

Международные отношения

УДК-327

DOI: 10.17072/2218-1067-2025-4-102-111

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СТРАН ЕС В ООН: КОНКУРЕНЦИЯ И МЕХАНИЗМЫ КООРДИНАЦИИ ПОЗИЦИЙ

Е. А. Маслова, Г. Н. Иванов

Маслова Елена Александровна, кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры интеграционных процессов,
МГИМО МИД России, Москва, Россия,
старший научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований,
Институт Европы РАН, Москва, Россия.
E-mail: e.maslova@inno.mgimo.ru (ORCID: 0000-0002-2493-3900. ResearcherID: J-3216-2013).

Иванов Глеб Никитич, аспирант,
МГИМО МИД России, Москва, Россия.
E-mail: gleb-ivanov2001@yandex.ru (ORCID: 0000-0001-7672-5954).

Аннотация

Рассматриваются процесс координации позиций стран Европейского союза в Организации Объединенных Наций и сопряженная с ним конкуренция между государствами ЕС. Основанием исследовательского подхода авторов служит теория Н. Бурместера о трех измерениях международных организаций, которые могут одновременно выступать в качестве инструментов, «арен» и акторов мировой политики. Взаимодействие стран ЕС в ООН представляет собой переговорный процесс между государствами Евросоюза с европейскими надгосударственными структурами, а также с другими странами на площадке всемирной универсальной организации. При этом в процессе выработки общеевропейской позиции ЕС неизменно сталкивается с конкуренцией между государствами – членами блока, отстаивающих собственные национальные интересы. В статье анализируются механизм координации и функции Представительства ЕС при ООН в ее главных органах (Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет), рассматриваются приоритетные для Евросоюза темы: политические вопросы, права человека, реформа ООН. Сделан вывод о том, что надгосударственный фактор, в отличие от межгосударственного взаимодействия, не играет ключевой роли при консолидации позиций государств – членов ЕС, а сам процесс координации в силу своей специфики и разногласий между странами блока оказывается подвержен трем проблемам: ригидности, генерализации и позиционированию.

Ключевые слова: ООН; ЕС; ОВПБ ЕС; внешняя политика ЕС; акторность; координация политики; субъектность ЕС.

Методологическая основа и исследовательский вопрос

С момента окончания Второй мировой войны Организация Объединенных Наций (ООН) остается универсальной международной структурой, не имеющей аналогов. Ее центральная координирующая роль лежит в основе сложившегося миропорядка. При этом ключевое значение на платформе организации продолжают играть государства – члены ООН, представленные в Совете Безопасности (СБ) и Генеральной Ассамблее (ГА) – главных органах, на которые возложена ответственность за судьбы человечества. Страны – участницы ООН параллельно представлены и в других организациях, союзах или объединениях формального и неформального типа (Стратегии союзничества..., 2021). Одна из таких групп – страны – члены Европейского союза (ЕС), которые являются постоянными и непостоянными членами СБ ООН и ГА.

В отечественной науке еще не были подробно исследованы вопросы, связанные с координацией общей внешней политики ЕС в ООН. С теоретической точки зрения вопрос взаимодействия стран ЕС на платформе Генеральной Ассамблеи представляет собой уникальный случай «двойной координации», где государства вынуждены взаимодействовать в рамках двух структур одновременно в двух разных ролях: страны – члена ЕС и государства, обладающего собственными внешнеполитическими интересами. Эта проблема также не получила широкого освещения в отечественной и зарубежной литературе, где особое внимание уделялось лишь сотрудничеству между ЕС и ООН на уровне институтов.

Одной из фундаментальных работ, которая затрагивает большинство аспектов, касающихся взаимодействия между ЕС и ООН, является монография Максимилиана Раша «Европейский союз в ООН. Функционирование и сплоченность внешнего представительства ЕС в государственно-центричной среде» 2006 года (Rasch, 2008). Важной представляется монография со схожим названием по редакции К.В. Лаатикаинен и К. Смит «Европейский союз в ООН. Пересекающиеся мультилатерализмы» (The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms, 2006), которая, однако, значительно отличается по своему замыслу от работы М. Раша. Если первая работа носит дескриптивный характер и призвана дать характеристику координации и голосованию ЕС на платформе ООН, то работа Лаатикаинен и Смит фокусируется на отдельных проблемах и вызовах, с которыми сталкивается Европейский союз на площадке ООН. В книге «ЕС в политике ООН. Акторы, процессы и результаты» (The EU in UN Politics, 2017) под редакцией С. Блавоукоса и Д. Боурантониса уделяется особое внимание политике и приоритетам ЕС в отдельных органах ООН. Примечательно, что, помимо результатов голосования, авторы нередко прибегают к другим материалам, которые позволяют произвести необходимый анализ. В качестве альтернативы М. Хосли и Я. Канторович предлагают применять контент-анализ дебатов в Генеральной Ассамблее (Hosli, Kantorowicz, 2025). К этому же методу обращается К. Гейер (Geijer, 2017), рассматривая степень консолидации ЕС в Первом комитете ГА ООН. К двум наиболее комплексным и современным работам по международным организациям, выводы которых можно применить и в отношении ЕС, также следует отнести коллективную монографию «Международная организация» под редакцией В. Риттбергера (Rittberger et al., 2012) и сборник по международным организациям под редакцией Б. Рейналды (Routledge Handbook of International Organization, 2013).

