УДК 327

Вячеслав СУТЫРИН

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ ЕС: ОТ СОДЕРЖАТЕЛЬНОГО КРИЗИСА К ПОВЕСТКЕ ВНЕШНЕЙ УГРОЗЫ

Статья поступила в редакцию 11.08.2021

Аннотация. В статье проанализированы изменения подходов Евросоюза к публичной дипломатии на современном этапе. Исследованы структурные изменения в управлении публичной дипломатией, программные документы, финансирование, заявления руководства органов ЕС и экспертные оценки. Проблема самоидентификации и позиционирования ЕС обострилась после кризиса 2008 г. Сделан вывод о трансформации публичной дипломатии ЕС. Акцентировка уникального, многостороннего и мирного характера ЕС ослабевает, уступая первенство повестке внешней угрозы, а также секьюритизации коммуникаций ЕС в расчете на консолидацию поддержки интеграционного проекта. Предпринимаются попытки использовать тему внешней угрозы для обоснования расширения полномочий органов ЕС. Анализ бюджетных планов ЕС на 2021–2027 год, планов Еврокомиссии и генеральных директоратов на ближайшие 5 лет показывает, что речь идет о продвижении повестки внешней угрозы, прежде всего со стороны России и Китая, в содержательную часть программных документов Брюсселя. Реализация данных планов с высокой вероятностью приведет к укоренению конфронтации Евросоюза и России.

Ключевые слова: Европейский союз, ЕС, Европейская внешнеполитическая служба, публичная дипломатия, стратегические коммуникации, мягкая сила, секьюритизация, внешняя угроза.

Традиционный взгляд на публичную дипломатию ЕС связан с понятиями привлекательности и универсальности ценностей, которые продвигает объединение, выступающее в роли «нормативной силы» (normative power) [Manners, 2002: 235]. Официальные лица ЕС неоднократно представляли союз как «культурную сверх-

© **Сутырин Вячеслав Валерьевич** – к.полит.н., проректор Государственного академического университета гуманитарных наук. **Адрес:** 119049, Россия, Москва, Маро-новский переулок, д. 26. **E-mail:** vsutyryn@gaugn.ru

Статья подготовлена при финансовой поддержке в рамках выполнения ГЗ (государственного задания) ГАУГН по теме «Современное информационное общество и цифровая наука: когнитивные, экономические, политические и правовые аспекты» (FZNF-2020-0014). **DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620211729>

державу», имея в виду культурную дипломатию и притягательность в духе концепции «мягкой силы»¹.

Другой взгляд на ЕС – как на «новую империю», которая использует либеральные ценности как наполнение коммуникаций для легитимации асимметричных отношений «центр-периферия» и экономической экспансии [Streeck, 2020; Zielonka, 2008]. Часть исследователей отмечает, что «геополитизация» внешней политики ЕС в последние годы – это попытка консолидировать страны ЕС для снижения остроты внутренних противоречий [Болгова, 2020] и расширить сферу влияния за счет гуманитарных инструментов [Смирнов, 2018]. Даются и более жесткие оценки – о превращении ЕС в «авангард политики новой холодной войны» в отношении России, которую «определяет США и оплачивает Европа» [Anderson, 2017].

Контрасты оценок усилились в последние годы на фоне попыток ЕС адаптироваться к внутренним кризисам, укрепить свое влияние в мире и ближнем зарубежье. Данные процессы накладывают отпечаток на систему и содержание коммуникаций ЕС. Насколько глубоки происходящие изменения в публичной дипломатии ЕС и к каким последствиям они приведут? Цель настоящей статьи – поиск ответов на эти вопросы. Проанализированы последствия экономического кризиса 2008 г. с точки зрения ослабления прежних нарративов о ЕС, организационно-правовые следствия Лиссабонского договора для публичной дипломатии ЕС, а также новейшие дискуссии, организационные решения и трансформации публичной дипломатии Европейского союза. Эмпирическим материалом исследования послужили официальные документы ЕС различного уровня, выступления руководства органов Евросоюза, статистические данные, экспертные доклады и публикации.

Современная организация публичной дипломатии ЕС

Еврокомиссия определила публичную дипломатию как «влияние на общественное мнение», которое осуществляется для «продвижения интересов ЕС путем разъяснения, информирования и влияния» за счет взаимодействия с «отдельными гражданами, группами, институтами и медиа»². Особенностью ЕС, продиктованной его структурой, является тесная связь внутренней, направленной на государства–члены, и внешней публичной дипломатии.

До вступления в силу Лиссабонского договора полномочия органов ЕС в сфере публичной дипломатии были фрагментированы. Не хватало эффективных механизмов координации позиций и деятельности Комиссии, секретариата Совета и Европейского парламента. Представительства ЕС за рубежом не получали «сверху» единых установок и приоритетов относительно коммуникаций. Положение усугублялось множеством программных документов ЕС регионального и странового уровней, содержащих часто слабо увязанные цели и задачи. В результате проекты

¹ Remarks by High Representative / Vice-President Federica Mogherini. Frankfurt, 9 October 2018. URL: https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-peru-2016/51895/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-frankfurt-book-fair-opening_is (дата обращения: 09.05.2021)

² European Commission (2007) A glance at EU public diplomacy at work. The EU's 50th anniversary celebrations around the world. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. P. 12.

