

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ ПОСЛЕ КРИЗИСА: УПАДОК ИЛИ ВОЗРОЖДЕНИЕ?

О.В. Буторина

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. 119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76.

С середины 2000-х гг. Европейский союз столкнулся с масштабными вызовами, поступательное движение интеграции затормозилось, как и в период «евросклероза» 1970-х гг.. Принятые органами Евросоюза меры позволили избежать распада еврозоны, однако о полном выходе из кризиса пока говорить рано. События последних лет позволяют выделить четыре последствия кризиса для интеграции: 1) усиление процессов федерализации в еврозоне; 2) закрепление модели многоуровневой интеграции; 3) рост значения экономических факторов как источников власти; 4) более отчетливая демаркация границ внутри ЕС и по его периметру. Есть основания полагать, что будущая ротация в совете управляющих ЕЦБ закрепит приоритет стран «твердого ядра» в процессе принятия решений в еврозоне. Происходящая надстройка механизмов экономического управления ЭВС осложняет переход на единую валюту новых стран и закрывает такую возможность для Великобритании. Кризис выявил естественные границы расширения ЕС, сделав нереальным присоединение Турции и начало переговоров о вступлении с Украиной. Возврат стран ЕС на путь устойчивого развития требует коренной модернизации европейской экономики и общества, но ее пути пока не определены. Ясно, что она не может заключаться в дальнейшем накоплении богатства и росте потребления. Цели и контрольные показатели Стратегии «Европа-2020», несмотря на свою ограниченность, будут, по мнению автора, реализованы только частично. Модернизацию могут тормозить недофинансирование фундаментальной науки, произошедшее вследствие окончания холодной войны, а также социальные факторы, роль которых в экономическом прогрессе ранее недооценивалась. Новые возможности для обновления интеграционной стратегии ЕС откроются после выборов в Европейский парламент и формирования нового состава Комиссии в 2014 г.

Ключевые слова: Европейский союз, кризис в зоне евро, экономическое управление в ЕС, Экономический и валютный союз, модернизация, европейская интеграция, Стратегия «Европа-2020», Европейский центральный банк.

■ Международные отношения

Крах в 1990-х гг. социалистической системы и последовавшее расширение ЕС на восток воспринимались всеми как триумф европейской идеи, демократии и рыночной экономики. Перед европейской интеграцией открывались самые широкие и светлые перспективы: внутренний рынок без границ; Экономический и валютный союз с единой европейской валютой; Шенгенское пространство; общая внешняя политика и политика безопасности. Все это представлялось закономерными шагами на пути к процветанию и подлинному единству Европы. На горизонте виднелись контуры политического союза. Созванный в 2002 г. Конвент должен был выработать конституцию, которая превратила бы «европейскую семью народов» в подобие федерации.

Этого не случилось. Вступление в ЕС большой группы стран Центральной и Восточной Европы осложнило процесс принятия решений и сделало переходную экономику неотъемлемой частью социально-экономического ландшафта ЕС. Конституционный кризис 2007 г., мировой экономический кризис 2008–2009 гг. и последовавший за ним кризис в зоне евро остановили поступательное движение европейской интеграции. Двадцатилетний период ее успешного развития, продолжавшийся с середины 1980-х гг., остался в прошлом.

Восемь лет (если считать с даты провала конституции) Евросоюз ведет борьбу за сохранение завоеванных позиций и почти столько же – за возврат к экономическому росту, предотвращение распада и социальный мир. Сравнимый по характеру период «евросклероза», вызванный нефтяными кризисами и распадом Бреттон-Вудской системы, продолжался семь – десять лет. Выход произошел после глубокой структурной перестройки западноевропейской экономики, кардинального понижения ее энерго- и материалоемкости. Подъем европейского строительства стал возможен благодаря приходу в брюссельские кабинеты новой команды во главе с Жаком Делором – подлинным гражданином Европы, искусным политиком и стратегом.

Станет ли нынешний социально-экономический и институциональный кризис Европейского союза очередной фазой во втором цикле европейской интеграции или он приведет к смене всей парадигмы европейского строительства? Какой в таком случае может быть эта парадигма? Будет ли она означать постепенное дряхление европейской идеи и вместе с ней Евросоюза, или, наоборот, кризис поможет раскрыть внутренние резервы группировки и выведет ее на новый уровень интеграции?

Антикризисные меры и их последствия

Мировой кризис нанес сокрушительный удар по европейской экономике. 2009 г. стал для стран ЕС самым тяжелым со времен Великой депрессии. Совокупный ВВП упал на 4%, а инвестиции – на

13%, бюджетный дефицит в среднем поднялся до 6% ВВП. Во всех государствах-членах были проведены масштабные антикризисные программы. На преодоление кризиса потратили 4,5 трлн евро, или 37% совокупного ВВП стран ЕС. Весной 2010 г. на грани дефолта оказалась Греция, вскоре кризис перекинулся на другие слабые страны еврозоны. Сегодня помощь из фондов спасения ЕС получают четыре государства: Греция, Ирландия, Португалия и Кипр. Благодаря титаническим усилиям органов ЕС и Европейского центрального банка (ЕЦБ) удалось избежать худшего – распада еврозоны. Однако говорить об окончании кризиса пока рано.

Наметившееся в 2010 – 2011 гг. оживление захлебнулось. По итогам 2012 г. ВВП Евросоюза сократился на 0,3%, а еврозоны – на 0,6%. Согласно прогнозам Евростата, текущий год также будет завершен с отрицательными показателями. Тем временем государственная задолженность стран ЕС подбирается к 90% от совокупного ВВП по сравнению с 64% в 2008 г. Угрожающе растет безработица: в апреле 2013 г. общая численность безработных в странах ЕС составила 26,6 млн человек, или 12% рабочей силы.

