

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**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.INSTITUTEOFEUROPE.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.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №13, 2019 (№164)

Европейский парламент в преддверии очередных выборов

Владимир Швейцер

доктор исторических наук, руководитель Отдела социальных и политических исследований Института Европы РАН

Аннотация. В 2018 г. - начале 2019 г. Европейский парламент (ЕП) заметно активизировал свою работу. На сессиях ЕП рассматривались вопросы оборонной политики, энергетики, взаимоотношений ЕС с Россией и США, брекзита. Дискутировались вопросы изменения формата деятельности ЕП как части политических структур Евросоюза. Актуальными были позиции отдельных фракций и групп в ЕП в контексте приближавшихся новых выборов.

Ключевые слова Евросоюз, Европарламент, Россия, США, брекзит, фракции и группы ЕП.

Новации в сфере европейской и международной безопасности

Напряженная ситуация, связанная с существующими военными конфликтами, дает депутатам ЕП дополнительную возможность постоянно рассматривать широкий круг вопросов в сфере европейской обороны. Весьма знаковым событием в этой области стало решение Комитета ЕП по промышленности, научным исследованиям и энергетике о выделении 500 млн евро на развитие оборонных программ ЕС в 2019-2020 гг. Инициатором этого шага стала крупнейшая фракция ЕП – Европейская народная партия, по мнению которой, в новом бюджете ЕС на совершенствование новых вооружений необходимо заложить сумму, превышающую 1 млрд. евро. В июле 2018 г. ЕП проголосовал за создание соответствующего фонда. Это решение было подтверждено голосованием в ЕП 18 апреля 2019 г. Итоги голосования: «за» 328,

«против» 231, 19 воздержались. Однако открытым остался вопрос о размере суммы, выделяемой на оборону, включаемой в долгосрочный бюджет ЕС 2021-2027. Все это вписывалось в программу Постоянного структурированного оборонного сотрудничества ЕС (PESCO).

В контексте этих новаций можно рассматривать и обсуждавшийся на сессии ЕП в декабре 2018 г. вопрос об улучшении системы переброски войск в странах ЕС. Специальная резолюция по докладу «О военной мобильности» предлагала усилить и расширить координацию стран Евросоюза по транспортной поддержке мероприятий оборонного характера. Отметим также резолюцию ЕП от 13 февраля 2019 г., в которой вновь ставился вопрос о создании постоянного Совета министров обороны. Руководить этим органом должен, по мнению парламентариев, заместитель председателя Еврокомиссии, он же верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности.

Из тем, связанных с оборонной стратегией Евросоюза, стоит прежде всего отметить отношение ЕП к ДРСМД. Лидеры Евросоюза единодушны в том, что этот договор должен продолжать действовать, а Россия и США обязаны в формате постоянного диалога искать решение накопившихся проблем. Большинство европарламентариев возлагает именно на Россию ответственность за нарушение условий договора. Свою роль в этом вопросе ЕП считает посреднической, способной лишь смягчить возникшие между США и Россией противоречия (Резолюция ЕП от 14 февраля 2019 г.).

В контексте оборонной политики ЕС можно рассматривать и вопрос о введении эмбарго на поставки оружия в Саудовскую Аравию, ставший актуальным после убийства известного саудовского журналиста Д. Хашкаджи. В ноябре 2018 г. ЕП в специальной резолюции выразил обеспокоенность парламентариев наличием у боевиков ИГ оружия и боеприпасов, произведенных в странах Евросоюза, подчеркнув что такая ситуация в корне противоречит миротворческой миссии ЕС на Ближнем Востоке.