и коммуникации зарубежных представительств ЕС часто ориентировались на местные запросы. Ситуация воспринималась чиновниками Евросоюза как проблема «дипломатии, ориентированной на потребителя».

Лиссабонский договор учредил Европейскую внешнеполитическую службу (ЕВПС), которой было передано управление делегациями ЕС в зарубежных странах. В рамках ЕВПС было создано подразделение, отвечающее за стратегические коммуникации и публичную дипломатию. Оно осуществляет координацию с другими органами ЕС и направляет общие установки в представительства ЕС и пресс-офисы Еврокомиссии.

Эффект реформы оказался заметным, но ограниченным. Во-первых, в вопросы внешней политики вовлечены практически все генеральные директораты Комиссии, и эффективность ЕВПС зависит от отношений с ними. Во-вторых, ЕВПС подчиняется решениям Европейского совета, где повестка дня контролируется государствами-членами. Для обеспечения согласованности действий Комиссии и Совета был учрежден пост высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, совмещающего также пост вице-президента Комиссии и непосредственно руководящего работой ЕВПС. К одной из ключевых функций ЕВПС и высокого представителя отнесена публичная дипломатия.

Финансирование публичной дипломатии ЕС осуществляется по нескольким перекрестным каналам подразделений Комиссии и ЕВПС, а также различных программ Евросоюза. Одним из специализированных каналов финансирования является Инструмент сотрудничества ЕС с третьими странами (PI). Реализацию средств данного инструмента (в 2014–2020 гг. было выделено 954 млн евро¹) контролировала Служба инструментов внешней политики Еврокомиссии. Также в работу вовлечен Директорат Комиссии по вопросам образования, молодежи, спорта и культуры². При этом инструмент в основном используется для финансирования работы ЕВПС, бюджет которой является административно-оперативным, значительная часть финансирования Службы осуществляется через директораты Комиссии. Это оставляет открытым вопрос о возможностях ЕВПС обрести необходимый бюрократический вес в рамках ЕС.

На страновом уровне происходит широкое пересечение с крупными программами ЕС, в частности «Эразмус+» (академическая мобильность), «Горизонт» (научные исследования), «Креативная Европа» (культура), «Европейский корпус солидарности» (волонтерство). Данные программы реализуются внутри и за границами ЕС, с особым акцентом на приграничные страны, где они дополняются программами в рамках Европейской политики соседства.

В 2021–2027 гг. внешнеполитические программы ЕС будут финансироваться главным инструментом (Инструмент соседства, развития и международного сотрудничества, NDICI), что, как ожидается, сократит дублирование функций и по-

¹ EU Partnership Instrument. European Commission. URL: <https://pimap.eu/#:~:text=The%20PI's%20budget%20for%202014,strategic%20interest%20to%20the%20EU> (дата обращения: 09.05.2021)

² Partnership instrument for cooperation with third countries (PI). Programme Statements. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_partnership_instrument_for_cooperation_with_third_countries_pi.pdf (дата обращения: 09.05.2021)

высит согласованность действий ЕС. Судя по критериям оценки эффективности инструмента¹, в повестке Брюсселя остаются традиционные для последних десятилетий вопросы реформирования зарубежных стран по своей модели, которые теперь стремятся жестче увязать с конкретными интересами ЕС [Сутырин, 2020]. Решению этих задач будет подчинена в ближайшие годы и публичная дипломатия Союза.

В Глобальной стратегии ЕС [Shared Vision, 2016] подтверждена актуальность традиционных посылов публичной дипломатии: «ЕС как зона демократии, процветания и стабильности», «единство в разнообразии» и «ЕС как модель». Брюссель публично не ставит их под вопрос, но уже в начале 2010-х гг. на высоком уровне заявлена необходимость поиска «нового нарратива для ЕС»². Исчерпан эффект противопоставления «мирного» европейским войнам прошлого, память о которых вызывает слабый отклик у новых поколений [Higgott, 2020]. По решению Парламента и Комиссии в 2013 г. была сформирована группа ученых и деятелей культуры, результатом работы которой стала декларация «Новый нарратив для Европы»³, а затем – одноименная книга, представленная в 2014 г. Основной вывод: акцента ЕС на экономике недостаточно, а заполнить идейный вакуум может культурная дипломатия.

Результаты данного обсуждения были успешно использованы в качестве аргумента для развития инфраструктуры культурной дипломатии как одного из ключевых компонентов публичной дипломатии ЕС. Тем не менее подъем популистских партий на фоне экономических трудностей и миграционного кризиса привел к актуализации в ЕС нарративов в духе внешней угрозы: «Мы (европейцы) должны защищать себя от них» [Wodak & Boukala, 2015]. Как отмечает Ал.А. Громыко, реальная социальная несправедливость и неравенство в Европе усиливались уже с 1990-х гг. Финансовый и миграционный кризисы ускорили ослабление политических позиций европейского либерального истеблишмента, оказавшегося в растерянности и в поисках новой точки идеологической и политической опоры [Громыко, 2018].