Вывести дискуссию о субъектности ЕС на новый уровень смог датский исследователь Николас Бурместер, который разработал собственную методологию изучения международных организаций как категории. Представляя международные организации в виде политических систем, Бурместер предлагает рассматривать их с трех различных исследовательских точек зрения, в качестве: 1) «инструментов», 2) «арен» или 3) акторов (Burmester, 2019). Инструментами международные организации могут выступать в случае, если они являются проводниками политики государств, что соответствует реалистской точке зрения. «Аренами», которые посредством процедур или норм способствуют переговорам между государствами, их видят сторонники неолиберализма. Полностью самостоятельными акторами, с точки зрения Бурместера, международные организации считают представители конструктивистского направления в теории международных отношений. Такой синергетический подход был придуман автором специально для того, чтобы ответить на вопрос о степени акторности международных организаций.

Несмотря на то что для Бурместера ключевым условием акторности является внутренняя сплоченность организации, он вслед за Джупилем и Капорасо (Jupille, Caporaso, 1999) отмечает сложность объективной и количественной оценки акторности. Одной из ключевых проблем, с его точки зрения, представляется сложность в разграничении скоординированных и изначально гармоничных позиций государств. Н. Бурместер отмечает, что итоговая позиция государств может объясняться как результатом переговоров, так и фактом непротиворечия позиций еще до координации (Burmester, 2019). Последняя ситуация минимизирует степень влияния надгосударственных институтов на выработку общей позиции и скорее характеризует международную организацию как лишенную акторности. Для подтверждения или опровержения указанных положений автор использует как количественные методы (на примере статистического анализа голосования), так и качественные, представленные в основном методом ситуационного анализа (*case study*).

Теоретический аппарат Н. Бурместера представляется наиболее подходящим для настоящего исследования. Это обусловлено в первую очередь сочетанием методов различных школ международных отношений, позволяющих интерпретировать результаты исследования с разных точек зрения. Это соответствует задачам данной работы, которая стремится рассмотреть Европейский союз одно-

временно как: 1) актора на платформе ГА ООН; 2) надгосударственный институт, стремящийся укрепить собственную внутреннюю сплоченность; 3) сумму государств – членов ЕС, преследующих собственные интересы.

Настоящая работа посвящена изучению координации позиций стран ЕС в ООН. Предлагая рассмотреть степень влияния европейских надгосударственных структур на процесс формирования общей позиции среди стран – членов ЕС, авторы данного исследования следуют в русле идей Н. Бурместера о необходимости разграничения гармоничных и скоординированных позиций для понимания реального уровня сплоченности и акторности Евросоюза.

Статья призвана ответить на вопрос: какими отличительными характеристиками, проблемами и особенностями обладает координация стран ЕС на площадке ООН? Авторы предполагают, что Европейский союз как группа сталкивается не только с межгосударственным измерением взаимодействия, но и с надгосударственным, что определяет его особый статус в качестве одной из переговорных групп на площадке всемирной организации. Для достижения цели исследования авторы считают важным рассмотреть институциональные аспекты координации, роль Представительства ЕС в ней, а также ключевые препятствия и элементы соперничества, которые возникают на пути выстраивания общеевропейской позиции в ООН.

Представительство ЕС в ООН: функции и институциональная основа

Основная задача по координации позиций Европейского союза в ООН возложена на Представительство ЕС в Нью-Йорке. Выработка общих приоритетов для стран ЕС укладывается в том числе и в логику взаимодействия на платформе ООН, в основе которой лежит «групповая политика». В условиях, когда необходимо добиться согласия как минимум большинства из 193 государств для того, чтобы, например, принять резолюцию в Генеральной Ассамблее, страны стремятся действовать сообща и продвигать свою позицию, объединяясь в ситуативные *ad-hoc* или постоянные альянсы. Этот аспект отличает координацию в рамках Представительства ЕС в ООН (как и любой другой международной организации) от стандартной выработки общей позиции через Представительства ЕС в государствах мира. «Групповая политика» и насущная необходимость согласовывать позиции не только внутри ЕС, но и с другими участниками переговоров в силу их многостороннего характера позволяют говорить, перефразируя концепцию Р. Патнэма, о «трехуровневой игре» (Putnam, 1988; Larsen, 2007). Три уровня, на которых ведется координация позиций (национальный, общеевропейский и международный), соответствуют ранее упомянутым «перспективам» Н. Бурместера. Исходя из логики «групповой политики», государства – члены ЕС стремятся подстроить общеевропейскую позицию под себя («инструмент»), используя для этого площадку Представительства ЕС при ООН («арена»), которое затем выражает консолидированную позицию группы стран («актор»).