Предпринятые на уровне Евросоюза антикризисные меры делятся на две категории: экстренные и долгосрочные. Смысл первых – не допустить распространения кризисных явлений. Вторые нацелены на решение структурных проблем, приведших к возникновению кризиса. К первой группе относятся действия ЕЦБ, позволившие не допустить банковской паники и восполнить нехватку ликвидности на межбанковском рынке. Еще осенью 2008 г. главный банк зоны евро начал снижать процентную ставку, наращивать объемы рефинансирования и расширять спектр инструментов денежно-кредитной политики. На рубеже 2011 – 2012 гг. под руководством нового президента Марио Драги он провел беспрецедентные по масштабу операции рефинансирования на общую сумму 1 трлн евро. Подробнее о причинах кризиса и антикризисной политике ЕС см. [6].

Для помощи пострадавшим странам в экстренном порядке были созданы новые финансовые инструменты. В 2010 г. по инициативе Ангелы Меркель и Николя Саркози возникли Европейский инструмент финансовой стабилизации и Европейский механизм финансовой стабилизации, которые стали выкупать государственные облигации проблемных стран. Это позволило правительствам решить проблему рефинансирования государственной задолженности, поскольку из-за риска дефолта стоимость размещения долговых обязательств на фондовых рынках резко возросла. Например, в декабре 2010 г. доходность 10-летних государственных облигаций Германии составляла 3,0% годовых, Португалии – 6,6%, Ирландии – 9,0%, а Греции – 12,5%. Ныне два названных инструмента объединяются в Европейский стабилизационный фонд, способный привлекать средства в объеме до 700 млрд евро.

Сердцевиной долгосрочной антикризисной программы ЕС является реконструкция Экономи-

ческого и валютного союза (ЭВС). В ходе кризиса стало ясно, что его нормальное функционирование невозможно при сохранении нынешнего разрыва в уровнях интеграции между единой (централизованной) денежно-кредитной политикой и общей (децентрализованной) экономической политикой. Именно поэтому с 2010 г. органы ЕС энергично взялись за надстройку системы макроэкономического управления. В июне 2012 г. на сессии Европейского совета его председатель Херман Ван Ромпёй представил проект плана построения «подлинного» ЭВС, рассчитанного на 10 лет. Он состоит из трех блоков: создания интегрированной структуры финансовых рынков, оздоровления государственных финансов государств-членов и укрепления общей экономической политики. Подробную «дорожную карту» планируется утвердить на сессии Евросовета летом 2013 г.

Интегрированная структура финансовых рынков, действующая на основе единого свода правил, призвана сохранить целостность финансового пространства еврозоны. Для этого создаются две новые наднациональные структуры. Действующий с декабря 2010 г. Европейский совет по системным рискам осуществляет макропруденциальный надзор за финансовой системой в целях предупреждения и снижения системных рисков. Единый надзорный механизм возьмет на себя координацию действий национальных надзорных органов и выработку единых стандартов в данной области. Он будет напрямую и дифференцированно осуществлять банковский надзор в отношении кредитных учреждений стран Евросоюза.

Оздоровление государственных финансов проводится путем формирования интегрированной системы бюджетных рамок. С декабря 2011 г. действует обновленная версия Пакта стабильности и роста, состоящая из шести законодательных актов и потому называемая «six-pack». Она кардинально усиливает правила надзора за исполнением бюджетной дисциплины и вводит методике, предупреждающую нарушения. В марте 2012 г. все страны ЕС, кроме Великобритании и Чехии, договорились о создании бюджетного союза (англ. – *fiscal compact*). Согласно Договору о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе, так официально именуется пакт, принятие дефицитных бюджетов запрещено. Отрицательное сальдо в размере не более 0,5% ВВП допускается только в случае экономического спада.

30 мая 2013 г. в зоне евро вступил в силу второй пакет бюджетных документов, состоящий из двух регламентов (и потому именуемый «two-pack»). Он ужесточает процедуру принятия бюджетных планов и вводит строгий мониторинг макроэкономических показателей тех стран, где существует риск возникновения сверхнормативного бюджетного дефицита или которые получают финансовую помощь от ЕС. С очередного бюджетного цикла в еврозоне будут действовать общие бюджетные сроки и правила. К 30 апреля

национальные правительства должны будут обнародовать среднесрочные бюджетные планы и меры содействия занятости на ближайшие 12 месяцев. К 15 октября им надлежит огласить проекты бюджетов, а к 31 декабря принять бюджеты на следующий год. Кроме того, в еврозоне обсуждаются возможности выпуска коллективных суверенных обязательств и создания собственного – отличного от бюджета ЕС – казначейства.

План создания более прочного экономического союза включает в себя «Европейский семестр» и Пакт Евро плюс. Впервые опробованный в 2011 г. «Европейский семестр» представляет собой систему многостороннего макроэкономического мониторинга, который проводится в первой половине каждого года. По его итогам все государства-члены ЕС, а не только участники еврозоны, получают рекомендации от совета и комиссии. Пакт Евро плюс был принят в марте 2011 г. семнадцатью странами еврозоны, а также Болгарией, Данией, Латвией, Литвой, Польшей и Румынией. Он позволяет проводить согласованные макроэкономические реформы по четырем направлениям: повышению конкурентоспособности, росту занятости, устойчивости государственных финансов, стабилизации финансовых рынков.

Трансформация механизмов интеграции

Общий взгляд на проводимые реформы позволяет обнаружить четыре тенденции, которые могут решительным образом повлиять на дальнейшее развитие Европейского союза и сам формат европейской интеграции. Рассмотрим их по отдельности:

1. Усиление наднациональных механизмов и федерализация еврозоны. Как уже отмечалось, Евросоюзу не удалось принять конституцию и де-юре создать политический союз. Однако необходимость дальнейшей передачи суверенитета на уровень ЕС сохранилась. В условиях кризиса недостаток наднациональных функций органов ЕС стал очевиден, и прежде всего в экономической части ЭВС. Противоречие разрешается стандартным для ЕС способом: необходимые элементы создаются де-факто и на ходу встраиваются в нормативную систему.