Дезинформация как эвфемизм внешней угрозы

На фоне возраставших внутренних проблем ЕС продолжил попытки расширения влияния в ближнем зарубежье, что привело к ухудшению отношений с Россией. Договоренности с Москвой о четырех общих пространствах, по сути, были принесены в жертву программе «Восточное партнерство», которое содействует отрыву

¹ В числе критериев, например, «количество процессов в стране-партнере, связанных с торговлей, инвестициями, бизнесом и внешним измерением внутренней политики Союза, а также с интересами Союза, на которые оказано влияние», «количество профинансированных Союзом инициатив по внедрению политических, экономических и социальных реформ в странах-партнерах». См. подробнее: NDICI – Global Europe. P. 161. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/programme_and_performance_-_ndici.pdf (дата обращения: 21.05.2021).

² Speech by President Barroso: "A new narrative for Europe". 23 April 2013. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_357 (дата обращения: 09.05.2021)

³ New Narrative for Europe. Mind and Body of Europe. URL: https://ec.europa.eu/assets/eac/culture/policy/new-narrative/documents/declaration_en.pdf (дата обращения: 09.05.2021)

стран-членов от России. Последовавший затем украинский кризис привел к тому, что в публичной дипломатии ЕС получила распространение риторика борьбы с «российской дезинформацией». В начале 2015 г. Европейский совет поручил высокому представителю по вопросам внешней политики и политики безопасности разработать план противодействия «российским кампаниям по дезинформации»¹. В этом же году на базе ЕВПС была образована рабочая группа по стратегическим коммуникациям на Востоке (East StratCom). Ее главным публичным проектом стала веб-платформа «ЕС против дезинформации» (EUvsDisinfo), нацеленная на мониторинг и разоблачение «дезинформации и мировоззрения прокремлевских медиа»². Таким образом, к дезинформации изначально были отнесены не только сообщения, которые участники рабочей группы сочтут неправдивыми, но и «нежелательные» мировоззренческие установки.

В 2018 г. Директорат по общим вопросам, подчиняющийся непосредственно генеральному секретарю ЕВПС, был переименован в Директорат по институциональным отношениям, координации политики и публичной дипломатии, к нему был присоединен Департамент координации политики. Это стало серьезным шагом на пути реализации идеи о централизации управления в сфере коммуникаций, публичной дипломатии и политического планирования ЕС, которая обсуждалась на протяжении предыдущих 10 лет. В конце 2018 г. Еврокомиссия и ЕВПС разработали План действий против дезинформации³, создавший базис совместной деятельности на последующие годы. В результате была разработана система быстрого оповещения о дезинформации органов и стран-членов ЕС, которую курирует ЕВПС. Также был создан механизм межведомственной координации между органами ЕС и принят Свод правил в сфере борьбы с дезинформацией, который, наряду с государствами-членами ЕС, подписали крупнейшие ИТ-корпорации.

В документе закреплено определение дезинформации как «доказуемо неверной или вводящей в заблуждение информации, распространяющейся с целью экономической выгоды или преднамеренного обмана, которая может причинить общественный вред». Последний определяется как «угроза демократии, здоровью, окружающей среде или безопасности». Столь общее определение затрудняет проведение четкой границы между дезинформацией и альтернативной точкой зрения, ведь право оценки намерений и вреда остается за авторами и исполнителями Плана действий, не сопровождается четкой системой критериев.

В ЕС существует политическая воля для придания системного характера начатой работе. В решении Европейского совета 2019 г. заявлено о необходимости обеспечить достаточную ресурсную поддержку трех рабочих групп по стратегиче-

¹ European Council meeting (19 and 20 March 2015) – Conclusions. URL: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf> (дата обращения: 09.05.2021)

² European Parliamentary Research Service (2017) Communicating Europe in third countries. March. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599340/EPRS_BRI\(2017\)599340_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599340/EPRS_BRI(2017)599340_EN.pdf) (дата обращения: 09.05.2021)

³ EU Action Plan against Disinformation. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf (дата обращения: 09.05.2021)

ским коммуникациям (по образцу «Востока») были также созданы группы «Юг» и «Балканы») с тем, чтобы выйти на долгосрочное планирование и расширение географии противодействия дезинформации¹.

В Отчете о реализации Глобальной стратегии ЕС за 2019 г. подчеркнута «критическая важность публичной дипломатии и коммуникаций», указано на возможность ЕС «инвестировать больше в противодействие дезинформации и позитивную коммуникацию о том, кто мы такие и к чему стремимся в мире – как нашим [внешним] партнерам, так и европейским гражданам»².

