

№ 54 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Август, 2016



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

КРИЗИСЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЕГО БУДУЩЕЕ

Татьяна Романова

Об авторе:

Татьяна Алексеевна Романова

Кандидат политических наук, доцент кафедры европейских исследований Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ), руководитель Центра Превосходства Ж. Монне, Россия

На современном этапе можно выделить пять болевых точек ЕС: это кризисы внутривалютного лидерства и солидарности, стабильности единой валюты и экономического роста, нормативного лидерства, иммиграции и террористической угрозы и, наконец, легитимности.

Последовательность перечисления кризисов неслучайна. Первый провоцирует три последующих (в экономике, в идейном соперничестве и в иммиграции / угрозе терроризма), а они, в свою очередь, ставят под вопрос легитимность Евросоюза.

Разберемся в современном положении ЕС через призму этих пяти кризисов, обозначив их суть, причины и динамику развития, а также (при наличии) российский фактор в них. В заключение мы остановимся на значении этих кризисов для отношений России и Брюсселя.

Данный текст отражает личное мнение автора, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

Кризис лидерства и солидарности

В Евросоюзе исторически сложились две модели лидерства. Первая – руководство Европейской комиссии (ЕК). Наиболее влиятельным этот институт был в начале европейской интеграции (в 1950-е годы), а также в период председательства Жака Делора (в 1980-е), когда возник единый внутренний рынок и начался переход к единой валюте. Основными составляющими этой модели являются технократизм, а также репутация и харизма председателя ЕК.

Второй вариант лидерства дал франко-германский тандем, где Париж осуществлял политическое руководство, а Германия гарантировала устойчивое экономическое развитие. В этом альянсе гармонично сочетались федерализация ЕС и сохранение специфики стран-членов, свободы рынка и дирижизма. Достижение согласия между Парижем и Берлином в таком контексте удовлетворяло запросы всех других участников ЕС. Способность учитывать разнообразные интересы в сочетании с опытом преодоления конфликтов – основной капитал данной модели.

Ни одна из этих моделей сегодня не действует. Ныне в ЕС доминирует одно государство – Германия. Основываясь на экономических достижениях, Берлин претендует и на политическое лидерство. Этому способствуют вакуум лидерского потенциала в институтах Союза и слабость национальных лидеров Старого Света. ЕК, несмотря на амбиции ее нынешнего председателя Жан-Клода Юнкера, выполняет, скорее, функции секретаря Берлина, а Франция – его верного оруженосца (в «нормандском формате» Франсуа Олланд создает иллюзию, что у руля по-прежнему стоит франко-германский тандем). Германизация Евросоюза, которая из валютного и экономического союза перекинулась на другие сферы интеграции, не может не вызывать раздражение участников ЕС. Обещание Ангелы Меркель принять всех нуждающихся в убежище, тысячами приплывающих в Старый Свет, вызвало открытую оппозицию большинства стран ЕС, в особенности тех, кто стал полноправным членом блока в нынешнем тысячелетии в надежде на сытую и беззаботную жизнь и не рассчитывал на то, что им придется решать проблемы третьих стран.

Германизация лидерства не означает, что все принимаемые решения односторонне выгодны Берлину. Солидарность внутри ЕС существует, несмотря на ее регулярные риторические приращения внешними игроками как наименьшего общего знаменателя или как церемониальной (а не субстантивной) самоцели. В частности, солидарность со странами Центральной Европы стала одним из факторов ужесточения линии Германии в отношении России. Это стало и платой Берлина за признание новыми членами (особенно Польшей и странами Балтии) ее лидерства в Союзе.

Консолидация позиции по России также в очередной раз показала, что солидарность ЕС легче формируется и демонстрируется в условиях внешней угрозы, экзистенциальной или воспринимаемой таковой. Риторика о возможности использования русскоязычного населения в ЕС или российские военные маневры вблизи границ ЕС, безусловно, были стимулирующими факторами.

Солидарность не означает готовность стран-членов отказаться от защиты своих интересов, например, в регулировании финансового сектора или интеллектуальной собственности, в вопросах семейного законодательства или иммиграции и предоставления убежища. Поэтому очевидно, что в ЕС будет развиваться и гибкое сотрудничество, т.е. сотрудничество, при котором не все страны берут на себя одинаковые обязательства по интеграции (кто-то углубляет сотрудничество быстрее, а другие страны отстают). Эта стратегия, однако, не касается ядра интеграции (внутреннего рынка, т.е. свободного передвижения товаров, услуг, капитала и людей), что делает взаимодействие стран-членов устойчивым. По сути, лидерство и солидарность в ЕС достаточны

для того, чтобы консолидировать уже принятые решения, но не для того, чтобы предпринять радикальные шаги по углублению интеграции.

Наиболее яркий пример – Великобритания. Она не только не участвует в валютной интеграции, шенгенских соглашениях или полномасштабном сотрудничестве органов полиции, но и планирует ослабить условия своего сотрудничества по результатам референдума, в котором граждане в июне 2016 года поддержали выход Соединенного Королевства из Союза (Brexit). Скорее всего, процесс переговоров о конкретных условиях выхода затянется на неопределенное время – об этом свидетельствуют и заявления британской политической элиты. Официальный запуск этой процедуры (ст. 50 Договора о Евросоюзе дает два года на решение всех формальностей) остается за Лондоном, а он не торопится. Не исключено, что потребуется и дополнительное согласие британского парламента, где большинство против выхода из ЕС.

