

УДК 327.51; 341.24

**И.А. Кочев****ОБЩАЯ ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ И ОБОРОНЫ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СОВРЕМЕННОЙ  
ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ**

*Рассматриваются возможные теоретические объяснения феномена Общей политики безопасности и обороны Европейского союза через призму теорий европейской интеграции, а также традиционных и альтернативных теорий международных отношений. Делается вывод о том, что ни одна из существующих школ не обладает достаточной убедительностью, и научные исследования нуждаются в интегративном подходе.*

Ключевые слова: теория, интеграция, Европейский союз, политика безопасности и обороны.

7 февраля 1992 г. двенадцать стран-членов Европейского экономического сообщества (ЕЭС) подписали в Маастрихте Договор о Европейском союзе (ЕС), который вывел запущенный в 1950-е гг. процесс европейской интеграции на качественно новый уровень, подразумевавший создание не только экономического и валютного союза, но и политического. В том числе были заложены правовые основания для Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), выступавшей в качестве «второй опоры» ЕС. В 1999 г. ОВПБ была дополнена Европейской политикой безопасности и обороны (ЕПБО); в 2003 г. была принята Европейская стратегия безопасности; 1 декабря 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор, согласно которому ЕПБО была переименована в Общую политику безопасности и обороны (ОПБО), вводилась должность Высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности и Европейская служба внешнего действия, а сам ЕС наделялся правосубъектностью [1]. За последние девятнадцать лет страны ЕС преуспели не только в институциональном оформлении военно-политической интеграции, но и ее практическом измерении: на сегодняшний день ЕС провел 25 миссий в Европе, Азии и Африке, из них восемь военных и тринадцать текущих [2]. Неудивительно, что ОПБО стала объектом повышенного внимания исследователей со всего мира: в течение последних одиннадцати лет с каждым годом выходит все больше политологических работ по тем или иным аспектам ОПБО на английском [3. P. 4], немецком [4], французском, русском и др. языках. Однако нельзя не отметить, что их подавляющая часть является дескриптивной по отношению к предмету изучения либо носит характер эмпирических исследований конкретных внешнеполитических действий либо бездействия ЕС, а некоторые и вовсе не отвечают критериям научного творчества [5. S. 17].

Причины такого положения кроются в том, что сама ОПБО представляет собой политический феномен: если частичная, ни к чему не обязывающая координация внешней политики имела место в рамках Европейского полити-

ческого сотрудничества (ЕПС) в 1970–1980-е гг., то интеграция, охватывающая к тому же политику безопасности и обороны, стала настоящим вызовом не только для акторов мировой политики и самих европейских государств, в первую очередь, но и для политической науки. Как объяснить то, что национальные государства на определенном этапе исторического развития решились разделить свои суверенные права, обосновывающие само их существование – безопасность и оборону – и частично передать наднациональным органам? Почему в качестве институциональных рамок был выбран именно ЕС, а не другие организации, например ОБСЕ, НАТО или ЗЕС? В чем заключается логика этого процесса? Как далеко он может зайти, и какое будущее ожидает ОПБО? Поиск ответов на эти вопросы должен неизбежно приводить к специальным политическим теориям, претендующим на соответствующий уровень абстракции: теориям интеграции и теориям международных отношений и внешней политики. Однако, как справедливо отмечает Б. Розамонд [6. Р. 1–19], и с ним соглашается Ф. Андреатта [7. Р. 22], теоретики международных отношений развитие ОПБО либо полностью игнорировали, либо относились к нему как к ряду эмпирических событий, оставляя его за рамками теоретических дискуссий. Теории европейской интеграции, появившись на заре европейского процесса, также не спешили реагировать на политические изменения 1990-х гг. [8. S. 435], а традиционно изучающая институты ЕС международная политэкономия [9] могла объяснить повышение роли ЕС в мировой экономике, но не политике. Неудивительно, что за последние двадцать лет так и не были разработаны аналитические рамки для прикладных исследований ОПБО, вследствие чего последние за редкими исключениями [например, 10, 11] страдают описанием, неубедительностью, а порой и хаотичностью. Но действительно ли ни одна из существующих теорий не в состоянии объяснить феномен военно-политической интеграции ЕС? Предпринимались ли попытки теоретического охвата ОПБО, и как они могут помочь повысить научный уровень исследований?

