

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ  
НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3  
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
E-MAIL: europe@ieras.ru  
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



INSTITUTE OF EUROPE  
RUSSIAN ACADEMY OF  
SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3  
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
E-MAIL: europe-ins@mail.ru  
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»  
(Выпуск III) № 26, 2021 (№ 256)**

**Сила и слабости «духа Европы»**

**Ольга Юрьевна Потемкина**

доктор политических наук, главный научный сотрудник, заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН

***Аннотация.** В записке анализируются основные пункты ежегодного послания Председателя Комиссии ЕС о положении дел в ЕС. Автор отмечает, что глава «геополитической Комиссии» в своей речи перед депутатами Европарламента заявляет о претензиях на глобальное лидерство в ряде областей мировой политики. Отмечены амбициозные планы Комиссии по продвижению к Союзу здравоохранения и Оборонному союзу, что предполагает усиление наднациональной составляющей в развитии интеграции. Интерес вызывают и новые проекты, в частности, «Глобальные ворота» для противодействия экономической экспансии Китая. В то же время укреплению роли ЕС на мировой арене препятствуют сохраняющиеся внутренние разногласия по многочисленным проблемам экономики и политики.*

***Ключевые слова:** послание о положении дел в ЕС, Комиссия ЕС, Европейский парламент, Союз здравоохранения, Оборонный союз, Глобальные ворота, Следующее поколение, зеленый курс, Цифровое десятилетие Европы.*

---

***Автор.** Потемкина Ольга Юрьевна – доктор политических наук, главный научный сотрудник, заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН, Адрес: 125009 Москва, ул. Моховая, 11–3. **E-mail:** [olga\\_potemkina@mail.ru](mailto:olga_potemkina@mail.ru). **ORCID:** 0000-0002-6423-6536  
**DOI:** <http://doi.org/10.15211/analytics32620214450>*

15 сентября 2021 года Председатель Европейской комиссии (ЕК) Урсула фон дер Ляйен в ежегодном послании перед депутатами Европарламента под названием «Укрепить дух нашего Союза»<sup>1</sup> высоко оценила успехи ЕС в борьбе с пандемией и восстановлении экономики, но также призвала приложить больше усилий для достижения стратегической автономии, целей в области климата и согласованной европейской оборонной политики. Глава ЕК представила приоритеты на предстоящий год, рассмотрела наиболее насущные проблемы и предложила идеи для будущего ЕС: от плана восстановления экономики «Следующее поколение» до продвижения «зеленого курса» и «Цифрового десятилетия Европы».

В ходе всего выступления фон дер Ляйен обращалась к истории. Она процитировала одного из отцов-основателей ЕС Робера Шумана: «Европе нужна душа, идеал и политическая воля, чтобы служить этому идеалу». В то же время в речи главы ЕК прозвучала и обеспокоенность слабостью ЕС на мировой арене, недостатком политической воли и разногласиями между государствами-членами по важнейшим вопросам политической повестки дня: миграции и убежища, обороны, верховенства права, противодействия пандемии.

### **Вклад в «глобальное здравоохранение»**

Глава ЕК выступила в Европарламенте в условиях продолжающейся пандемии коронавируса и неясных перспектив восстановления экономики не только ЕС, но и всего мира. Неудивительно, что первые слова выступления были посвящены преодолению кризиса здравоохранения в ЕС. Фон дер Ляйен доложила о несомненных успехах в вакцинации населения, но в то же время признала, что некоторые государства-члены сильно отстают в ее темпах. Главный акцент в этой части речи она сделала на вкладе ЕС в «глобальное здравоохранение», которое представила как «одну из важнейших геополитических проблем нашего времени». «Наш первый и самый неотложный приоритет – ускорить глобальную вакцинацию», – объявила Председатель ЕК и сообщила о дополнительных поставках 200 млн доз вакцины к середине следующего года, которые помогут сократить разрыв в иммунизации между богатыми и бедными государствами. До сих пор, вынуждена была признать фон дер Ляйен, ЕС и его благополучные союзники не выполнили своих обещаний по доставке вакцин в нуждающиеся страны.

Еще одним приоритетом в области здравоохранения Комиссия считает подготовку к возможным будущим кризисам. Как средство, способное минимизировать их последствия, глава ЕК представила новое ведомство ЕС – Управление по обеспечению готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения (*European Health Emergency Preparedness and Response Authority – HERA*). Созданная по образцу американского *BARDA*<sup>2</sup>, эта структура с бюджетом 6 млрд евро

---

<sup>1</sup> 2021 State of the Union Address by President von der Leyen, Strasbourg, 15.09.2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701) (дата обращения: 18.09.2021).

<sup>2</sup> Управление по передовым биомедицинским исследованиям и разработкам (*BARDA*).

