

В.И. Михайленко

ПРОЕКТ «НОВЫЙ ПАКТ ДЛЯ ЕВРОПЫ» КАК ИНИЦИАТИВА ЭКСПЕРТНЫХ СООБЩЕСТВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Анализируются проект «Новый пакт для Европы», разработанный группой экспертных сообществ из стран Европейского союза (ЕС), направленный на инициирование дискуссии относительно механизмов улучшения функционирования институтов ЕС, а также количественный и качественный состав группы экспертов, программа мероприятий в рамках реализации проекта. Основное внимание уделяется анализу первого доклада, представленного разработчиками проекта на обсуждение. Доклад дает представление о серьезности внешних и внутренних вызовов, с которыми сталкивается Европейский союз, и о предлагаемых экспертным сообществом вариантах ответов на эти вызовы. В статье делается вывод о том, что инициированная консорциумом экспертов дискуссия выполняет роль «предохранительного клапана», позволяющего ослаблять избыточное общественное давление, направлять его в конструктивное русло и ставить под общественный контроль институциональные процессы в ЕС.

Ключевые слова: Европейский союз; проект «Новый пакт для Европы»; институты ЕС; политика ЕС.

Разработка проекта «Новый пакт для Европы» была вызвана несколькими обстоятельствами. Прежде всего, сам факт появления данной темы отражает определенное недовольство, которое существует в общественной среде и экспертном сообществе, деятельностью ряда институтов и политикой ЕС. Речь идет не только о «евроскептиках», радикальная часть которых ведет постоянную борьбу против самого факта существования институтов объединенной Европы, но и об умеренных «евроскептиках» и сторонниках реформирования ЕС, которые в открытой дискуссии разрабатывают предложения и включают в их обсуждение как общественность, так и чиновников, бюрократию ЕС. Только за последние двадцать лет несогласие с институциональными реформами выразили датчане в 1992 г. против Маастрихтского договора, Ирландия заблокировала принятие Договора в Ницце в 2001 г., Голландия и Франция высказались в 2005 г. против Конституционного договора, и, наконец, Ирландия первоначально выступила против Лиссабонского договора о реформе в 2008 г.

Начиная с 2009 г. ЕС переживает затянувшийся финансовый, экономический и политический кризис. Чрезвычайные антикризисные программы были приняты так называемой «тройкой» – Европейской комиссией, Международным валютным фондом, Европейским центральным банком – по спасению Греции, Ирландии и Португалии. В 2010–2013 гг. были созданы два постоянно действующих стабилизационных института – Европейский фонд финансовой стабильности (European Financial Stability Facility – EFSF) и Европейский стабилизационный механизм (European Stability Mechanism – ESM) – для предоставления кредитов и других видов финансовой помощи странам еврозоны. ЕС учредил систему ежегодного мониторинга макроэкономических рисков. В 2012 г. был подписан Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе (Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG). Великобритания и Чехия воздержались от подписания договора.

Тем не менее над ЕС висит угроза распада или выхода из него отдельных стран. В июне 2014 г. премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон заявил, что если председателем Еврокомиссии станет Жан-Клод Юнкер, то Великобритания, скорее всего, покинет ЕС [1]. Ж.-К. Юнкер стал председателем Еврокомиссии, и следующий ход оставлен за Великобританией.

Инициированная консорциумом экспертов дискуссия выполняет роль «предохранительного клапана», позволяющего ослаблять избыточное общественное давление, направлять его в конструктивное русло и ставить под общественный контроль институциональные процессы в ЕС.

В данной статье речь идет о недавней инициативе, исходящей от бельгийского общественного фонда (King Baudouin Foundation). Бельгийский фонд предложил создать европейское экспертное сообщество для разработки предложений в виде Пакта (The New Pact for Europe). Эта инициатива привела к созданию транснационального консорциума, в который вошли несколько европейских общественных фондов и экспертных групп из Германии, Португалии, Нидерландов, Бельгии, Испании, Финляндии [2]. Проект был начат в ноябре 2013 г., а его завершение запланировано на конец 2015 г. Изучение работы над проектом представляет интерес с точки зрения изучения планирования и организации общественного обсуждения, подготовки предложений с привлечением политиков, аналитиков и окончательного оформления экспертных заключений в целостный пакет.