Если же переговоры о выходе начнутся, их результаты уже наверняка потребуют одобрения британского парламента (который может и не согласиться с решениями), а возможно понадобится и повторный референдум. Наконец, нет ясности относительно того, что конкретно Великобритания хочет получить в результате. Новые договоренности с ЕС, скорее всего, будут мало отличаться от нынешнего режима участия Лондона в ЕС. Даже ярые сторонники Brexit уже заявили о намерении «остаться в Европе» и сохранить максимально тесные торговые и инвестиционные связи, а также свободу передвижения граждан ЕС и Великобритании для целей трудоустройства. Кроме того, перед Королевством стоит сложная задача сохранения национального единства: Шотландия, Северная Ирландия и Гибралтар проголосовали за то, чтобы остаться, а Сити – все также мощный экономический лоббист сохранения членства в ЕС. В этих условиях конкретные параметры сотрудничества Лондона и Брюсселя, скорее всего, претерпят минимум изменений по сравнению с нынешней ситуацией.

Ориентиром может служить пример Дании. Во-первых, она не признает нормы шенгенского законодательства в качестве права ЕС и считает их международными (такой же режим может в отношении всего права ЕС принять и Лондон). Во-вторых, Гренландия – часть Дании, но не часть ЕС, и такое же решение можно было бы распространить на Англию и Уэльс, тогда как Шотландия, Северная Ирландия и Гибралтар останутся в Евросоюзе, что позволит сохранить целостность Великобритании. Эти модели кажутся более реалистичными, нежели примеры взаимоотношений ЕС с Норвегией, Швейцарией, Канадой, Турцией или применение условий трансатлантического соглашения по торговле и инвестициям, которые сейчас предлагают эксперты.

Наибольшую опасность для Евросоюза и сохранения европейской солидарности представляет не Brexit, а возникшая неопределенность, которая может затянуться на годы. Более того, если бы Туманный Альбион покинул ЕС, внутреннее единство последнего могло бы усилиться. Сомневающиеся страны Центральной Европы утратили бы верного сторонника по евроскептицизму, а ядро интеграции – старые страны-члены ЕС, постарались бы сделать выход Лондона максимально неприятной опцией, которая невозможна для государств, не обладающих весом Великобритании в мировой экономике и политике. Однако быстрый и полный выход Королевства из ЕС сегодня маловероятен.

Трактовки солидарности в ЕС также серьезно отличаются. Например, Германии сложно принять то, что ее содействие развитию стран Центральной Европы, а также поддержка их пози-

ции по России ныне не были сбалансированы согласием новых членов принять беженцев, т.е. ответной солидарностью. Страны Центральной Европы, однако, задаются вопросом: где была эта солидарность, когда Ангела Меркель заявила об открытости ЕС для беженцев, не проконсультировавшись с другими? У Италии вызывает недоумение, почему отказ от проекта «Южный поток» повлек продвижение второй нитки «Северного потока», т.е. консолидацию поставок российского газа в ЕС через Германию, превращающую последнюю в удобный газовый хаб. Претензии имеются и у Греции, к которой были применены драконовские меры ради стабилизации зоны евро (а, например, немецкий автопром годами развивался, в т.ч. за счет рынка Эллады). Кроме того, помощь Афинам и ныне Риму в управлении потоком беженцев также ограничена, хотя их единственной проблемой является географическое положение, а большинство старых стран ЕС извлекают выгоду из шенгенских соглашений (в т.ч. отсутствия необходимости охранять национальные границы). Разногласия в трактовке солидарности – оборотная сторона недовольства моделью лидерства в ЕС, ее неспособностью принять во внимание весь спектр интересов и проблем.

Для укрепления солидарности в качестве пугала последнее время довольно активно используется Россия и ее политика, т.е. фактор внешней угрозы. Это создает дополнительный мобилизационный потенциал в Евросоюзе, необходимый для принятия тех или иных решений. В частности, это было использовано в продавливании решений по соглашению об ассоциации с Украиной в ходе референдума в Голландии, в кампании против Brexit. Такой ход отвлекает от проблем лидерства и солидарности в пользу фактора внешней угрозы, позволяет консолидироваться в краткосрочной перспективе, но не решать долгосрочные проблемы. Контакты с Москвой используются странами ЕС, скорее, в тактических целях, для того, чтобы выторговать для себя лучшие условия в обмен на проявление европейской солидарности, но никак не для отказа от этой солидарности в принципе. Не стоит также ждать и скорого изменения позиции ЕС по антироссийским санкциям под влиянием референдума в Великобритании.

Экономический кризис

Экономический кризис в Евросоюзе имеет комплексную природу.