Ярким примером ползучей федерализации является внедрение в ЕС новых бюджетных правил. Отныне национальные парламенты будут принимать государственные бюджеты только после того, как их рассмотрят комиссия и совет. Оценить размер приобретаемых ими прав можно, вспомнив, что в европейских странах через бюджеты всех уровней перераспределяется примерно половина ВВП, а нынешний бюджет ЕС равен 1% совокупного ВВП государств-членов. Второй пакет бюджетных документов («two-pack») наделяет комиссию правом требовать от государства-члена проведения реформ, чего не может требовать от штата в федеральное правительство США. Американское правительство также не может ввести

■ Международные отношения

санкции в отношении штата, если оно посчитает, что его налоговый кодекс способствует перегреву рынка недвижимости. Но такая возможность не исключена в рамках новых процедур ЕС [16].

Федералистскими по своей сути являются единый механизм банковского надзора, «Европейский семестр» и Пакт Евро плюс. Первый вводит приоритет европейского законодательства в области банковского надзора над национальным, что, несомненно, потребует пересмотра многих традиционных практик в большинстве стран ЕС. Набольшие издержки адаптации лягут на финансовые структуры не только тех стран, которые имели недостаточно эффективные системы банковского надзора, но и на те, которые не смогут добиться использования своих успешных национальных практик в качестве модельных. Есть основания полагать, что в выигрыше окажутся финансовые учреждения Германии, Нидерландов, Люксембурга и некоторых других стран с мощными финансовыми рынками. Макроэкономический мониторинг и планирование в рамках «Европейского семестра» и Пакта Евро плюс также ставит вопрос о том, какие национальные модели станут общеевропейскими. Перспективы южных и восточных стран Евросоюза в этом смысле довольно ограничены.

2. Закрепление и развитие многоуровневой интеграции. Гибкая интеграция в Европейском союзе – вовсе не новость. Первые ее признаки появились в связи с формированием ЭВС: при подписании Маастрихтского договора 1992 г. Великобритания и Дания закрепили за собой право не переходить к единой валюте. Амстердамский договор 1997 г. официально учредил механизм продвинутого, или интенсивного, сотрудничества (англ. – enhanced cooperation), тем самым превратив исключение в правило. Лиссабонский договор 2007 г. еще больше расширил сферу применения гибкой интеграции, а практика функционирования ЭВС расширила представления о ее возможных формах [3,9].

В октябре 2012 г. Европейская комиссия одобрила инициативу Франции, Германии, Италии, Испании, Австрии, Бельгии, Греции, Португалии, Словакии и Словении по введению налога на трансграничные финансовые транзакции. Ставка налога для акций и облигаций составляет 0,1%, для производных финансовых инструментов – 0,01%. Налог должны уплачивать обе стороны сделки, каждая в своей стране. Идея налога, первоначально выдвинутая американским экономистом Джеймсом Тобином (впоследствии Нобелевским лауреатом), обсуждалась в ЕС более 10 лет, но без особого результата. Во время кризиса массовый исход капиталов из проблемных стран привел к значительному удорожанию стабилизационных программ, что склонило общественное мнение в пользу налога. Ожидается, что теперь он будет сдерживать спекулятивные переливы капиталов и заставит финансовый сектор возместить обществу часть средств, потраченных на рекапитализацию банков. Примечательно, что налог ввели только

страны еврозоны, и то не все. Великобритания, где находится крупнейший финансовый центр Европы, применять эту меру, конечно, не будет.

Еще одно важное замечание. До сих пор гибкая интеграция воспринималась преимущественно как многоскоростная. Подразумевалось, что основной состав рано или поздно придет к тому рубежу, на котором сейчас находится авангард, а арьергард будет постепенно подтягиваться к основному составу. Сейчас, по мере того как в зоне евро создаются новые наднациональные механизмы, следует констатировать переход европейской интеграции к устойчивой двух- или трехуровневой системе. Институциональная дистанция между зоной евро и остальным составом ЕС увеличивается в силу отмеченной тенденции к федерализации. Обсуждаемое создание собственных финансовых ресурсов еврозоны в дополнение к Европейскому стабилизационному фонду, а также возможное введение общих для еврозоны облигаций еще больше закрепили бы разрыв в уровнях интеграции.

3. Экономизация политики – усиление экономических факторов в механизмах принятия решений, и в первую очередь в зоне евро. Система управления ЕС славится своей запутанностью и громоздкостью. Неоднократные институциональные реформы каждый раз давали меньший результат, чем ожидалось. Тем не менее институты ЕС сохраняют работоспособность, обеспечивая принятие и исполнение решений. После расширения Евросоюза на восток количество средних и малых стран резко увеличилась. Чтобы не дать им блокировать в совете решения, отвечающие интересам крупных стран, был изобретен принцип двойного большинства. С той же целью было объявлено о введении в будущем ротации в Комиссии ЕС. Данная схема призвана обеспечить баланс между представительством стран и граждан. Ведь если распределить голоса только в соответствии с численностью населения, то малые страны останутся без действенных рычагов влияния. А если руководствоваться принципом «одна страна – один голос», то население крупных стран не получит адекватного представительства в органах ЕС.

Теперь источником власти во всевозрастающей степени становятся показатели экономического веса и эффективности. Страны с одинаковым населением могут иметь разный ВВП, что свидетельствует о неодинаковых уровнях экономического развития и производительности труда. Они также могут отличаться по общей устойчивости экономики, размерам и степени развития финансовых рынков. Данные критерии всегда были инструментом влияния де-факто, теперь же в еврозоне они становятся источником власти де-юре. Приведу несколько примеров.

В январе 2013 г. произошла смена руководства Еврогруппы. Возглавивший ее на протяжении восьми лет Жан Клод Юнкер, министр финансов и премьер-министр Люксембурга, заявил о намерении покинуть пост. Его преемником стал Йорен

Дейсселблум, пробывший до этого три месяца на посту министра финансов Нидерландов. Неожиданный карьерный взлет малоизвестного голландского общественного деятеля стал возможно благодаря его принадлежности к одной из четырех стран Евросоюза с наивысшим кредитным рейтингом AAA (по версии агентства Standard & Poor's). Тремя другими такими странами в начале 2013 г. были Германия, Люксембург и Финляндия. О немецком кандидате не могло идти речи по политическим соображениям; люксембуржец отпадал ввиду недавней миссии Юнкера; финн не подходил из-за возглавляющего финансовый блок заместителя главы Еврокомиссии Олии Рена. При этом обозреватели не раз указывали, что новым главой Еврогруппы не может стать выходец из страны, получающей финансовую помощь из фондов ЕС.