Примечательно, что «арена» в типологии Бурместера, в отличие от «инструмента», не представляется пассивным объектом. Как и в случае Представительства ЕС при ООН, «арена» обладает косвенным или опосредованным влиянием на принятие решений, которое, однако, не следует упускать из внимания. К функциям Представительства ЕС относятся логистическая, информационная и координационная поддержка представительств государств – членов ЕС, а также информирование надгосударственных органов Союза. Примечательно, что регулярные координационные встречи в Нью-Йорке начали проводиться еще в 2001 году, задолго до появления Лиссабонского договора. Особенно важными они были в контексте работы в Совете Безопасности ООН, где представлена лишь малая часть членов ЕС (Франция и избираемые непостоянные члены). В связи с этим появился механизм еженедельных «встреч по статье 19»¹ (после 2011 года – «встречи по статье 34»), в рамках которых эксперты стран, заседающих в СБ ООН, информировали других членов ЕС о прошедших обсуждениях и будущих дискуссиях, в том числе в рамках закрытых консультаций.

По словам бывшего представителя ЕС при ООН Томаса Маир-Хартинга, изначально эти встречи носили формальный характер, но уже к 2009–2010 годам их содержание стало субстантивным (Maier-Harting, 2020). Особенно ситуация поменялась после вступления в силу Лиссабонского договора (2009). Если раньше встречи организовывались странами ЕС, избранными в состав Совета Безопасности, то после 2011 года эта функция перешла к Представительству ЕС при ООН в лице его

¹ Статья 34 (бывшая статья 19) Договора о Европейском союзе: «...государства-члены, которые также являются членами Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, будут согласовывать свои действия и в полной мере информировать остальные государства-члены...» (Consolidated version of the Treaty on the European Union (2012), Official Journal of the European Union, C. 326, p. 35).

главы или руководителя политического отдела. Тем не менее не стоит полагать, что представители ЕС в СБ ООН, в частности его постоянные члены, делятся любой доступной информацией. Чаще всего в рамках обмена информацией страны ЕС и его Представительство получают доступ к уже согласованным проектам (*blueprint*), которые ставятся на голосование. Маир-Хартинг отмечает парадоксальные случаи, когда Представительство намного раньше получало доступ к документам, находящимся на рассмотрении СБ, обращаясь к третьим странам или прессе, в то время как представители европейских государств подробностей не разглашали (Mayr-Harting, 2020).

Сам факт восприятия Представительства ЕС при ООН как структуры, отражающей интересы Европейской комиссии, но не в полной мере стран – членов Европейского союза, а также ограниченный обмен информацией наводят на мысль о том, что дипломатическая миссия ЕС обладает минимальным воздействием на процесс принятия решений. Фактически Представительство оказывает опосредованное влияние лишь на последнем этапе координации. Совместному обсуждению и консультациям под руководством Представительства предшествует направление необходимых инструкций из столиц государств – членов ЕС в их постоянные представительства (Rasch, 2008).

Тем не менее Представительство ЕС обладает особым статусом, который расширяет его полномочия. С 2011 года Европейский союз получил «расширенный статус наблюдателя» в Генеральной Ассамблее. Эта уникальная в своем роде характеристика, указанная в Резолюции ГА 65/276 от 3 мая 2011 года, фактически уравнивает ЕС в процедурных правах с государствами – членами ООН. Резолюция позволяет представителям Европейского союза заносить себя в список выступающих, участвовать в дебатах на неделе высокого уровня, пользоваться документооборотом Генеральной Ассамблеи и требовать права на ответ. Представительство также получило возможность выдвигать поправки и предложения, но с одним условием – на голосование они могут быть поставлены только по просьбе одного или нескольких государств – членов ЕС.

Следствием резолюции также стала практика заявлений Представительства от имени Евросоюза. Ранее эта обязанность лежала на постоянном представительстве страны ЕС, председательствующей в Европейском совете. При этом в трех разных случаях представители ЕС используют отличающиеся формулировки для обозначения той позиции, которую они выражают. Если вопрос, стоящий на повестке дня, относится исключительно к компетенции ЕС, то Представительство выступает «от имени Европейского союза». Совместное ведение ЕС и государств-членов приводит к формулировке «от имени ЕС и государств-членов», а вопросы, относящиеся исключительно к национальной компетенции, – «от имени государств – членов ЕС» (Geijer, 2017). Таким образом, к постоянному представительству частично перешли и представительские функции. Заявления от имени ЕС обычно готовятся Европейской службой внешних связей и распространяются Представительством среди государств-членов для согласования. Текст утверждается консенсусом или через «отсутствие возражений» (*silence procedure*) – процедуру, которая устанавливает дедлайн для подачи возражений и комментариев. В отсутствие таковых документ считается утвержденным и согласованным.