Одним из объектов своего миротворчества ЕП называет Сирию. Резолюции с требованием прекращения военных действий в этой стране постоянно принимались в 2018-2019 гг. ЕП возлагал надежду на развитие женевого процесса под эгидой ООН, поддерживал усилия спецпосланника генсека ООН С. де Мистуры, считал, что мир в Сирии может быть установлен политическими, а не военными средствами. В самом Европарламенте не сложилась единая точка зрения на то, кто виноват в периодически возникающим обострении ситуации в этой стране. Так, фракция «Европейские объединенные левые» полагала, что именно США, Великобритания и Франция нарушили международное право, нанеся в апреле 2018 г. авиаудары по Сирии. Другие фракции возлагали на Россию и Иран ответственность за осложнения ситуации. Депутаты от националистической фракции «Европа наций и свобод» обвиняют Евросоюз в несостоятельности его политики по сирийскому вопросу, прежде всего в отношении правящего в Сирии режима Б. Асада.

Европарламент и Россия

Неприятие большинством европарламентариев разных аспектов международной политики России не является для Страсбурга чем-то новым. Подтверждением антироссийского курса ЕП в последние полтора-два года стали темы якобы имевшего место вмешательства РФ с помощью новейших технологий во внутренние дела стран-членов ЕС, прежде всего в период избирательных компаний. Еще в ноябре 2016 г. ЕП принял резолюцию «Стратегические коммуникации как противодействие пропаганде третьих сторон». Здесь были перечислены канал RT, агентство Sputnik, а также фонд «Русский мир» и государственная корпорация «Россотрудничество».

Нельзя сказать, что евродепутаты были единодушны в своих оценках. Парламентарии крайне правого толка из Франции, Италии, Германии призывали не поддаваться на бездоказательные обвинения в адрес России. С другой стороны, представители бывших советских республик Прибалтики, некоторых стран бывшего «социалистического» лагеря занимали открыто антироссийскую позицию.

В декабре 2018 г. в ЕП был поставлен вопрос о приостановке действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) с Россией. Был подготовлен проект доклада «О политических отношениях между ЕС и Россией», в котором отмечалось, что хотя резкое ограничение диалога с РФ не является правильным ходом, однако назрела необходимость перехода к формату «точечных контактов» по взаимоважным темам. В документе была затронута тема финансовой поддержки активистов российского гражданского общества, независимых СМИ, журналистов, проводящих расследования, и разных неправительственных организаций. Авторы планировали рассмотреть вопросы введения новых санкций «в ответ на российские действия». В марте 2019 г. документ был рассмотрен комитетом ЕП по международным делам. В процессе обсуждения соответствующей резолюции выяснили, что из 375 поправок, внесенных депутатами от различных фракций ЕП, абсолютное большинство было отклонено и в документе остались лишь декларации самого общего характера.

Итоговая версия доклада не содержит прежних категорично звучащих тезисов. В частности, ЕП отказался от полного разрыва соглашений о партнерстве и сотрудничестве, используя более гибкую формулировку: о переосмыслении сотрудничества с РФ и его развитии на «демократических принципах верховенства закона, прав и свобод человека». Указано на важность продления санкций вплоть до выполнения Минских соглашений и «восстановления территориальной целостности Украины». В контексте темы вмешательства РФ во внутренние дела Европы российское государство обвинили в поддержке брекзита, во влиянии на избирательные кампании, в контактах с европейскими радикальными партиями. Отметим, что авторы не приводят какие-либо факты вышеуказанных «грехов» России. Одновременно ЕП призвал Россию вернуться в русло демократии и соблюдения прав человека и определил важность сотрудничества с РФ по комплексу международных проблем (Ближний Восток, Север Африки, Север Европы, Арктика), по борьбе с терроризмом и экстремизмом, нелегальной иммиграцией, изменением климата, с организованной преступностью.

Особое место уделено теме газопровода «Северный поток-2». С одной стороны отмечалось, что Евросоюз является главным торговым партнером России, и это состояние сохранится и в будущем. С другой стороны, «СП-2», по мнению ЕП, усиливает зависимость ЕС от поставок российского газа и не соответствует положениям энергетической политики ЕС, а поэтому должен быть заморожен. Далее в документе отмечалось: «ЕС надлежит выступить единым фронтом и продемонстрировать устойчивую внутреннюю солидарность, когда дело касается его энергетической безопасности. Сильная зависимость ЕС от ископаемого топлива подрывает выработку сбалансированного, последовательного и основанного на европейских ценностях подхода в отношении России... Существует потребность в создании более надежной и более стратегической энергетической инфраструктуры в Евросоюзе, его государствах-членах и в странах Восточного партнерства с тем, чтобы повысить их устойчивость к российским гибридным действиям».