В 2020 г. в рамках подразделения ЕВПС по стратегическим коммуникациям и прогнозированию были образованы два департамента: первый курирует политику в сфере коммуникаций и публичную дипломатию, второй – рабочие группы в сфере стратегических коммуникаций и анализ информации. Таким образом, в органах ЕС, связанных с публичной дипломатией, были произведены структурные изменения и приняты программные документы, закрепившие информационную борьбу с внешними угрозами в качестве одного из главных приоритетов.

Логика восприятия внешней угрозы в ЕС

Какие аргументы и логика мышления европейских кругов, формирующих политику, стоят за происходящими изменениями? В записке Исследовательской службы Европарламента «российской дезинформацией» оправдываются методы работы органов ЕС с обществами стран восточной периферии ЕС. В частности, речь идет о придании роли «ночного сторожа» гражданскому обществу стран Восточного партнерства для контроля национальных СМИ и правительств³.

Тенденция к усилению политического влияния Евросоюза на общества приграничных с Россией стран с использованием полуофициальных и неофициальных инструментов с низкой прозрачностью проявилась еще до украинского кризиса и закрепления понятия дезинформации как узлового во внешних коммуникациях ЕС. В 2013 г. для реализации данных задач по инициативе Варшавы был учрежден Европейский фонд в поддержку демократии (EED). Созданный по модели американского Национального фонда в поддержку демократии (NED) фонд выделяет гранты организациям гражданского общества в странах периферии ЕС. Формально независимый от ЕС фонд получает финансирование в том числе от профильных директоров Еврокомиссии [Babayan & Risse, 2017]. Фонд может финансировать медиа, политические партии и незарегистрированные организации без конкурсных процедур, в том числе под эгидой Форума гражданского общества Восточного партнерства ЕС⁴.

¹ European Council (2019) Council conclusions on Complementary efforts to enhance resilience and counter hybrid threats. 10 December. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14972-2019-INIT/en/pdf> (дата обращения: 09.05.2021)

² EU Global Strategy. Three Years On, Looking Forward. P. 26. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf (дата обращения: 21.05.2021)

³ European Parliamentary Research Service (2017) Communicating Europe in third countries. March. P. 7. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599340/EPRS_BRI\(2017\)599340_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599340/EPRS_BRI(2017)599340_EN.pdf) (дата обращения: 21.05.2021)

⁴ European Union democracy assistance: an academic state of play (2018) European Partnership for Democracy, Bruxelles.

На современном этапе данные процессы окрашиваются в тематику борьбы с дезинформацией, хотя выходят далеко за ее рамки. При оценке политическими кругами ЕС внешних угроз ситуация также рассматривается намного шире, чем дезинформация или украинский кризис. В 2020 г. Институт ЕС по изучению безопасности (агентство ЕС, подчиняющееся высокому представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности) опубликовал аналитическую записку о «нормативной проблеме», которую представляют для ЕС Китай и Россия. Аналитики утверждают, что две страны «превратились из реципиентов норм в их создателей» и продвигают «альтернативные [ЕС] модели управления», способствуя формированию «враждебной для ЕС международной обстановки» [Ekman et al., 2020: 6–7]. Распространение такой точки зрения в политических кругах ЕС может объясняться и утилитарными целями: использование внешней угрозы помогает обосновать релевантность и финансирование наднациональных органов.

В 2021 г. опубликован доклад экспертной группы высокого уровня под руководством первого исполнительного генерального секретаря ЕВПС в отставке П. Вимона. В докладе сделан вывод, что ЕВПС страдает от «хронического недофинансирования и огромного дефицита кадров, инфраструктуры и коммуникаций». При этом Еврокомиссия управляет операционным бюджетом ЕВПС, а Служба контролирует лишь административные расходы на внешнюю и оборонную политику ЕС [From self-doubt, 2021: 19]. ЕВПС, сталкиваясь с сокращением финансирования и персонала с самого начала своей деятельности, смогла получить дополнительный бюджет лишь на темы безопасности: разработку общей внешней и оборонной политики, безопасность делегаций ЕС и развитие стратегических коммуникаций для борьбы с дезинформацией. В докладе утверждается, что недавнее увеличение штата в сфере стратегических коммуникаций требует наращивания финансирования для борьбы с дезинформацией, а также сотрудничества с Разведывательным и ситуационным центром ЕС, объединяющим специальные службы государств-членов [From self-doubt, 2021: 18].

Термин «угроза» начал активно использоваться в официальных документах Европейского союза. В разработанном в 2020 г. Плане ЕС по продвижению демократии указано, что «информация превращается в оружие» зарубежными акторами, «особенно Россией и Китаем», и возникающая в результате «угроза демократии требует всеобъемлющего и коллективного ответа»¹. Ранее, в 2019 г., ЕВПС рассматривала Китай как экономического конкурента и системного соперника².

Происходящая секьюритизация публичной дипломатии и коммуникаций ЕС в целом имеет серьезные последствия для позиционирования объединения. Ненавязчивый намек на побочные эффекты проводимой органами ЕС линии содержится в выпущенном в 2021 г. специальном докладе Счетной палаты ЕС [European Court of Auditors, 2021]. В документе подчеркнута полезность работы Департамента страте-

¹ European Commission (2020) On the European democracy action plan. March, Brussels. P. 19.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN> (дата обращения: 21.05.2021).

