

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3

ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07

ФАКС: +7(495)629-92-96

WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3

TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07

FAX: +7(495)629-92-96

WWW.IERAS.RU

Аналитическая записка №7, 2016 (№37)

Европейский союз: перспективы развития

Алексей Синдеев

доктор исторических наук, профессор РАН,
главный научный сотрудник Отдела Европейской Безопасности ИЕ РАН

Джордж Фридман еще в 2009 году в книге «Следующие сто лет: прогноз событий 21 века» писал: «Было бы наивно говорить о Европе как о едином целом. Она таковой не является, несмотря на существование ЕС. Европа состоит из ряда суверенных, национальных государств, далеко не всегда находящих общий язык... Европа пребывает в легком хаосе... В своей сущности европейские страны инертны и все еще не могут оправиться после понесенных ими потерь...». Спустя почти семь лет после выхода книги число пессимистов, радикальных и умеренных, как среди политиков, так и среди ученых, в отношении будущего ЕС постоянно увеличивается, поэтому анализ перспектив его развития является актуальным.

Оценка ситуации: взгляд из Брюсселя

Теперешняя ситуация понимается как кризисная. «Кризис серьезный, и путь из него предстоит долгий», – утверждает председатель Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер. При этом он обращает внимание на отсутствие солидарности между странами и не считает необходимым скрывать, что до сих пор не удалось убедить европейцев в том, что Евросоюз имеет потенциал роста, а его главной целью является отнюдь не выживание. «Наша общая неспособность, – настаивает Ж.-К. Юнкер, – ...найти быстрый и четкий ответ на кризис в Греции, всех нас ослабила». Согласен с ним и Мартин Шульц, председатель Европарламента, который в многочисленных выступлениях и интервью

последнего времени подчеркивает примерно одно и то же: «В основе ЕС лежит солидарность... Теперь приходится наблюдать десолидаризацию – сначала отдельных обществ, затем – целых правительств...». То есть, сложность кризиса, по мнению официального Брюсселя, требует и комплексности подходов к его разрешению.

В этой связи особое внимание приобретает определение цели интеграционного процесса. Ж.-К. Юнкер, объясняя необходимость поиска цели, сформулировал мысль предельно просто: «Тот, у кого нет своей гавани, у того нет и попутного ветра. Нам нужна цель». По Ж.-К. Юнкеру, фиксация цели поможет быстрее найти необходимые политические решения, активизировать межправительственное сотрудничество. Важно в этом контексте высказывание М. Шульца: «Я понимаю Европу как шанс строить мирно, с учетом социальных ценностей и устойчивости экономического развития, XXI век. Мое представление о будущем Европы – строительство такой Европы, которая даст возможность принимать участие в ее благосостоянии не только гражданам ЕС, но и гражданам других частей Земли».

При этом менее актуальным становится вопрос наднационального лидерства той же Еврокомиссии. «В обычное время я – убежденный защитник коллективных методов принятия решений, – заметил Ж.-К. Юнкер, – но в кризисные времена... для меня не важно, как мы справимся с кризисом... Главное – найти решения в интересах европейских граждан и получить результаты».

Однако следует подчеркнуть, что, несмотря на данное допущение, Ж.-К. Юнкер старается добиваться эффективного взаимодействия всех европейских наднациональных институтов. Это взаимодействие происходит в силу различных причин не очень легко, но оно имеет место быть. Не вызывает сомнения, что и Д. Туск, и Ж.-К. Юнкер, и М. Шульц координируют свои действия. Дональда Туска, главу Европейского Совета, в его бытность на посту премьер-министра Польши называли не иначе как «радикальный прагматик». Именно Туск очень реалистично оценил миграционный кризис. «Миграционная волна слишком велика, чтобы ее остановить», – сказал он и призвал, как сообщают неофициальные источники, Ангелу Меркель «не быть наивной». Причины теперешнего отказа глав государств и правительств голосовать за квоты для беженцев, Д. Туск объяснил следующим образом: пока не будет ясно, сколько человек прибудет в качестве беженцев, квот не будет. На Д. Туска оказывают давление в Брюсселе (Юнкер и Шульц), результатом чего стала его недавняя активность в отношении Великобритании и Турции при прежней видимой пассивности в греческом вопросе. Но на него также оказывают давление и в Варшаве, где Д. Туск, по его же словам, является для польского правительства «врагом государства номер один».

