

Кавешников Николай Юрьевич

кандидат политических наук, заведующий кафедрой интеграционных процессов, МГИМО МИД России, г. Москва,
n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru

**ИНТЕГРАЦИЯ И ДЕЗИНТЕГРАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ:
СЦЕНАРИИ РАЗВИТИЯ**

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00867 «Процессы интеграции и дезинтеграции в Европейском союзе: количественный анализ».

Эволюция такой большой и сложной системы, как Европейский союз определяется большим числом факторов внутреннего и внешнего характера, а также логикой и закономерностями собственного развития. Для целей прогнозирования прежде всего следует обозначить ряд устойчивых параметров/трендов, наиболее значимых для характеристики текущего состояния системы. На втором этапе необходимо выделить наиболее значимые переменные факторы (интенсивность которых мы не можем однозначно предсказать). И в завершение следует определить возможные сценарии развития системы в зависимости от различного значения переменных факторов.

Говоря о базовых устойчивых параметрах, описывающих состояние ЕС, прежде всего следует отметить, что несмотря на все кризисы Евросоюз продолжает функционировать. Испытывая различного рода кризисы и демонстрируя дисфункции в одних сферах, ЕС вполне эффективно действует в других областях и даже реализует новые проекты углубления интеграции. Временно закрытые границы начинают открываться; Шенгенская зона пережила сложный период, но никто не призывает ее демонтировать. Скоро жителям стран ЕС будут опять в полном объеме доступны свобода перемещения через границы и блага единого рынка. Работает усовершенствованная система управления в еврозоне. Институты ЕС последовательно реализуют

многочисленные отраслевые политики. Несмотря на определенные сложности, в целом на пространстве ЕС существуют инклюзивные общества, устойчивые демократические политические режимы, высокоразвитые экономики и эффективные системы социальной защиты. Качество жизни в «Европе Евросоюза» по-прежнему выше, чем в подавляющем большинстве регионов мира.

В «Европе Евросоюза» продолжается снижение рождаемости, старение населения и сокращение численности трудоспособного населения. В этом — фундаментальная причина слабого роста экономики, который сохранится в долгосрочной перспективе и не позволит сократить экономические диспропорции. Также это определяет продолжающийся спрос на рабочую силу из-за рубежа. В свою очередь приток мигрантов означает сохранение проблем, связанных с их недостаточной интеграцией в принимающие общества, и рост социально-политических издержек.

Не исчезнут те разнообразные и имеющие различную природу кризисы, с которыми ЕС сталкивается в последнее десятилетие. Очень многие кризисные явления имеют многоуровневый характер, развиваясь как на общеевропейском, так и на национальном уровне. Однако, как нет риска развала Франции, Италии или Греции, так же нет и риска развала Европейского союза.

Имеющие место в ЕС дисфункции особенно заметны на фоне общего кризиса неолиберальной глобалистской идеологии. Это усиливает спрос на популистские и правоконсервативные политические проекты, которые практически всегда апеллируют к различным аспектам националистической идеологии и тезису о необходимости «сильного» государства. В то же время выборы 2019 г. в Европарламент показали предел влияния этих сил.

Брекзит заставляет по-новому взглянуть на тезис о циклическом характере интеграционного процесса. Раньше подобный цикл понимался как смена периодов роста и застоя, теперь же допускается, что в низшей фазе цикла может иметь место регресс. Гипотетически частичная дезинтеграция в ЕС может происходить

в форме частичной декоммунитаризации отдельных политик (передачи части полномочий на национальный уровень) и/или изменения методов управления на уровне ЕС, например, возвращения к межправительственным методам принятия решений при минимизации влияния коммунитарных институтов.

В современных условиях лишь в немногих государствах-членах ЕС правительства могут позволить себе последовательную поддержку углубления интеграции по широкому кругу вопросов. Большинство лидеров, вынужденные учитывать внутривнутриполитическую динамику и специфические национальные интересы, по отдельным вопросам готовы искать общие решения на общеевропейском уровне, а по другим — будут склонны минимизировать роль ЕС, чтобы сохранить/вернуть себе свободу рук для проведения национальной политики.