Экономический вес страны и степень развития ее финансового сектора, бесспорно, учитывается при назначении членов исполнительной дирекции ЕЦБ, хотя его руководство официально отвергает это. С момента учреждения ЕЦБ и на протяжении 14 лет четыре места из шести неизменно занимались представителями Германии, Франции, Италии и Испании. Два других места обычно делились между южной и северной частями еврозоны. В 2012 г. Испания лишилась постоянного места в дирекции. Хотя ЕЦБ не публикует протоколов заседаний управляющего совета (который состоит из членов дирекции управляющих национальными центральными банками стран зоны евро), нетрудно догадаться, что причиной этого стало тяжелое экономическое положение Испании и получение ею помощи от ЕС на урегулирование проблем финансового сектора. Изъятое у Испании место было использовано для человека из Голландии или Люксембурга – стран с безупречной финансовой репутацией. В настоящее время дирекция включает экспертов из Германии, Франции, Италии (президент), Португалии (вице-президент), Нидерландов и Люксембурга. Появление в ней представителей новых стран еврозоны – Словакии, Словении, Кипра, Мальты или Эстонии – в ближайшие 10 лет маловероятно.

С 1 января 2014 г. на единую валюту переходит Латвия. Литва планирует сделать это год спустя – с 1 января 2015 г. С этой даты число стран еврозоны превысит 18, что приведет в действие механизм ротации в управляющем совете ЕЦБ. Его правила были разработаны в 2004 г. и скорректированы в 2008 г. Они, как и многие другие подобные процедуры ЕС, кажутся простыми и прозрачными только сначала. Пристальный взгляд открывает картину весьма искусного механизма, направленного на защиту интересов стран «твердого ядра».

Согласно новым правилам, все управляющие национальными центральными банками (НЦБ) будут делиться на две, а потом (когда в еврозоне будет 22 страны) на три группы. Распределение будет проводиться по критериям номинального ВВП (80% итогового индекса) и объема национальных финансовых рынков (20% итогового

индекса). Данное положение, как будет показано, имеет критическое значение для всего механизма ротации. В первую группу войдут пять стран, которые постоянно будут иметь четыре голоса в совете. То есть в каждый конкретный момент один из руководителей НЦБ останется без права голоса, хотя за ним сохранится право присутствовать на заседаниях совета. Доля участников заседания с правом голоса в этой группе составит 80%. Вторая группа будет иметь восемь голосов. Первоначально в нее войдут 11 членов, позже их число возрастет до 14. Таким образом, доля участников с правом голоса будет уменьшаться с 79 до 57%. Третья группа получает три голоса при численности от шести до восьми членов и долей голосующих участников от 50 до 38%.

Отметим три наиболее важных, на наш взгляд, качества данного механизма. Во-первых, наличие в первой группе пяти мест далеко не случайно. Это позволяет включить в нее не только Германию, Францию, Италию и Испанию, но и ближайшего партнера Германии – Нидерланды. При том, что по численности населения (17 млн человек) эта страна почти вдвое меньше 46-миллионной Испании. Зато, если в еврозону вступит Польша с населением 38 млн человек, она никак не попадет в первую группу. Ее ВВП, исчисленный по номинальному курсу, сейчас в полтора раза меньше голландского. Нет никаких шансов войти в первую группу и у Румынии с населением 21 млн человек. Известно, что в странах с невысоким уровнем благосостояния, в том числе во всех странах с переходной экономикой, цены ниже, чем в высокоразвитых и богатых государствах. Поэтому для верного сравнения уровней жизни применяется расчет ВВП по паритету покупательной способности. Методика ЕЦБ, использующая показатель ВВП по текущему курсу, дает заметные преимущества богатым участникам еврозоны. Так, у миниатюрного Люксембурга номинальный ВВП больше, чем у семимиллионной Болгарии. По этой причине Люксембургу никак не грозит попадание в третью группу с самым низким уровнем представительства. Кандидатами туда являются: Мальта, Эстония, Кипр, Латвия, Литва и Словения.

Во-вторых, хотя доля голосующих участников в первой группе составляет 80%, вероятность того, что совет не учтет позицию крупной страны, почти отсутствует. Ведь у Германии, Франции и Италии есть закрепленные места в дирекции ЕЦБ, члены которой входят в управляющий совет. Членами дирекции регулярно назначаются эксперты из Голландии, Бельгии, Австрии и Финляндии – стран, чья экономическая и финансовая модель весьма близка к немецкой.

В-третьих, по мере расширения еврозоны после 2015 г. во второй группе будет расти число участников, временно не имеющих права голоса. В первой же группе доля голосующих участников не изменится. То есть гипотетическое вступление в ЭВС Дании, Швеции, Чехии или Венгрии затронет права их средних по размеру партнеров, раньше перешедших на евро. Есть основания предпо-

■ Международные отношения

жить, что это спровоцирует разногласия внутри второй группы. В пользу такой гипотезы свидетельствует голосование в Совете Экофин в январе 2013 г., когда кандидатуру нового главы Еврогруппы не поддержала только одна страна – Испания – в отместку за удаление ее представителя из дирекции ЕЦБ.

4. Углубление разделительных линий внутри Евросоюза и по его границам. Отмеченные выше тенденции к федерализации еврозоны и увеличения разрыва в уровнях интеграции между ней и остальным составом ЕС приводят к более выраженному делению стран ЕС на две группы по признаку членства в ЭВС. Подробнее о процессах социально-экономической дифференциации в ЕС см. [4]. Пролегающая между ними граница приобретает все большее политическое значение и становится все более труднопреодолимой. (Из сказанного не вытекает, что она может стать линией распада Евросоюза. Подобная вероятность, по нашему убеждению, в ближайшие 10–15 лет не материализуется.)