В 2008 году в Старом Свете начался банковский кризис, потребовавший рекапитализации финансовых учреждений (де-факто – вливания государственных средств). Замедление кредитования и негативные ожидания бизнеса и потребителей повлекли спад ВВП в 2009 году. Госрасходы по рекапитализации банков и снижение темпов роста привели к кризису суверенного долга стран зоны евро. В особо тяжелом положении оказалась Греция (ее спасали от дефолта в 2010, 2011–2012 и 2015 годах), пострадали также Ирландия и Кипр, Испания и Португалия. На грани балансировали Франция и Италия. 2013 год ознаменовался новым экономическим кризисом из-за спада производства и роста безработицы. А в 2015-м очередное спасение Греции напомнило, что период потрясений единой валюты еще не позади.

Существуют несколько причин кризиса зоны евро. Первая – отказ стран-членов зоны единой валюты от монетарного инструмента воздействия на рынок, но сохранение свободы действий в определении фискальной политики, в стоимости рабочей силы и в социальной политике. Свобода эта ограничивалась лишь беззубым Пактом стабильности и роста (Stability and Growth Pact, подписан в 1997 году), который не имел эффективных мер воздействия на участников зоны евро. Ситуацию усугубляла несовершенная система контроля национальных финансов, создававшая возможности для фальсификаций. В более общем виде причину эту можно представить как стремление обеспечить учет специфики стран-членов за счет максимальной гибкости в макроэкономической сфере и недалекость этого подхода в условиях разнообразия экономик государств ЕС.

Вторая проблема – отсутствие сближения стран-участниц зоны евро в сфере конкурентоспособности, производительности и стоимости труда, недостаточная синхронизация их экономических циклов. Частное проявление этой проблемы – прием Греции в еврозону. В результате перехода с драхмы на евро в Элладе повысилась стоимость рабочей силы, но не ее производительность, что сделало нерентабельным производство, заставило страну ориентироваться на импорт и рост государственных расходов (с последующим заимствованием извне). Другой актуальный в этом контексте вопрос – промышленное развитие Италии, Испании или Португалии, мотором для которого долго была низкая стоимость рабочей силы: евро это преимущество искоренило.

К проблемам единой валюты также надо прибавить высокую систему социальной защиты, консерватизм Старого Света, недостаточное сотрудничество научно-исследовательских институтов и бизнеса. В результате ЕС проигрывает конкуренцию с США в постиндустриальной экономике и компенсирует это мелкими укулами, например, исками против компаний – таких, как Microsoft или Google.

Нежелание стран даже в спорной ситуации передавать дополнительные полномочия на наднациональный уровень, безусловно, осложняет преодоление кризиса. Не благоприятствует этому и тяжелая бюрократическая машина ЕС; она тратит огромное время на то, чтобы упорядочить регулирование а также проследить за поведением стран-членов в уже согласованных сферах. Времени инициировать нечто новое де-факто не остается.

С 2008 года Евросоюз прошел огромный путь по стабилизации экономики. Были приняты два пакета законодательных актов и Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе, которые ужесточили бюджетную дисциплину и макроэкономическое сближение. Возник банковский союз, разбивший порочный круг между поддержанием стабильности в финансовом секторе с использованием государственных средств и бюджетной дисциплиной. В последние годы в среднем по ЕС удалось выйти на экономический рост около 1,5%. Существенно сокращены дефициты госбюджета стран зоны евро.

Тем не менее, рост ВВП неравномерен. Ирландия после длительного спада показала рекорды (6,9%, 4,5% и 3,5%, соответственно, в 2015–2017 годах, с учетом прогноза). Экономика Греции сохраняет спад ВВП, но от Афин ожидают рост в 2,7% к 2017 году. Германия же удерживает стабильный рост на уровне 1,8%.

Остается высоким уровень безработицы, до 2017 года он будет превышать 10% в зоне евро и колебаться около 9% в остальном ЕС. По отдельным странам показатели существенно менее оптимистичные. На Кипре безработица упадет к 2017 году только до 13,2%, в Италии – до 11,3%, в Испании – до 18,9%, а в Греции – до 22,8%. Наконец, уровень госдолга к ВВП в зоне евро составит к 2017 году лишь 91,3% (т.е. выше установленного индикатора в 60% и незначительно ниже сегодняшних 92,1%). Причем в Греции он к 2017 году останется на угрожающей отметке – 181% ВВП, в Италии – 131%, в Португалии – 127%, в Испании – 100% ВВП. Таким образом, у стран Южной Европы сохранятся серьезные проблемы с финансами.

Экономический кризис ЕС и сложности его преодоления важны не только сами по себе. С постоянным ростом ВВП, повышением благосостояния граждан и привлекательностью рынка связана легитимность Союза в глазах его постоянных жителей. Экономические достижения использовались и для примирения Франции и Германии, и для стабилизации Старого Света после холодной войны. Наконец, экономика остается основным ресурсом ЕС в международных отношениях. В ситуации кризиса Евросоюз просто не в состоянии брать на себя ответственность за соседей или за решение каких-то глобальных проблем. Более того, экономические неудачи, неспособность в течение долгого времени выйти из кризиса ведет к его внешней делегитимации. Этот аспект особенно важен для европейской политики России: экономические неудачи позволяют Москве принизить ЕС как партнера, нивелировать его авторитет.

