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА PROBLEMS OF INTERNATIONAL LAW

Научная статья

УДК/UDC 341.161

DOI: 10.21779/2224-0241-2023-46-2-78-82

Кризис выработки решений ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности как предпосылка его распада

А. М. Ибрагимов

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация

ahmed63@yandex.ru

Аннотация. Выработка решений ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности оказалась ныне во власти кризиса. В данной статье сделан вывод о том, что это есть свидетельство сложившейся предпосылки распада Европейского союза. В статье показано, что к такому разрушительному повороту ситуации ведет намерение властей Союза отказаться от принципа единогласия при принятии внешнеполитических решений и решений в сфере политики безопасности. Однако решение, основанное на таком намерении, не найдет поддержки, так как одно из государств объединения непременно наложит на него вето.

Ключевые слова: кризис, ЕС, решения, общая внешняя политика, политика безопасности

Для цитирования: Ибрагимов А.М. Кризис выработки решений ЕС в области общей внешней политики и политики безопасности как предпосылка его распада // Юридический вестник ДГУ. 2023. Т. 46, № 2 (66). С. 78–82. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-46-2-78-82

Original article

Crisis in EU decision-making in the field of common foreign and security policy as a prerequisite for its collapse

Akhmed M. Ibragimov

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation

ahmed63@yandex.ru

Abstract. Making of EU decisions in the field of common foreign and security policy is now in the power of a crisis. This article concludes that this is evidence of the prevailing prerequisites for the collapse of the European Union. The article shows that the intention of the authorities of the Union to abandon the principle of unanimity in making foreign and security policy decisions leads to such a devastating turn of the situation. However, a decision based on such an intention will not find support, since one of the states of the association will certainly veto it.

Keywords: crisis, EU, solutions, common foreign policy, security policy.

For citation: Ibragimov A. M. Crisis in EU decision-making in the field of common foreign and security policy as a prerequisite for its collapse. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2023, vol. 46, no. 2 (66), pp. 78–82. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-46-2-78-82. (In Russ.).

Для полноценного функционирования интеграционных объединений немаловажное значение имеют процедуры принятия решений (постановлений) их институтами или органами. За время существования в мире упомянутых интеграционных

учреждений процедуры принятия их органами решений претерпели немалые изменения [1, с. 179] – вначале решения принимались единогласно, а затем – большинством голосов, в последующем по-

явились некоторые другие гибкие формулы и так далее.

Такие изменения, безусловно, характерны и для Европейского союза. Но в виду того что наша работа не ставит целью детальное рассмотрение этого вопроса, который, кстати, неплохо освещен в юридической литературе [2, 3, 4], сосредоточимся на анализе процедуры выработки и принятия решений ЕС в сфере общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) с точки зрения её проблемности для Европейского союза и потенциальной угрозы его существованию.

Общеизвестно правило, согласно которому все решения ЕС по ОВПБ принимаются Европейским Советом и Советом единогласно. Это, в частности, следует из ст. 31 Договора о Европейском союзе (ДЕС). К слову сказать, единогласно решаются как эти, так и иные самые важные вопросы европейской повестки, как-то: санкции, налоги, обеспечение социальной безопасности и некоторые другие предметы ведения.

Тем временем принятие ряда решений в рамках ОВПБ ДЕС связывает с квалифицированным большинством голосов в Совете. Но вот что при этом характерно. Если вдруг государство-член ЕС выступит в Совете с заявлением о том, что из-за жизненно важных соображений национальной политики подаст свой голос против решения, для принятия которого необходимо квалифицированное большинство, то голосование не состоится до тех пор, пока не будет найдено приемлемое разрешение рассматриваемой Советом проблемы. Поиск путей разрешения этой проблемы будет вестись в режиме консультаций между Верховным представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности и соответствующим государством-членом, не исключая возможности передачи вопроса на рассмотрение Европейского совета (§2 ст. 31 ДЕС). Внося ясность в этот аспект отметим, что он прямо или косвенно указывает на серьезные противоречия, сложившиеся между ЕС и государствами-членами по ключевым вопросам ОВПБ. И они могут оказаться неразрешимыми, приближающими ЕС к краху, так как угрожают суверенитету и суверенным правам государств-участников, не желающих поступаться национальными интересами. Это обстоятельство, вместе с тем, указывает на то, что Европейскому союзу выгодно добиться общего подхода к принятию решения квалифицированным большинством голосов в Совете, чтобы он стал средством обеспечения концентрации принятия всех решений в рамках ОВПБ «в своих руках».