Следует заметить, что Еврогруппа является гораздо более закрытой структурой, чем Совет ЕС. На ее заседания обычно не приглашается даже представитель председательствующего в ЕС государства, если оно не входит в зону евро. Еврогруппа собирается раз в месяц накануне заседания Совета ЭКОФИИ и готовит все его основные решения. Если по итогам заседания Совета ЭКОФИИ публикуются подробные резолюции по установленной форме (с перечнем всех присутствовавших и всех обсуждавшихся вопросов), то сведения о происходящем в Еврогруппе скупы и обрывочны. Ее итоговые заявления составляют от нескольких строк до страницы, подпись под ними не ставится, а список участников не оглашается.

По мере усложнения механизмов ЭВС новым странам, особенно крупным и со сложившимися традициями экономической политики, будет все сложнее присоединиться к нему. Сейчас аутсайдеры еврозоны почти лишены возможности воздействовать на происходящую надстройку механизмов управления ЭВС, что вызывает закономерный рост их недовольства [10]. Когда в 2010 – 2011 гг. «тяжеловесы» Евросоюза, в первую очередь Германия и Франция, взялись за перестройку Общей экономической политики, не участвующие в еврозоне страны ЦВЕ почувствовали себя отстраненными от происходящего. 12 сентября 2011 г. после заседания Совета по общим вопросам (на уровне министров иностранных дел) руководители внешнеполитических ведомств Польши, Чехии, Венгрии, Болгарии, Литвы, Латвии и Румынии собрались отдельно, чтобы обсудить возникшие проблемы. Все они, вступив в ЕС в 2004 и 2007 гг., приняли на себя обязательство присоединиться к ЭВС. Однако начатая на фоне кризиса реформа меняла, по их мнению, условия присоединения. Для большей убедительности министры заявили, что в такой ситуации их страны могут вновь провести референдумы о своем членстве в ЕС. Вопрос был на время урегулирован, но проблема осталась.

Кризис поставил точку в вопросе о переходе Великобритании на единую валюту. Сегодня с полным основанием можно говорить, что этого не случится никогда. Раньше Великобритания могла, но не хотела войти в валютный союз. Интрига разворачивалась вокруг того, когда государственные лидеры, элиты и население сочтут этот шаг желательным и полезным. В 2011 – 2012 гг. данное окно возможностей закрылось. Великобритания больше не сможет стать членом ЭВС. 25-процентное удешевление фунта к евро в ноябре–декабре 2008 гг. показало, насколько важным является сохранение гибкого курса для национальной хозяйственной системы. Курсовая динамика фунта к основным мировым валютам всегда отличалась непостоянством и широкой амплитудой колебаний. Лондон не мог раньше и тем более не сможет теперь привязать обменный курс к евро, чтобы выполнить критерий конвергенции о двухлетнем участии в МОК-2.

Главное же в том, что свершившаяся в последние два года надстройка механизмов ЭВС произошла без участия Великобритании. В основу нового здания общей экономической политики еврозоны положена немецкая модель хозяйственного управления. Великобритания закономерно не присоединилась к бюджетному союзу и Пакту Евро плюс. Она конечно же не будет вводить налог на трансграничные сделки с ценными бумагами и производными инструментами, чтобы не скывывать деятельность Сити. Следует ожидать, что новые правила банковского надзора будут в еврозоне жестче, чем в ЕС в целом. Учитывая гигантские размеры и сложившиеся практики британского финансового сектора, его перестройка под стандарты еврозоны (читай – немецкие) невозможна.

Кризис также закрыл дискуссию о вступлении в ЕС Турции. Он показал, что внутренние возможности интеграционной группировки принимать новых членов исчерпаны. В ближайшие годы в ЕС смогут вступить некоторые небольшие страны, на этом процесс расширения будет завершен. Аналогичным образом исчезли основания для сколько-нибудь реалистичных прогнозов о начале переговоров с Украиной. До середины столетия эта глубоко европейская по своей культуре, истории и самосознанию страна останется за пределами Евросоюза. То же в полной мере относится к Белоруссии и Молдове. Прогнозы с более дальним горизонтом – дело безнадежное.

Модернизация: *camera obscura*

За период с 1980 по 2012 г. доля стран Евросоюза в мировом ВВП (по паритету покупательной способности) понизилась с 31 до 19%, а в мировом экспорте – с 41 до 32% [17, 18]. Согласно прогнозам ведущих международных организаций, в будущем данная тенденция сохранится. Переломить ее Евросоюз не может, все его усилия направлены на то, чтобы замедлить процесс. Следует ли расценивать происходящее как признак упадка Европы и вместе с ней Евросоюза или как необходимое перераспределение сил в глобальном балансе? Сегодня в

ЕС проживают 500 млн человек, или 7% от населения земного шара. То есть его доля в мировом ВВП почти в три раза, а в мировом экспорте – в четыре раза превышает долю в населении мира. Значит ли это, что для сохранения своих позиций в мировой экономике и политике страны ЕС должны стать еще богаче? Если у каждой семьи будет не по одному, а по два автомобиля, не по два, а по четыре компьютера, поможет ли это глобальному лидерству ЕС?

Сегодня во всех европейских странах уровень жизни населения неоспоримо выше, чем в 1970-х гг. и тем более в послевоенный период. Качество жизни средней семьи, ее обеспеченность товарами и услугами намного лучше, чем у предыдущего поколения. Тем не менее хозяйство ЕС никак не удается перевести на рельсы устойчивого развития. Экономический рост в последние 10–15 лет оставался медленным и слабым. Как я уже писала, в 1990-х гг. развитие экономики во многом происходило за счет искусственного накачивания спроса на молодежные товары и всемерного поощрения престижного потребления [7].

В странах ЕС не решена и в ближайшее десятилетие не будет решена проблема бедности. Качество среднего образования снижается, а доступность и престижность высшего падает. В неблагополучных семьях и семьях эмигрантов родители зачастую не могут и не хотят помогать своим детям осваивать школьную программу. Как следствие, те бросают школу и пополняют самый уязвимый сегмент рынка труда. Бедность воспроизводится, а экономический рост наталкивается на социальные и антропологические препятствия. Медицина становится все лучше, но высокотехнологичное лечение дорожает в геометрической прогрессии, доступ к нему всех и каждого становится невозможным в принципе. С ростом продолжительности жизни возрастает потребность в уходе за пожилыми людьми – как относительно здоровыми, так и больными. При этом год найма сиделки способен поглотить накопления средней семьи, сделанные на протяжении всей трудовой жизни.