Вместе с тем, странам еврозоны удалось поддержать рост ВВП. Они продемонстрировали способность в сложной ситуации договариваться и идти на дальнейшее углубление отношений ради спасения интеграционного проекта, в т.ч. евро. Так происходило каждый раз, когда дело доходило до критической точки (например, с положением дел в Греции). Все эти шаги продемонстрировали: существует понимание, что распад ЕС или зоны евро чреват значительно большими сложностями. По сути, ход событий укрепил веру в валютный союз. Евро не стал валютой высокорисковых инвестиций, его экономика проигрывает технологическую гонку США, а промышленную – Китаю. Но именно консервативность и стабильность единой валюты, как хорошее пенсионное обеспечение, продолжают служить одной из основ привлекательности ЕС, в т.ч. внешнеполитической.

Кризис ценностей и нормативного лидерства

Суть проблемы кризиса лидерства в ЕС сводится к тому, что, проповедуя нормы демократии, прав человека или верховенства законности на мировой арене, Брюссель не всегда успешен в их реализации на своей территории. Более того, готовность Евросоюза добиваться уважения соответствующих норм варьируется в зависимости от того, как это повлияет на его интересы. Наконец, после террористических атак также заговорили о том,

что ценности демократии, прав человека и верховенства закона мешают ЕС гарантировать безопасность своим гражданам.

В качестве примеров национальных провалов можно упомянуть изменения основополагающего законодательства в Венгрии и Польше в выгодном для правящих элит ключе (в т.ч. ограничение судебной ветви власти). Здесь же – проблема неграждан стран Балтии, которую ЕС предпочитает игнорировать. Можно вспомнить и рост популярности крайне правых, партий, нередко отрицающих терпимость и открытость к представителям других стран, этносов и религий.

Причин для возникновения кризиса ценностей в ЕС много. Основная – неустоявшиеся стандарты демократии в новых странах Евросоюза. Дополнительная – то, что провозгласив ценности ядром своей политики, Евросоюз не создал действенных инструментов контроля. Безусловно, Договор о Евросоюзе дает возможность прервать участие стран-членов в работе основных институтов (прежде всего, в Совете Евросоюза), но обилие внешнеполитических проблем этому не содействует. (Попытка применить это положение была сделана лишь раз, в отношении Австрии.) Рост популярности правых связан с изменившимся контекстом, новыми проблемами (как, например, иммиграция), где традиционные политические партии не могут предложить решения, внушающие доверие гражданам.

В уже упомянутом голландском референдуме серьезные вопросы вызывает инициатива национальных депутатов проигнорировать его результаты, а также аналогичные призывы экспертов и некоторых политиков. Аргументы о том, что проголосовали лишь 32% голландцев и менее 1% жителей ЕС вряд ли приемлемы (хотя решение здесь остается за гражданами Союза). Во-первых, в некоторых странах ЕС явка на выборы в ЕП 2014 года составила менее 30%, но это не повлияло на признание результатов. Во-вторых, гражданам других стран-членов просто не предложили голосовать по этому вопросу. Проблемным может стать и то, как британские власти, в конечном счете, поступят с результатами своего референдума. А в ЕС лоббируются еще более 30 заявок на различные референдумы на национальном уровне в 18 странах-членах. В целом, однако, европейские лидеры попали в собственную ловушку. Общеизвестно, что на референдумах граждане редко понимают, по какому вопросу они голосуют, но народное волеизъявление все чаще используется в политической борьбе (как в Голландии или Великобритании). Когда же результаты оказываются не такими, как ожидалось, политические элиты вспоминают о негативных сторонах референдумов и пытаются аннулировать их результаты или, по крайней мере, нивелировать их.

Проблема состоит и в том, что пропагандируя для своих партнеров деонтологический подход к ценностям (все или ничего, ценности вопреки всем интересам и логике событий), для себя ЕС вполне допускает релятивистскую трактовку, т.е. выполнение норм в том объеме, в котором возможно. И голландский, и немецкий случаи демонстрируют желание ЕС и его членов решать, когда применять законы и нормы демократии, а когда – нет. Однако это не отменяет претензий ЕС на роль судьи третьих стран. В результате, собственно нормативная сила ЕС снижается, поскольку, очевидно, она направлена ныне в значительно большем объеме вовне, нежели вовнутрь. По сути, она превращается в мягкую силу, поскольку риторика нарушения прав человека, демократии и верховенства закона стано-

вится инструментом внешней политики, тогда как нормативная сила должна бы воздействовать на других собственным примером, через социализацию в ценности.

Интересен и референдум в Греции в 2015 года по вопросу участия в зоне евро. Он дает пример утилитарного подхода к демократии и народному волеизъявлению, использования их для выбивания льготных условий в ЕС (в данном случае – сохранения Эллады в зоне единой валюты). По сути, граждане не стояли перед реальным выбором выхода из евро; отрицательное голосование о готовности выполнять свои обязательства по долгам в евровалюте ничем им не грозило. Более того, греки шантажировали ЕС тем, что без их страны, как родины демократии, немыслима и демократия в ЕС. Результатом стали, как известно, формальное и риторическое улучшение условий сохранения Греции в зоне евро, на которых Афины остались в ЕС. Такое инструментальное использование референдумов лишает ЕС де-факто возможности критиковать подобные волеизъявления в третьих странах. Аналогичные популистские референдумы, очевидно, могут состояться в Венгрии и в Польше по вопросу приема беженцев (облегчению бремени Греции и Италии, куда они прибывают вначале).