² European Commission and HR/VP (2019) EU-China – A strategic outlook. March, Strasbourg. P. 1. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (дата обращения: 21.05.2021)

гических коммуникаций ЕВПС и его флагманского проекта – упомянутой выше платформы EUvsDisinfo, разоблачающей «российскую пропаганду». Вместе с тем отмечено, что некоторые кейсы, публикующиеся на сайте, не представляют угрозы для стран ЕС. Парламент Нидерландов и вовсе призвал ликвидировать проект, так как он не достигает своей цели и мешает работе свободной прессы, обвиняя голландские издания в публикации фейковых новостей¹.

Счетная палата ЕС указывает, что «дальнейшая миссия проекта не ясна, так как угроза российской дезинформации теперь хорошо известна и признана». Кроме того, работа проекта в структуре ЕВПС ставит под вопрос заявления Службы о независимости проекта. В этой связи Счетная палата предлагает рассмотреть передачу проекта «организации гражданского общества» [European Court of Auditors, 2021: 24-25].

В ответе на замечания Счетной палаты ЕВПС не согласился с критикой, указав, что проект EUvsDisinfo создан в соответствии с решением Европейского совета 2015 г. и представляет «огромную ценность для ЕВПС и институтов ЕС», так как «угрозы дезинформационных кампаний непрерывно эволюционируют», что требует работы на регулярной основе². Данная критика чувствительная для ЕВПС, однако носит точечный характер при поддержке общего курса. Счетная палата отмечает, что рабочие группы в сфере стратегических коммуникаций вносят большой вклад в реализацию политики ЕС в приграничных регионах, но до сих пор не предусмотрено устойчивых источников финансирования. Например, был поставлен вопрос о структурном закреплении данного функционала в бюджетных программах ЕС, что будет означать долгосрочную перестройку публичной дипломатии ЕС.

В аналитической записке Колледжа Европы Д. Валенцо отмечает: «стратегические коммуникации представляют сегодня ключевой элемент нового геополитического подхода ЕС и реагирования на рост глобальной конкуренции» [Valenza, 2021]. При этом эксперт предупреждает о «ловушке геополитики», отмечая растущую фокусировку ЕС на европоцентристских нарративах и России, что блокирует возможность диалога и непредвзятого анализа международной обстановки.

Укоренение негативных посылов и секьюритизацию публичной дипломатии ЕС можно объяснить не только (случайной) «ловушкой», но и слабостью «позитивных» посылов, связанной с отсутствием устойчивого экономического роста, внутренними противоречиями и нехваткой средств для достижения стратегической автономии в военной сфере [Журкин, Носов, 2019]. Кроме того, борьба с информационными угрозами подтверждает важность наднациональной бюрократии ЕС.

Счетная палата ЕС ставит вопрос об адекватных ресурсах, механизмах оценки и отчетности. Крен публичной дипломатии ЕС в сферу внешней угрозы обретает инерцию по мере своего закрепления в программных документах ключевых органов союза. Открытым остается вопрос: где могут быть проведены границы проник-

¹ 21 501-34 Raad voor Onderwijs, Jeugd, Cultuur en Sport. URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-34-290.html> (дата обращения: 21.05.2021)

² Replies of the European Commission and the EEAS to the European Court of Auditors Special Report “Disinformation affecting the EU: tackled but not tamed”. Attachment to the Special Report “Disinformation affecting the EU: tackled but not tamed”. P. 1. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_09/SR_Disinformation_EN.pdf (дата обращения: 21.05.2021)

новения повестки «внешнего врага» в крупнейшие гуманитарные программы Брюсселя?

Перспективы: реформы через угрозы?

Изучение программных документов Евросоюза в 2021–2027 гг. показывает, что в ближайшие годы тема внешней угрозы и борьбы с дезинформацией будет превалировать в публичной дипломатии ЕС. Параллельно развивается координация по линии НАТО–ЕС. Согласно декларации, принятой на Варшавском саммите 2016 г., Евросоюз и Альянс осуществляют практическое взаимодействие в стратегических коммуникациях¹. К 2021 г. налажено сотрудничество ЕВПС с Центром стратегических коммуникаций НАТО в Риге, который получил доступ к продвижению своих нарративов во внутреннюю информационную систему ЕС, проводятся совместные учения по информационному противодействию России².

В декабре 2020 г. Еврокомиссия приняла План действий в поддержку европейской демократии³. Слово «дезинформация» на 26 страницах документа употребляется 79 раз, тогда как слово «демократия» – 52 раза. Тема дезинформации, российско-китайской угрозы и демократизации объединены для усиления аргументации. Комиссия намерена заставить нарушителей «платить цену», разработав соответствующие правовые нормы в части политической рекламы, социальных сетей и т.д. Планируется организовать структурный диалог с гражданским обществом и бизнесом для регулярного обзора ситуации с угрозами, а также работать с национальными СМИ, чтобы научить их лучше выявлять «операции иностранного влияния» и отвечать на них.