Ясно, что Европейский совет и Совет едино- временно позиционируются как институты, формирующие площадку для согласования государствами-членами любых вопросов, касающихся ОВПБ. Если при этом государство-член ЕС намерено взять

на себя на международной арене договорно-правовые обязательства, которые затрагивают интересы Союза, то обязательны консультации в Европейском совете или Совете с участием этого государства (ст. 32 ДЕС) [5, с. 22]. Такое условие связано с тем, что материальное право Европейского союза относит заключение международных соглашений с третьими государствами к совместной компетенции Союза и государств-членов ЕС. Между тем, такой расклад явно сегодня не устраивает политическую верхушку ЕС. Она открыто выразила намерение отказаться от единогласного принципа принятия решений [6].

Ведущие государства Союза (Германия, Италия, Испания, Франция), образующие эту самую политическую верхушку, впредь намерены принимать решения по вопросам ОВПБ, в том числе о введении санкций, не единогласно, а квалифицированным большинством голосов [7]. Европейская печать в качестве авторитетного мнения об этом обстоятельстве приводит слова главы Европейского совета о том, что принятие этих изменений потребует согласия 4/5 государств – членов ЕС и может занять до двух лет [8]. По мнению же главы европейской дипломатии Ж. Борреля, сделать это нужно перво-наперво для целей оптимизации дееспособности ЕС на внешнеполитической арене, а также в связи с имеющимися планами дальнейшего расширения Союза за счет интеграции государств Восточной Европы и Западных Балкан. В своих публичных выступлениях Ж. Боррель пафосно декламирует, что "возобновляя процесс расширения ЕС, мы должны одновременно поддерживать и его способность действовать. Помимо прочего, это еще и геополитический императив. Очевидно, что мы неоднократно платили за принцип единогласия во внешней политике ослаблением и откладыванием своих действий". Реалии последнего времени прозрачно дают нам понять, что в своих суждениях имеет в виду сей внешнеполитический предводитель Евросоюза. Вот перечень конкретных, дополняющих недомолвку евроциновника, иллюстраций. Венгрия в единственном числе на протяжении длительного периода сводила на нет попытки принятия пакетов санкций в отношении России, Болгария применила вето в отношении решения о старте переговоров с Северной Македонией о вступлении в Евросоюз, а Франция вновь ветировала либерализацию визового режима с Косово. К слову сказать, за последние годы таких примеров наберется значительно больше, и происходит это много лет на фоне дискуссии об отказе от принципа единогласия и права вето [9]. Проблема, однако, заключается в том, что отказ от единогласия и права вето требует, опять же, единогласного решения. В отношении большинства предметов ведения решения в Совете уже

давно принимаются квалифицированным большинством голосов, однако общая внешняя политика и оборонная политика, «неподвластные процедуре квалифицированного большинства» – весьма чувствительная сфера, обладающая повышенной восприимчивостью к воздействиям извне и содержащая в себе разрушительный для Европейского союза потенциал. Кстати, разрушительный потенциал в ЕС накоплен немалый.

В нём возникло и существует много проблем, которые тормозят развитие Союза, способствуя шаг за шагом его распаду. Это внутривнутриполитические распри, экономические неурядицы, социальные потрясения, евроскептицизм, разный уровень благосостояния народов и государств. К этому деструктивному потенциалу также относится кризис принятия решений в рамках ОВПБ. Многие государства резонно не хотят утрачивать контроль этой сферы, отказываясь от права вето и, к слову сказать, под тяжестью упомянутых нами причин ЕС может рухнуть в ближайшей перспективе. Если Евросоюз до сих пор и существует, то только благодаря усилиям некоторых из перечисленных здесь нами ведущих государств объединения.

Говоря о том, что многие государства не желают утраты контроля этой сферы, отказываясь от права вето, отметим: в первую очередь это касается восточноевропейских государств – политически они чувствительно слабы в сравнении с Евросоюзом, а их позиция в отношении немалого круга вопросов нередко принципиально расходится с позицией ведущих государств Западной Европы. Бенефициарами от принципа единогласия всегда являются те малые государства, которые находятся вне пределов консенсуса, за который ратуют ведущие государства. Кстати, концептуально единогласие и консенсус не есть одно и то же. Ведь единогласие означает активное голосование всех государств в поддержку решения, консенсус же зиждется на общем молчаливом согласии или одобрении решения без голосования и не может поэтому считаться единогласием. Есть здесь еще один положительный для малых государств аспект.