Брюссель постоянно вынужден делать выбор между противоречащими друг другу ценностями. Самый яркий пример – проблема беженцев и провоцируемых ими беспорядков. Что должно стать приоритетом: сохранение гарантий прав граждан ЕС (в т.ч. – на неприкосновенность частной жизни, безопасность) или гуманитарная логика, прием беженцев? Могут ли граждане противодействовать беженцам, которые творят беспорядки, или надо терпеливо дожидаться органов полиции? Надо ли гарантировать свободу информирования, в т.ч. при беспорядках, которые устраивают иммигранты, или для социального спокойствия следует это замолчать? Такие вопросы встают ежедневно, а ответ ЕС на них далеко не всегда последователен.

Наконец, кризис ценностей и нормативного лидерства проявляется и во внешней политике Евросоюза. Одна иллюстрация – Украина, а также весь периметр Южного Средиземноморья. Здесь продвижение норм демократии, прав человека и верховенства закона привело к гражданским войнам, не функционирующим должным образом институтам власти и даже де-факто распаду государств. Другой пример – приостановка санкций в отношении Белоруссии, где ситуация с оппозицией никак не изменилась. И в том, и в другом случае видна непоследовательность Евросоюза.

Противоречия в выборе ценностных приоритетов вряд ли приведут к распаду Евросоюза. Но это будет провоцировать постоянные вызовы ЕС как на внешней арене так и на внутренней. Страны-члены станут все чаще утилитарно использовать ценности, а государства, не входящие в ЕС (в частности, Россия) – привлекать внимание к этому, бросать Брюсселю вызов в плоскости ценностей. Кроме того, нормативная слабость и противоречивость усложнит деятельность элит Евросоюза, им будет необходимо комментировать внутренние проблемы и противоречия, чтобы продолжать критиковать третьи страны. Впрочем, в такой риторике институты ЕС вполне поднаторели. Нормативная слабость и противоречивость будут, тем не менее, негативно влиять на легитимность Евросоюза в глазах и его граждан, и третьих государств и их жителей. Однако серьезной эволюции в том, что Россия классифицирует как «двойные стандарты» в применении ценностей, не произойдет.

При этом Москва, оспаривающая право Запада на единоличную трактовку ценностей, на определение добра и зла, хорошего и плохого, останется излюбленной мишенью нормативных экзерсисов Евросоюза. Парадокс, однако, в том, что Москва оспаривает не ценности как таковые, а свое неравенство в их применении к конкретным реалиям современности. Тогда как террористы, Исламское государство¹ выступают как раз с позиций подрыва этих ценностей, их радикального пересмотра. Но нежелание Запада отказаться от права трактовки ценностей делает и его сотрудничество с Россией в борьбе с фундаментальными угрозами трудно достижимым.

Кризисы иммиграции и терроризма

Наплыв беженцев и возросшая террористическая угроза тесно связаны. Поток мигрантов в ЕС резко устремился вверх в 2011 году, а в 2014–2015 годах число жаждущих обосноваться в Евросоюзе увеличилось в два раза. Обеспечили этот наплыв в ЕС Сирия, Афганистан и Ирак, где либо ранее, либо в 2014–2015 годах шли военные действия, а институты государства деградировали (соответственно, 370 000, 180 000 и 130 000 человек в 2015 году). Ни одно из государств ЕС, ни сам блок к такому развитию событий оказались не готовы.

Основной поток иммигрантов проходит либо через территорию Турции и затем Греции, что создало дополнительные сложности Афинам, и без того переживающим нелегкие времена, либо через Средиземноморье в Италию, где также в экономике серьезные проблемы. Нагрузка на их бюджет, а также государственные структуры, ответственные за прием беженцев, резко возросла. В Евросоюзе, где с 1990-х годов функционируют шенгенские соглашения, снимающие границы между участниками за счет усиленного и гармонизированного контроля внешних рубежей, обострился вопрос распределения бремени приема беженцев. Он уже вставал в период «арабской весны» 2011 года, когда беженцы хлынули через Италию в ЕС. С 2014 года история повторяется в Греции. А в 2016-м проблема вновь обострилась на Аппенинском полуострове.

Согласно существующим (дублинским) правилам, убежище должно предоставляться в стране первого въезда в шенгенское пространство. Однако государства, расположенные на периферии, особенно южной, несут непропорционально высокую нагрузку и по охране шенгенских рубежей, и по приему беженцев.