Интерес наднациональных органов ЕС, как и любой бюрократической структуры, заключается в самосохранении и расширении полномочий. Угрозу этому представляет не только подъем евроскептиков, но и риторика национальных правительств, иногда стремящихся обвинить во внутренних проблемах Брюссель, а достижения приписать себе. Органы ЕС нуждаются в повестке дня, позволяющей переключить внимание с внутренних противоречий на внешние угрозы, тем самым укрепив свое влияние.

В этой связи обращают на себя внимание такие меры в Плате в поддержку демократии, как подготовка Еврокомиссией руководства для учителей и сотрудников образовательных организаций по укреплению цифровой грамотности и «борьбе с дезинформацией через образование». Руководство будет идти рука об руку с новыми инициативами по борьбе с дезинформацией, в частности, с уже упомянутым проектом EUvsDisinfo⁴ антироссийской направленности. Акцентируется важность

¹ Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization 8 July 2016. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm (дата обращения: 20.05.2021)

² Fifth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017. 28 May 2020. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8360-2020-INIT/en/pdf> (дата обращения: 20.05.2021)

³ European Commission (2020) On the European democracy action plan. December 3. Brussels. URL: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN (дата обращения: 20.05.2021)

⁴ Там же. Р. 25.

вовлечения не только НПО, но также вузов и журналистов. Компонент «борьбы с дезинформацией» планируется внедрять в программы ЕС, чтобы «помогать гражданам ЕС и других стран распознавать дезинформацию»¹.

Анализ планов профильных директоров Еврокомиссии на ближайшие 5 лет показывает, что подразделения вплетают в свои планы тему дезинформации согласно политическим установкам Комиссии. В требуемую тональность окрашиваются приоритетные проекты генеральных директоров. Система критериев оценки эффективности, привязанная к планам, потребует практической работы в данном направлении.

С целью координации усилий профильных подразделений Комиссия и ЕВПС разработали пятилетний План действий по правам человека и демократии до 2024 г.² Данный документ, утвержденный Евросоветом в ноябре 2020 г., ярко выражает противоречия, возникающие в связи с растущим креном ЕС в секьюритизацию теперь уже не только публичной дипломатии, но и потенциально всей инфраструктуры гуманитарного влияния. Еврокомиссия утверждает, что для ЕС пришло время реализовать «новую геополитическую повестку дня в сфере прав человека и демократии»³, используя предложенный план как «единственный в своем роде инструмент продвижения ценностной повестки на мировой сцене». Если признается, что ценностная повестка ЕС связана с геополитическими целями, то каковы основания для утверждений о моральной уникальности объединения?

Осенью 2020 г. высокий представитель ЕС Жозеп Боррель заявил, что ЕС должен полагаться не только на мягкую силу, как это было раньше. Необходимо «комбинировать различные ресурсы ЕС так, чтобы максимизировать геополитическое влияние. Для достижения политических целей мы должны задействовать весь спектр наших возможностей»⁴. Однако формулирование таких целей – сложная задача, зависящая от согласования позиций 27 государств-членов ЕС. В экспертном докладе, подготовленном по заказу ЕВПС летом 2020 г., подчеркнуто, что отдельные государства-члены ЕС не признают проблему дезинформации или не могут поддержать инициативы органов ЕС, якобы находясь под «политическим давлением» [Pamment, 2020].

В этой связи Ж. Боррель ведет речь о необходимости «создания стратегической культуры, чтобы вырваться из паралича и медлительности консенсусного голосования». Предлагается ограничить правило консенсуса при принятии решений в Евросовете и перейти к голосованию квалифицированным большинством по вопросам прав человека и санкций. Данная позиция вновь заявлена в 2020 г. президентом Комиссии У. фон дер Ляйен в ежегодном обращении в связке с призывом принять «Европейский акт Магнитского»⁵.

¹ Там же. Р. 25.

² European Commission (2020) EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024. March 25. Brussels. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e9112a36-6e95-11ea-b735-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF (дата обращения: 20.05.2021)

³ Там же. Р. 1.

⁴ Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power: Part I. October 29 2020. URL: <https://www.ejiltalk.org/europe-must-learn-quickly-to-speak-the-language-of-power-part-i/> (дата обращения: 25.05.2021)

⁵ State of the Union Address (2020) European Commission. URL:

Учитывая, что тема прав человека увязана с большинством внешнеполитических программ ЕС, добавление к ней инструмента санкций резко ограничит внешнеполитический суверенитет государств-членов. Есть ли иные аргументы, помимо внешней угрозы, которые подвигнут государства-члены поступиться суверенитетом в столь чувствительной сфере? Понятие «стратегическая культура ЕС» определено как общее восприятие угроз, для формирования которого созданы специализированные проекты, например, Европейский стратегический компас¹. В записке Института ЕС по изучению безопасности отмечено, что в рамках проекта «анализ угроз может быть использован, чтобы поставить государства-члены ЕС перед необходимостью компромиссных уступок, связанных с защитой ЕС, особенно в контексте геополитического соперничества» [Fiott, 2020: 1].