Статус и компетенции Представительства ЕС в органах ООН

Возможности Представительства ЕС в Генеральной Ассамблее и Совете Безопасности значительно различаются. Если в ГА Европейский союз имеет практически идентичные государствам права, за исключением возможности голосовать, выступать соавтором резолюций и предлагать кандидатов, то в более «государствоцентричном» СБ ООН ЕС лишен подобных полномочий. В соответствии с Временными правилами процедуры Совета Безопасности, «государства, не являющиеся его членами, могут быть приглашены для участия в заседаниях, когда их интересы оказываются затронуты»². Такая формулировка статьи 37 правил не позволяет Европейскому союзу принимать участие в заседаниях. Однако выход из сложившейся ситуации был найден. В соответствии с устоявшейся практикой глава Представительства ЕС при ООН может приглашаться на заседание Совета Безопасности на основании статьи 39, которая позволяет участвовать в заседании «лицу, компетентному в вопросе». Глава внешнеполитического представительства ЕС, таким образом, выступает в личном ключе, несмотря на то что именно он выражает мнение целой группы государств (Mayr-Harting, 2020).

Другой особенностью работы в Совете Безопасности остается кризисный характер большого числа заседаний. Из-за ограничений по времени для старта полноценного координационного процесса в Брюсселе большее значение приобретает своевременная реакция представительства ЕС в Нью-

² Provisional Rules of Procedure of the Security Council. S/96/Rev.7 (1983). United Nations, New York.

Йорке. Для экстренной координации Представительство использует систему электронного документооборота «Агора», которая обеспечивает быстрый обмен информацией. Обычно процесс согласования позиций в преддверии экстренного созыва Совета Безопасности выглядит следующим образом. Представительство ЕС распространяет среди членов Евросоюза, заседающих в Совете Безопасности, информацию о ранее согласованных позициях по теме, рассматриваемой в СБ ООН. В случае, если упомянутая тема ранее не обсуждалась на координационных встречах в Нью-Йорке или отсутствует в концептуальном документе, содержащем приоритеты Европейского союза, Представительство при подготовке информации должно сослаться на документы и решения, принятые в рамках главных органов ЕС по этой теме. Дальнейшее согласование позиций ведется на уровне политических координаторов или глав делегаций в зависимости от степени важности предстоящей встречи (Research Handbook..., 2019).

Помимо более специфических «встреч по статье 19», в настоящий момент Представительство ЕС организует целый ряд координационных мероприятий, направленных на выработку общих подходов в Организации Объединенных Наций. Известные как «встречи на 31-м этаже», они являются скорее «зонтичным термином» для обозначения координационных усилий Представительства на всех уровнях взаимодействия. Политикой в Генеральной Ассамблее и разработкой концептуальных подходов на ее площадке чаще всего занимаются заместители постоянных представителей государств – членов ЕС, в то время как наиболее кризисные и вызывающие разногласия темы обсуждают главы миссий.

Другим важным полем деятельности для ЕС остается работа в Экономическом и Социальном Совете (ЭКОСОС), который, наряду с Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, входит в число главных органов ООН. Правила процедуры ЭКОСОС схожи с Генеральной Ассамблеей, что позволяет международным межправительственным организациям «участвовать без права голоса в заседаниях Совета». Тем не менее Европейский союз не обладает упомянутыми выше расширенными полномочиями наблюдателя (как в случае ГА ООН) и по своему статусу равен другим организациям, которые принимают участие в деятельности ЭКОСОС. Этот факт представляется парадоксальным для экспертов и представителей ЕС, учитывая, что именно деятельность Экономического и Социального Совета в наибольшей степени попадает под исключительную компетенцию Европейского союза (Chané, Wouters, 2017). В частности, это было отражено в так называемой «стратегии Баррозо–Эштон» 2012 года – документе Европейской комиссии, который содержал предложения по укреплению статуса ЕС в международных организациях. Однако за десятилетие статус ЕС в ЭКОСОС не претерпел каких-либо изменений. Это, скорее всего, связано с тем, что он имеет в большей степени статусный, нежели практический, эффект. Более того, дипломаты, работающие в Представительстве ЕС, указывали на то, что ЭКОСОС все же остается «позади» Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности в плане приоритетов, что подтверждается незначительным вниманием, которое главы миссий государств – членов ЕС при ООН уделяют ему в ходе координационных встреч (Borchmeyer, Mir, 2020).

