

Международные интеграционные процессы: социокультурные и экономические аспекты

М.А. Гордеева

Вызовы европейской интеграции

Статья посвящена анализу перспектив европейской интеграции и возможным тенденциям дезинтеграции Европейского союза (ЕС). Автор рассматривает современные подходы к пониманию интеграции и выявляет основные сценарии развития Европы как единого региона в будущем. Анализ основных вызовов европейскому сообществу проведен на основе системных факторов и понятий региональной и политической интеграции.

Ключевые слова: Европейский союз, интеграция, дезинтеграция, идентичность, лояльность.

Европейская интеграция на протяжении целого ряда десятилетий развивается по принципу цикличности, где периоды прорывного развития сменяются этапами стагнации. Последние во многом становятся импульсом к пересмотру законодательства и институциональной структуры союза. Идея европейской интеграции во многом возникла как ответ на разрушения после двух мировых войн. И совершенно неслучайно сотрудничество сначала развивалось в своем экономическом и техническом аспекте, отсрочив на определенное время политическую интеграцию. Дальнейшая же интеграция в значительной степени зависела от создания европейской политической системы, которая позволяла бы реализовывать необходимые политические решения, основанные на компромиссе и согласовании интересов европейских государств, а также давала бы возможность выражать несогласие и публично отстаивать свои позиции.

Понимание процессов дезинтеграции связано с анализом основных механизмов интеграции и тех рисков, которые возникают в случае возникновения разногласий между участниками. Рассмотрим основные подходы к пониманию наиболее значимых составляющих евроинтеграции и возможных вызовов единой Европе.

Анализ европейской интеграции с позиции структурного реализма связан с понятием геополитической или военной угрозы как основного фактора, определяющего ее динамику. Тот факт, что Европа, сохраняя единство, достаточно безболезненно пережила окончание холодной войны, по мнению специалистов, связан с продолжающейся доминантной ролью США в вопросах европейской безопасности и определении внешних угроз. Увеличение недоверия европейских стран друг к другу связано в большей степени с развитием экономической сферы. Международные проблемы с точки зрения данной парадигмы могут объединить европейские государства только на короткий или средний по продолжительности период времени и не являются системными императивами для интеграции.

Отталкиваясь от подхода неореализма и изучения практик межправительственного взаимодействия, европейская дезинтеграция проистекает из экономического и торгового сотрудничества (того, что часто называют политикой на низовом уровне), а не интеграции в вопросах внешней политики и безопасности (политика на высшем уровне). Исследователи, придерживающиеся этих парадигм, не пришли к единому мнению относительно того, что составляет основу евроинтеграции — системные факторы (с точки зрения С. Хоффмана¹) или внутривнутриполитические соображения (А. Моравчик²). Степень заинтересованности государств предопределяет судьбу интеграции всего региона. С этой точки зрения будущее единой Европы вызывает массу опасений, потому что в последнее время евроскептицизм провоцирует все больше дифференциации между отдельными государствами ЕС, который сопровождается достаточно радикальными решениями, такими, каким оказался британский «Брексит». Франко-германское экономическое сотрудничество также подвергается достаточно сильным изменениям и сопровождается усилением Германии. С позиции межправительственного взаимодействия именно разрыв партнерства двух лидеров может стать основным триггером дезинтеграции.

С точки зрения институционализма политические институты могут быть крайне успешны, если их деятельность основывается на общих интересах участников, что нивелирует не только разногласия, увеличивает стабильность системы, но и даже снижает ее затратность. С этой точки зрения момент, когда интересы основных участников перестают реализовываться на ожидаемом ими уровне, является началом дезинтеграции системы.

Еще в 1970-е годы исследователи неофункционалистского направления выдвинули идею о том, что создавший единую Европу эффект «разлива» («spill-over effect») может иметь и обратный

вектор движения. Это может выражаться в частичном выходе государств из ряда договоренностей, что, с одной стороны, наносит ущерб интеграции, а с другой – может просто изменять ее направленность.

С точки зрения неоинституционалистов такое обратное движение просто невозможно, потому что, раз сложившись, система приобретает внутреннюю динамику развития, которая все больше втягивает своих участников в единую рамку взаимодействия и создает потребности, которые государства могут решить только через более широкую рамку регионального управления³. С их точки зрения даже мощный финансовый кризис может замедлить интеграцию только ненадолго.

Представители направления сравнительного федерализма, например, Дэниел Келеман, считает, что любые федерации обладают не очень большим запасом прочности⁴. Для того чтобы избежать подобной судьбы, ЕС необходимо иметь сильные элементы, поддерживающие уровень внутренней интеграции на стабильно высоком уровне. Основными элементами такого порядка могли бы стать сильные общеевропейские политические партии, общая идентичность и политическая культура. Одна из основных проблем на данный момент, с его точки зрения, заключается в том, что на протяжении ряда лет практически нет никакого прогресса в продвижении общеевропейской идентичности и будущие возможности этого постоянно сокращаются из-за нарастающих экономических и миграционных проблем.