Независимо от того, произойдет ли ограничение правила консенсуса в обозримом будущем, для Комиссии и ЕВПС это выгодная переговорная позиция в бюрократическом торге. Например, с целью добиться уступок от Совета и государств-членов в передаче иных полномочий на наднациональный уровень. Это уже происходит в сфере консолидации финансовых инструментов, повышающих значимость Комиссии и ЕВПС в вопросах координации различных органов ЕС, а также их влияние на оперативное распоряжение частью бюджета ЕС.

Выводы

Крен публичной дипломатии ЕС в секьюритизацию и акцентировка внешней угрозы являются частью более масштабных процессов внутри Союза, связанных с борьбой за ресурсы и полномочия высшей бюрократии ЕС под лозунгами «геополитической Комиссии». Как следствие, серьезно трансформируется наполнение публичной дипломатии ЕС на внутреннем и внешнем контуре. Если комплекс уже принятых на сегодняшний день решений и планов ЕС в сфере борьбы с дезинформацией (де-факто эвфемизм для обозначения внешней угрозы) будет полностью реализован, то основные гуманитарные программы ЕС (научные исследования, академическая мобильность, волонтерство, культура) могут принять ярко выраженный конфронтационный характер в отношении России, а в перспективе – и Китая. Быстро скорректировать данный курс после начала его системной реализации не удастся, так как это потребует преодоления мощной аппаратной инерции.

Изменение подхода Брюсселя к публичной дипломатии началось задолго до украинского кризиса. Проблема самоидентификации и позиционирования ЕС обострилась после экономического кризиса 2008 г. Провал Конституции ЕС привел к стагнации интеграционных процессов [Кавешников, 2010], но выход Великобритании из Европейского союза расширяет возможности укрепления наднациональных органов ЕС с возможной легитимацией разделения союза на ядро и периферию [Энтин и др., 2019]. Сегодня, сталкиваясь с социально-экономическими проблемами и другими кризисными явлениями, руководство ЕС делает ставку на культурное

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/soteu_2020_en.pdf (дата обращения: 25.05.2021)

¹ EEAS (2020) Europe security and defence: the way forward. June 21. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81247/europe-security-and-defence-way-forward_en (дата обращения: 25.05.2021)

влияние и упор на внешнюю угрозу в расчете на консолидацию интеграционного проекта.

Происходящий поворот в сфере публичной дипломатии ЕС создает ряд противоречий. Во-первых, акцент на внешних угрозах и достижении геополитических целей нивелирует морализаторскую риторику ЕС и позиционирование объединения в качестве защитника «универсальных ценностей». Во-вторых, внедрение механизмов противодействия внешним угрозам в гуманитарные программы ЕС чревато серьезными ограничениями для их реализации и подрывом доверия к ним за рубежом. Учитывая, что внешнее влияние ЕС носит не только экономический, но во многом гуманитарный и нормативный характер, ущерб в данной сфере может оказаться для Евросоюза системным. В-третьих, стратегические коммуникации, позволяя бюрократии ЕС решать прагматичные внутренние задачи, сокращают возможности ЕС маневрировать на международной арене. Институционализация внешней угрозы препятствует восприятию иной точки зрения, диалогу и построению доверия с Россией и Китаем.

В дальнейшем ситуация для ЕС может развиваться двумя путями. Либо Брюссель решит пойти на компромиссы с крупными державами, ограничив влияние нарратива о внешней угрозе на свою внешнюю политику. Либо продолжит уже намеченный курс, смирившись с ухудшением отношений с Россией и Китаем. Это создаст предпосылки для дальнейшего усиления зависимости Евросоюза от США, а также для хронической напряженности отношений в странах восточного соседства.

Список литературы

- Болгова И.В. (2020) Внешняя политика Европейского союза как основа посткризисной интеграции. *Современная Европа*, № 6. С. 41–51. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620204151>
- Громыко Ал.А. (2018) Расколотый Запад: последствия для Евроатлантики. *Современная Европа*. № 4. С. 5–16. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420180516>
- Журкин В., Носов М. (2019) 20-летие военного измерения ЕС. *Современная Европа*, № 1. С. 5–13. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120190513>
- Кавешников Н.Ю. (2010) Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС. *Актуальные проблемы Европы*, № 2. С. 54–76.
- Смирнов В.В. (2018) «Борьба интеграций» на постсоветском пространстве: гуманитарное измерение. *Современная Европа*, № 6. С. 51–61. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620185161>
- Сутырин В.В. (2020) Гуманитарные инструменты во внешней политике ЕС (на примере Восточного партнерства). *Современная Европа*, № 5. С. 99–110. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope5202099110>
- Энтин М., Энтина Е., Торкунова Е. (2019) Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции: часть 1. *Современная Европа*, № 1. С. 27–37. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120192737>

