



Аналитический меморандум

Сессия I-29-3. "Новые структурные факторы развития европейской интеграции"

29 апреля в рамках XXII Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества состоялась сессия «Новые структурные факторы развития европейской интеграции». Председатель сессии профессор Ханс-Иоахим Шпангер открыл заседание вступительным словом.

***Татьяна Романова**, доцент кафедры теории и истории международных отношений СПбГУ, представила доклад о зелёной сделке ЕС, стрессоустойчивости энергетической политики интеграционного объединения и отношениях между РФ и ЕС. **Фабьен Боссюи**, доцент Центра европейских исследований Университета Гента, рассказала о Европе после пандемии Covid-19 и человекоориентированном восстановлении ЕС. **Наталья Кондратьева**, учёный секретарь Института Европы РАН, прокомментировала цифровую трансформацию Единого внутреннего рынка ЕС. **Кирилл Энтин**, заместитель руководителя Секретариата и начальник экспертно-аналитического отдела Суда Евразийского экономического союза, рассказал о роли Суда Европейского союза в защите верховенства права и независимости судебной власти. **Юлия Белоус**, аналитик Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ), представила доклад о влиянии региональной политики ЕС на центробежные тенденции в политической системе Испании.*

В современном ЕС существует несколько проблем, на которые необходимо обращать особое внимание.

Brexit сделал выход из ЕС вариантом для некоторых стран, по крайней мере для некоторых правых политиков внутри этих стран. Но в то же время это сделало государства-члены более гибкими, например Германию. После Brexit ЕС потерял крупную страну-донора и большой рынок.

Одной из острых проблем по-прежнему является миграция. Миграция является примером не-солидарности. Односторонний подход в этой политике преобладает.

С другой стороны, COVID является примером солидарности, особенно в области политики вакцинации, которая не была переложена на государства-члены. Кроме того, пакет мер по восстановлению COVID, принятый Советом в феврале 2021 года, принес 672 миллиарда евро поддержки государствам-членам.



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Тем не менее, есть проблема евро. С одной стороны, это общая денежно-кредитная политика, а с другой - национальная фискальная политика. Существует сходство с управлением COVID, со второй волны границы были открыты, в то время как государства-члены проводили национальную политику по эпидемии, которая создала немало проблем.

Как вообще, как позиционировать ЕС в предполагаемом глобальном конфликте великих держав, который, по-видимому, возникающий, рост популизма и внутренний баланс сил? Они меняют структуру отношений внутри ЕС, что определяет структуру.

Есть несколько основных вопросов, которые могут быть рассмотрены в контексте структурных факторов: как позиционировать ЕС в предполагаемом глобальном конфликте великих держав, какова будущая модель развития ЕС в свете последних событий, возвращается ли он к нормативным основам ЕС, таким как демократия, верховенство закона и уважение к социальной модели?

I) Зеленая сделка ЕС, стрессоустойчивость энергетической политики ЕС и отношения между ЕС и РФ

Следует учитывать четыре особенности в контексте изучения вопроса стрессоустойчивости: 1) это системная функция, она имманентна системе; 2) речь всегда идет о ресурсах и проблемах, но когда мы говорим об этом, мы подчеркиваем последнее и исключаем секьюритизацию, потому что с точки зрения стрессоустойчивости мы говорим о том, какие ресурсы могут быть использованы для обеспечения безопасности системы; 3) этические коннотации не имеют значения, поскольку характеризуют систему, но не саму стрессоустойчивость; 4) системы могут быть разными и разного уровня, иногда, когда мы сохраняем стрессоустойчивость одной системы, мы подрываем стрессоустойчивость другой системы. Это вопрос, который меня интересует в энергетических отношениях между ЕС и Россией: возможно ли в условиях «Зеленой сделки» и энергетического перехода сохранить стрессоустойчивость системы ЕС и российско-американских отношений или же ЕС повысит свою стрессоустойчивость посредством «зеленой» сделки и энергетического перехода, подрывая тем самым отношения между ЕС и Россией?

Иерархия риторики в ЕС такова: экологические, экономические проблемы, проблемы энергетической безопасности и вызов российско-американской системе из-за логики развития.

Иерархия риторики в России следующая: экономические проблемы (роль природного газа и атомной энергии как самой дешевой); экологические проблемы (сохранение отношений между ЕС и России только на текущей основе)

Двусторонние отношения находятся в худшем положении из-за санкций и плохих институтов. Международный статус имеет все большее значение. Обе системы ищут способы повысить стрессоустойчивость.