позиционируется как центральное звено новой стратегии ЕС и продвижения к «Союзу здравоохранения», т.е. усилению наднациональной составляющей в сфере, традиционно управляемой национальными государствами. Однако, вопреки ожиданиям евродепутатов, *HERA* не станет сильным координирующим центром национальных систем здравоохранения, а сможет лишь предоставить «общие рамки» взаимодействия.

Председатель ЕК отметила успех ЕС в создании 400 млн «цифровых сертификатов» для путешествий в условиях пандемии, но не упомянула о том, что государства-члены часто расходились в правилах и ограничениях на поездки, игнорируя общие руководящие принципы, согласованные ими же в Брюсселе. Евродепутаты, кроме ранее высказанных сомнений в эффективности будущего европейского *BARDA*, подняли еще один важный вопрос о готовности к борьбе с пандемией в мировом масштабе, который фон дер Ляйен обошла в своей речи стороной. Как раз накануне, 14 сентября, на заседании Совета ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) ЕС подтвердил отказ от отмены патента на вакцины от коронавируса, тем самым, встав на сторону многонациональных фармацевтических компаний-производителей вакцин, а не государств, нуждающихся в солидарности и помощи.

#### «Глобальное климатическое лидерство»

Экологические инициативы ЕС будут сосредоточены на реализации Планов действий по нулевому загрязнению воздуха, воды и почвы и циркулярной экономике. ЕК объявила о готовящемся законодательстве по комплексному управлению водными ресурсами для уменьшения загрязнения поверхностных и подземных вод, а также по сокращению выбросов микропластиков в окружающую среду и ограничению добавления микропластиков в продукты<sup>3</sup>.

Заявив об успехе в продвижении широкого спектра политических инициатив в рамках «зеленого курса», глава Комиссии обратилась к современной мировой климатической повестке дня, в которой ЕС претендует на «глобальное климатическое лидерство». В преддверии предстоящих конференций ООН по изменению климата фон дер Ляйен не преминула подчеркнуть солидарность ЕС с развивающимися странами на международной арене в борьбе с климатическим и экологическим кризисами. Она объявила о дополнительном взносе ЕС в размере 4 млрд евро на финансирование мер по преодолению последствий изменения климата до 2027 года, в дополнение к ежегодно выделяемым 25 млрд, и с гордостью объявила, что ЕС удвоит свое внешнее финансирование в области биоразнообразия, в частности, для наиболее уязвимых стран.

В то время как развитые страны обязались коллективно направлять развивающимся 100 млрд долларов в год на решение проблемы изменения климата, объем средств, выделяемых на это, значительно отстает от целевого показателя. Фон дер Ляйен

---

<sup>3</sup> State of the Union. Letter of Intent. Brussels, 15.09.2021. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state\\_of\\_the\\_union\\_2021\\_letter\\_of\\_intent\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2021_letter_of_intent_en.pdf) (дата обращения: 17.09.2021).

призвала партнеров ЕС, в частности США, активизировать усилия в преддверии ноябрьской 26-й сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата (КС-26). Она признала, что борьба с изменением климата будет во многом зависеть от Китая. Приветствуя планы КНР по достижению углеродной нейтральности к 2060 году, глава ЕК также призвала Пекин подтвердить свои международные обязательства. Однако, по мнению депутатов Европарламента, она не привела четких объяснений того, как склонить Китай и США к более тесному сотрудничеству.

### Экономика и бюджет

У. фон дер Ляйен сообщила, что обсуждение реформы бюджетных правил ЕС возобновится в ближайшие недели. ЕК считает, что провести реформу Пакта о стабильности и росте, замороженного до конца 2022 года, можно еще до отмены общей оговорки (*general escape clause*), предусмотренной в Пакте и позволяющей приостанавливать действие бюджетных правил в условиях пандемии. Восемь государств-членов, выступающих за возврат к бюджетной консолидации, уже выразили несогласие с данным предложением. Они против поспешных решений в столь важном вопросе и опасаются, что ослабление правил, в частности, ограничений наращивания госдолга государствами-членами, в конечном счете подорвет доверие ко всей зоне евро<sup>4</sup>.

Председатель ЕК заверила, что ЕС не повторит ошибок кризиса суверенного долга 2012 года, после которого потребовалось 8 лет, чтобы вернуться к докризисным уровням роста из-за слишком ранней бюджетной консолидации, и приветствовала тот факт, что экономика 19 государств-членов уже достигла докризисного уровня, в частности, благодаря тому, что ЕС открыл бюджетные шлюзы для борьбы с пандемией. Она напомнила, что План восстановления ЕС «Следующее поколение», который позволит государствам-членам «инвестировать как в краткосрочное восстановление, так и в долгосрочное процветание», предполагается финансировать за счет новых собственных ресурсов ЕС. Конкретные предложения от Комиссии ожидаются к концу 2021 года.