Экономика ЕС, несомненно, нуждается в модернизации. Какой она может и должна быть – большой вопрос. Ясно, что гипотетическое достижение всеми государствами-членами такого же душевого дохода, как в Люксембурге (80 тыс. евро в год), проблему не решит. Экономический прогресс неотделим от социального, а развитие человеческих ценностей – от возможностей их реализации. Как пишет Амартия Сен, реализация человеческих преимуществ зависит от четырех основных компонентов: достижения благосостояния, достижения личных (агентских, в его терминологии) целей, свободы в достижении благосостояния и свободы в реализации личных (агентских) целей [2]. Нарастивание богатства имеет смысл только тогда, когда оно ведет к постановке обществом более высоких целей, касающихся развития человеческой личности.

С этой точки зрения стратегические цели программы «Европа-2020» явно не соответствуют масштабам «европейства» в том смысле, который мир привык вкладывать в это понятие на протяжении последних 500 лет. Но, даже будучи непритязательными и отвлеченными, они имеют мало шансов на реализацию. Нынешняя, третья по счету, стратегия социально-экономического развития ЕС (первая была принята в 2000 г, а потом пересмотрена в 2005 г.) будет выполнена в отдельных, не самых важных ее элементах. Большинство контрольных цифр, касающихся занятости, вложений в науку и технологии, энергоэффективности, борьбы с бедностью, по нашему мнению, достигнуто не будет. Это видно по тому, как меняются названные показатели в настоящее время.

Роль органов ЕС в проведении модернизации имеет объективные и весьма жесткие ограничения. Бюджет ЕС составляет около 1% совокупного ВВП государств-членов. Новая финансовая программа Евросоюза на 2014 – 2020 гг. не предусматривает кардинального сокращения субсидий сельскому хозяйству и перераспределения средств в пользу промышленной и научно-технической политики. Реальные рычаги управления процессами модернизации остаются в руках национальных правительств.

Наиболее ценный вклад органов ЕС мог бы, на наш взгляд, состоять в разработке комплексной стратегии обновления европейской экономики – как для всей интеграционной группировки, так и для ее отдельных стран. Последнее особенно актуально для небольших и не слишком успешных в экономическом плане государств, которым трудно (или почти невозможно) собрать команду профессионалов, способных разработать новую модель участия страны в европейском и мировом разделении труда. Совершенно очевидно, что хозяйственные модели, применяемые ныне Грецией, Кипром, Латвией, Эстонией и некоторыми другими государствами ЕС, нежизнеспособны в долгосрочной перспективе. Между тем у этих стран, скорее всего, есть внутренние ресурсы для развития высококонкурентных отраслей промышленности и сферы услуг и создания своего, неповторимого профиля специализации.

Подобное планирование могло бы использовать положительный опыт Совета экономической взаимопомощи (СЭВ), в рамках которого во многих странах были созданы высокотехнологичные производства передовой по тем временам промышленной продукции. Достаточно вспомнить несуществующие ныне производства автокаров в Болгарии или автобусов в Венгрии. Подобное стратегическое планирование согласовывалось бы с действующим в ЕС принципом субсидиарности, согласно которому на наднациональный уровень передаются только те компетенции, которые не могут быть эффективно реализованы на более низком уровне. Однако на пути реализации этой идеи стоит множество препятствий. Национальные правительства увидели бы в ней новую угрозу для своего суверени-

■ Международные отношения

тета, элиты воспротивились бы «реинкарнации» плановой экономики, а органы ЕС побоялись бы взять на себя огромную ответственность.

На пути к прогрессу стоят еще более крупные и плохо различимые преграды. По данным Евростат, на протяжении 2000–2009 гг. доля расходов на НИОКР в ВВП увеличилась в США с 2,69 до 2,87% , а в Евросоюзе – с 1,86 до 2,03%. То есть средний прирост составлял 0,02 процентных пункта в год. При таких темпах приращение расходов всего на один процентный пункт (заложенное, например, программой «Европа-2020») займет 50 лет. В прошлом веке столько потребовалось, чтобы пройти путь от изобретения самолета до запуска космического спутника. Формирование европейского научного пространства идет довольно медленно, а по некоторым направлениями эксперты отмечают признаки стагнации [1].

Лауреат Нобелевской премии по физике, открыватель графена, Андрей Гейм полагает, что экономика входит в новую парадигму – длительного глобального застоя. Причину он видит в том, что человечество использовало имевшиеся научные заделы и не создало новых; когда «закончились холодные и горячие войны», люди расслабились и перестали вкладывать в фундаментальную науку. Так повели себя не только государства, но и бизнес. «Наилучший способ поднять цену акций – это заявить во всеулышание, что ваша компания закрывает исследовательскую лабораторию. За последние 20–30 лет всемирно известные лаборатории IBM, медицинские лаборатории в Англии и многие другие либо закрылись, либо стали заниматься конкретными разработками, которые дальше чем на три года вперед не смотрят. И это не вина компаний – это просто давление рынка. Рынки хотят как можно больше дохода, и не через 50 лет, а на следующий год. Те компании, которые вкладывают на 50 лет вперед, просто не выживают в этой системе» [8].

Инвестиции и наделенность капиталом – это только часть проблемы. Проведенные в последние годы многочисленные исследования о причинах богатства и бедности, показали, что сегодня, несмотря на наличие изощренного эконометрического инструментария и других продвинутых методов исследований, человечество не знает, где находится «ген» или «микрочип» модернизации. Общеизвестно, что решающее значение принадлежит институтам и обеспечению прав собственности [5, 13]. Не зря они стали частью копенгагенских критериев, которые страны ЦВЕ должны были выполнить перед тем, как вступать в ЕС. Но это – предпосылки нормального функционирования рыночной экономики, а не собственно факторы модернизации.