Классической школой европейской интеграции и источником вдохновения для многих теоретиков и практиков считается федерализм, который можно воспринимать как «интеллектуальную реакцию» на две мировые войны, развязанные европейскими странами в первой половине XX века. Главной проблемой международных отношений и основной причиной конфликтов федералисты считали децентрализацию суверенитета – многообразие независимых национальных государств, неизбежно порождающее недоверие, обоюдные угрозы, соперничество и насилие. Выступая против анархии в межгосударственных отношениях, они предлагали действительно революционное решение, подрывающее основы самой международной системы: отмену национальной независимости и слияние различных политических единиц в одну. Как аргументировал А. Спинелли, «национальные государства утратили свои суверенные права, когда утратили способность гарантировать политическую и экономическую безопасность своим гражданам» [12. Р. 68]. Таким образом, в федерализме учение И. Канта «о вечном мире» встретилось с идеей американской федерации [13. S. 47], которая допускала взаимную оборону штатов и исключала взаимное нападение. К институциональному решению конфликтов, по мнению федералистов, стороны должна подталки-

вать монополия федерации на применение силы, подразумевающая, в первую очередь, исключительное право на формирование вооруженных сил, с тем чтобы наднациональное правительство могло регулировать отношения между европейскими странами, как национальные правительства регулируют отношения между своими гражданами [14]. Следовательно, ОПБО – главная цель проекта европейской интеграции, который изначально был не экономическим, а «политическим феноменом» [15. Р. 29]. Однако федерализм по сути является не столько аналитической, сколько нормативной, близкой к политической философии теорией: он объясняет, почему государства *должны* заключить военно-политический союз, а не почему они *добровольно* соглашались на ограничение своего суверенитета в столь чувствительной области. И если с помощью федерализма можно объяснить мотивацию состоявшихся федераций, таких как Германия, Австрия, Бельгия, то в случае с Францией или Великобританией он бессилен. Открытыми для теории остаются и многие другие вопросы: почему в 1952–1954 гг. провалился проект Европейского оборонительного сообщества, а в 1961–1962 гг. – планы Фуше, почему ЕС до сих пор в осуществлении ОПБО опирается на ресурсы стран-членов, и не создана европейская армия, а некоторые страны вообще не участвуют в ОПБО и др. При этом следует иметь в виду, что федерализм повлиял на мировоззрение многих европейских политиков (Ж. Монне, В. Хальштейн, Й. Фишер, Ж.М. Баррозо) и, следовательно, может быть привлечен для анализа процесса принятия решений на личностном уровне.

Другая классическая теория европейской интеграции, неофункционализм [6. Р. 50–73], не содержит «федеральной телеологии» [16. Р. 7], а является эмпирико-аналитической и не претендует на установление глобальных каузальных связей, сосредотачиваясь на объяснении логики интеграции [см. статью Е.Э. Кочевой в этом номере]. Понимая интеграцию как динамичный процесс передачи национальных компетенций «новому центру, институты которого обладают либо претендуют на наднациональную юрисдикцию» [16. Р. 16], неофункционалисты подчеркивали его эндогенный характер. По их мнению, политическая интеграция может стать неумышленным следствием инкрементных шагов, предпринятых ранее, в результате «перетекания»: интеграция с целью решения технических вопросов неизбежно ведет к функциональному «перетеканию» в смежные сферы, которое согласно экспансивной логике, в конечном счете, ведет к политическому «перетеканию»: передаче формального контроля на наднациональный уровень [17. Р. 10]. Согласно этой логике, ОПБО является следствием «перетекания» из ОВПБ, которая «перетекла» из экономического и валютного союза, являющегося следствием таможенного союза; поэтому ранние попытки интеграции в военно-политической сфере были обречены на провал. Однако неофункционализм не может объяснить, почему развитие «второй опоры» происходит *параллельно* с экономической интеграцией, почему оно началось в определенный исторический период и чем закончится. Кроме того, сам Э. Хаас исключал вопросы безопасности и обороны из своей теории, однако допускал, что она может быть применима в связи с вопросами экономики и распределения соответствующих ресурсов [18. Р. 368], которыми занимается созданное в качестве органа ОВПБ в 2004 г. Европейское оборонительное агентство. Учитывая,

что история ОПБО до сих пор – история непрерывного экспансивного развития (см. выше), неофункционализм мог бы послужить теоретическими рамками для многочисленных описательных исследований, а также работ, изучающих роль Европейской комиссии в ее развитии.