О роли отдельных стран

Для официального Брюсселя жизненно важно ситуативно обусловленное усиление стран-лидеров. Иными словами он заинтересован в том, чтобы знаменитый франко-германский или германо-французский тандем, когда-то углублявший интеграцию,

проявлялся сегодня как в форме прежнего тандема, так и в форме новых тандемов, формальных и неформальных, но развивающих интеграцию. Разнообразие тандемов и стран-лидеров позволило бы найти комплексные решения сложных проблем. Евросоюз пытается влиять на межгосударственные инициативы путем челночной дипломатии, регулярных встреч и телефонных разговоров с лидерами стран. В случае необходимости ставка делается и на индивидуальное лидерство, что наблюдается в отношении Германии по вопросу с беженцами.

Опасным является принятие решений и их невыполнение, что подрывает основы функционирования наднациональных структур. Еще в решениях Евросовета от 25 и 26 июня 2015 г. было записано: «Европе необходима взвешенная и географически масштабная концепция миграции, основанная на солидарности и ответственности». Решения Евросовета 15 октября 2015 г. подтвердили, что «преодоление миграционного кризиса и кризиса с беженцами – обязанность всех, которая требует масштабной стратегии и долгосрочных усилий в духе солидарности и ответственности». До сих пор настоящей солидарности не наблюдается. Опасным для Брюсселя является и иная интерпретация принятых решений. Декабрьский саммит Евросоюза в 2015 г. решил провести «конференцию с высокими представителями стран по восточно-средиземноморскому маршруту и западно-балканскому маршруту движения беженцев». Известно, что Австрия по-особому выполнила данное решение.

Британский референдум, с точки зрения Ж.-К. Юнкера, ставит существенные вопросы, ответы на которые требуются и в других странах ЕС. К этим вопросам относятся такие, как: «Помогает ли ЕС росту благосостояния своих граждан?», «Следует ли ограничить деятельность ЕС теми сферами, где можно добиться реального результата?», «Открыт ли Евросоюз к остальному миру?». Повышение роли национальных парламентов не рассматривается в качестве опасности для функционирования Евросоюза. Оно является естественным развитием событий: если другие меры повышения легитимности не сработали, то почему тогда, по мнению официального Брюсселя, не опереться на поддержку национальных парламентариев, не привлечь их к ответственности за будущее Европы. Кроме того, Великобритания и ее референдум переводят в практическую плоскость проблематику гибкой интеграции, углубления сотрудничества групп стран при условии его открытости для всех желающих членов ЕС.

Наличие нескольких интеграционных вариантов в рамках единого интеграционного процесса повысит роль наднациональных органов власти, так как предстоит осуществлять больше координации между странами. Приходится постоянно читать и слышать аксиоматические утверждения о том, что принцип гибкой интеграции присутствует в ЕС со времени вступления в силу Амстердамского договора. В качестве примеров называются зоны евро и Шенгена. При этом забывается другое: страны-кандидаты из Центральной и Восточной Европы при вступлении в Евросоюз взяли на себя обязательства вступить и в обе указанные выше зоны. Следовательно, отсутствует добровольность, один из главных принципов гибкой интеграции, а, значит, де-факто существующие примеры нужно упоминать с оговорками. Из этого следует и другой вывод: опыта гибкой интеграции (добровольной, согласованной на равноправных условиях и т.п.) у ЕС в действительности нет.

Нервозность в Брюсселе присутствует, но она касается исхода британского референдума, а не комплекса вопросов, поставленных Д. Кэмероном. Кстати, первый бургомистр Гамбурга и – немаловажно – социал-демократ Олаф Шольц не возражает, чтобы в течение года после переезда из одной страны ЕС в другую страну социальные выплаты для вновь прибывших не выплачивались бы.

Что касается Франции, то в Брюсселе понимают: «У французского президента Франсуа Олланда, – как сказал Мартин Шульц, – после террористических актов в Париже совершенно другие заботы. Франции нужно больше полиции, сил безопасности, мер по интеграции. Пакт безопасности для Франции важнее, чем Пакт стабильности». От французов ожидают, что в вопросах безопасности они будут играть первую скрипку. По их инициативе приняты решения саммита Евросовета 17 и 18 декабря 2015 г. об усилении обмена данными, касающегося систематической фиксации информации об иностранных террористах; об обмене данными о лицах, вовлеченных в террористическую деятельность и в организованную преступность; об улучшении взаимодействия между государствами-участниками Евросоюза и т.д.

Германия выполняет роль лидера в поиске общеевропейского решения кризиса с беженцами. То, что почему-то называют планом Меркель (защита внешних границ, борьба с нелегальной миграцией, сохранение режима Шенгена, возвращение беженцев на родину и т.д.), фактически не является планом канцлера, а согласовано Брюсселем и Берлином совместно и во многом зафиксировано официальными решениями Евросовета, начиная с середины 2015 г.

О возможном сценарии развития

Европейский союз переживает очередной этап развития. Речь идет о задачах данного институционального образования на ближайшие десятилетия. Если после распада восточного лагеря для бывших социалистических стран определяющим было желание оказаться в европейском клубе, то теперь пришло время доказывать, способны ли они нести ответственность за сделанный выбор и соответствовать выбранным ценностям. Кроме того, теперешний кризис меняет отношение к лидерству и интеграционным моторам. Вряд ли в дальнейшем пойдет речь только о прежнем германо-французском моторе еще и потому, что уход Великобритании или продолжение ее членства сделает неизбежным то, о чем так долго говорили – появление Европы разных скоростей. При этом сценарий отказа от единого магистрального направления интеграции не является реалистичным. И Германии, и Франции придется выстраивать новые форматы сотрудничества, отличающиеся как качественно, так и количественно по составу участников. Очевидно, что посткризисный период не расколется Европу, а видоизменит интеграцию, так как по большому счету альтернативе интеграции просто нет. Фронта небольших государств играет хоть какую-то роль только в рамках Евросоюза.

Наблюдается политизация населения, правда, частично политизация происходит через радикализацию, что в определенном смысле неплохо, так как выброс энергии необходим, а длительная радикализация невозможна, потому что ситуация даже в

кризисной Европе неизменно лучше, чем в других частях света. Политизация – это средство повышения легитимности ЕС в глазах населения.

Дестабилизации Европы в смысле ее распада не допустят ни Франция, ни Германия, а в случае проевропейского исхода референдума – и Великобритания. Фактор внешнего противника, якобы заинтересованного в дестабилизации, также консолидирует европейцев. Модель Европы разных скоростей способна при необходимости безболезненно включить Турцию, которой, как и любой другой стране-члену, в этом случае предстоит пройти несколько этапов модернизации, чтобы выполнить критерии перехода на новый интеграционный уровень.

Выводы

1. Под воздействием актуальных проблем и вызовов очередной этап развития ЕС может занять значительное время, что, естественно, будет способствовать закреплению у ряда наблюдателей представления о продолжающемся кризисе интеграционного образования. На успешность преодоления кризиса существенное влияние окажут, в первую очередь, два фактора: согласование компромисса на уровне элит и результаты транслирования данного компромисса населению. Феномен «Европы элит» скоро окончательно уйдет в прошлое.

2. В процессе согласования компромисса среди элит расширятся права национальных парламентов, что будет способствовать не только повышению легитимности действий Брюсселя, но и станет дополнительным стимулом объединения сторонников европейской интеграции, так как дополнительные права потребуют и дополнительной ответственности. Расширение прав национальных парламентов произойдет, по всей видимости, независимо от результата референдума в Великобритании, хотя в официальных документах пока и утверждается иное.

3. В случае проевропейского результата референдума в Великобритании феномен европеизации видоизменится: будет допускаться содержательный плюрализм модели при условии открытости для всех желающих магистрального направления интеграции. Кстати, в случае решения о выходе Великобритании из ЕС отмеченное выше будет реализовано на 80-90%.

4. О традиционных лидерах и моторах придется, по всей видимости, забыть. Страны ЦВЕ получат дополнительный стимул участвовать в интеграции. Теперешняя фронда в вопросе беженцев и формирующаяся модель развития ЕС заставят выдвигать собственные продуктивные инициативы. И отнюдь не факт, что подобные инициативы будут носить блокирующий характер. В этой связи можно предположить, что на фоне содержательного плюрализма целостность Европы будет укрепляться.

Публикация: 18 апреля 2016 года.

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