Они выигрывают от единогласия больше, чем крупные государства, потому что последним легче «соорудить» большинство, используя свое влияние и солидарность между собой. Крупные государства, которые перечислены выше, реально являются горячими сторонниками отказа от принципа единогласия. Особенно усердствует в этом Германия. Но все же кардинально изменить соотношение сил внутри Евросоюза, чтобы подчинить восточных европейцев воле западных, отмена принципа единогласия едва ли способна. Дело

в том, что правила голосования квалифицированным большинством в Совете достаточно сложны, и при определенных условиях несколько малых государств, объединившись, способны наложить вето на продвигаемое решение. Ситуация может сложиться и с точностью до наоборот, а именно – решение вполне может быть принято даже вопреки позиции Германии или той же Франции. В частности, в 2019 г. Германия при всем своем желании не смогла воспрепятствовать включению "Северного потока-2" в сферу действия газовой директивы Европейского союза. Решение тогда принималось как раз квалифицированным большинством голосов, и все, что удалось сделать немцам, – это договориться об изменении характера поправок. Но для Германии и других западных государств отмена принципа единогласия – это «не только вопрос усиления своего влияния или ограничения возможностей малых государств». Переход к принятию решений Европейского Союза в сфере ОВПБ квалифицированным большинством голосов представляется заинтересованным в нем государствам важным шагом Союза в сторону практической реализации намерения создать на континенте единое государство федеративного типа. Именно этого шага, который неизбежно повлечет за собой утрату суверенитета и необходимость подчиняться решениям большинства, так опасаются в Восточной Европе (например, в Венгрии и в Польше). Более того, грозящая утрата суверенитета вследствие потери вето при голосовании по вопросам ОВПБ с большой долей вероятности может подвести восточные государства к необходимости навсегда покинуть Европейский союз, разорвать окончательно свой брак с ним, приведя его к исчезновению. Этот ключевой аспект настораживает в Совете и во всем Европейском союзе все их правящие круги. Как следствие, будущность отказа от принципа единогласия все «еще окутана густым туманом» [10].

Итак, на сегодня в Совете Европейского союза необходимо полное единодушие государств для воплощения внешнеполитических инициатив ЕС. Антироссийские санкции вводятся также после достижения единогласия. К примеру, когда весной прошлого года ЕС намеревался ввести эмбарго на поставки российской нефти, своим правом вето воспользовалась Венгрия. В итоге принятие эмбарго затянулось на полтора месяца, а венгерское правительство сняло вето, лишь добившись для себя особых условий. При этом власти Евросоюза не намерены переписывать основополагающие документы. Как следует из текста ст. 48 ДЕС (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.), для отказа от правила единогласного принятия решений в большинстве случаев даже не требуется

внесение поправок в учредительные договоры. И вправду в них уже содержится механизм, который позволит государствам объединения перейти от принципа единогласия к принципу квалифицированного большинства. Но в этом контексте для нас и для сторонников сохранения принципа единогласия в ЕС весьма важно одно отмеченное выше существенное обстоятельство – если переход на

квалифицированное большинство при принятии решений по вопросам ОВПБ и состоится, то это может быть сделано опять же единогласно. И в качестве заключения хотелось бы подчеркнуть, что затронутая здесь нами проблема является собой тяжелейший кризис, преодолеть который Европейскому союзу едва ли удастся, что значительно приближает его к своему распаду.

Список источников

1. Международное право: учебник / под ред. Г.И.Тункина. М.: Юрид. лит., 1994.
2. Право Европейского союза: учебник для вузов / А. Я. Капустин [и др.]. М.: Издательство Юрайт, 2022. 387 с.
3. *Кашкин С. Ю.* Право Европейского союза: учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, П. А. Калининченко, А. О. Четвериков; под редакцией С. Ю. Кашкина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2022. 386 с.
4. Право Европейского союза: в 2 частях. Ч.2: учебник и практикум для вузов / А. Х. Абашидзе [и др.]; под редакцией А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2022. 343 с.
5. Право внешней политики и политики безопасности Европейского Союза: учебное пособие / Е.Ф. Довгань [и др.]. Минск: Междунар. ун-т «МИТСО», 2019. С. 22.
6. Лакстыгал И., Мишутин Г. Страны ЕС готовятся изменить принцип принятия решений о внешней политике и санкциях. 21.09.2022. URL: <http://www.vedomosti.ru> (дата обращения: 06.03.2023).
7. *Ханенева В.* В ЕС объяснили механизм принятия решений во внешней политике. 22.09.2022. URL: <http://www.gazeta.ru> (дата обращения: 06.03.2023).
8. Глава Евросвета: принцип право вето в ЕС «рано или поздно отменят». 23.12.2022. URL: <http://www.regnum.ru> (дата обращения: 06.03.2023).
9. *Schuette Leonard.* Should the EU make foreign policy decisions by majority voting, 15 May 2019 URL: <http://www.cer.eu> (дата обращения: 04.03.2023).
10. *Федорцов В.* В ЕС хотят отказаться от единогласного принципа принятия внешнеполитических решений. 29.06.2022. URL: <http://www.gazeta.ru> (дата обращения: 09.03.2023).