В отличие от вышеназванных теорий реализм как классическая школа международных отношений, отталкиваясь от концепции суверенитета, признает национальные государства, движимые национальными интересами, важнейшим из которых является самосохранение (внешняя безопасность), главными акторами анархично структурированной международной системы, основанной на взаимном недоверии и соперничестве [19]. Поэтому стратегическое сотрудничество государств, особенно в сфере обороны, всегда было вызовом для реалистов, вынужденных находить ему объяснение. И одной из главных проблем стала европейская интеграция [20]. Отец структурного реализма К. Уолтц считал ее исключительным явлением, которое никогда не примет характер политического и военного союза [21. Р. 105]. Когда же ОВПБ начала приобретать реальные очертания, он утверждал, что ЕС станет актором мировой политики лишь после превращения в государство, что крайне маловероятно [22. Р. 31–32]. При этом неореалисты считали ЕЭС наряду с НАТО порождением холодной войны, вызванным необходимостью консолидации капиталистического лагеря, и предрекали обеим организациям распад после ее окончания, который должен был отбросить европейские государства к национализму XIX века [23. Р. 46]. Однако наряду с объяснением сложностей, с которыми сталкивается ОПБО, неореализм может быть полезен при анализе экзогенных причин, подтолкнувших страны-члены к ее созданию. Любые изменения в институтах безопасности неореалисты связывают с изменениями проблемной ситуации, которые могут привести даже к соответствующей трансформации организаций, созданных для других целей [24. S. 28–29]. Таким образом, появление ОПБО – непосредственный результат изменения самой системы международных отношений на рубеже 1980–1990-х гг.: во-первых, исчезновение советской угрозы снизило значение США как гаранта безопасности Западной Европы и значение Западной Европы как возможного театра военных действий, что поставило европейские страны перед необходимостью самостоятельно обеспечивать свою безопасность [25. Р. 203]; во-вторых, наличие единственной сверхдержавы (США) неизбежно вело к попыткам других стран ее балансировать, в том числе путем консолидации оборонительных усилий и проведения ОПБО [26]; в-третьих, объединение Германии вызвало поиски новых форм ее институционального сдерживания, в том числе военно-политического, во избежание установления германской гегемонии в Европе [20. Р. 34]. Кроме того, неореализм нашел выражение в одной из самых влиятельных школ европейской интеграции – интергouverнментализме [6. Р. 74–81], исходящей из определяющей роли национальных интересов и национальных правительств в интеграционном процессе. В связи с тем, что наднациональные институты играют в ОПБО маргинальную роль, большинство работ по военно-политическим аспектам интеграции написано именно в духе этой теории [5. S. 17].

Противостоящая неореализму либеральная школа признает акторами мировой политики не только государства, но и международные правительствен-