Одним из современных подходов к пониманию интеграции является работа Ханса Волларда⁵ и Стефано Бартолини⁶. Следуя логике С. Бартолини, процессы дезинтеграции начинаются тогда, когда прекращается ее развитие, когда ослабевают общие для всех участников стандарты поведения и контроль за их соблюдением. Случаи выхода из ЕС резко ослабляют гомогенность границ союза и снижают значимость его ценностных приоритетов.

Дезинтеграция во многом также является отражением невозможности эффективно заявлять позиции и право быть несогласным⁷, тем самым воздерживаясь от радикальных действий по выходу из организации, которые в итоге оказываются чрезмерно затратными для каждой из сторон.

Такая ситуация выражается в том, что практически не удается предсказать, когда и при каких условиях страна может принять решение по выходу из ЕС. Это можно сделать исходя только из общей логики политического поведения участников, где лидеры системы могут быть более радикальны в своих решениях, а более слабые и соответственно зависимые от ряда программ ЕС страны будут более осторожны и предсказуемы в своих решениях.

Вариант полного реверса интеграции невозможен, но дифференцированная интеграция, основанная на определенной архитектуре взаимодействия ряда участников, исходя из решения их основных интересов, очень вероятна.

ЕС во многом является уникальным проектом региональной интеграции, который изначально возникал с очень высокой степенью централизации, при очень большом количестве участников и обширных полномочиях центра⁸.

Особого внимания заслуживает подход А. Хиршмана⁹, который уделял большое внимание принципам поведения недовольных членов организации. Его основная идея состояла в том, что увеличение количества недовольных создает мощный резонанс, который, оказывая давление на руководящие институты и политиков, формирует запрос на реформирование всей организации. Как правило, в таких ситуациях члены организации используют две возможные стратегии – публичное высказывание несогласия с конкретным решением организации или прибегают к радикальному решению – выходу из организации. Выбор одной или другой стратегии поведения может быть предопределен целым рядом факторов. Очень часто значимой причиной выбора более мягкого варианта может быть чувство лояльности определенным идеям, которые данная организация выражает, или же просто невозможность для нее выхода из союза, например, по экономическим причинам. Еще одним фактором, пересиливающим желание отдельных участников покинуть организацию, может быть высокая цена за выход из нее¹⁰. С. Бартолини определяет само понятие верности организации как привязанность к организации, основанную на доверии и общей идентичности ее участников¹¹. Более того, механизмы лояльности включают в себя психологический аспект, оказывающий значимое влияние на поведение актора. Очень распространены ситуации, когда при сохранении общей лояльности организации высказывается резкая критика или несогласие с позицией большинства по определенным вопросам¹². Сложность может только возникать с определенным «накоплением» количества вопросов, вызывающих несогласие.

Результаты исследований А. Хиршмана¹³ были в дальнейшем развиты в работах Штайна Роккана¹⁴, который добавил в схему понимания поведения сторон в рамках организации системный фактор (территориальные вопросы, доступ к определенным ресурсам, политические соображения и так далее). С. Бартолини¹⁵ называет эти составляющие лояльности «построением системы» лояльности, куда входит единая идентичность, доверие, социальный капитал и институты и культурная интеграция.

С точки зрения Ш. Рокана можно выстраивать интеграцию наращивая значение одного из перечисленных компонентов.

В целом выбор стратегии поведения отдельных членов организации зависит от общего «климата» в системе. Наличие институциональной возможности публично заявлять и обсуждать позиции сторон увеличивает стабильность функционирования системы в целом. Наличие взаимозависимости членов организации, четкая отстройка от других организаций по ценностям и руководящим принципам деятельности дает возможность четко удерживать внешние границы организации, а также ее внутреннюю структуру, обеспечивая развитие. Внутренняя логика интеграции идет очень часто посредством создания коалиций. Определенная политика же складывается из агрегированных интересов участников, а независимые и зависимые переменные в данной схеме постоянно меняются и нужны для того, чтобы показывать приоритетность тех или иных вопросов для данной общности¹⁶.

Таким образом, один из сценариев развития евроинтеграции состоит в сохранении сильного национального уровня и ограничения роли Брюсселя, что связано с постоянным расширением географических границ ЕС и «стран-партнеров».