Примечательно, что в проводящемся под эгидой ЭКОСОС Политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию Европейский союз, наоборот, обладает наиболее широким спектром возможностей, обладая статусом «полноправного участника». Более того, именно Представительство ЕС при ООН играет лидирующую роль в переговорном процессе по декларации, которая принимается по итогам форума. На министерском уровне переговоры от имени ЕС как коллективного актора ведет Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности.

Более сложной представляется координация по бюджетным вопросам и проблемам, которые касаются фондов и программ ООН. Несмотря на то что в некоторых из них ЕС обладает статусом «донора» или же «расширенным статусом наблюдателя», государства – члены Европейского союза в меньшей степени стремятся согласовывать свои позиции по данной тематике, ограничиваясь лишь обменом информацией. Во многом это обусловлено отличающимися финансовыми возможностями государств ЕС. Если Германия, Швеция или Нидерланды входят в число крупнейших доноров фондов и программ ООН, то вклад части других стран Европейского союза оказывается незначительным.

Приоритетность правочеловеческой тематики для ЕС отражается на особом и отличающемся процессе координации. Если по всем другим темам стратегические приоритеты определяются Рабочей группой Совета ЕС по ООН, то в случае прав человека ведущим институтом становится отдельная Рабочая группа по правам человека (СОНОМ). В ее сферу деятельности попадает координация позиций стран ЕС в третьем комитете Генеральной Ассамблеи (по социальным, гуманитарным и вопросам культуры) и Совете по правам человека (СПЧ). В силу широкого охвата темы прав человека в

работе Представительства ЕС в Нью-Йорке учитываются не только решения Совета ЕС и Европейской комиссии, но и Европейского парламента, который нередко принимает резолюции, напрямую затрагивающие данный вопрос. Взаимодействие с СПЧ происходит посредством Представительства ЕС в Женеве в силу его местонахождения. Кроме того, Совет ЕС ежегодно утверждает приоритеты Евросоюза в области прав человека на площадках ООН, в том числе и в СПЧ. Учитывая, что степень консолидации европейских стран по правочеловеческой тематике значительно выше, чем в других областях, страны ЕС часто сталкиваются с проблемой «внешнего лоббирования», которая осложняет процесс координации. Препятствием на пути к консолидации в этом случае становятся не изначальные разногласия между позициями стран ЕС, а возникшие в ходе переговоров опасения по поводу того, как выработанная позиция ЕС скажется на отношениях Союза с другими государствами. Так, в 2017 году именно возможное ухудшение отношений между ЕС и Китаем, а также слишком резкая критика ситуации в этой стране стали причинами отказа представителей Греции согласовать общую позицию и заявление от имени ЕС³.

Пределы координации

Одним из главных недостатков координационных мероприятий ЕС остается их «самореферентность», являющаяся прямым следствием взаимодействия в ООН как «трехуровневой игры». Как указывают эксперты, согласование позиций ЕС в абсолютном большинстве случаев происходит без учета внешнего контекста, в который общая позиция ЕС должна будет вписаться после консолидации. Это приводит к трем ключевым проблемам, с которыми сталкивается Европейский союз после выработки единых подходов в органах ООН: 1) ригидности; 2) генерализации и 3) позиционированию.

Ригидность представляет собой неспособность ЕС отступить от выработанной посредством координационных встреч позиции. Несмотря на то что на Представительство ЕС возложена задача по ведению переговоров от имени Евросоюза, оно не обладает свободой действий в корректировке его позиции. Поскольку любое действие, относящееся к общей внешней политике и политике безопасности ЕС требует консенсуса государств-членов, Представительство ЕС оказывается вынуждено вернуться к координационным встречам для того, чтобы заручиться поддержкой государств ЕС. В результате, ведя переговоры с третьими странами, представители ЕС оказываются заложниками собственной процедуры. Либо переговорщики от ЕС должны быть готовы к тому, что процесс согласования позиции значительно усложнится и затянется, либо позиция ЕС будет представляться ими как *fait accompli*, по принципу «все или ничего», что значительно уменьшает маневренность и переговорную силу Европейского союза.

Генерализация позиции заключается в ее сведении к общему знаменателю. Поскольку консолидированная позиция ЕС должна соответствовать интересам всех государств-членов, она по определению не может содержать в себе «прорывных» формулировок. Обычно позиция от имени ЕС оказывается настолько общей, что может лишить ее какого-либо содержательного элемента. В случае с выступлениями от имени ЕС это не представляет особой опасности. Тем не менее проблематичной генерализация становится при обсуждении проектов резолюций, где зачастую требуются конкретные предложения и механизмы их реализации, которые Европейский союз выдвинуть не всегда может, что предположительно сказывается на привлекательности совместной работы с ЕС.