В результате, Греция стала пропускать беженцев через свою территорию в балканские государства, не входящие в ЕС, откуда они вновь «в первый раз» въезжали на территорию шенгенского пространства (через Венгрию и Словению). Италия также угрожала начать выдавать мигрантам шенгенские визы с тем, чтобы они могли сами переместиться

¹ *Радикальная организация, запрещенная в России. – Прим. ред.*

в интересную им страну. Сами беженцы также не всегда готовы просить убежище в Греции, где социальные гарантии и поныне спартанские. На этой базе возникает явление *asylum shopping*, т.е. поиск беженцами вначале легкого места для въезда в шенгенское пространство, а затем – выгодной страны получения убежища.

Дополнительные проблемы создает то, что беженцы, преодолев страшное, столкнувшись со смертью в поисках лучшей жизни, лишены социальных ограничений, обычных для жителей Старого Света: они легко идут на кражи, насилие и беспорядки. Ситуацию осложняет давление правозащитных организаций, призывающих помочь людям, пострадавшим от войны и гуманитарной катастрофы. Наконец, выше было отмечено наличие противоречия прав, которые надо гарантировать (права граждан ЕС на безопасность против прав беженцев), а также одностороннее приглашение беженцев, озвученное Анжелой Меркель в расчете на не реализовавшуюся в ЕС солидарность. Конкретного решения о распределении беженцев в ЕС пока достичь не удалось, а жаждущие поселиться в Старом Свете продолжают прибывать или тонуть у берегов Европы. Единственная ощутимая подвижка – намерение ЕС создать структуру по помощи в управлении границами, однако, реализация этого шага займет месяцы и годы.

Наконец, ситуация обострилась после серии террористических атак, прокатившихся во Франции и Бельгии в 2015–2016 годы. Их организаторами были мусульмане. Часть давно проживала на территории ЕС, другие – только приехали, в т.ч. с потоком беженцев. В результате, проблема иммиграции мусульманского населения, плохо интегрирующегося в Старом Свете, обострилась исходящей от них угрозой безопасности всего населения. Вскрылись и провалы в системе внутренней безопасности, почти полное отсутствие взаимодействия соответствующих органов и внутри Бельгии, и между странами ЕС.

Для решения проблемы наплыва беженцев и предотвращения террористических атак вместо того, чтобы найти согласованное решение, страны ЕС стали восстанавливать внутренние шенгенские границы, отгораживаться от коллег по интеграции. Это создало серьезные трудности, прежде всего, для граждан Евросоюза и третьих стран, легально находящихся на его территории. Зашатался и основной символ европейской интеграции – свободное перемещение граждан, что заставило говорить о дезинтеграции. Нормы солидарности были вытеснены на периферию; 20 из 28 стран ЕС вообще не предприняли усилий по приему беженцев.

Фактор России ощутимо присутствовал и в этом кризисе. Прежде всего, это риторика по поводу того, что именно боевые действия России в Сирии повлекли поток беженцев на территорию Евросоюза (что нарушает временные и причинно-следственные связи). Кроме того, Москву обвинили в том, что она содействует транзиту беженцев из Сирии через свою территорию (аэропорты) в Финляндию и Норвегию. Присутствовала и ответная информационная кампания Москвы, в которой доминировали два тезиса. Первый – проблема беженцев иллюстрирует недопустимость вмешательства во внутренние дела государств и смены режимов. Второй – неспособность Евросоюза и его членов обеспечить базовую потребность граждан, безопасность, недопустимость превалирования риторики о защите прав человека над проблемами безопасности. По сути, вокруг этих событий также развернулись действия информационной войны Москвы и Брюсселя, тогда как в реальности перед лицом угрозы лавины беженцев и терроризма они находятся по одну сторону баррикад.

Наплыв беженцев и террористические атаки – наиболее серьезная проблема нынешнего Евросоюза, граничащая с экзистенциальной. Для сохранения достижений интеграции, прежде всего, свободы передвижения граждан ЕС и третьих стран, требуется дальнейшая интеграция в политике иммиграции и в сотрудничестве полиции и спецслужб. Кроме того, необходимо усиление структур ЕС по охране границ, а также разделение бремени приема беженцев между странами ЕС. Все это крайне чувствительные для национального суверенитета вопросы (примечательно, что незыблемость суверенитета стран-членов специально подчеркивается в недавнем решении о создании дополнительных структур ЕС для охраны границ). Пока государства ЕС, особенно новые члены, предпочитают отгораживаться от проблем. А на национальном уровне продолжается кропотливый поиск нового баланса между гражданскими свободами и безопасностью.

Поиск баланса национального и интеграционного, баланса прав человека и безопасности граждан займет много времени, и, скорее всего, ЕС вновь придется столкнуться с террористическими атаками, прежде чем будут найдены нужные ответы.

Вместе с тем, ситуация далека от апокалиптических репортажей российских средств массовой информации. Самое худшее – восстановление внутренних границ (которое частично произошло), безусловно, обернется неудобствами для граждан ЕС и его посетителей, оно также повысит расходы на торговлю товарами и услугами, где требуется перемещение через границу. Произойдет и некоторое снижение авторитета ЕС на мировой арене. Однако распада ЕС по этой причине ждать не приходится. Скорее Брюссель ожидает долгий поиск консенсуса по мерам, которые будут иметь интеграционный характер, но результаты придут позднее, чем следовало бы для эффективности решения проблем потока беженцев и терроризма.