ные и неправительственные организации, транснациональные корпорации, политические партии и группы интересов, взаимодействие между которыми и его институционализация снижают анархию и, соответственно, уровень конфликтности международной среды, определяемой не только «высокой политикой», но и экономическими интересами [см.: 27]. Широкое понимание актора и оптимистичные оценки международного сотрудничества преопределяют позитивное отношение либералов к ЕС и его институтам и позволяют опираться на их теории в европейских исследованиях. Но следует помнить, что либерализм это не целостная концепция, а ряд сосуществующих теорий: демократических, институциональных, коммерческих и др. Объясняя европейскую интеграцию как результат послевоенной демократизации [28], экономического восстановления [29], глобализации [30] и способ преодоления анархии [31], либералы за исключением некоторых институционалистов [например, 32] не рассматривали выбивающиеся из их картины мира вопросы безопасности и обороны, оставляя их реалистам [25. Р. 201]. Однако либеральные теории могут ответить на многие вопросы, связанные с ОПБО: почему страны-члены не спешат с выполнением взятых на себя обязательств (теория общественных благ) [33. Р. 7], почему экономическая интеграция успешнее военно-политической (она же – теория взаимозависимости) [7. Р. 33, 34], почему ОПБО и НАТО сосуществуют, а не исключают друг друга (экономическая теория альянсов) [34], почему ЕС позиционирует себя как «мягкую силу» в мировой политике и развивает преимущественно невоенные инструменты реагирования на вызовы безопасности [35] и др. Примыкающий к данной школе либеральный интергouverнментализм [36] рассматривает европейскую интеграцию как межправительственный режим, определяемый взаимодействием интересов на межнациональном и национальном уровнях, которое влияет на решение правительств о делегировании полномочий на наднациональный уровень. Поскольку принятие решений по ОПБО остается на межнациональном уровне и тема не является релевантной во внутривнутриполитических дебатах, применение теории в качестве аналитических рамок сомнительно, и отдельные попытки [например, 37] это подтверждают. Однако она может помочь объяснить позиции правительств на переговорах по ОПБО и их изменение, а через них – успехи/неудачи интеграции. Интересным для изучения эволюции ОПБО представляется также исторический институционализм [38], который объясняет данный феномен через многолетнее развитие институтов европейской безопасности, включающее как позитивный опыт сотрудничества в рамках НАТО, так и структурные дефициты, порождающие новые институты. Признавая роль личности в истории, эта школа исходит из того, что каждое принятое решение либо блокирует, либо открывает возможности для дальнейшего институционального развития, и поэтому ведет историю ОПБО с 1945 г. [11].

Альтернативный взгляд на международные отношения и, соответственно, европейскую интеграцию предлагает социальный конструктивизм [39], подчеркивающий когнитивные аспекты в политике и исходящий из понимания институтов как социальных конструктов, отражающих идеи, ценности, нормы и процедуры. Для анализа ОПБО особенный интерес представляют две теории: теория европеизации [40], согласно которой нормы ЕС усваиваются

внешнеполитическими акторами и влияют на их восприятие/поведение, и теория идентичности [41], согласно которой национальная идентичность как социальный феномен предопределяет интересы и предпочтения во внешней политике. Первая может быть использована для объяснения динамики/статистики национальных концепций в отношении ОПБО [например, 10], вторая – для объяснения единства/разногласий стран-членов по отдельным аспектам ОПБО [например, 42].

Таким образом, ни одна из рассмотренных теорий не в состоянии полностью объяснить феномен ОПБО. Более того, большинство из них объясняет не ОПБО, а ее отсутствие. Поэтому любые исследования, опирающиеся лишь на одну из них, будут неизбежно опровергаться либо другими теориями, либо самой практикой европейской интеграции. Однако каждая из них может быть использована для объяснения отдельных аспектов ОПБО и для частичного понимания ее логики. Поэтому для убедительного анализа ОПБО необходим подход, интегрирующий их сильные стороны в соответствии с проблематикой исследования.

#### Литература

1. *Consolidated* versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. C83. Vol. 53, 30.03.2010.
2. *Overview* of the Missions and Operations of the European Union, February 2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consilium.europa.eu> [10.03.2011].
3. *Hill C., Smith M.* International Relations and the European Union: Themes and Issues // International Relations and the European Union / Hill C., Smith M. – New York: Oxford University Press, 2011. P. 3–20.
4. *Algieri F., Lang S., Staack M.* Vorwort: Politikwissenschaftliche Perspektiven der militärischen ESVP // Militärische Aspekte der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Lichte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Bremen: Ed. Temmen, 2008. S. 13–14.
5. *Jopp M., Schlotter P.* Die Europäische Union – ein kollektiver außenpolitischer Akteur? Theoretische Annäherung und Einführung // Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur. Baden-Baden: Nomos, 2008. S. 9–32.
6. *Rosamond B.* Theories of European Integration. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000.
7. *Andreatta F.* The European Union's International Relations: A Theoretical View // International Relations and the European Union. New York: Oxford University Press, 2011. P. 21–43.
8. *Wessels W.* Theoretischer Pluralismus und Integrationsdynamik: Herausforderungen für den "acquis académique" // Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: VS, 2005. S. 427–457.
9. *Jones E., Verdun A.* The Political Economy of European Integration: Theory and Analysis. New York: Routledge, 2005.
10. *Schmalz U.* Deutschlands europäisierte Außenpolitik: Kontinuität und Wandel deutscher Konzepte zur EPZ und GASP. Wiesbaden: VS, 2004.
11. *Reynolds C.* Understanding the emergence of the European security and defence policy: An historical institutionalist analysis. Baden-Baden: Nomos, 2010.
12. *Spinelli A.* The Growth of the European Movement Since the Second World War // European Integration. Harmondsworth: Penguin, 1972. P. 43–68.
13. *Hüttmann M.G., Fischer T.* Föderalismus // Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: VS, 2006. S. 41–64.
14. *Suganami H.* The Domestic Analogy and World Order Proposals. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
15. *Hallstein W.* Europe in the Making (translated by C. Roetter). London: George Allen & Unwin Ltd, 1972.
16. *Haas E.B.* The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–57. London: Stevens & Sons, 1958.