Доклад был одобрен 402 голосами при 163 против и 89 воздержавшихся. С учетом отсутствовавших депутатов, этот доклад поддержало немногим более 50% членов ЕП.

В целом позиция ЕП относительно России не претерпела за последние полтора-два года существенных перемен. Изменилась лишь субординация в партийно-ориентированных фракциях ЕП, когда находившиеся в оппозиции в своих странах партии были более раскованы в вопросах, относящихся к России. Правящие же партии вынуждены маневрировать, поддерживая антироссийские эскапады, которые в целом ряде случаев противоречат экономическим интересам соответствующих государств.

Но все же основной тенденцией в работе ЕП нового созыва станет, на наш взгляд, более ответственное отношение к России, менее пропагандистски ориентированное и более политически взвешенное, с упором не на слова, а на дела, выгодные как России, так и Евросоюзу.

Время разбрасывать камни

Если противостояние в схеме «Запад против России» всегда являлось для ЕП традиционным, то трения по линии отдельных государств-членов ЕС стали обозначаться лишь в середине второго десятилетия нынешнего века. Прежде всего это касалось вопроса приема беженцев, на директивное решение которого не согласились ряд стран Восточной и Центральной Европы. Разные точки зрения, не столько на межпартийном, сколько на межгосударственном уровне, выявились по теме внешних долгов и превышения дефицита ВВП. Но, начиная с лета 2016 г., все это заслонила проблема брекзита и связанного с ним поиска решений.

Сначала, когда речь шла о переговорах по условиям выхода Великобритании из ЕС, абсолютное большинство депутатов ЕП выразило поддержку созданию переговорной группы от ЕС под руководством М. Барнье. Ряд резолюций ЕП поддерживали позицию переговорщиков, их стремление найти наиболее приемлемое для обеих сторон решение возникших проблем. ЕП создал специальную координационную группу, осуществлявшую мониторинг переговорного процесса, которая в январе 2019 г. заявила

о необходимости формирования более четкой позиции властей Великобритании, опирающейся на сбалансированное мнение правительства Т. Мэй и британского Парламента. ЕП считал, что соглашения, заключенные между сторонами после переговоров 2016-2018 гг., являются оптимальным путем решения брексита, а их отклонение в британском парламенте тупиковым и безвыходным итогом. По мнению европарламентариев, режим «бэкстоп» (сохранение Северной Ирландии в составе таможенного союза ЕС и Единого европейского рынка после переходного периода) исключит наличие «жесткой» границы на острове Ирландия при сохранении целостности единого рынка. Соответственно, без такого страховочного варианта ЕП не должен одобрить соглашение на брекзит.

Ранее в процессе переговоров между делегациями ЕС и Великобритании ЕП предложил ей заключить после брексита договор об ассоциации с ЕС. Координатор ЕП по данному вопросу бывший премьер-министр Бельгии Ги Верховстадт (лидер группы либералов ЕП) полагал необходимым создание своего рода моста между принципами Евросоюза и «красными линиями» брексита. Соответствующая резолюция получила поддержку подавляющего большинства европарламентариев (554 - за, 110 - против, 51 - воздержались). Группа Верховстадта приветствовала появление летом 2018 г. «Белой книги» британского правительства, в которой в самой общей форме одобрялись идеи ассоциации. ЕП постоянно поддерживал идею оптимального решения этого вопроса, хотя и не считал возможным бесконечное продолжение переговорного процесса.

Весьма болезненной темой внутрипарламентских дискуссий и решений стали взаимоотношения с группой стран Восточной и Центральной Европы. Яблоком раздора была позиция этих государств по проблемам беженцев, а также нарушения, которые Евросоюз усмотрел в вопросах трактовки в этих странах ряда правовых и гуманитарных проблем. Основным объектом критики здесь была Венгрия, которая в достаточно резкой форме отвергла беженские квоты ЕС.