Кризис легитимности

Проблема легитимности Евросоюза также стара, как и само интеграционное объединение. Ее суть – отказ граждан признать то или иное событие или регулирование законным – связан с прогрессирующей передачей компетенций с национального на наднациональный уровень (т.е. в ЕС), при котором страны-члены теряют контроль за различными сферами в пользу не всегда понятной системы институтов и нередко бюрократизированных схем принятия решений. Проблема обострилась с образованием в 1992 году Евросоюза. Дополнительно осложняет ситуацию склонность национальных правительств во всем плохом обвинять Брюссель, а все хорошее присваивать себе. Наконец, экономические кризисы, снижающие благосостояние жителей ЕС, проблемы нормативного лидерства, угроза наплыва беженцев и новых терактов дополнительно делегитимируют ЕС.

Ранее кризис легитимности уже повлек многочисленные попытки повысить прозрачность процесса принятия решений в ЕС, вовлечь граждан в консультации и в определе-

ние путей развития, а также пространные прояснения разделения сфер ведения стран-членов и Евросоюза. Однако эти шаги дали ограниченный результат. Среди экспертов также шли долгие споры о том, насколько применимы нормы прямой и репрезентативной демократии в ЕС, где нет общего демоса, не стоит ли ее заменить моделью демократии на выходе, т.е. учетом интересов всех и улучшением положения большинства граждан и юридических лиц. Однако доказать эффективность такого решения сложно.

Причин, по которым происходит постепенная передача полномочий на наднациональный уровень, много. Уже согласованные направления совместной деятельности требуют координации в смежных сферах. Единая валюта – сближения макроэкономической политики, а общая торговая политика – согласия относительно внешнеполитических приоритетов. Кроме того, нередко страны-члены в условиях глобализации теряют контроль над некоторыми сферами и единственное, что может помочь сохранить хоть какое-то регулирование, – это интеграция. Так происходит, например, с регулированием внутреннего рынка, с вопросами стандартов, охраны окружающей среды. Нередко коммунитаризация – это и способ провести на национальном уровне непопулярные реформы, сместив ответственность за это на наднациональные институты и неизвестных бюрократов.

Кризис легитимности сегодня проявляется, прежде всего, в усилившемся скепсисе граждан относительно интеграции. Это иллюстрирует и низкая явка на выборы в Европейский парламент (ЕП) в 2014 году (около 40% в среднем по ЕС, а в некоторых странах-членах – менее 20%), и увеличившееся количество депутатов ЕП от крайне правых партий, скептически настроенных по отношению к интеграции. Примерами кризиса легитимности могут служить и голландский референдум по вопросу одобрения соглашения об ассоциации с Украиной, и, конечно, голосование в Великобритании по Brexit. Не секрет, что 6 апреля 2016 года жители Нидерландов голосовали не по тому, что делать с Киевом, а против политики собственного правительства в ЕС. Известно и то, что подданные на Туманном Альбионе имели такое же туманное представление о том, что такое ЕС (неслучайно после объявления итогов голосования Google зафиксировал рекордное количество поисковых запросов на Британских островах с вопросом «Что такое Евросоюз?»). Национальные политики чутко отзываются на настроения общества, на опасения, что мигранты захватят все рабочие места, и пытаются перевести эти сантименты в свой политический капитал (правда, как показывают референдумы в Голландии и Великобритании, процесс все чаще выходит из-под контроля, а забавы с огнем наносят ожоги игрокам).

К каким последствиям может привести кризис легитимности? Вряд ли к распаду Евросоюза. Однако вслед за Великобританией некоторые другие члены могут потребовать пересмотра условий своего участия в ЕС. Тенденцию консолидации его достижений может сбалансировать некоторое усиление гибкой интеграции. Оно, однако, скорее будет носить риторический и декларативный характер. Инициативы эти будут мало влиять на уже принятые решения, скорее, они просто прояснят те гарантии, которые и так существуют, успокоят граждан. Очевидно также, что продвижение некоторых законопроектов в ЕП и Совете министров может замедлиться, усилится торг между странами-членами.

Дебаты о правильности и законности того или иного развития – неотъемлемая часть демократического процесса, делающая его более медленным, но при этом более

устойчивым. Прояснение решений, аккомодация несогласных и стабилизация принятых решений – также часть нормального политического процесса, привычного для ЕС в последние годы. Гораздо опаснее отрицание существующих сигналов общества, попытка нивелировать рост популярности крайне правых, решение не замечать результаты референдумов и предлагать гражданам проголосовать еще раз.

Примечательно, что и в случае голландского референдума, и в случае Brexit активно эксплуатировался фактор России. В первом сторонники кампании «за» соглашение об ассоциации с Украиной использовали тезис о том, что отказ от соглашения выгоден только России, но не принесет выгод гражданам Голландии. Агитация против Brexit также опиралась на то, что проблемы в ЕС, его ослабление и частичная дезинтеграция выгодны только России. Этот же тезис присутствовал и во многих комментариях по результатам голосования граждан Соединенного Королевства. Таким образом, фактор России (т.е. внешней угрозы) используется как аргумент в пользу признания легитимности нынешнего положения вещей. Это все то же стремление использовать для консолидации внешнюю угрозу, которое уже было отмечено в описании кризиса лидерства и солидарности. Интересно, что стремление это, по сути (и, как бы это ни было парадоксально), роднит сегодня Россию и ЕС.