II) Новая Европа после ковида: пандемия COVID-19 как шанс для ЕС сделать приоритетным человекоориентированное восстановление

Социальная стрессоустойчивость. Пандемия свидетельствует о необходимости инвестиций в социальную безопасность и страхование. В случае социально-экономического роста необходимо повысить стрессоустойчивость общества. Люди сосредоточены на восстановлении: необходимо сосредоточиться на инклюзивности. ЕС должен встретить восстановление после COVID, чтобы подтолкнуть развитие человеческого потенциала: качество рабочих мест, жилье, качественное образование. Общество может смягчить или адаптироваться к изменениям. Сосредоточив внимание на инклюзивности и благополучии, этот опыт может быть использован в будущем кризисе. Центральная Азия выделяется тем, что предлагает жизненно необходимую помощь благодаря более коллективному духу, чем на Западе. ЕС должен принять местные общества в их манере индивидуального управления. В Таджикистане гражданское общество работало с правительством в решении проблемы продовольствия и образования. В Казахстане добровольцы сыграли решающую роль в доставке помощи различным группам. Средства массовой информации оказывают огромное влияние на мобилизацию сил гражданского общества. ЕС, используя этот опыт после COVID, должен повысить эту общественную стрессоустойчивость, поддерживая местные сообщества.

III) Ценность и цена цифровой трансформации Единого внутреннего рынка Евросоюза

Цель доклада - осмыслить логику (теорию правильного трансформирования) регулирования единого внутреннего рынков и его цифрового преобразования.

Коронавирус осложнил выполнение национальных планов. Стратегия цифрового развития ЕС играет особую роль в регулировании цифровизации. Есть высокая ценность и риски для экономически активного населения в цифровизации.

Здесь стоит напомнить о двух теориях: перманентном противоречии рыночной цивилизации (Карл Болоньи и Рональд Коуза), на одной чаше потребность развития, на другой - судьба акторов рынка. Цивилизационный аспект заключается в том, что регуляторы осознают противоречие и пытаются дать ответ в виде правовых актов; Коуза отмечает необходимость транзакционных издержек. Карл Поланьи говорит, что рыночная система перестанет быть саморегулируемой, и система будет менее эффективной. Этот элемент можно заменить на свободы передвижения или на контроль передвижения факторов и результатов экономической деятельности. Таким образом регуляторы пытаются оправдать транзакционные издержки.



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Цифровизации усилит рыночную систему, отсюда оправда стратегия цифровизации, с другой стороны, она не оправдывает ожидания. Она повышает издержки на кадры, технологии, реализацию правовых актов. Роберт Солоу отмечает, что высока ценность и высока цена цифровой трансформации.

В западной модели существуют попытки оправдать необходимость регулирования, несмотря на то что ЕС приверженец либеральной модели. Тим Джексон отмечает, что капитализм, склонный к эффективности, не позволит победить недостаток ресурсов. Джозеф Штирлиц говорит, что только новый общественный договор, гарантирующий социальные гарантии, может спасти либеральную демократию.

В европейской экономике большие затраты идут на регулирование: охрану окружающей среды, цифровизацию. При Юнкере появились внебюджетные инвестиции, сейчас есть фонд в триллион евро для поддержки регуляторных инициатив.

Приоритеты цифровизации: адекватная связь, базовые навыки и другое, очень затратны, но в них есть вера внутри ЕС. Несмотря на высокую цену, этим приоритетам ЕС будет следовать. Помимо всего прочего, на базе теории американского экономиста Й. Шумпетера о «созидательном разрушении», существуют и рыночные решения описанных проблем.

IV) Роль Суда Европейского союза в защите верховенства права и принципа независимости судебной власти

В последние годы, увеличилась роль Суда Европейского союза как распространителя европейских норм и ценностей, которые всегда играли большую роль. В статье 49 Договора об Европейском союзе записано, что «только европейские государства, уважающие указанные в статье 2 ценности и обязующиеся их продвигать» могут вступить в ЕС. Тем не менее, в настоящее время, в ЕС отсутствуют эффективные механизмы по защите этих ценностей (особенно верховенства права) в уже вступивших в союз странах.