Позиционирование ЕС неизменно связано с образом Евросоюза, который он стремится проецировать в многосторонних институтах, в частности в Генеральной Ассамблее ООН. Стремление стран ЕС к консолидации позиций по ключевым вопросам повестки дня обусловлено в том числе растущей переговорной силой, в случае если они выступают совместно в роли коллективного актора. Единство позиции ЕС, таким образом, становится инструментом воздействия на другие группы стран и, например, на колеблющиеся государства. Слабость и несогласованность позиции ЕС, наоборот, подрывает имидж Евросоюза как консолидированной переговорной группы. Приглашение третьих стран на координационные встречи без предварительных обсуждений внутри ЕС с целью выработки единой позиции может негативно сказаться на восприятии Евросоюза как сильного и влиятельного участника переговоров. С другой стороны, в условиях, когда общий знаменатель для всех уже определен, эффективность встреч третьих стран и всех стран – членов ЕС оказывается примерно равной встречам, где в роли выразителя интересов Союза выступает Представительство ЕС при ООН.

³ Greece blocks EU statement on China human rights at U.N. [online], *Reuters*. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-eu-un-rights/greece-blocks-eu-statement-on-china-human-rights-at-u-n-idUSKBN1990FP/> (Accessed: 01 June 2024).

Не только координация, но и соперничество

Одной из наиболее проблемных тем для координации позиций стран ЕС остаются выборы в органы ООН, в частности в Совет Безопасности. Учитывая, что кандидаты избираются от региональных групп, а количество мест зачастую крайне ограничено, логичным в интересах ЕС представляется выдвижение единого кандидата, что позволило бы минимизировать конкуренцию и добиться его гарантированного избрания. Однако именно здесь национальные интересы наиболее явно вступают в противоречие с общеевропейскими. Наиболее показательными в данном случае являются выборы непостоянных членов Совета Безопасности на период 2017–2018 годов⁴. От группы «Западная Европа и другие государства» в Совет должны были быть избраны два новых непостоянных члена, однако на эти места претендовали сразу три государства, причем все из них были членами ЕС: Швеция, Италия и Нидерланды. Для победы двум кандидатам необходимо было получить минимум 128 голосов представителей Генеральной Ассамблеи. Несмотря на то что Швеции удалось заполучить место непостоянного члена в первом раунде голосования, противостояние между Италией и Нидерландами растянулось на рекордные шесть раундов, по итогам которых победитель так и не был выбран. Каждое из государств получило по 95 голосов и не собиралось снимать свою кандидатуру. Лишь после прямых переговоров на уровне премьер-министров в ходе саммита глав государств ЕС Италия и Нидерланды согласились разделить пополам свой двухлетний срок: 2017 год в Совете Безопасности находилась Италия, а 2018 год – Нидерланды⁵.

Тот факт, что при посредничестве Представительства ЕС при ООН Европейский союз не смог согласовать необходимое для минимизации конкуренции число выдвигаемых кандидатов, а компромиссное соглашение было достигнуто лишь благодаря прямому вмешательству высших должностных лиц, свидетельствует о значительных разногласиях среди государств-членов по вопросу представленности в одном из ключевых органов Организации Объединенных Наций, а главное – о неспособности Представительства ЕС выстроить процесс координации. Попытки предложить ротационную систему для отбора кандидатов в Совет Безопасности никогда не встречают поддержки у ведущих государств ЕС, которые имеют больше шансов быть избранными (Ekengren, Möller, 2021).

Другой проблемной точкой остается вопрос реформы Организации Объединенных Наций, в частности Совета Безопасности. На данный момент страны ЕС не имеют единой и непротиворечивой позиции по одной из самых острых и обсуждаемых тем на платформе ООН. Глобальная стратегия ЕС 2016 года говорит лишь о необходимости исполнить обязательства по реформе ООН, которые исходят из приверженности Европейского союза концепции глобального управления⁶. Во всех предыдущих случаях ЕС стремился если не к полной консолидации, то хотя бы к ее видимости с целью позиционирования и укрепления имиджа, однако вопрос реформы показывает, что позиции стран ЕС не просто не совпадают, но прямо противоречат друг другу.

Государства – члены Европейского союза входят в три разные группы по реформе Организации Объединенных Наций. Дания, Эстония, Финляндия, Венгрия, Ирландия, Латвия, Словения, Швеция и Португалия поддерживают предложения группы *ACT* (*Accountability, Coherence and Transparency*)⁷. Основанная Швейцарией, она выступает за «ревитализацию» Генеральной Ассамблеи, перераспределение и укрепление ее полномочий, а также ограничение применения права вето или его полную отмену. Последнее также приветствуется Францией, которая совместно с Мексикой представила инициативу о неприменении права вето при рассмотрении в Совете Безопасности случаев геноцида или преступлений против человечности. Италия, Мальта и Испания, в свою очередь, поддерживают план группы «Объединенные ради консенсуса» (*Uniting for Consensus*), кото-

⁴ Security Council Elections: Italy and the Netherlands Agree to a Split Term [online], *Security Council Report*. Available at: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2016/06/security-council-elections-italy-and-the-netherlands-agree-to-a-split-term.php> (Accessed: 01 June 2024).

