



ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ КАК РОЛЕВАЯ МОДЕЛЬ?

Свет и тень социоэкономических процессов объединения

Проф., д-р Бьёрн Хакер

1 января начал свое существование Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в который на данном этапе вошли Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Армения. Союз этот представляет собой очередную попытку усилить интеграцию с целью более тесного сотрудничества на постсоветском пространстве. С середины 1990-х годов уже были испробованы такие формы объединения, как Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз, Зона свободной торговли и Единое экономическое пространство, которые имели различный состав участников и существовали на протяжении различных периодов времени. И несмотря на то, что на фоне нынешних политических разногласий между Европейским союзом и Россией в связи с конфликтом на Украине в ускоренном создании ЕАЭС даже невооруженным взглядом можно увидеть проект, конкурирующий с ЕС и его политикой Восточного партнерства, фактически, создатели ЕАЭС в значительной степени ориентируются на интеграционные процессы в Западной и Центральной Европе.

При этом сложившееся на сегодняшний день кризисное положение в ЕС и, особенно, в Еврозоне представляет наивысшую ступень интеграции не в самом выгодном свете. Каковы же положительные и отрицательные аспекты интеграционных процессов ЕС, продолжающихся более 60-ти лет, и возможно ли из этого проекта „sui generis“ почерпнуть опыт и модели для других интеграционных намерений? Для ответа на этот вопрос давайте рассмотрим экономическую и социальную политику на европейском пространстве, чтобы понять, как хорошо работает экономическая интеграция и где могут таиться конфликты, связанные с национальным суверенитетом. Ведь вопрос



компромисса между глубокой экономической интеграцией и статус-кво в отношении национальной самостоятельности в любом случае возникнет в ЕАЭС ввиду всеохватывающего доминирования России.

(1) Предпосылки и развитие экономической интеграции ЕС

Нужно очень четко понимать, что нынешняя глубокая интеграция ЕС, которая включает в себя большое количество общих правил, политических подходов, единую для большинства членов ЕС валюту и т.д. и т.п., возникла не в одночасье и развивалась не по изначально раз и навсегда определенному сценарию. Ранние идеи европейского единения с целью установления прочного мира после Первой мировой войны, воплотившиеся в 20-х гг. XX века в создании Лиги Наций, не имели успеха. Напротив: вместо того, чтобы следовать идеям Аристиды Бриана и Густава Штреземана и предотвратить новую конфронтацию европейских государств, Германия и ее союзники обрушились на Европу и весь мир с новой войной.

И только «никогда вновь» 1945-го года стало исходной точкой для новой попытки создания системы международного сотрудничества и обеспечения мира на всем континенте. Мир – это одно из высших благ. Однако это благо едва можно использовать в качестве цели, которая будет мотивировать к объединению. Тем более что державы-победительницы в отношении Германии должны были решить вопрос, как вписать эту страну в послевоенное устройство Европы. И вот тут и родилась гениальная идея французского государственного деятеля Жана Монне: вместо глобальных интеграционных скачков он предложил постепенное наращивание взаимодействия в отдельных секторах экономики. На основе этой идеи в 1951 году было создано Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) и в рамках него отменены таможенные пошлины на продукцию угледобывающей и металлургической промышленности из Франции, Италии, Германии и стран БЕНИЛЮКС, созданы единый орган управления, совет министров, межпарламентская ассамблея и суд.

Преодоление исторической вражды между шестью странами, которые только недавно воевали между собой, а теперь основали ЕОУС, стало возможным благодаря новой общей экономической деятельности и созданию наднациональных органов: «К истинной Европе нужно стремиться путем создания общих экономических базовых условий и в тоже время путем создания новых авторитетов, которые будут признаваться суверенными национальными государствами» (Жан Монне, цит. по Вальтер Липгенс (1986): 45 лет борьбы за европейскую Конституцию, с. 200).

Политологи, когда говорят о дальнейшем процессе интеграции, характеризуют его как феномен „spill-over“: создание ЕОУС стало началом интеграции в тяжелой промышлен-



ности, после этого появилось общее понимание необходимости дальнейшей кооперации в других секторах экономики. Подобный «перескок» интеграции на другие отрасли привел в 1957 году к основанию Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Дальнейшая интеграция, безусловно, не прямолинейный процесс как в учебнике. И хотя за ЕОУС сначала в 1986 году последовал таможенный союз шести государств, до общего рынка (1993), который был заявлен уже в Римском договоре 1957-го года, предстояло проделать еще длинный путь.