Тревожное усиление авторитаризма в Польше и Венгрии и их союз стало как одним из ключевых европейских процессов последних лет, так и как одной из главных угроз европейским ценностям. В этих странах была поставлена под угрозу независимость судов, поставлен под вопрос плюрализм мнений и атакована академическая свобода. Появившаяся после Ниццкого договора статья 7, которая должна была стать своего рода «Дамокловым мечом» над такого рода угрозами, оказалась бесполезной за счёт необходимости единогласия. Не сработал и новый механизм бюджетных ограничений, который Еврокомиссия по различным причинам не хочет применять. Тем самым, в ЕС не оказалось эффективных механизмов для противостояния этой угрозе.



В такой ситуации, Суд ЕС внезапно взял на себя роль защитника верховенства права и независимости судебной системы, что для Суда ранее было нехарактерно. Так, в недавнее время, в Суде ЕС было несколько дел против Венгрии (решение против введённых Венгрией ограничений академической свободы), и Польши.

Тем не менее, решения Суда по делам Польши куда более важны. Ключевым делом стало «Еврокомиссия против Польши, C-619/18». Это дело особенно важно, поскольку Суд ЕС прямо адресовал вопрос независимости судов, и выделил два ключевых компонента этого вопроса: внутренний и внешней, оба из которых усилены принципом несменяемости судей.

В это время, в Польше были проведены два закона. Во-первых, был понижен возраст выхода судей на пенсию, что распространялось и на нынешних судей. Во-вторых, польский президент получил право разрешать судьям оставаться на судебной должности и после наступления пенсионного возраста на 6-летние сроки, число которых было не ограничено законом. Таким образом, польский президент получал возможность влиять на судей, продлевая сроки «лояльных» судей и не продлевая «несогласным», подрывая независимость судебной власти от исполнительной. Подача Еврокомиссией дела в Суд ЕС вынудила Польшу отменить оба закона. Тем не менее, Суд ЕС прояснил ситуацию для будущих законов и решений.

Таким образом, вмешательство Суда ЕС позволило усмирить авторитарные тенденции в Польше, продвигая идеи независимости судов и верховенства права. Тем самым, повысилась роль Суда ЕС как политического актора, распространителя европейских норм и ценностей.

V) Влияние региональной политики Европейского союза на центробежные тенденции в политической системе Испании

Современная многоуровневая система управления, в особенности трёхуровневая система разделения управления на наднациональный, национальный и региональный уровни, может быть рассмотрена как новый, стабильный структурный фактор, который может быть сложно (или даже невозможно) изменить.

Взрыв сепаратистских настроений в Испании вызвал у исследователей повышенный интерес к теме регионов Испании. Говоря более широко, данный процесс не уникален для Испании, но она выделяется своим быстрым переходом от автократии Франко к демократии.

Центробежные тенденции — ход развития, который ведет к постепенному истощению полномочий политического центра в интересах региональных политиков, но не допускает их признания в качестве отдельных от государства акторов.



Региональные программы ЕС — один из многих драйверов, отталкивающих регионы от центра. Этот фактор играет роль практически во всех конфликтах между центром и регионами (т.е. менее развитые и более развитые части страны чувствуют себя эксплуатируемыми друг другом). Этот фактор не нацелен конкретно на облегчение недовольства в государствах-членах, но может использоваться центральными правительствами в качестве инструмента противодействия сепаратистским настроениям. Однако, этот фактор далеко не единственный: этнические, языковые, религиозные и/или культурные различия играют такую же роль, как и историческая память (к примеру, о независимости в прошлом). Это — косвенные эффекты, которые требуют тщательного изучения для выявления каузальных эффектов, потому что может существовать множество причин для приливов и отливов такого рода настроений.

Три фактора усиления регионов

Было выделено **3 фактора** усиления региональных властей:

- 1) На уровне ЕС установлены рамки, которые определяют контекст для реализации решений (к примеру, принципа партнёрства 1988 года)
- 2) Степень, в которой регионы могут воспользоваться преимуществами новых структур возможностей, которая частично зависит от внутренних ресурсов самого региона.
- 3) Расширение прав и возможностей регионов посредством региональной политики ЕС зависит от территориальной структуры государства, в частности, от отношений между центром и различными перифериями.

Таким образом, все регионы ЕС имеют дополнительный центр притяжения в Брюсселе.