⁵ Italy Elected to UN Security Council for 2017 After Splitting Seat [online], *La Voce di New York*. Available at: <https://lavocedinewyork.com/en/2016/07/01/italy-elected-for-2017-at-the-un-security-council-after-splitting-seat/> (Accessed: 01 June 2024).

⁶ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (June 2016), p. 39.

⁷ Statement by the Deputy Permanent Representative of Portugal to the United Nations in New York, Mr. Jorge Aranda, on behalf of the ACT Group. The Permanent Mission of Portugal to the United Nations (Accessed: 28 March 2024).

рый предусматривает расширение числа только в категории непостоянных членов Совета Безопасности⁸. Главным противником этой инициативы выступает Германия⁹, которая совместно с Индией, Бразилией и Японией входит в «Группу четырех» (*G4*), выступающую за расширение числа как непостоянных, так и постоянных мест.

Примечательно, что вопрос членства в Совете Безопасности оказывается настолько приоритетным для внешней политики Германии, что она готова обратиться к критике Европейского союза для достижения этой цели. Аргументируя свою позицию по вопросу реформы, Министерство иностранных дел Германии открыто говорит о том, что в текущих условиях «общая внешняя политика и политика безопасности не настолько развита, чтобы страны ЕС могли выступать единым фронтом по всем вопросам»¹⁰. Это противоречит общей стратегической установке Европейского союза на собственную репрезентацию в качестве единого и консолидированного политического блока. При этом Германия четко не выражает свою позицию по вопросу права вето, что вступает в противоречие с позициями всех остальных групп.

Выводы

Таким образом, возможности ЕС по координации позиций на платформе ООН в значительной степени связаны как с политическим статусом Европейского союза в той или иной структуре ООН, так и с обсуждаемой тематикой. Отражением ЕС как «арены» представляется процесс координации европейских государств в Организации Объединенных Наций. Несмотря на наличие особого статуса в Генеральной Ассамблее и собственного Представительства, Европейский союз как институт практически не влияет на процесс выработки общих решений во всемирной организации. Представительство ЕС при ООН в рамках своих компетенций осуществляет лишь организационное и информационное обеспечение государств-членов. При этом сложный процесс координации и стремление стран создать имидж консолидированного объединения приводят к проблемам ригидности, генерализации и позиционирования при «трехуровневой игре», которой становится принятие переговоров в ГА ООН для государств ЕС.

В зависимости от конкретного органа ООН варьируется степень акторности ЕС от полноправного участника переговоров до наблюдателя или даже приглашенного лица. В данном контексте, несмотря на амбициозные изменения, произошедшие в 2011 году, действия Представительства ЕС при ООН все же носят скорее организационный и обеспечительный характер, что подтверждается в том числе словами его бывшего руководителя Томаса Маир-Хартинга. Это связано в первую очередь с межправительственным характером ООН, которая изначально создавалась как объединение, не предназначенное для негосударственных акторов. Значительным влиянием при согласовании позиций обладает стремление поддержать собственную идентичность. Учитывая, что процесс поиска общеевропейской позиции на платформе ООН завязан в том числе и на переговорах с другими странами, представленными во всемирной организации, создание имиджа консолидированного объединения потенциально увеличивает переговорные возможности ЕС. Различия в процессах координации и приоритизации тематических кластеров позволяют говорить об их неравнозначности для европейских стран, что в некоторых случаях приводит к главенству национальных интересов над общеевропейскими.

⁸ Uniting for Consensus (UfC) [online], *Rappresentanza Permanente d'Italia ONU – New York*. Available at: <https://italyun.esteri.it/en/italy-and-the-united-nations/uniting-for-consensus-ufc/> (Accessed: 01 June 2024).

⁹ Reform of the United Nations Security Council – questions and answers [online], *Federal Foreign Office*. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/internationale-organisationen/vereintenationen/reformsr-fragen/231618> (Accessed: 01 June 2024).

¹⁰ Reform of the United Nations Security Council – questions and answers [online] / *Federal Foreign Office*. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/internationale-organisationen/vereintenationen/reformsr-fragen/231618> (Accessed: 01 June 2024).