В консорциуме были созданы аналитическая группа и группа советников, которые представляют собой форму связи между политиками и гражданами стран, входящих в ЕС.

Аналитическая группа состоит из пятнадцати представителей различных стран, известных исследователей Европейского союза, руководителей аналитических центров из Бельгии, Словакии, Испании, Франции, Великобритании, Финляндии, Греции, Польши [2].

Группа советников представлена двадцатью пятью авторитетными политическими деятелями, представителями неправительственных организаций, депутатами Европарламента, видными учеными и общественными деятелями. Среди них бывший глава правительства Италии Дж. Амато, бывший премьер-министр Венгрии Г. Байнаи, бывший ирландский премьер-министр Дж. Братон, посол Дании в Брюсселе П.С. Кристоферсен, глава Еврокомиссии Ж.М. Баррозу, депутаты Европарламента М. Маковеи (Румыния), Р. Трзасковский (Польша), Г. Верхофштадт (Дания) и др. [2].

Подбор участников консорциума осуществлен исходя из принципов привлечения специалистов, которые заинтересованы в европейской интеграции, являются людьми прагматичными, в силу своей статусности обладают возможностями взаимодействия с общественностью своих стран через средства массовой информации. Проект нацелен на содействие общеевропейской дискуссии по реформированию ЕС в качестве ответа на многомерный кризис (финансовый, экономический, политический, социальный и институциональный), с которым столкнулись европейцы в последние годы, и генерирование новых идей.

В центре дискуссии консорциум ставит следующие вопросы: Какие перспективы ожидают Европу, если она не сможет решить вопросы, с которыми сталкивается сегодня? Какой вид сотрудничества на европейском уровне необходим для преодоления кризиса? В чем заключаются сегодняшние нужды Европы? Каким образом можно перевести ответы на эти вопросы в эффективные действия, которые могут иметь широкую общественную поддержку? Как это можно реализовать?

Реализация проекта в 2013–2015 гг. поделена на четыре фазы. *Первая фаза* (март – октябрь 2013 г.). В этот период аналитическая группа должна разработать комплексный анализ «состояния ЕС», чтобы выявить и оценить различные стратегические варианты для будущего европейской интеграции. Выводы, подготовленные совместно с группой советников, опубликованы в октябре 2013 г.

В рамках *второй фазы* (ноябрь 2013 г. – май 2014 г.) запланировано распространение подготовленного доклада с целью организации широких дебатов с политиками и общественностью о будущем ЕС.

Третья фаза (февраль – июль 2014 г.) отведена на подготовку второго доклада по итогам общеевропейских консультаций, организованных обеими группами. Этот доклад должен обобщить конкретные рекомендации. Проект должен подпитывать постоянную дискуссию в среде новоизбранного руководства ЕС относительно поиска наилучших вариантов движения вперед.

В рамках *четвертой фазы* (конец 2014–2015 гг.) предусматривается вынесение «Нового пакта для Европы» на самое широкое обсуждение с политиками, экспертами, гражданами во всех странах, входящих в ЕС.

С декабря 2013 г. по апрель 2014 г. было организовано свыше 50 общественных обсуждений в странах

ЕС. Кроме того, «Новый Пакт для Европы» был вынесен на обсуждение в молодежных проектах (FutureLab-Europe, Friday Group, 40 under 40 – European Young Leaders).

Рассмотрим основные итоги первого обобщающего доклада, подготовленного консорциумом «Новый пакт для Европы» [2]. В докладе выделены четыре взаимосвязанных измерения: социально-экономическое, политико-институциональное, общественное и внешнее глобальное.