17. *Lindenberg L.N.* The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford: Stanford University Press, 1963.
18. *Haas E.B.* International Integration: The European and Universal Process // International Organization. 1962. Vol. 15. P. 366–392.
19. *Morgenthau H.* Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. New York: Knopf, 1973.
20. *Grieco J.* The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union, and the Neo-Realist Research Programme // Review of International Studies. 1995. Vol. 21/1. P. 21–40.
21. *Walz K.* Theory of International Politics. London: Addison-Wesley, 1979.
22. *Walz K.* Structural Realism After the Cold War // International Security. 2000. Vol. 25/1. P. 5–41.
23. *Mearsheimer J.* Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War // International Security. 1990. Vol. 15/1. P. 5–56.
24. *Haftedorn H.* Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung // Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos, 1997. S. 11–33.
25. *Howorth J.* The EU's Security and Defence Policy: Towards a Strategic Approach // International Relations and the European Union / Hill C., Smith M. – New York: Oxford University Press, 2011. P. 197–225.
26. *Posen B.* European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity? // Security Studies. 2006. Vol. 15/2. P. 149–186.
27. *Keohane R., Nye J.* Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown, 1977.
28. *Olson M.* The Rise and Decline of Nations. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.
29. *Milward A.* The European Rescue of the Nation-State. London: Routledge, 1992.
30. *Weiss L.* Globalization and National Governance: Antinomy or Interdependence? // Review of International Studies. 1999. Vol. 25/5. P. 59–88.
31. *Martin L.* Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.
32. *Tams K.* Functions of a European Security and Defence Identity and its institutional Form // Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space. Oxford: Oxford University Press, 1999.
33. *Hill C.* (ed.) The Actors in Europe's Foreign Policy. London: Routledge, 1996.
34. *Olson M., Zeckhauser R.* An Economic Theory of Alliances // The Review of Economics and Statistics. 1966. Vol. 48/3. P. 266–279.
35. *Nye J.* Soft Power: The Means To Success in World Politics. New York: Public Affairs Press, 2004.
36. *Moravcsik A.* Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach // Journal of Common Market Studies. 1993. Vol. 31/4. P. 473–524.
37. *Kaim M.* Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Präferenzbildungs- und Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union (1990–2005). Baden-Baden: Nomos, 2007.
38. *Morisse-Schilbach M.* Historischer Institutionalismus // Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: VS, 2006. S. 271–292.
39. *Risse T.* Social Constructivism and European Integration // European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press. P. 144–160.
40. *Olson J.P.* The Many Faces of Europeanisation // Journal of Common Market Studies. 2002. Vol. 40/5. P. 921–952.
41. *Risse T.* Identitäten und Kommunikationsprozesse in der internationalen Politik – Sozialkonstruktivistische Perspektiven zum Wandel in der Außenpolitik // Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive. Baden-Baden: Nomos, 1999. S. 33–60.
42. *Stahl B., Harnisch S.* (Hrsg.) Vergleichende Außenpolitikforschung und nationale Identitäten: Die EU im Kosovo-Konflikt 1996–2008. Baden-Baden: Nomos, 2009.