Список литературы / References

- Истомин, И. А., Силаев, Н. Ю., Сушенцов, А. А. (ред.) (2021) *Стратегии союзничества в современном мире: военно-дипломатический инструментарий*. Москва: МГИМО-Университет, 371 с. [Istomin, I. A., Silaev N. Yu., Sushenczov A. A. (eds.) (2021) *Alliance strategies in the modern world: military and diplomatic tools: monograph* [Strategii soyuznichestva v sovremennom mire: voenno-diplomaticheskij instrumentarij]. Moscow: MGIMO-Universitet, 371 p. (in Russ.)].
- Borchmeyer, S., Mir, W. (2020) *Increasing the Impact of the European Union at the United Nations in New York*. Konrad-Adenauer-Stiftung, 21 p.
- Burmester, N. (2019) *International Organizations as Actors and Arenas in International Politics*. Aarhus: Forlaget Politica, 93 p.
- Chané, A-L., Wouters, J. (2017) *The European Union in United Nations Economic Governance For*. Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No.182, 24 p.
- Ekengren, A-M., Möller, U. (2021) 'Campaigning for the Prize: The Quests by Sweden and the Kingdom of the Netherlands for Security Council Membership, 2017-2018', *The Hague Journal of Diplomacy*, 16, pp. 27–52. DOI: 10.1163/1871191X-BJA10055.
- Geijer, C. (2017) *EU Unity at the UN General Assembly. A Study of Actorness Cohesion in the First Committee*. Bachelor Thesis, Political Science, Swedish National Defence University, 80 p.
- Hosli, M., Kantorowicz, J. (2025) 'The European Union in the annual United Nations General Assembly Debates', *Contemporary Politics*, 31, pp. 413–438. DOI: 10.1080/13569775.2024.2387424
- Jupille, J., Caporaso, J. (1999) 'Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics', *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 429–444. DOI: 10.1146/annurev.polisci.2.1.429
- Larsen, M. (2007) 'Trade Negotiations between the EU and South Africa: A Three-Level Game', *Journal of Common Market Studies*, 45(4), pp. 857–881. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2007.00751.x
- Mayr-Harting, T. (2020) 'Representing the European Union at the United Nations: The Security Council Dimension' in *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?* Leiden, Boston: Brill Nijhoff, pp. 153–176.
- Putnam, R. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization*, 42(3), pp. 427–460.
- Rittberger, V., Zangl, B., Kruck, A. (2012) *International Organization*. 2nd Edition. London: Palgrave Macmillan, 330 p.
- Routledge Handbook of International Organization* (2013) Edited by B.Reinalda. New York: Routledge, 550 p.
- The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms* (2006) Edited by K. Laatikainen and K. Smith. New York: Palgrave Macmillan, 232 p.
- The EU in UN Politics* (2017) Edited by S. Blavoukos and D. Bourantonis. London: Palgrave Macmillan, 273 p.
- Rasch, M. B. (2008) *The European Union at the United Nations. The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-centric Environment*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, Brill, 360 p.
- Wessel, R., Odermatt, J. (eds.) (2019) *Research Handbook on the European Union and International Organizations*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 720 p.

Статья поступила в редакцию: 10.04.2025

Поступила повторно, после доработки: 29.09.2025

Статья принята к печати: 30.10.2025

**EU COUNTRIES INTERACTION IN THE UNITED NATIONS:
COMPETITION AND MECHANISMS OF COORDINATION**

E. Maslova, G. Ivanov

Elena Maslova, Candidate of Sciences (in Politics), Associate Professor, Associate Professor at the Department of Integration Processes,
MGIMO University, Moscow, Russia.
Senior Research Fellow,
Institute of Europe RAS, Moscow, Russia.
E-mail: e.maslova@inno.mgimo.ru (ORCID: 0000-0002-2493-3900. ResearcherID: J-3216-2013).

Gleb Ivanov, PhD student,
MGIMO University, Moscow, Russia.
E-mail: gleb-ivanov2001@yandex.ru (ORCID: 0000-0001-7672-5954).

Abstract:

The article examines the coordination of the positions of European Union countries within the United Nations, as well as the associated competition among EU states. The authors' research approach is based on N. Burmester's theory of "three dimensions" of international organisations, which can simultaneously act as "instruments", "arenas", and "actors" of world politics. EU interaction in the UN fits this logic, functioning as a negotiation process among member states, EU supranational institutions, and other countries, while the formation of a common European position consistently reveals competition among EU members seeking to protect their national interests. The authors analyse the mechanism of coordination and functionality of the EU Delegation to the UN in its main bodies (General Assembly, Security Council, Economic and Social Council), and consider the priority topics for the Union: political issues, human rights, and reform of the Organization. It is concluded that the supranational factor (unlike interstate) does not play a key role in consolidating the positions of the EU member states, and the process of interaction itself, due to its specificity and national contradictions between the countries of the bloc, is subject to three problems: rigidity, generalisation, and positioning.

Keywords: UN; EU; EU CFSP; EU foreign policy; actorness; policy coordination; EU agency.