Среди переменных факторов, которые будут определять развитие ЕС в долгосрочной перспективе, следует выделить следующие:

1. Глубина и продолжительность экономического кризиса, начинающегося в 2020 г. Способность в условиях продолжительного периода экономической турбулентности обеспечить социальную справедливость и, как следствие, социальную стабильность. Отметим, что социальная политика является сферой национальной ответственности. До сих пор ЕС был способен помочь отдельным государствам-членам лишь посредством имеющихся у ЕЦБ мер стимулирования экономики и за счет ослабления требований к сбалансированности национальных бюджетов. Оба эти средства уже активно используются.

2. Способность продемонстрировать экономическую и, следовательно, политическую солидарность «сильных» стран со «слабыми». Десятилетняя дискуссия о трансфертном союзе и о евробондах вступила в решающую фазу. Обнародованная 18 мая франко-германская инициатива о создании Европейского фонда восстановления с бюджетом 500 млрд евро, свидетельствует о принципиальном изменении позиции Берлина. В развитие этой инициативы

Еврокомиссия в конце мая представила детальные предложения о создании финансового инструмента восстановления экономики «Евросоюз следующего поколения». Однако не исключена вероятность выхолащивания этой инициативы.

3. Либерализация рынка труда как реакция на технологические изменения (роботизация, цифровизация). Сопутствующим фактором может стать сокращение социальных гарантий. Эти тенденции могут внести свой вклад в дестабилизацию общественно-политической ситуации, а также способствовать расхождению моделей экономической политики стран ЕС.

4. Нарастание экономических различий между более развитыми (север и запад Европы) и относительно отстающими (юг и восток Европы) экономиками. Именно по последним сильнее ударит разворачивающийся экономический кризис и сокращение международной мобильности. Все реализуемые в ЕС меры не способны сократить эти различия. Но возможно ли остановить усиление этого разрыва — вопрос открытый.

5. Увеличение экономических различий между государствами-членами может повлечь за собой дальнейший рост ценностных различий внутри ЕС, усиление на востоке Евросоюза различных вариантов национал-консервативной идеологии (нелиберальной демократии). Помимо Польши и Венгрии, оппозирующие официальному Брюсселю мягкие евроскептики могут прийти к власти в ряде других стран ЦВЕ.

6. Увеличение экономических и идеологических различий между государствами-членами способно ослабить коммунитарные институты (Комиссия, Европарламент). В этой ситуации все большее количество функций стратегического управления будет переноситься в межправительственные форматы (Европейский совет, Совет министров, иные межправительственные форматы).

7. Рост экономических различий и усиление нелиберальных идеологий в ряде стран ЕС будут подталкивать дальнейшую дифференциацию государств-

членов ЕС по уровню политического влияния. В межправительственных форматах внутри ЕС вырастет роль крупных западноевропейских государств.

8. Способность лидирующих стран ЕС сформулировать «большой» проект, который сплотил бы элиты большинства государств-членов и обеспечил широкую общественную поддержку. В качестве такого проекта до недавнего времени ЕС пытался продвигать Зеленую сделку и цифровую политику/цифровой рынок. Не исключено, что в качестве реакции на эпидемию коронавируса будет предложено создание общей политики в сфере здравоохранения. Но вероятнее всего таким «большим» проектом станет перезапуск европейской экономики. Комиссия предлагает привлечь средства в финансовый инструмент «Евросоюз следующего поколения» в объеме 750 млрд евро за счет повышения взноса государств-членов в бюджет ЕС и выпуска ценных бумаг. Однако успешная реализация этого «большого» проекта не очевидна.

Указанные тенденции несут существенные риски для будущего ЕС. В то же время следует иметь в виду, что все ответственные прагматичные политики в ЕС понимают — сохранение и упрочение системообразующих проектов ЕС (единый рынок, евро, Шенген) отвечает стратегическим интересам их стран.