(2) Социально политические требования, предъявляемые к экономической интеграции ЕС

Интеграционный процесс как ЕЭС, так и Европейских сообществ (ЕС) ничуть не был в чистом виде экономическим, хотя сначала в центре внимания и была именно экономика. Ведь экономическая интеграция должна была идти рука об руку с социально-экономической. Это, в первую очередь, затрагивало рынок труда, поскольку, когда в международных договорах было зафиксировано право свободного передвижения и повсеместного проживания наёмных работников, для граждан нужно было обеспечить международные социальные гарантии в сфере здравоохранения, в отношении права на пособие по безработице, права на получение трудовой пенсии по старости в другом государстве и т.д.

Однако была одна трудность, которая заключалась в том, что национальные системы социального обеспечения европейских государств развивались по-разному еще со времен зарождения движения рабочих в XIX веке. Расхождения затрагивали как объем социальных услуг, так и институты, и формулирование целей и задач. Из-за них унификация была невозможна, да и едва ли желанна. В качестве решения оставалась лишь координация систем социального обеспечения путем взаимного признания норм и правил, действующих в каждом отдельном государстве. Возникла необходимость в единых директивах об охране труда, об обеспечении единых стандартов безопасности и охраны здоровья на рабочем месте, о создании и внедрении единого европейского трудового права, о защите от необоснованного увольнения, об охране материнства, о максимальной продолжительности рабочего дня, защите детей и многое другое. При этом общая цель, которая стояла за данными устремлениями по гармонизации государственной политики, объединяла всех, делала эту работу чем-то большим, чем простой координацией взаимодействия, была следующая: нельзя было допустить, чтобы отдельные государства-члены получили конкурентные преимущества, имея более низкие стандарты. Существовало общее мнение, что в сфере труда и социального обеспечения должны существовать минимальные стандарты, ибо государства с более высоким уровнем социальных гарантий оказывались как участники рынка в невыгодном положении.



Когда начинается подобный процесс широкомасштабной экономической интеграции, наряду с правительствами государств, другие игроки начинают преследовать свои собственные интересы и влияют тем самым на процесс интеграции. В Европейском сообществе таковыми были

- (1) Новые институты (Комиссия, Европейский суд). Они начали говорить свое слово в национально-государственной политике и расширили сферу своего влияния, например на политику поддержания конкуренции и антидискриминационную политику;
- (2) Работодатели и наемные работники, создавшие международные организации и структуры. Они справедливо заявили о своем желании иметь право голоса при принятии решений о массовых увольнениях, переносе производств на другие территории, стандартах безопасности, длительности рабочего дня и многих других. Как ответ на данные требования в 1992 году в Маастрихтском договоре была закреплена институционализация социального диалога в рамках ЕС, мы имеем в виду принятые Директивы о Европейских производственных советах, минимальном размере оплаты труда, об удаленной работе и т.д.

Наряду с все более тесной интеграцией в сфере экономики, которая вылилась в такие мега-проекты, как Общий рынок и Экономический и валютный союз (ЭВС), параллельно развивалась интеграция в сфере труда и социальных вопросов. С одной стороны, для того, чтобы избежать перекосов конкуренции, чтобы препятствовать демпингу и обогащению за счет других. С другой стороны, из-за того, что тесное экономическое взаимопроникновение на наднациональном уровне порождает новых игроков и новые интересы, которые требуют взаимопроникновения также и в сфере трудовой и социальной политики.

(3) Конфликты экономической интеграции ЕС

За свою шестидесятилетнюю историю европейская интеграция пережила многое: кризисы, осторожные попытки сделать шаг вперед, возвраты к исходной точке и откаты к дезинтеграции – от политики «пустого кресла» Шарля де Голля, краху столь рано задуманного политического союза и первой попытки создать валютный союз, минуя кризисы общей аграрной политики, до длительного ожидания Общего рынка. Важно однако, что движение вперед не прекращалось. Но с тех пор, как около десяти лет назад проект о принятии Конституции для Европы потерпел неудачу, в Евросоюзе усиливается подверженность кризисам. Ведь ЕС в экономическом плане достиг такого уровня интеграции, который бьется об углы, который не стыкуется с еще недостаточно развитыми инструментами политического управления в трудовой, социальной, а также в фискальной политике.

Обеспечить свободное обращение товаров и капитала в рамках основных свобод Общего рынка было достаточно просто. В отношении различных национальных стан-



датов для продукции было принято решение ввести обязательные минимальные стандарты вместо сложной и дорогой гармонизации. В случае услуг и права свободного передвижения и повсеместного проживания наёмных работников такой подход работает лишь ограниченно. Различия в трудовом и социальном законодательстве, в уровнях заработной платы и производительности труда приводят к явлениям демпинга и ставят под угрозу общее благо. Европейский суд в 2007/08 гг. в ряде случаев (дела «Лаваль», «Викинг», «Рюфферт») решил в пользу свобод Общего рынка, а не в пользу национального трудового и социального законодательства. Ситуация, которая не разрешилась до сегодняшнего дня, стала причиной продолжительной критики и даже отдельных призывов к протекционистским мерам.