Следующий вызов европейской интеграции в будущем будет связан с экономическими факторами и наличием или отсутствием мобильности граждан и возможностями для маневра на уровне государств. Серьезные осложнения в национальных экономиках привели к резкому снижению мобильности ряда государств в принятии политических решений. Стала вырисовываться прямая зависимость самостоятельности в принятии политических решений от макроэкономических вопросов (особенно это характерно для таких стран, как Греция, Кипр, Испания и Португалия). Проблема усугубляется не только необходимостью значительных вливаний в экономики более слабых стран, но и тем, что Европейская интеграция, будучи замешанной на принципе постоянного согласования позиций стран-участниц, а также принципах солидарного поведения стран (*federal solidarity*) и пропорционального распределения ресурсов (*distributive justice*), очень слабо сочетается с логикой функционирования современных финансовых рынков. Именно это и стало главным вызовом европейской политической интеграции во время последнего экономического кризиса. Так как европейские рынки, очевидно, не являются частью системы взаимных политических договоренностей и системы европейских «сдержек и противовесов», то их регулирование весьма осложнено и ЕС очень быстро доходит до пределов своих возможностей по управлению макрофинансовыми процессами. Применение

к финансовым рынкам опыта политических согласований невозможно в значительной степени и из-за необходимости быстро принимать решения, и потому, что всегда существует риск финансовой некредитоспособности отдельных стран-членов ЕС¹⁷. Более того, логика функционирования рынка такова, что вмешательство одного, пусть и очень сильного актора не может существенно изменить структуру взаимодействия и снизить высокую степень контактов многочисленных участников рынка или же предотвратить решение отдельных сторон по выходу из невыгодных им сделок. Такая ситуация обладает большим дезинтеграционным потенциалом и экономической нестабильностью, что противоречит политическим интересам ЕС.

Социальный капитал, которым обладает ЕС, определенно оказался недостаточным для регулирования финансовых рынков и защиты отдельных государств – членов Союза в период кризиса и после него. Нежелание ряда сильных государств поддерживать более слабых на начальном этапе кризиса было впоследствии преодолено рядом политических решений не применять статью 125 торгового и финансового статута ЕС (так называемый “*po-bailout-clause*”). Косвенным признаком проблем с экономической интеграцией являются «плывущие» ставки по кредитам внутри единого европейского рынка¹⁸. Таким образом, свободный рынок, не достигший необходимого уровня гомогенности, противоречит европейским принципам, связанным с сокращением экономических барьеров и созданием единого экономического пространства. Однако тот факт, что эта идея является все еще очень популярной и входит в число основных для европейской интеграции¹⁹, говорит о том, что у власти в ЕС остаются «транснациональные» элиты²⁰, но у политических институтов не хватает потенциала для того, чтобы преодолеть экономическую дезинтеграцию, проистекающую из разного уровня экономического развития отдельных государств.

Примечания

¹ *Hoffmann C.* Obsolete or obsolete? The fate of the nation-state // *Debates on European Integration*. Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke, 2006. P. 134–159.

² *Moravcsik A.* Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community // *International Organization*. 1991. Vol. 45 (1). P. 19–56.

- ³ *Haas E.* Turbulent fields and the theory of regional integration // International Organization. 1976. Vol. 30 (2). P. 173–212.
- ⁴ *Marks G.* Europe and Its Empires: From Rome to the European Union // Journal of Common Market Studies. 2012. Vol. 50(1). P. 1–20.
- ⁵ *Vollaard H.* Explaining European Disintegration // Journal of Common Market Studies. 2014. Vol. 52 (5). P. 31–57.
- ⁶ *Bartolini S.* Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation-State and the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- ⁷ *Ibid.* P. 53.
- ⁸ *Warleigh-Lack A., Van Langenhove L.* Rethinking EU studies: the Contribution of Comparative Regionalism // Journal of European Integration. 2010. Vol. 32 (6). P. 544.
- ⁹ *Hirschman A.O.* Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Harvard University Press, 1970. P. 93.
- ¹⁰ *Idem.* P. 93.
- ¹¹ *Bartolini S.* Op. cit. P. 31.
- ¹² *Dowding K.* Exit, Voice and Loyalty: Analytic and Empirical Developments // European Journal of Political Research. 2000. Vol. 37. P. 36.
- ¹³ *Hirschman A.O.* Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- ¹⁴ *Rokkan S.* State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- ¹⁵ *Bartolini S.* Old and New Peripheries in the Processes of European Territorial Integration // Restructuring Territoriality: Europe and the United States compared. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 31.
- ¹⁶ *Bartolini S.* Restructuring Europe... P. 4.
- ¹⁷ *European Disunion: Between Sovereignty and Solidarity.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.
- ¹⁸ *Schimmelfenning F.* The euro crisis and differentiated integration // Democratic Politics in a European Union under Stress. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- ¹⁹ *Zielonka J.* European Disintegration? Elusive Solidarity // Journal of Democracy. 2012. 23 (4). P. 54–61.
- ²⁰ *Münch R.* Solidarity and Justice in the Extended European Union // Europe in Motion. Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe. Berlin, 2006. P. 79–95.