Социально-экономический аспект связан с наличием угроз социальному миру в странах ЕС в результате нарастания возмущения и отчаяния, вызванных кризисом, высоким уровнем безработицы, растущим давлением на государства всеобщего благоденствия. Это ведет к усилению экономического неравенства между странами ЕС. В Европе имеет место фрагментация отдельных регионов, где нет общей с другими и адекватной бюджетной, финансовой и экономической интеграции.

Если обратиться к политико-институциональной стороне евроинтеграции, то можно обнаружить в ряде случаев отсутствие общественной поддержки ЕС, кризис лидерства на национальном и европейском уровнях. На общественном и политическом уровнях проявляются упрощенные стереотипы о национальном суверенитете в современном глобализирующемся мире. Присутствует страх перед возможной маргинализацией ЕС, утратой ее мирового лидерства.

Эксперты выделяют пять стратегических вариантов ответов на современные вызовы ЕС, а именно: 1) возвращение на исходную позицию евроинтеграции, как бы перемотав историю в обратном направлении, а затем начало нового движения, освободившись от ошибок; 2) консолидация всех прошлых достижений и отсеечение ошибочных решений; 3) амбициозное движение вперед, не обращая внимания на ошибки; 4) «большой скачок» (экономический и политический союз является единственным ответом); 5) фундаментальный пересмотр логики интеграции.

Представляет интерес построение самого доклада. Эксперты разбивают его на пять разделов, совпадающих по названию и смыслу с пятью вышеупомянутыми стратегическими разделами, и в каждом из них подвергают сравнению основные преимущества и недостатки сквозь призму четырех измерений (социально-экономическое, политико-институциональное, общественное и внешнее глобальное измерения).

Для того чтобы понять принципы работы экспертов, рассмотрим социально-экономическое измерение во всех пяти стратегических разделах.

Итак, в первом случае социально-экономическое измерение подвергается экспертизе в рамках стратегии «возвращения на исходную позицию евроинтеграции». Экспертизе подвергается вариант с «демонтажем евро». Сторонники такой точки зрения полагают, что это приведет не к краху ЕС, а скорее может стать началом

более прагматичного и эффективного подхода к европейской интеграции. Напротив, противники считают, что отмена или сворачивание евро не решит, а скорее усилит экономические и социальные проблемы в ЕС, поскольку издержки «демонтажа» намного перевесят выгоды как на европейском, так и на национальном уровне, и это может оказать сильное негативное влияние на другие области политики, в том числе на единый рынок [2. С. VII].

Подвергнем следующую стратегическую опцию – «консолидация всех прошлых достижений и отсеечение ошибочных решений» – социально-экономическому измерению. Сторонники этого варианта утверждают, что в то время как ЕС никак не может полностью выйти из темного леса кризиса, усилия, направленные одновременно на европейском и национальном уровне, могут принести свои положительные плоды в борьбе с социальными и экономическими проблемами. Окончательный успех в преодолении кризиса будет зависеть от способности и готовности отдельных государств – членов ЕС навести прежде всего порядок в собственных домах. Противники этого варианта, напротив, полагают, что минималистский подход будет недостаточным для решения экономических и социальных проблем Европы, поскольку ситуация на местах остается весьма нестабильной и еще многое предстоит сделать, чтобы устранить коренные причины кризиса. Сохранившийся структурный дефицит может вновь подорвать доверие к институтам ЕС и усилить настроения против ЕС [2. С. X].

Рассмотрим следующую стратегическую опцию – «амбициозное движение вперед, не обращая внимания на ошибки». Сторонники использования этой стратегии считают, что более амбициозные меры, включая создание автоматических стабилизаторов, форм совместной финансовой ответственности и сильного банковского союза, необходимы для стабилизации и постепенного улучшения экономического положения, тем самым стимулируя рост, уменьшая угрозы для социального мира и сокращая экономический разрыв между субъектами ЕС [2. С. XII]. У данного подхода имеются свои противники. Одни считают, что не следует заходить так далеко, достаточно оказать поддержку тем, кто страдает от кризиса или направить усилия на восстановление репутации ЕС. Другие полагают, что такие действия ослабят желания национальных правительств осуществить необходимые структурные реформы в странах ЕС. Третьи утверждают, что попытки договориться о внесении изменений в договорах на уровне ЕС заведут реформы в очередной тупик и спровоцируют еще более глубокий кризис, чем тот, что Европа уже прошла.