Британский историк экономики Энгас Мэддисон называет четыре фактора, подготовивших почву для возвышения Западной Европы в 1000–1820 гг., к которым относятся:

1) развитие рационального мышления, науки и образования;

2) зарождение городских торговых центров;

3) принятие христианства и изменение системы семейных отношений;

4) появление в Европе системы близко расположенных друг к другу государств-наций [12, с. 126–129].

Беглого взгляда на список достаточно, чтобы отметить происходящие ныне в Европе изменения в первом и третьем пунктах. Самые далеко идущие и необратимые последствия имеет изменение модели семьи. Как это скажется на европейском обществе и его способности к обновлению, сейчас не знает никто. Исследование Грегори Кларка, написанное на испанском эмпирическом материале, показало, что различие между странами в доходе на душу населения лишь на четверть зависит от количества основного капитала и на три четверти – от эффективности использования всех факторов производства. Причем здесь ключевая роль принадлежит не технологиям, а способности эффективно задействовать труд в производственном процессе. Экономическая система усиливает, но не создает отличия, обусловленные разницей в «местных социальных механизмах, определяющих отношение людей к работе». То есть экономический прогресс в конечном итоге упирается в воспитание, семью и культуру. Вот почему одним из факторов промышленной революции в Англии автор считает массовое нисхождение по социальной лестнице выходцев из богатых семей, транслировавших остальному обществу навыки и ценности образованных классов. [11, с. 28, 450–451, 505].

Осмысление названных проблем и изменение на этой основе стиля и направлений деятельности ЕС будет во многом зависеть от предстоящей смены руководства. Летом 2014 г. должны состояться очередные выборы в Европейский парламент. Вслед за этим будет избран новый глава Европейской комиссии и обновлен ее состав. Нынешний президент Жозе Мануэл Баррозу находится в должности с 22 ноября 2004 г., срок его полномочий истекает 31 октября 2014 г. За время своей работы Баррозу показал себя как квалифицированный функционер, ориентированный на сохранение статуса-кво. Однако, по признанию многих, он не обладает стратегическим видением и способностью генерировать новые идеи. Если к руководству Евросоюзом придет команда новаторов, системный кризис, скорее всего, будет преодолен. Если же на ведущих постах снова окажутся компромиссные фигуры, то перед ЕС обозначится перспектива длительного застоя и даже упадка в случае очередной волны кризиса.

Выводы

Нынешний кризис имеет шансы стать таким же и даже более длительным, чем застой европейской интеграции 1970-х гг. Как и тогда, торможение экономического роста и ухудшение социальной ситуации было обусловлено внутренними причинами, что произошло в ответ на внешнее воздействие. Расширение Евросоюза до

27 стран затрудняет процесс управления группировкой, особенно в нынешних, тяжелых, условиях. Развитие на этом фоне инструментов гибкой интеграции – неизбежный и в целом позитивный процесс, поскольку он позволяет сохранять единство объединения. В дальнейшем эта тенденция будет набирать силу.

Пути модернизации европейской экономики пока не обозначились, их поиск займет, скорее всего, еще несколько лет. Есть опасность, что 2010-е гг. станут «потерянным десятилетием» для европейского сообщества. Такой сценарий описан в качестве наиболее пессимистичного в стратегии «Европа-2020». Наиболее оптимистичный вариант – быстрого восстановления – уже не реализовался. Лучшее, чего может добиться ЕС, – это осуществления сценария «вялое оживление», согласно

которому возврата на траекторию докризисного роста уже не будет.

В результате кризиса произошла демаркация внешних границ Евросоюза. Это открывает новые возможности для развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве и выстраивания нового формата отношений между Россией и ее ближайшими соседями, с одной стороны, и Евросоюзом – с другой. Перспективным, по мнению автора, является заключение рамочного соглашения между ЕС и ЕврАзЭС. Богатый интеграционный опыт Евросоюза – как положительный, так и отрицательный – может эффективно применяться в интеграционных проектах, инициируемых Россией, при условии его осмысления и отказа от слепого копирования.

Список литературы

1. Акульшина А.В., Пилюева Е.О. Европейская политика в области науки и инноваций // Современная Европа. 2013. № 2.
2. Амартия Сен. Возможности и благосостояние / Философия экономики. Антология/Под ред. Д. Хаусмана. М.: Издательство Института Гайдара, 2012.
3. Бабынина Л.О. Гибкая интеграция в Европейском союзе. Теория и практика применения. М.: УРСС, 2012.
4. Борко Ю. А. ЕС после финансово-экономического кризиса // Европейский союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О. Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012.
5. Бетелл Т. Собственность и процветание. М.: АНО «Институт распространения информации по экономическим наукам», 2008.
6. Буторина О. Причины и последствия кризиса в зоне евро // Вопросы экономики, 2012, № 12.
7. Буторина О. Европа без Евросоюза // Россия в глобальной политике. 2011, № 6.
8. Гейм А. Обыватели убьют человечество за 50 лет. Интервью каналу РБК. Режим доступа: <http://top.rbc.ru/viewpoint/04/06/2013/860500.shtml> (дата обращения: 20.06.2013)
9. Кавешников Н.Ю. «Гибкая интеграция» в Европейском союзе // Международные процессы, Т. 9. №2(26). Май–август 2011.
10. Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010. С. 379.
11. Кларк Г. Прощай, нищета! Краткая экономическая история мира. М.: Издательство института Гайдара, 2012.
12. Мэддисон Э. Контуры мировой экономики в 1 – 2030 гг. Очерки по макроэкономической истории. М.: Издательство института Гайдара, 2012.
13. де Сото Э. Загадки капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: «Олимп Бизнес», 2004.
14. ECB Decision of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank, ECB/2004/2.
15. ECB Decision of 19 March 2009 amending Decision ECB/2004/2 of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank, ECB/2009/5.
16. González-Páramo J.M. Retos de la nueva Europa: La culminación de la Unión Económica y Monetaria. Режим доступа: http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120412_1.es.html (дата обращения 20.06.2013)
17. IMF World Economic Outlook Database, April 2013. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (дата обращения: 20.06.2013)
18. UNCTADSTAT electronic database. Режим доступа: <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=101> (дата обращения: 20.06.2013)

Об авторе

Буторина Ольга Витальевна – д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института Европы РАН; профессор кафедры европейской интеграции МГИМО(У) МИД России. E-mail: e_integration@mail.ru

EUROPEAN UNION AFTER THE CRISIS: DECLIN OR RENAISSANCE?