References

- Bolgova I.V. (2020) Vneshnjaja politika Evropejskogo sojuza kak osnova postkrizisnoj integracii [Foreign policy of the European Union as the basis of post-crisis integration]. *Sovremennaja Evropa*. No 6, pp. 41–51. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620204151> (in Russian).
- Gromyko Al.A. (2018) Raskolotyj Zapad: posledstviya dlja Evroatlantiki [The broken West: consequences for the Euro-Atlantic]. *Sovremennaja Evropa*. No 4, pp. 5–16. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420180516> (in Russian).
- Zhurkin V., Nosov M. (2019) 20-letie voennogo izmerenija ES [Twenty years of EU Military Dimension]. *Sovremennaja Evropa*. No 1, pp. 5–13. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120190513> (in Russian).
- Kaveshnikov N.Y. (2010) Lissabonskij dogovor i ego posledstviya dlja razvitiya ES [Treaty of Lisbon and its consequences for the development of EU]. *Aktual'nye problemy Evropy*. No 2, pp. 54–76 (in Russian).

- Smirnov V.V. (2018) «Bor'ba integracij» na postsovetskom prostranstve: gumanitarnoe izmerenie [“Competition of Integrations” in the Post-Soviet Space: Humanitarian Dimension]. *Sovremennaja Evropa*, No 6, pp. 51–61. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620185161> (in Russian).
- Sutyryn V.V. Gumanitarnye instrumenty vo vneshnej politike ES (na primere Vostochnogo partnerstva) [Humanitarian Tools of EU External Policy: The Case of Eastern Partnership]. *Sovremennaja Evropa*, No 5, pp. 99–110. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope5202099110> (in Russian).
- Entin M., Entina E., Torkunova E. (2019) Segodnja i zavtra ES skvoz' prizmu pravovogo instrumentarija uglublenija integracii: chast' 1 [Today and tomorrow of the EU: the law instruments of deeper integration: Part I]. *Sovremennaja Evropa*, No 1, pp. 27–37. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120192737> (in Russian).
- Anderson P. (2017) Why the system will still win. *Le Monde Diplomatique*, March.
- Babayan N., Risse T. (2017) Transatlantic democracy promotion: cooperation in crisis. *International Politics*. Vol. 54, pp. 221–237. DOI 10.1057/s41311-017-0023-2.
- European Court of Auditors (2021) Disinformation affecting the EU: tackled but not tamed. Special Report.
- Ekman A., Sinikukka S., Secieru S. (2020) The Sino-Russian Normative Partnership in Action. EU Institute for Security Studies. Brief No. 18.
- Fiott D. (2020) Uncharted Territory? Towards a common threat analysis and a Strategic Compass for EU security and defence. EU Institute for Security Studies. Brief No. 16.
- From self-doubt to self-assurance (2021) The European External Action Service as the indispensable support for a geopolitical EU. Report by the Task Force ‘EEAS 2.0’, Brussels.
- Higgott R. (2020) EU Cultural Diplomacy: A Contextual Analysis of Constraints and Opportunities. *Cultural Diplomacy in Europe*. 2020, pp. 19–40.
- Pamment J. (2020) The EU's Role in Fighting Disinformation: Taking Back the Initiative. *Future Trends, Future Solutions*. No.1. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe (2016) A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Strategy, June.
- Streeck W. (2019) The EU is a doomed empire. *Le Monde Diplomatique*, May.
- Valenza D. (2021) The Trap of Geopolitics: Rethinking EU Strategic Communication. *College of Europe Policy Brief*, Bruges.
- Wodak R., Boukala S. (2015). European identities and the revival of nationalism in the European Union: a discourse historical approach. *Journal of Language and Politics*. Vol. 14, pp. 87–109.
- Zielonka J. (2008) Europe as a Global Actor: Empire by Example? *International Affairs*, No 84, pp. 471–484.

EU Public Diplomacy Transformation: From the Crisis of Substance to External Threat

Received 11.08.2021

Author: Sutyryn V., Candidate of Science (Politics), Vice-Rector of State Academic University for Humanities. **Address:** 26 Maronovsky lane, Moscow, Russia, 119049. **E-mail:** vsutyryn@gaugn.ru

Abstract. The paper explores recent transformation of EU public diplomacy. Changes in EU public diplomacy organizational structure are considered on the basis of programme documents, funding, statements of EU leadership, and expert opinions. The problem of EU self-representation and positioning has exacerbated after the crisis of 2008. It is concluded that EU public diplomacy is in the midst of significant changes: emphasis on unique, multilateral, and peaceful nature of EU is being sidelined by the issue of external threat and securitization of EU communications. This is being carried out in expectation of consolidation of support for the integration project as well as expanding the authority of EU institutions. It is argued that financing plans for 2021–2027 period, planning documents of European Commission, and general directorates for the next 5 years map out expansion of external threat messages within EU framework programmes. Implementation of such plans will can lead to further confrontation between the EU and Russia.

Key words: European Union, EU, European External Action Service, EEAS, public diplomacy, strategic communications, soft power, securitization, external threat.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620211729>