При создании ЭВС и введении Евро в 1999-ом году политики исходили из того, что единая монетарная политика, воплощаемая Европейским центральным банком (ЕЦБ), будет достаточным импульсом для объединения, единая для всех ключевая процентная ставка будет сближать национальные экономики. Но произошло с точностью до наоборот: в то время как в Греции, Испании и Португалии прямые издержки по оплате труда стали чрезвычайно высокими, в Германии, Австрии, Финляндии и Нидерландах они стали чрезвычайно низкими. Последствиями, однако, стало возникновение значительных макроэкономических дисбалансов, повлекших за собой у одних наращивание дефицита баланса текущих статей из-за высокой оплаты труда, использования кредитных средств и импорта, а у других накопление излишков баланса текущих статей из-за низкой оплаты труда, политики прощения долгов и экспорта. Единая номинальная процентная ставка ЕЦБ была недостаточным инструментом управления, так как различный уровень инфляции привел к наличию разных реальных процентных ставок и к усилению экономической гетерогенности, которая, в свою очередь, привела к сегодняшнему кризису Евро.

В этой связи становится ясно, что ЕС срочно нуждается в реформах, однако в ключевых вопросах дело не сдвигается с мертвой точки. Государства-члены не могут согласовать единые стандарты для трудовой и социальной политики. Вместо жесткого регулирования на законодательном уровне, с конца 1990-х был выбран путь открытого координирования политики, что, казалось бы, привело к лучшему взаимному пониманию специфики национальных систем, но, с другой стороны, размытые формулировки целей как в Лиссабонской стратегии, так и в стратегии Европа 2020 пока не привели к формированию четких контуров европейской социальной модели. Пока не удалось достигнуть прогресса в гармонизации корпоративных налогов в ЕС, и единственным уроком, вынесенным из кризиса Евро, остается усиление бюджетного контроля во всей Еврозоне. И вот теперь ЕС с удивлением узнает, что рестриктивная фискальная политика – это яд для и без того бедствующих кризисных стран, и выясняется это в связи с тем, что политика жесткой экономии терпит абсолютный крах. А тем временем необходима четко скоординированная фискальная политика, которая может в кризис-



ные времена дать сильные импульсы к развитию. Однако все размышления о едином бюджете Еврозоны и о других общих инструментах организации финансовых потоков – это скорее табу, так как государства боятся потерять свой суверенитет.

Некоторые скажут в этой связи, что ЕС не впервой преодолевать кризис, и на этот раз все будет хорошо. Однако мы сейчас все ближе к кульминации нынешнего кризиса, который только обостряется и уменьшает шансы найти разумное экономическое и политическое решение. Дискуссии о выходе Греции из Еврозоны очень хорошо иллюстрируют национальный эгоизм и отход от преследования общих интересов и сильной европейской экономической политики в едином интеграционном пространстве. Кризис несет раскол не только в экономическом отношении, ошибочная политика жесткой экономии нарушает единство континента и в социальном плане. Результатом этого становится усиление маргинальных политических сил, которые не заинтересованы в том, чтобы продолжать интеграционные процессы, а наоборот, хотят повернуть их вспять. Если Греция действительно выйдет из Еврозоны, это будет мощнейший удар по международному авторитету ЕС, от которого он едва ли сможет оправиться.

(4) Выводы для других интеграционных проектов

Чему же можно научиться у успеха и кризиса европейского интеграционного проекта? Можно ли вообще чему-либо научиться? Перенося этот опыт на другие случаи, нужно быть крайне осторожным, ведь ЕС – это проект „*sui generis*“, проект уникальный, не имеющий себе подобных, но и не имеющий четко сформулированной цели, что является одной из его проблем, а может быть даже самой главной проблемой. Не вдаваясь в размышления об экономической целесообразности ЕАЭС, шансах на успех региональной интеграции на постсоветском пространстве и о политических параметрах этого проекта, в т.ч. взаимодействии с ЕС как одной из альтернатив, будет уместным упомянуть три положения, вытекающие из описанного выше европейского опыта, которые могут быть интересны и актуальны для ЕАЭС, а также для других недавно созданных интеграционных проектов.