В сентябре 2018 г. специальная комиссия ЕП предложила ввести против Венгрии санкции из-за отступления от демократических принципов европейского сообщества. Речь шла о нарушениях в субординации между исполнительной и судебной властью, о массовой коррупции в государственных органах, о преследовании за инакомыслие, о нарушении прав мигрантов, просителей убежища и беженцев. Все это трактовалось как нарушение статьи 2 Договора о Европейском союзе, за что страна-нарушитель могла лишиться права голоса в Совете ЕС. За резолюцию, предлагавшую Совету ЕС определить масштаб ущерба со стороны Венгрии для основополагающих ценностей Евросоюза, проголосовали 448 депутатов, 197 были против, а 48 воздержались. Следующим шагом наказания Венгрии стала приостановка членства правящей в стране партии «ФИДЕС» во фракции Европейской народной партии. Это решение поддержали 190 депутатов от ЕНП, против были только 3. Кроме того, ЕНП создала специальную комиссию по анализу ситуации в стране. Отметим, что в соседних с Венгрией государствах, прежде всего в Польше, Чехии, Австрии, эти действия подверглись резкой критике. В таком духе, в частности, выступил польский МИД, полагавший, что каждый член ЕС имеет суверенное право проводить реформы по своему усмотрению.

Лидер австрийской партии Свободы и вице-канцлер Х.-К. Штрахе предложил «ФИДЕС» войти в возглавляемую евроскептиками фракцию «Европа наций и свобод».

Другим объектом резкой критики со стороны ЕП стала Польша, которую обвинили в проведении реформы судебной системы, противоречащей принципам Евросоюза. Европарламент рекомендовал высшим органам ЕС запустить против Польши санкционную процедуру, которая, как и в случае с Венгрией, могла лишить эту страну права голоса в Совете ЕС. В ответ на это ряд видных польских политических деятелей предложили выставить на ближайших выборах в ЕП «общенациональный список». Цель этой акции – не допустить отстранение страны от принятия ЕС важных решений и продемонстрировать единство различных политических сил перед лицом возможных санкций со стороны ЕС.

Косвенным свидетельством серьезного раскола в рядах Евросоюза стало и принятие ЕП 13 декабря 2018 г. резолюции «О конфликте интересов». Основным объектом такой постановки вопроса стал премьер-министр Чехии П. Бабиш – миллиардер, получавший большие доходы от подчиненных ему государственных предприятий. Евродепутаты полагали, что высшее должностное лицо страны-члена ЕС не может использовать свое положение для извлечения прибыли. С «делом Бабиша» совпало и заявление президента Чехии М. Земана (20 января 2019 г.), в котором он поставил под сомнение право Европейского парламента вмешиваться во внутренние дела отдельных стран-членов. В октябре 2018 г. парламент Чехии осудил «антивенгерскую» резолюцию ЕП. В контексте темы «ЕП и внутривнутриполитическая ситуация в отдельных странах» можно рассматривать и заявления, сделанные М. Вебером – ведущим кандидатом от Германии во фракции ЕНП на пост нового председателя Еврокомиссии во время его визита в Бухарест в середине марта 2019 г. Вебер прямо указал, что в Румынии есть партии, которые используют популистскую и антиевропейскую риторику. За месяц до этого заявления в ЕП подвергли резкой критике проводимую в Румынии судебную реформу. Таким образом, еще одна восточноевропейская страна пополнила список потенциальных изгоев в рядах ЕС.