Заключение

В ЕС назрело много кризисных явлений, которые выше объединены в пять групп. ЕС далек от идеала, его критика основана на несбывшихся (и часто завышенных) ожиданиях – как от объединения, так и от взаимодействия с ним. К ЕС, однако, в полной мере применимо высказывание Дага Хаммершельда про ООН, которая «была создана не для того, чтобы привести нас в рай, а для того, чтобы спасти нас от ада». Ни кризисы, ни критика не означают, что ЕС развалится, и это первый наш вывод. Он сохранит устойчивость, правда, занят будет не строительством нового дома, и даже не капитальным ремонтом, а латанием дыр и возведением подпорок. Брюссель сосредоточится на консолидации достигнутого, что потребует точечной гармонизации в отдельных сферах (усиление макроэкономической координации, сотрудничество в области иммиграции, активизация взаимодействия спецслужб и т.п.). В некоторых случаях (по аналогии с кризисом зоны евро) Евросоюзу понадобится дойти до крайней точки, чтоб оттолкнуться от дна.

В то же время описанные сложности серьезно ослабляют способность Евросоюза решать международные проблемы. Основные его инструменты – экономическая привлекательность и ценностное лидерство – дискредитированы. Первый – низким ростом ВВП, проигрышем в конкурентоспособности, проблемами единой валюты. Второй – растущей склонностью к избирательности трактовки норм. Возрастание соперничества в области безопасности между Россией и Западом дополнительно повышает интерес стран-членов

(особенно Польши и Балтии) не к ЕС, а к НАТО. Таким образом, ЕС двигают назад не только его кризисы, но и общая международная обстановка.

Игра России на повышении ставок в безопасности способствует выходу НАТО из тени. А апелляция Москвы к экономическим интересам ЕС, заигрывание с бизнесом с целью разбить трансатлантическое единство не приносит ощутимых результатов в этом контексте.

Второе. Широко известна метафора, в которой Евросоюз сравнивается с велосипедом, где надо все время крутить педали: чтобы интеграция сохранялась должны быть новые ориентиры и цели, углубление взаимодействия (разделяемые всеми). В действительности же европейская интеграция стала объективной реальностью, как и государства в Европе. Поэтому ЕС, как и национальные государства, не должен доказывать необходимость своего существования. Речь идет, скорее, о консолидации и совместном поиске ответов на текущие вызовы.

А вызовы ЕС в целом сходны с вызовами всех современных стран: это кризис существующей модели взаимоотношений общества и государства. Именно ее ставят под вопрос и Исламское государство, и терроризм как явление в целом. Отсюда в большинстве стран Старого Света несистемные партии, не укладывающиеся в привычное разделение на правых и левых. Однако возврат к национальной организации в Европе – шаг назад в прошлое, попытка въехать в карете в век космических технологий и самолетов: красиво, эпатажно, но не адекватно современным реалиям. И даже лидеры Brexit, получив посты в правительстве, уже частично пошли на попятную.

Третье. В некоторых случаях гибкое сотрудничество, т.е. взаимодействие, которое вовлекает лишь часть стран ЕС, может усилиться. Однако в большинстве случаев будет создана, скорее, видимость этого (как в случае Дании и шенгенских соглашений или Британии и Brexit), будут приняты бюрократические, медийные, мало что меняющие гарантии. Эти псевдоизменения – часть нормальной политики в современном мире, а не изобретение Евросоюза или что-то экстраординарное. В результате, гибкая интеграция будет проявляться, главным образом, в риторике и нарочитых реверансах. (Другой пример этого феномена, кстати – виртуализация конфликтов, соперничества и боевых действий, которые порой затуманивают понимание границ возможного, застилают реальную опасность военных столкновений). В этом смысле развитие Евросоюза намного предсказуемее и устойчивее, чем поспешили заметить комментаторы Brexit и террористических атак.

Четвертое. Нельзя недооценивать способность Евросоюза к консолидации, особенно когда явная угроза ему или его членам исходит извне. Такую роль сегодня играют потоки беженцев и иммигрантов, террористическая угроза. Ту же угрозу политики ЕС пытаются сделать и из России, поскольку это помогает внутреннему единству, позволяет игнорировать некоторые сложности внутренней политики. Нередко, по аналогии с охотой на ведьм, Евросоюз ищет российский след во всем. В результате, в ЕС наблюдается трансформация, аналогичная той, что происходит и в нашей стране: внешняя политика начинает доминировать над внутренней, более привычной для Брюсселя. Способность ЕС к консолидации значительно ниже без внешнего врага. Одновременно, однако, внешние угрозы отвлекают ЕС от кризиса лидерства, легитимности, экономического развития и от проблем в нормативном доминировании. Но такая консолидация лишь отсрочивает необходимые реформы.

#Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