References

1. *Mezhdunarodnoe pravo* [International law], textbook, edited by G.I.Tunkin. Moscow, Yurid. lit. Publ., 1994. (In Russ.).
2. *Pravo Evropeiskogo soyuza* [Law of the European Union], textbook for universities, A. Ya. Kapustin [et al.]. Moscow, Yurayt Publishing House, 2022, 387 p. (In Russ.).
3. *Kashkin S. Yu.* *Pravo Evropeiskogo soyuza: uchebnik dlya vuzov* [The law of the European Union: textbook for universities], S. Yu. Kashkin, P. A. Kalinichenko, A. O. Chetverikov; edited by S. Yu. Kashkin. 4th ed., reprint and additional. Moscow, Yurayt Publishing House, 2022, 386 p. (In Russ.).
4. *Pravo Evropeiskogo soyuza* [The law of the European Union], in 2 parts. Part 2: textbook and workshop for universities / A. H. Abashidze [et al.]; edited by A. H. Abashidze, A. O. Inshakova. 3rd ed., reprint and additional. Moscow, Yurayt Publishing House, 2022, 343 p. (In Russ.).
5. *Pravo vneshnei politiki i politiki bezopasnosti Evropeiskogo Soyuz* [The law of foreign policy and security policy of the European Union], textbook, E.F. Dovgan [et al.]. Minsk, International MITSO University Publ., 2019, p. 22. (In Russ.).
6. Lakstygai I., Mishutin G. Strany ES gotovyatsya izmenit' printsip prinyatiya reshenii o vneshnei politike i sanktsiyakh. 21.09.2022 [EU countries are preparing to change the principle of decision-making on foreign policy and sanctions. 09/21/2022]. (In Russ.). Available at: <http://www.vedomosti.ru> (accessed: 06.03.2023).
7. *Khaneneva V.* V ES ob"yasnili mekhanizm prinyatiya reshenii vo vneshnei politike. 22.09.2022 [The EU explained the mechanism of decision-making in foreign policy. 09/22/2022]. (In Russ.). Available at: <http://www.gazeta.ru> (accessed: 06.03.2023).
8. *Glava Evrosoveta: printsip pravo veto v ES «rano ili pozdno otmenyat».* 23.12.2022 [The head of the European Council: the principle of the right of veto in the EU "will be canceled sooner or later." 23.12.2022]. (In Russ.). Available at: <http://www.regnum.ru> (accessed: 06.03.2023).

9. Schuette Leonard. Should the EU make foreign policy decisions by majority voting, 15 May 2019. (In English). Available at: <http://www.cer.eu> (accessed: 06.03.2023).

10. Fedortsov V. V ES khotyat otkazat'sya ot edinoglasnogo printsipa prinyatiya vneshnepoliticheskii reshenii. 29.06.2022 [The EU wants to abandon the unanimous principle of making foreign policy decisions. 29.06.2022]. (In Russ.). Available at: <http://www.gazeta.ru> (accessed: 09.03.2023).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ибрагимов Ахмед Муслимович, доцент кафедры конституционного и международного права Дагестанского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Махачкала, Российская Федерация. *E-mail: ahmed63@yandex.ru*

Поступила в редакцию 30.03.2023 г.; одобрена после рецензирования 26.05.2023 г.; принята к публикации 29.05.2023 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ibragimov Akhmed Muslimovich, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of Dagestan State University, Candidate of Law, Associate Professor, Makhachkala, Russian Federation. *E-mail: ahmed63@yandex.ru*

Received 30.03.2023; approved after reviewing 26.05.2023; accepted for publication 29.05.2023.