O.V. Butorina

Moscow State Institute of International Relations (University), 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia.

Abstract: *The second challenging period (after the «eurosclerosis» of the 70-th) in the history of European integration has been going on for eight years. Measures taken by the EU institutions prevented the disintegration of the euro area, but the crisis is not over. We distinguish its four main consequences for the integration: 1) growing federalization of the euro zone, 2) a switch from multi-speed to a two- or three-tier integration model, 3) economization of decision-making process in the euro area, and 4) clearer demarcation of borders within the EU and with its neighbours. The rotation in the ECB Governing Council that may start in 2015, is likely to consolidate the leadership of the "hard core" countries in the decision-making process. Further communitarization of the economic part of the EMU makes it more difficult for newcomers to join the euro area and practically closes this window of opportunity for the Great Britain. The crisis revealed the objective limits of EU enlargement, the accession of Turkey became hardly realistic, as well as the start of accession negotiations with Ukraine. The return to a sustainable development of the EU countries requires deep modernization of the European economy and society. However, the ways of this modernization has not been determined yet. It is clear that further accumulation of wealth and growing consumption cannot be a solution. The headline targets and indicators of the "Europe 2020" strategy will be implemented only partially. Modernization process will be hampered by the lack of funding for basic science, which occurred due to the end of the "cold war", as well as social factors whose role in the economic progress had been previously underestimated. Upgrading the EU integration strategy will be possible after the elections to the European Parliament and the appointment of the new Commission in 2014.*

Key words: European Union, the crisis in the euro area, EU economic governance, Economic and Monetary Union, modernization, European integration, "Europe 2020" strategy, European Central Bank.

References

1. Akul'shina A.V., Piliieva E.O. European research an innovation policy. *Sovremennaia Evropa*, 2013, no. 2, p. 72.
2. Sen A. Capability and well-being. *The Quality of Life*. New York, Oxford Clarendon Press Publ., 1992, pp. 30-42. (Russ. ed.: Amartiia Sen. Vozmozhnosti i blagosostoianie. *Filosofia ekonomiki. Antologiiia*. Moscow, Gaidar Inst. Publ., 2012.).
3. Babynina L.O. *Gibkaia integratsiia v Evropeiskom soiuze. Teoriia i praktika primeneniia* [Flexible integration in the European Union. Theory and practice]. Moscow, URSS Publ., 2012. 304 p.
4. Bethell T. *The noblest triumph. Property and prosperity through the ages*. New York, St. Martin's Griggin Publ., 1988. 384 p.
5. Borko Iu.A. *EU after the financial-economic crisis. Evropeiskii soiuz v XXI veke: vremia ispytanii* [The European Union in the 21st century: Trying times]. Moscow, Ves' mir Publ., 2012.

6. Butorina O. Causes and consequences of the crisis in the Eurozone. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 12, pp. 98-115. (in Russ.).
7. Butorina O. A Europe without the European Union? *Russia in Global Affairs*, 2011, no. 4 (Oct.-Dec.). Available at: <http://eng.globalaffairs.ru/number/A-Europe-Without-the-European-Union-15433>.
8. Geim A. Philistines will kill humanity in 50 years. Interview to RBK channel. Available at: <http://top.rbc.ru/viewpoint/04/06/2013/860500.shtml>. Accessed June 20, 2013. (in Russ.).
9. Kaveshnikov N.Iu. "Flexible integration" in the European Union. *Mezhdunarodnye protsessy*, 2011, vol. 9, no. 2 (26), pp. 58-69. (in Russ.).
10. Kaveshnikov N.Iu. Transformatsiia institutsional'noi struktury Evropeiskogo soiuzna [The transformation of institutional structure of the European Union]. Moscow, Navona Publ., 2010. 379 p.
11. Clark G. A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World. Princeton, Princeton Univ. Press Publ., 2007. 432 p. (Russ. ed.: Klark G. Proshchai, nishcheta! Kratkaia ekonomicheskaiia istoriia mira. Moscow, Gaidar Inst. Publ., 2012. 545 p.).
12. Maddison A. Contours of the world economy, 1 – 2030 AD. Essays in macro-economic history. Oxford, OUP Publ., 2007. 418 p. (Russ. ed.: Meddison E. Kontury mirovoi ekonomiki v 1 – 2030 gg. Ocherki po makroekonomicheskoi istorii. Moscow, Gaidar Inst. Publ., 2012. 584 p.).
13. de Soto H. The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. London, Bantam Press Publ., 2000. 288 p. (Russ. ed.: de Soto E. Zagadki kapitala. Pochemu kapitalizm torzhestvuet na Zapade i terpit porazhenie vo vsem ostal'nom mire. Moscow, "Olimp Biznes" Publ., 2004. 272 p.).
14. ECB Decision of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank. ECB/2004/2. Available at: <https://www.ecb.int/ecb/legal/1001/1009/html/index.en.html>.
15. ECB Decision of 19 March 2009 amending Decision ECB/2004/2 of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank. ECB/2009/5. Available at: <https://www.ecb.int/ecb/legal/1001/1009/html/index.en.html>.
16. González-Páramo J.M. Retos de la nueva Europa: La culminación de la Unión Económica y Monetaria [Challenges of the new Europe: The culmination of the Economic and Monetary Union]. Available at: http://www.ecb.int/press/key/date/2012/html/sp120412_1.es.html. Accessed June 20, 2013.
17. IMF World Economic Outlook Database, April 2013. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>. Accessed June 20, 2013.
18. UNCTADSTAT electronic database. Available at: <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=101>. Accessed June 20, 2013.

About the author

Butorina Olga Vitalievna – Doctor of economics, Professor, principal researcher at the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences; professor of the Department of European Integration, MGIMO-University.
Email: e_integration@mail.ru