Существует причинно-следственная связь между присутствием региональных партий, уровнем экономического развития и высоким уровнем идентичности с языком, и центробежными тенденциями. **Каталония** и **страна Басков** интересны как наиболее экономически развитые регионы, но случай **Валенсии** и **Канарских островов** — наиболее важный, поскольку он подчеркнул роль инвестиций ЕС. В этих регионах уровень экономического развития был ниже, чем в среднем по Испании, поэтому экономическая помощь ЕС там была выше. Таким образом, власти этих регионов усилились, так как напрямую распоряжались средствами ЕС.



VI) Влияние Брекзита на дальнейшее развитие ЕС

Важным вопросом выступает дальнейшее развитие ситуации в Великобритании после её выхода из ЕС. Если Великобритания покажет, что выход из ЕС не обязательно несёт за собой серьёзный ущерб экономической и социальной сферам страны, то это может заставить более евроскептические страны задуматься. Так или иначе, Брекзит — уникальное явление, и необходимо подождать развития ситуации, прежде чем делать выводы. Существующие агрессивные переговоры между Великобританией и Европейским Союзом пугают страны-члены ЕС. Помимо того, стоит заметить, что существует давний спор о расширении или углублении в будущем ЕС. Великобритания очень поддерживала расширение, чтобы избежать углубления. Без Великобритании эта дискуссия может принять неожиданный оборот.

VII) Бюджет и будущее ЕС

Последние расчёты Европейской комиссии показывают, что 30% фермеров в ЕС составляют старше 65 лет, и только 6% фермеров моложе 35 лет. Более того, в менее развитых странах ЕС (Мальта, Румыния, Венгрия и т.д.) у фермеров нет никакой подготовки. Тем самым, ставится под вопрос их переход к «зелёному курсу», к цифровой экономике, что может представлять серьёзный вызов для ЕС. Кроме того, в нынешнем широком бюджете ЕС, принятом в декабре 2020 года, то в нём заложено слишком много кредитов, и за это придётся расплачиваться будущим поколениям. Тем самым, под вопрос ставится стрессоустойчивость Европейского союза.

VIII) Экологический фактор в отношениях между ЕС и Россией

Развал Советского Союза, а также пришедший за этим экономический кризис, привели к закрытию огромного количества промышленных предприятий, что хоть и нанесло ущерб экономике, дало благодатную почву для развития экологии в России. Кроме того, это повысило международный статус России как «зелёной» державы, ведь точкой отсчёта атмосферных выбросов в мире обычно берётся как раз 1990-ый год, когда российское производство было на своём пике. Помимо того, важны и российские леса в Сибири, которые также можно считать «лёгкими планеты» наряду с лесами Амазонки. Тем не менее, надо учитывать и глобальное потепление, особенно растопление Арктики. Тем самым, на данный момент не очень понятен общий вклад России в мировую экологию.

Так или иначе, экологичность в России может возрасти на почве поиска Россией идентичности. Недавний же доклад Караганова может быть опасным для полноценной разработки зелёной программы, поскольку в нём экология используется для улучшения



российского положения в мире, для создания своего рода зелёной альтернативы Западу, в то время как ЕС реально фокусируется на зелёной повестке. Тем самым, существует разница в иерархии целей экологии между ЕС и Россией.

Среди российских экспертов и бизнеса сейчас очень популярны идеи поиска общих точек связи с ЕС и Западом. Тем не менее, эти поиски довольно расплывчаты, у России нет нормальной программы взаимодействия с ЕС (как, к примеру, есть у ЕС с Африкой), хотя взаимодействия по отдельным вопросам и возможно. Помимо того, Т. А. Романова согласилась, что пандемия не смогла сблизить Россию и ЕС. Она добавила, что возможно сближение России и ЕС на основе экологии, но в будущем станет понятно.

IX) Роль России в фокусе на стрессоустойчивое развитие ЕС

ЕС повышает свою стрессоустойчивость *в противовес* России. Хотя ЕС и пытается повысить общественную стрессоустойчивость в России непрямыми методами, у Союза отсутствует полноценная стратегия в отношении России. Таким образом, взаимодействие ЕС и России в области стрессоустойчивого развития будет возможным только после создания полноценной европейской стратегии в отношении России. Тем не менее, вполне вероятно, что у ЕС *никогда* не будет полноценной стратегии в отношении России, поскольку та даже и не пытается каким-то образом помочь ЕС.