Не забыла глава ЕК упомянуть и о трудностях в ходе переговоров по планам восстановления Венгрии и Польши из-за проблем с противодействием коррупции и соблюдением верховенства закона. Брюссель настаивает, чтобы реформы в данной сфере были включены в национальные планы восстановления. Странам, не соблюдающим правила, в ближайшие недели будут направлены письменные предупреждения. Тем самым, фон дер Ляйен ответила на критику со стороны евродепутатов за то, что Комиссия «не проявляет политическое мужество» и не спешит запускать механизм защиты бюджета от нарушений верховенства закона, который уже год как в силе<sup>5</sup>.

Впрочем, она не стала углубляться в конкретные примеры нарушений принципа верховенства права, несмотря на «тревожную ситуацию» в некоторых государствах-

---

<sup>4</sup> Common views on the future of the Stability and Growth Pact  
<https://drive.google.com/file/d/1UYmKjFXrhJdNhc1iA65o24yp4FYBSWnZ/view>

<sup>5</sup> Europe Daily Bulletin, № 12791, 15.09.2021.

членах. Например, не были упомянуты ни спор с Польшей по поводу независимости судебной власти, ни разногласия с Венгрией из-за принятого правительством Орбана закона о запрете ЛГБТ-пропаганды в школах, который стал для ЕК поводом повременить с одобрением национального плана восстановления.

Тем не менее, фон дер Ляйен объявила о новой инициативе: начиная с 2022 года ежегодные отчеты Комиссии о верховенстве права в ЕС27 будут содержать конкретные рекомендации государствам-членам. Именно такого решения Европейский парламент добивался в течение нескольких месяцев, требуя «структурированного мониторинга» в государствах-членах, а не просто констатации существующих проблем.

### **Европейский оборонительный союз**

Падение правительства Афганистана под натиском талибов после 20-летней миссии США в этой стране вызвало новую волну дебатов в Брюсселе о роли ЕС в мире, включая стратегию, цели и возможности. Амбиции ЕК в этом направлении проявились в части выступления ее главы, посвященной безопасности и обороне: ЕС должен обеспечивать стабильность как в регионе соседства, так и за его пределами, бороться с новыми угрозами, включая гибридные и киберугрозы, и как «уникальный поставщик безопасности» участвовать в миссиях, не инициированных НАТО или ООН.

Фон дер Ляйен призвала «выйти на новый уровень», усилить военный потенциал ЕС «за счет собственных ресурсов», создать «Европейский оборонительный союз», но не стала формулировать четкие предложения, хотя некоторые новые идеи обсуждались на встрече министров обороны в августе. По-видимому, конкретные идеи могли бы стать предметом обсуждения на саммите по обороне, который ЕК предложила провести во время председательства Франции в Совете ЕС в первой половине 2022 года. Именно Э. Макрон на посту президента не раз проповедовал необходимость европейского суверенитета и «стратегической автономии», о которой фон дер Ляйен, впрочем, прямо не упоминала в своей речи.

Объявив о намерении подготовить совместную декларацию с НАТО, глава ЕК не объяснила, как планы Комиссии повлияют на отношения с военным блоком. Предложения по усилению оборонной составляющей ЕС вызвали традиционную критику, особенно со стороны восточноевропейских и более зависимых от США государств-членов ЕС, о нецелесообразности дублирования расходов на человеческие ресурсы и военные программы.

Фон дер Ляйен также обозначила три приоритета, в том числе связанных с киберпространством: усовершенствование обмена разведанными, включая новое предложение о создании Совместного центра ситуационного анализа ЕС; улучшение взаимодействия государств-членов с использованием «всех возможностей «синергических эффектов»; отмена налога на добавленную стоимость при закупке оборонной техники, произведенной в ЕС.

### «Глобальные ворота»

Говоря об усилении оборонной самостоятельности ЕС, фон дер Ляйен в то же время заверила евродепутатов в стремлении объединиться с партнерами (прежде всего, США), разделяющими общие ценности, чтобы иметь экономический и политический вес на международной арене. В планах ЕК – разработка «новой повестки дня глобальных изменений, от нового Совета по торговле и технологиям до безопасности и устойчивости здравоохранения», а также сдерживание экономической экспансии Китая, в частности, его инициативы «Один пояс, один путь». С этой целью запускается новый проект – стратегия взаимосвязи «Глобальные ворота» – для создания «партнерства со странами всего мира, инвестирования в качественную инфраструктуру, соединяющую товары, людей и услуги». Для начала на саммите в феврале 2022 года планируется рассмотреть возможности установления связей с Африкой.