Поиск нового формата деятельности

Реальная угроза выхода Великобритании из ЕС стимулировала, казалось бы, отошедшие в последнее время на второй план идеи изменения депутатской квоты для стран, представленных в ЕП. Согласно Лиссабонскому договору, при членстве в ЕС 28 стран общее число парламентариев не должно превышать 750 человек, но при этом закладывалась возможность дополнительных мест для новых членов ЕС. А таковыми предполагаются страны региона Западных Балкан. Теперь же ЕП, с учетом реальности выхода Великобритании из ЕС, может сократиться до 705 мест. Причем, как это было решено на саммите ЕС в июне 2018 г., 30 британских мест просто упразднили, 16 остались возможным новым членам ЕП, еще 27 были поделены между 14 странами Евросоюза. Отметим, что в предварительном варианте, обсуждавшемся на сессии в феврале 2018 г., в целях экономии финансовых средств предлагалось упразднить все британские места. Однако здесь свое веское слово сказали депутаты от «малых стран»

Евросоюза, с которыми лидеры ЕС не захотели вступать в еще одну конфронтацию. Но если гипотетически предположить, что брекзит не состоится, то все эти ритуальные танцы вокруг новых мест будут напоминать дележ шкуры неубитого медведя, в данном случае британского льва.

Многое, что происходило в ЕП в период текущей легислатуры, напоминало также эпическую схватку бульдогов под ковром. Наиболее яркий пример – тема кандидата на пост председателя Еврокомиссии. Сильнейшая в ЕП фракция Европейской народной партии выдвинула на сессии ЕП в феврале 2018 г. концепцию «ведущего кандидата» от первой по числу мест в ЕП нового созыва фракции. Вскоре была озвучена кандидатура М. Вебера – видного деятеля германского блока ХДС/ ХСС, что устраивало часть депутатов, прежде всего из рядов европейских христианских демократов, с которыми однако не согласились представители восточноевропейских государств, а также лидеры Нидерландов и Португалии. В конечном итоге был достигнут компромисс, согласно которому кандидат партии-лидера выборов в ЕП должен пройти процедуру избрания в парламенте, а не назначаться автоматически.

Другое предложение, не нашедшее полной поддержки у евродепутатов, касалось темы «транснациональных списков», не устраивавших большинство в ЕП из-за принижения суверенных прав электората, которому предлагалось голосовать за неизвестных кандидатов¹.

Изменение формата компетенции ЕП коснулось и темы законодательных инициатив, а не просто контроля, как это имеет место сегодня, над Европейской комиссией, а также совершенствования законодательства и вопросов бюджета. Такое предложение вынес на дискуссию в сентябре 2018 г. председатель ЕП А. Таяни². Со своей стороны парламентарии поддержали в феврале 2019 г. предложение Ж.-К. Юнкера о введении в ЕС принципа принятия решения голосованием квалифицированным большинством по ряду ключевых вопросов европейской политики. Депутаты от «малых стран» Евросоюза выступили против такой новации, полагая, что они будут фактически лишены права влиять на резолюции, обязывающие к неприемлемым для них действиям.

Выводы

В канун очередных выборов ЕП не выглядит как законодательный орган, способный оперативно решать как насущные, так и стратегические задачи. Расхождение во мнениях присутствует не только между отдельными фракциями, но и внутри них. Еще более это заметно на межгосударственном уровне: страны-члены ЕС сохраняют единомыслие лишь в констатации уже очевидного и расходятся во мнениях, когда перспективы не слишком ощутимы. Процесс политической турбулентности,

¹ European Parliament votes against transnational lists. URL: <https://www.euractiv.com/section/elections/news/ep-votes-against-transnational-lists/>

² Communication from the commission to the european parliament, the council, the European Economic and social committee and the committee of the regions on a european agenda for culture in a globalizing world. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0242:FIN:%20EN:PDF>

охвативший Европу сегодняшнего дня, не мог миновать также органы ее законодательной и исполнительной власти.

Abstract. *In 2018 - early 2019, the European Parliament (EP) significantly intensified its work. The EP sessions addressed issues of defense policy, energy, EU relations with Russia and the United States. Highly relevant was the topic of Brexit. The issues of changing the format of EP's activities as part of the EU political structures were discussed. Positions of individual fractions and groups in the EP in the context of upcoming new elections were relevant for the EP.*

Key words. *European Union, European Parliament, Russia, USA, Brexit, fractions and groups of the EP.*

Дата выпуска: 29 апреля 2019 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs