

## ПОЧЕМУ ЕС НЕ СОЗДАЕТ НОВЫЙ МИР

**Пол Хансбери**

*На фоне пандемии коронавируса к ЕС возник ряд вопросов. Для одних его относительная незаметность в начале пандемии подтвердила неактуальность ЕС; для других его актуальность и необходимость как никогда очевидны в мире, который становится все более небезопасным. Пандемия стала благоприятным моментом для оценки способности ЕС противостоять вызовам безопасности в формирующемся миропорядке. Евросоюзу необходимо быстро адаптироваться, если он хочет сохранить свою жизненную силу и гарантировать безопасность.*

### Ключевые выводы

- Большая часть критики, высказываемой в адрес ЕС во время пандемии, предполагает больше наднационального, чем имеется у институтов Евросоюза. В вопросах безопасности и мира в целом ЕС функционирует, прежде всего, на межправительственной основе – и будет продолжать действовать в том же ключе и впредь.
- На фоне пандемии получила подтверждение центральная роль Германии в ЕС. Как странам-членам, так и внешним субъектам при формировании своей внешней политики и политики в сфере безопасности следует учитывать позицию Берлина.
- Неолиберальный консенсус, формировавший глобальную политическую экономию с 1980-х годов, практически полностью подвергся переосмыслению. Неясно, смогут ли члены ЕС договориться о предпочтениях в отношении будущего мирового порядка, ограничивая собственные возможности воздействовать на его компоненты. Способность найти новый консенсус станет главной стратегической дилеммой ЕС в ближайшие годы.

### Пан-ДЕМ-ия: демократия в панике?

Первым, что заметили в отношении ЕС, стало его отсутствие. Как только пандемия достигла Евросоюза, многие государства-члены в одностороннем

# 9, 22.06.2020

порядке закрыли границы. Франция и Германия [прекратили экспорт](#) медицинского оборудования, не обращая внимания на правила единого рынка. Каждое государство приняло свои собственные меры реагирования на кризис, и казалось, что ЕС был не в силах обеспечить скоординированный подход. В середине марта президент Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен [призвала](#) страны держать границы открытыми, но на ее призыв едва ли кто-то обратил внимание.

Как и при любом кризисе, не было недостатка в ничего не значащих заявлениях. В ранних комментариях по поводу кризиса звучал вопрос, знаменует ли COVID-19 [окончание европейского проекта](#). Для критиков либерализма начался «сезон охоты», поскольку либеральные государства принимали очевидно нелиберальные меры. Утверждалось, что эти меры продемонстрировали провал либеральных принципов ЕС. Критика была вполне ожидаемой. Самые настойчивые критики ЕС используют любой кризис в качестве благодатной почвы для своих пророчеств о его неминуемом «схлопывании».

Большинство критических замечаний в адрес ЕС предполагали уровень наднациональности, которого в Евросоюзе попросту не существует. ЕС всегда медленно действовал в условиях международных кризисов. Более того, пандемия была быстро «секьюритизирована» в том широком смысле, что государства-члены изображали ее как значительную угрозу для своих обществ и образа жизни. По-настоящему общая политика безопасности, несмотря на многочисленные институциональные инновации ЕС, остается недостижимой целью. Медленная реакция ЕС на международные кризисы отражает лежащий в его основе интерговернментализм. ЕС сможет оперативно и эффективно реализовать меры, чтобы остановить кризис, только тогда, когда государства-члены готовы будут уступить больше суверенитета наднациональным институтам в Брюсселе.

Соответственно, как только появилась необходимость действовать быстро, можно было с уверенностью прогнозировать, что самые ранние политические меры реагирования на пандемию будут приниматься на уровне государств. Только признавая межправительственный подход ЕС к безопасности, мы сможем оценить его способность справляться со стратегическими затруднениями в будущем.

### **Берлин перед Брюсселем**

Если за основу принять межправительственный подход ЕС в области безопасности, возможно, первый стратегический вопрос, который поднимает пандемия, связан с ролью Германии. Именно готовность Германии – наряду с

# 9, 22.06.2020

Францией – выделить ресурсы послужила основой для перспективных скоординированных действий ЕС в ответ на пандемию. 27 мая Европейская комиссия представила фонд восстановления в размере 750 млрд евро, состоящий из грантов и займов, предоставленных государствам-членам. Конечно, во многом случайность, что пакет был представлен именно немкой – фон дер Ляйен. Германии будет официально предоставлено больше власти в ЕС в следующем месяце, когда она займет председательский пост Совета Евросоюза по ротации. Восстановление после пандемии станет основным приоритетом председательства.

Поддержка со стороны Германии является ключом к успеху фонда восстановления, а также к выживанию ЕС в долгосрочной перспективе. Кризис в Еврозоне уже показал преобладающее влияние Германии на политику Европейского центрального банка, навязавшего ранее Греции и другим странам жесткую политику экономии. Пандемия привела к беспрецедентным государственным интервенциям в национальные экономики, а в рамках внутренних ответных мер Германия пошла на дефицитное расходование, причем [гораздо охотнее](#), нежели во время финансового кризиса. Фонд восстановления ЕС предлагает большие заимствования, однако в долгосрочной перспективе основное бремя выплат ляжет на Германию, поскольку именно она вносит в бюджет ЕС больше, чем любая другая страна-участница.

В то же время вопрос о могуществе Германии в Европе, вероятно, является центральным для европейской безопасности с 1871 года. «Германская проблема» определяется по-разному, но в целом касается значения и влияния мощного государства, расположенного в центре континента. Этот вопрос вновь всплыл на поверхность после объединения в 1990 году, и нежелание Германии милитаризировать свою оборонную политику помогло снизить градус «проблемы». Обсуждение этого вопроса здесь не означает, что у Германии есть какие-то угрожающие намерения, а лишь указывает на структурный вызов. Поскольку ЕС так сильно полагается на Германию, союзникам приходится задуматься о формах, которые принимает ее политика.

Германия – локомотив экономики ЕС, оказывающий блоку поддержку. Однако ввиду меняющегося восприятия угроз и вероятного изменения баланса сил в ближайшие годы Германия может почувствовать необходимость перенаправлять ресурсы. В свете напряженности в отношениях между Западом, Россией и Китаем такие ожидания идут вразрез с планами президента Трампа в отношении НАТО и его стремлением [сократить](#) контингент американских войск в Германии. Какова альтернатива военной безопасности Европы?

## Дилемма многосторонности

Вторая стратегическая дилемма, с которой ЕС столкнется в предстоящие годы, касается его способности вносить вклад в мультилатерализм. Сторонники ЕС, переоценивая наднациональные возможности блока, ожидают от ЕС проявления регионального – и даже глобального – лидерства. Торжественные заявления, что каждый новый кризис является определяющим моментом для ЕС, уже стали доброй традицией. Про это говорилось в 1990-х годах во время югославских войн. В 2014 году газета Financial Times [утверждала](#), что кризис в Украине – это «время Европы». В 2015 году тогдашний Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Фредерика Могерини [заявила](#), что кризис с беженцами знаменует собой «момент истины» для ЕС. В апреле 2020 года таким моментом, по [словам](#) президента Франции Эммануэля Макрона, стал COVID-19.

Пандемия, несомненно, из числа проблем, которые лучше всего решаются на многостороннем уровне. В современном мире таких проблем много: от безопасности в сфере здравоохранения до терроризма и экологической безопасности. Существует слишком много внешних факторов, чтобы государства могли решать эти вопросы в одностороннем порядке. Кроме того, эффективность обеспечивается объединением ресурсов и обменом информацией. Однако, когда весной коронавирус затронул Италию и Испанию, институты ЕС не смогли взять на себя руководящую роль даже в региональном масштабе.

На первый взгляд это парадоксально, поскольку во многих отношениях ЕС являет собой символ образцового многостороннего сотрудничества. Однако международная реакция на COVID-19 обнажила слабые стороны международных организаций и обязательств перед ними. Так, США самым непосредственным образом объявили о планируемом выходе из состава Всемирной организации здравоохранения. В связи с выходом США из международных организаций многие полагают, что ЕС может – или должен – сделать шаг вперед и занять лидирующую позицию в развитии мультилатерализма. Однако если двадцать семь государств-членов ЕС не согласятся предоставить Брюсселю больше полномочий, как это было давно сделано в ходе торговых переговоров, нельзя ожидать, что ЕС возьмет на себя лидирующую роль в вопросах глобальной безопасности. Как только получает признание межправительственный «мотор», продвигающий взаимодействие ЕС с остальным миром, амбиции руководства в более широком смысле испаряются. Это не момент истины для ЕС.

# 9, 22.06.2020

Несмотря на это, предпосылки, которые стимулировали европейские государства к сотрудничеству в рамках ЕС, не исчезли. И в первую очередь по этой причине нынешний кризис не предвещает конца европейской интеграции. Он, по всей видимости, придаст импульс укреплению сотрудничества в области государственной политики здравоохранения, однако за рамками этого сотрудничества удастся добиться лишь незначительных результатов. ЕС может помочь своим членам внести ценный вклад в глобальные многосторонние инициативы, но руководить ими не сможет. Двадцать семь участников прекрасно знают, что в состав международных организаций обычно входят отдельные государства, и они вряд ли откажутся от своих мест за столом переговоров.

### **Формирование мирового порядка после пандемии**

Общее ослабление мультилатерализма в настоящее время отражает широко распространенное мнение о том, что глобальный миропорядок претерпевает серьезные изменения. Как уже говорилось в предыдущих комментариях в этой серии публикаций «Коронакратия», пандемия усилила и, возможно, ускорила геополитические тенденции. Таким образом, 2020 год, похоже, представляет собой определяющий момент *для мирового порядка* – и адаптация к нему станет важнейшей стратегической дилеммой для стран-членов ЕС на ближайшие пятьдесят лет. Ошибкой было бы преувеличивать влияние ЕС в определении параметров этого порядка, в то же время недооценивая способность ЕС формировать его элементы.

Никто не может сказать, как мировая экономика оправится от пандемии, однако страны-члены ЕС рискуют оказаться меж двух огней в то самое время, когда Китай бросает вызов лидерству США в мире. Большинство членов ЕС проигнорировали критику США и присоединились к Азиатскому банку инфраструктурных инвестиций, который Китай основал в 2014 году. Страны-члены ЕС с осторожностью согласились включить технологии Huawei в свою инфраструктуру 5G, несмотря на гнев США. Однако в индивидуальном порядке мощь европейских государств по отношению к Китаю или Соединенным Штатам ограничена, и именно соперничество последних будет определять параметры будущего мирового порядка.

Наилучшим ответом государств-членов ЕС на китайско-американское соперничество было достигнуть единое понимание о своих предпочтениях. Только в этом случае они могут надеяться повлиять на нормы и ценности будущего порядка и его политэкономии. В то время как одни критики правого



# 9, 22.06.2020

толка продолжают утверждать, что ЕС поддерживает социал-демократию, а другие (более левые) видят в ЕС средство распространения неолиберальных идеалов, Евросоюз в двадцать первом веке лучше всего рассматривать в качестве средства коллективной адаптации государств-членов к давлению того порядка, в рамках которого приходится оперировать его участникам. Исследователи утверждают, что благодаря ЕС удалось обеспечить принятие европейских стандартов и правил на глобальном уровне. В прошлом это описывалось как «управление глобализацией», хотя вопрос о том, стоит ли применять ярлык глобализации, является спорным.

Нет уверенности в том, что страны-члены ЕС объединятся вокруг одних и тех же идей. По мере того, как они рассматривают свои отношения с остальным миром, вынося США за скобки, возникают разногласия по поводу сотрудничества с Китаем и Россией. Неясно, удастся ли преодолеть расхождения между старыми и новыми, богатыми и бедными, крупными и малыми государствами-членами. И все же именно способность участников достичь консенсуса в своих предпочтениях в отношении нового мира окажется реальным моментом истины.

***Пол Хансбери***

*Ассоциированный сотрудник, Совет по международным отношениям  
«Минский диалог» (Великобритания)*