Рассмотрим под таким же углом четвертую опцию – «большой скачок» (экономический и политический союз является единственным ответом) [2. С. XIV]. Сторонники такой стратегической линии утверждают, что ставка на первоочередное удовлетворение социально-

экономических запросов приведет к восстановлению доверия к евро и к полному экономическому и политическому союзу, сделает всех акторов Европейского Союза настолько сильными и достаточно независимыми, что стимулирует их к политике компромиссов во имя общеевропейских интересов. В свою очередь противники такого подхода полагают, что движение Европы в направлении «экономического федерализма» принесет больше вреда, чем пользы, повредит конкурентоспособности европейской экономики. Создание «двухурвневой Европы», в которой сильные страны будут субсидировать более слабые, подорвет единую экономику.

Наконец, обратимся к пятой стратегической опции – «фундаментальный пересмотр логики интеграции». Появление столь радикальной стратегической опции вызвано тем, что традиционные дебаты относительно улучшения деятельности Европейского союза не сопровождаются выработкой конструктивных предложений, которые могли бы привести к кардинальным улучшениям в его деятельности.

Суть предложений сводится к тому, чтобы создать общественный надзорный орган, наделенный полномочиями мониторинга, аудита и контроля за финансовыми расходами в Европейском союзе, а также и привлечения к уголовной ответственности лиц и организаций, совершающих уголовные преступления в финансовой области. Разработка политики и создание инструментов повышения активности граждан на региональном и общеевропейском уровнях прежде всего в областях обеспечения гражданских прав и основных свобод, защиты социальных прав на образование и медицинское обслуживание, устойчивого экономического развития, поощрение сетей неправительственных организаций (NGO), различных общественных экспертных сообществ. Организационно вышерассмотренные предложения должны найти свое оформление в «Хартии Европейского гражданства» (Charter of European Citizenship).

Сторонники такого подхода считают, что данная стратегия способствует вовлеченности граждан ЕС в разработку и реализацию политики ЕС, повышают чувства собственного достоинства и ответственности граждан ЕС за политику, снимают социальную напряженность.

Напротив, противники такого подхода считают, что предлагаемые меры не решат коренных причин социально-экономических вызовов и будут только отвлекать от создания подлинного экономического и валютного союза [2. С. XVIII].

В завершение своего первого доклада группа экспертов приходит к выводу о том, что нет одного-единственного ответа на вызовы современности и даже невозможно сформулировать четкую иерархию действий. Существует ряд взаимных переплетений внутренних и внешних факторов, которые предстоит решать в будущем Европейском союзе. Они подразделяются на четыре достаточно обширные измерения: социально-

экономическое, политико-институциональное, социальное и внешнее глобальное [2].

После публикации первого доклада экспертная группа планирует провести свыше пятидесяти слушаний в странах ЕС на самом разном уровне, чтобы выяснить мнение участников обсуждения по следующим вопросам. Сможет ли, в конечном счете, Европейский союз преодолеть нынешний кризис? Станет ли проект интеграции сильнее после выхода из этого кризиса, как это было ранее в истории? Каковы наиболее значительные внутренние и внешние вызовы, с которыми сталкивается Европа? В какой мере ЕС и государства-члены готовы к решению возникающих проблем? [2. С. 49].

Особую остроту дебатам по вопросам европейского строительства придали состоявшиеся в мае 2014 г. выборы в Европарламент. На выборах абсолютное большинство голосов получили демократические партии, придерживающиеся в целом центристских позиций и традиционно выступающие за европейскую интеграцию. Консерваторы, получившие 28% голосов, сформировали самую большую фракцию под названием

Европейская народная партия. Ее представитель, бывший премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Юнкер, возглавил Европейскую комиссию. Вместе с тем было отмечено, что в ряде стран резко усилили свои позиции евроскептики, популисты, а также правые и левые радикалы. Они заняли примерно пятую часть депутатских мест в Европарламенте. Особенно оглушительным оказался успех праворадикальной партии Национальный фронт во Франции, за которую проголосовал каждый четвертый француз.