Не были забыты и страны-кандидаты Западных Балкан (им Брюссель намерен «послать сигнал о приверженности процессу присоединения»), и государства Восточного партнерства (которому Комиссия тоже «привержена»), и новая средиземноморская программа, и Турция (с ней ЕС будет обсуждать отдельные аспекты отношений). Россия в ежегодном послании упомянута не была. Лишь в процессе обсуждения речи депутаты фракции «Обновляя Европу» подчеркнули важность «стратегической автономии ЕС», «чтобы никогда не зависеть от решений, принятых в Вашингтоне, Пекине или Москве»<sup>6</sup>.

### Пакт о миграции и убежище

Политика миграции и убежища оказалась, пожалуй, единственной областью, где глава ЕК не смогла предъявить депутатам Европарламента достижения, кроме разработки нескольких стратегий и выведения из тупика переговоров о новых правилах предоставления «голубой карты» высококвалифицированным специалистам из третьих стран. Она в очередной раз призвала государства-члены ускорить работу над «Пактом о миграции и убежище», дискуссии по которому идут «слишком болезненно и медленно» уже год без видимых результатов.

К прежним проблемам притока мигрантов в регионе Средиземноморья добавилось обострение ситуации на литовско-белорусской границе и потенциальный рост ищущих убежище из Афганистана, хотя Пакт, по словам главы ЕК, «предусматривает все необходимое» для решения таких вопросов. Фон дер Ляйен осталось посетовать на неспособность 27 столиц объединиться в рамках общей политики, чем пользуются противники ЕС и торговцы людьми. Традиционное воззвание ЕК к солидарности и доверию между государствами-членами не впечатлило депутатов, которые подвергли эту часть речи особой критике. Наибольшее недовольство Европарламента и правозащитных организаций вызывает стремление «избежать любого притока беженцев в Европу» и «отправить всех афганцев обратно».

---

<sup>6</sup> Europe Daily Bulletin, № 12790, 16.09.2021.

## Выводы

Политики вспоминают о «духе Евросоюза» в трудные времена, когда из-за кризисов и потрясений привлекательность идеи объединенной Европы постепенно теряет силу для граждан, а единодушие в отношении новых целей нет.

У. фон дер Ляйен объявила о претензиях ЕС на глобальное лидерство и амбициозных планах практически во всех направлениях, в частности, о продвижении к Союзу здравоохранения и Оборонному союзу, предполагающему усиление наднациональных полномочий. Однако ежегодное послание о положении дел в ЕС продемонстрировало, что Комиссии по-прежнему приходится лавировать между интересами стран-доноров и стран-получателей субсидий из бюджета, государств-членов, находящихся на переднем крае противодействия нелегальной миграции, и тех, кто уклоняется от исполнения своих обязанностей, сторонников и противников тесной связи с НАТО. Стремясь к укреплению позиций на международной арене и продвижению своих ценностей, ЕС порой не в силах заставить собственные государства-члены согласовывать позиции, соблюдать правовую дисциплину, демонстрировать приверженность общим ценностям.

Разногласия государств-членов и отсутствие политической воли у руководства ЕС проявляются и в отношении России, хотя по ряду вопросов глобального управления, затронутого в выступлении Председателя ЕК, можно увидеть точки соприкосновения и взаимные интересы, в частности, в деле спасения мира от пандемии. Но у Комиссии не нашлось прагматических предложений по взаимодействию с РФ, а повестка отношений с ней была отдана на откуп Европарламенту с ожидаемо негативным результатом.

Дата выпуска: 28 сентября 2021 года

### *Strength and weaknesses of the soul of Europe*

**Author.** *Olga Potemkina* – Doctor of Political Science, Head of the Department of European integration studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: [olga\\_potemkina@mail.ru](mailto:olga_potemkina@mail.ru). ORCID: 0000-0002-6423-6536

**Annotation.** *The paper explores major points of the EU Commission President's annual State of the Union Address to MEPs. The author underlines the fact that Ursula von der Leyen focused on claims for global leadership in several areas of world politics. The ambitious plans of the "geopolitical Commission" to move towards the Healthcare Union and Defense Union, which imply strengthening of the supranational component of integration, are analyzed. The new "Global Gate" project, designed to counter China's economic expansion, is mentioned. But the enhancement of the EU's role in the world is hindered by persistent internal disagreements on numerous economic and political issues.*

**Keywords:** *State of the Union Address, EU Commission, European Parliament, Healthcare Union, Defense Union, Global Gateway, Next Generation, Green Deal, The EU's Digital Decade.*

**DOI:** <http://doi.org/10.15211/analytics32620214450>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: September 28, 2021.