1. Экономическая интеграция отдельных государств сопряжена с усилением политического взаимодействия. Когда государства кооперируют в отдельных областях, рано или поздно это приводит к необходимости согласования действий в других областях. Это необходимо для закрепления и развития изначальных интеграционных шагов с политической и экономической точки зрения. Несмотря на все незначительные и серьезные откаты назад, ЕС все еще присуще то волшебство реального и осуществимого, которое заложено в нем благодаря «методу Монне» - принципу постепенной интеграции. Интеграция, начатая в отдельном секторе экономики, расширенная впоследствии на другие отрасли и перешедшая в конечном итоге в по-



литическое объединение, может быть великолепным способом непрерывного сближения государств по принципу “ever closer union”. Прежде чем сделать первый шаг, государства должны понять свои мотивы, все потенциальные участники должны осмыслить, что означает для них потеря части национального суверенитета и приобретение суверенитета как сообщества.

2. Даже если интеграция изначально реализуется как экономическая, в таких аспектах, как рынок труда, социальная и экономическая политика, возникает необходимость создавать общие правила и инструменты. Чтобы обезопасить национальные стандарты и избежать нечестной конкуренции, необходимо создавать общие стандарты и правила. Даже если это затрагивает национальный суверенитет – ведь это в конечном итоге помогает этот самый суверенитет защитить. Особенности и достижения отдельного государства с сильной социальной системой можно защитить с помощью рамочного законодательства, иначе они могут не выдержать конкурентной борьбы и будут рано или поздно принесены в жертву ради снижения себестоимости продукции. Создание и реализация данного законодательства возможны, только если затронутые данными процессами игроки имеют международную площадку для дискуссий. Рамочное регулирование только лишь на уровне правительств в долгосрочной перспективе потерпит крах. Успеха здесь можно добиться, только лишь ведя активную дискуссию и создавая и привлекая международные организации, представляющие работодателей, наемных работников, неправительственные организации и наднациональные институты. Во вновь созданных интеграционных пространствах нужно вести межгосударственный диалог социальных институтов, и это настолько же важно, как и парламентская ассамблея.
 3. Проблемы основных интеграционных проектов Общий рынок и ЭВС, проявляющиеся в сегодняшних кризисах, в первую очередь связаны с несовершенством ЕС следующего интеграционного шага: последняя ступень экономической интеграции – это полноценный экономический союз, предполагающий не что иное, как постепенную гармонизацию фискальной, трудовой и социальной политики. Общий рынок уже движется в этом направлении, общая валюта требует этого как можно скорее. Но государства-члены ЕС (пока) еще к этому не готовы. Британцы вдруг осознали, что изначально не хотели ничего кроме зоны свободной торговли, многие малые государства открыты для движения к фискальному и политическому союзу, а Германия хоть и высказывается, что хочет более тесного объединения, но требует проводить его по ее правилам, в первую очередь, в отношении бюджетной политики. Кроме того, в ЕС без ответа остается вопрос о цели интеграции. Итак, в каждом вновь созданном интеграционном проекте необходимо как можно раньше ответить на вопрос, как далеко может и должна зайти интеграция на пути от зоны свободной торговли через таможенный союз, общий рынок, валютный союз к полноценному экономическому союзу.
-

ОБ АВТОРЕ

Проф., д-р Бьёрн Хакер

Берлинская высшая школа техники и экономики.

Проф., д-р Бьёрн Хакер преподает в Берлинской высшей школе техники и экономики дисциплины «макроэкономика» и «европейская интеграция». До 2014 года работал в Фонде им. Фридриха Эберта (ФФЭ) в Берлине. В 2010 году защитил диссертацию по Европейской социальной модели. Бьёрн Хакер изучал макроэкономику и политологию в Оснабрюке, Париже и Барселоне.

О ФОНДЕ ИМЕНИ ФРИДРИХА ЭБЕРТА

Фонд был основан в 1925 году как политическое завещание Фридриха Эберта, первого германского рейхс-президента, избранного демократическим путем. Стремясь к политическому и социальному равенству между рабочими и буржуазией, Фридрих Эберт отвергал политику классовой борьбы. Только сегодня, в условиях стабильной демократии, его политическая деятельность получила должное признание у представителей всего политического спектра. Фонд имени Фридриха Эберта является частной, некоммерческой, независимой организацией, действующей в духе идеалов и основополагающих ценностей социал-демократии. В настоящее время в мире существует в общей сложности более 100 представительств Фонда имени Фридриха Эберта.

Филиал Фонда имени Фридриха Эберта в Российской Федерации

109028, Москва, Яузский бульвар, д. 13, стр. 3, офис 14 (4 этаж)

Тел: +7 (495) 937 53 23 / Факс: +7 (495) 937 53 25

Email: fes_mos@fesmos.ru / www.fesmos.ru