В современном глобальном мире объединенная Европа является одним из важнейших акторов мировой политики. Однако европейцы на властном и общественном уровнях хорошо понимают, что это место не навсегда зарезервировано за ними. Угроза маргинализации висит над «старым» континентом. «Мозговые» атаки экспертов, вовлечение широкой общественности в обсуждение насущных проблем ЕС позволяют поддерживать высокую мобилизационную готовность ЕС к поиску новых вариантов развития, реформированию и модернизации не оправдавших себя институтов во имя устойчивого развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Кэмерон угрожает выходом Великобритании из ЕС, если главой ЕК станет Юнкер*. URL: <http://www.eer.ru/a/article/u156/01-06-2014/21416>, свободный.
2. *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*. First Report. December 2013. 91 p.

Mikhaylenko Valery I. Ural Federal University (Ekaterinburg, Russian Federation). E-mail: Valermik@gmail.com

PROJECT "NEW PACT FOR EUROPE" AS AN INITIATIVE OF THE EUROPEAN UNION EXPERT COMMUNITIES.

Keywords: European Union; the project "New Pact for Europe"; the EU institutions; EU policies.

The threat of the collapse of the European Union or the exit of individual countries is one of the constant factors of the European integration. The article is devoted to an initiative of a consortium of European experts whose task is constant monitoring of the situation in the European Union and the weakening of excessive public pressure through organization of public hearings on the problems within the EU. The article considers the initiative of a Belgian public fund (King Baudouin Foundation). The Belgian fund proposed the creation of a European community of experts to develop proposals in the form of New Pact for Europe. This initiative led to the creation of a transnational consortium which included several European public funds and expert groups from Germany, Portugal, the Netherlands, Belgium, Spain, Finland. The project was started in November 2013 and its planned completion is in late 2015. In the consortium an analytical group and a group of advisers were set up which are a form of communication between politicians and citizens of countries outside the EU. The analytical group consists of fifteen representatives of various countries, well-known researchers of the European Union, the heads of analytical centers from Belgium, Slovakia, Spain, France, Great Britain, Finland, Greece and Poland. Advisors Group consists of twenty five influential political figures, representatives of non-governmental organizations, European parliamentarians, prominent scholars and public figures. Among them are former Italian Prime Minister, former Prime Minister of Hungary, former Irish Prime Minister, Ambassador of Denmark in Brussels, the European Commission President, MEPs. From December 2013 to April 2014 more than 50 public hearings in the EU were organized. The main result is the first synthesis report prepared by a consortium, the "New Pact for Europe." Experts have identified five strategic answers to modern challenges of the EU, namely: (1) Return to the starting position of European integration, as if rewinding the story in reverse, and then start a new movement, free from errors; (2) consolidation of past achievements and clipping the wrong decisions; (3) an ambitious move forward, with errors ignored; (4) "Great Leap Forward" (economic and political union is the only answer); and finally, (5) a fundamental revision of the logic of integration. In the first report, the group of experts came to the conclusion that there is no single answer to the challenges of the present and it is even impossible to formulate a clear hierarchy of actions. There is a considerable intertwining of internal and external factors that must be addressed in the future European Union. Expert "think tanks" and the involving of the general public in the discussion of the pressing problems of the EU contribute to sustain EU's high readiness to look for new options for the development, reforms and modernization of the EU institutions in the name of sustainable development.

REFERENCES

1. *Kameron ugrozhaet vykhodom Velikobritanii iz ES, esli glavoy EK stanet Yunker* [Cameron threatens to exit the UK from the EU, if the head of the EC will be Juncker]. Available at: <http://www.eer.ru/a/article/u156/01-06-2014/21416>.
2. *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future*. 2013, December. 91 p.