Корректный прогноз в сфере социальных наук должен иметь вероятностный характер и предлагать альтернативные варианты развития событий. В зависимости от интенсивности указанных выше тенденций и их сочетания наиболее вероятны два сценария развития ЕС в долгосрочной перспективе.

1. Разобщенный Евросоюз

Экономический кризис разорвет заметную долю связей внутри единого рынка ЕС. Часть стран юга и востока ЕС не смогут предотвратить общественно-политическую дестабилизацию, вызванную масштабными экономическими бедствиями. В части стран это приведет к власти радикальные несистемные силы. Страны доноры ЕС (по объективным или субъективным причинам) не смогут обеспечить заметную помощь наиболее пострадавшим от экономического кризиса

странам периферии. В этих условиях значительная часть стран периферии начнет игнорировать существующие в ЕС правила бюджетной и макроэкономической дисциплины. Управление в зоне евро по факту вернется к ситуации начала 2000-х гг. и сведется к проведению единой денежно-кредитной политикой. Возможен выход нескольких стран из зоны евро.

Неспособность ЕС внести свой вклад в решение жизненно важных вопросов экономической стабилизации и посткризисного восстановления поставит крест на реализации каких-либо масштабных интеграционных проектов. В полной мере проявится историческое разделение на Западную и Восточную Европу по базовым параметрам социально-экономического и политического развития. В странах восточной и южной части ЕС усилится влияние внеевропейских игроков: Китая, США, в меньшей степени — России. Это ослабит ОВПБ ЕС. Ряд общих экономических политик ЕС будут де факто в значительной степени ренационализированы.

В разобленном Евросоюзе из всех базовых интеграционных достижений продолжит эффективно функционировать лишь единый рынок.

2. Консолидированный Евросоюз — система «ядра и периферии»

На основе франко-германских предложений институты ЕС и государства-члены сумеют согласовать и общими усилиями реализовать эффективные меры стабилизации экономики после кризиса 2020 г. Получив новые полномочия по перераспределению между странами финансовой помощи, а чуть позже — новые источники налоговых поступлений, институты ЕС существенно усилят свое влияние на экономическую политику государств-членов. Проводимая в течение нескольких лет мягкая денежно-кредитная и макроэкономическая политика будет содействовать восстановлению экономического роста. После этого на основе предложений Германии/Нидерландов как представителей «здоровых» экономик продолжится централизация экономического управления. Институты ЕС, опираясь на поддержку стран — сторонников сокращения рисков, смогут более жестко

контролировать национальные бюджеты и состояние банковской системы. Создание бюджета еврозоны завершит переток функций стратегического экономического управления к Еврогруппе.

При этом в самой Еврогруппе выделится группа ключевых стран в составе Германии, Франции, стран Бенилюкс и нескольких других. Это ядро возьмет на себя функцию выработки внешнеполитической стратегии и направлений перспективного развития ЕС. Ядро сумеет выдвинуть один-два новых масштабных интеграционных проекта, которые вероятнее всего будут реализовываться в формате еврозоны (плюс/минус отдельные страны). Тем самым Европейский союз трансформируется в систему «ядра и периферии». Ядро будет гораздо более толерантно к специфике внутривнутриполитической жизни в странах периферии, но сумеет обеспечить эффективный контроль над соблюдением периферийными странами экономического законодательства ЕС.

Трансформация ЕС в систему «ядро-периферия» может сопровождаться возвратом на национальный уровень полномочий в некоторых второстепенных сферах.

По нашим оценкам, сценарий «Консолидированный Евросоюз — система «ядра и периферии»» более вероятен (75%). Но риски достаточно велики и не следует исключать сценарий «Разобщенный Евросоюз» (25%). Ключевой фактор, который определит будущее ЕС, — это способность окончательно согласовать и в течение двух лет эффективно реализовать общий проект «перезапуска» европейской экономики.