

УГЛУБЛЕНИЕ ИНТЕГРАЦИИ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ДИЛЕММЫ СТРАН ЕВРОСОЮЗА

МАРК ЭНТИН

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Уральский федеральный университет, Екатеринбург, Россия

Российский институт стратегических исследований, Москва, Россия

ЕКАТЕРИНА ЭНТИНА

НИУ Высшая школа экономики, Москва, Россия

Институт Европы РАН, Москва, Россия

ВАДИМ ВОЙНИКОВ

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия

Резюме

Пандемия COVID-19 стала катализатором системного кризиса ЕС и одновременно дала Союзу толчок навстречу качественно новому развитию в пользу большего углубления интеграции, выраженному в изменении финансово-экономического пространства объединения. Осознавая риски внутренней дестабилизации, страны ядра Евросоюза согласились на обобществление долгов, спасая самых пострадавших от пандемии государств-членов ради сохранения интеграционного объединения и, в целом, самой европейской идеи. Цели данной статьи заключаются в объяснении трудностей принятия данного решения и его компромиссного характера, а также в разъяснении вероятных последствий и оценке вариантов дальнейшего развития ситуации. Сначала авторы сравнивают аргументы «за» и «против» обобществления долгов. Затем проводится сопоставление испанского предложения, франко-германской инициативы и переговорной платформы «ЕС следующего поколения» с принципиальными положениями компромиссного решения Европейского Совета. Представлены данные об объёмах, условиях, механизме и контроле расходования выдаваемой финансовой помощи. Авторы анализируют прорывные шаги, предпринятые государствами-членами на пути поиска оптимального решения. Результатом исследования является вывод о неоднозначном характере принятого ЕС решения, однако определённо имеющего историческое значение и открывающего перспективы дальнейшего углубления интеграционных процессов. Этому способствует достижение согласия о необходимости сближения ядра ЕС с периферией через обобществление долгов, а также о важности проведения структурных реформ, которые обеспечили бы построение гармоничной экономики будущего, базирующейся на новой технологической платформе и сформулированной в прорывном плане

Дата поступления рукописи в редакцию: 03.09.2020

Дата принятия к публикации: 17.02.2021

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: entinmark@gmail.com

e.entina@hse.ru

voinicov@yandex.ru

«ЕС следующего поколения». Успех не гарантирован, так как зависит от поведения всех государств-членов, однако реален.

Ключевые слова:

Европейский Союз; пандемия; европейская интеграция; интеграционное право; обобществление долгов.

Пандемия COVID-19, разрозненный и не всегда адекватный ответ на неё государств-членов, безынициативность наднациональных институтов управления на первых этапах её распространения поставили Европейский Союз в затруднительное положение. Обострились присущие ему слабости и противоречия: неповоротливость; дефицит доверия между государствами-членами и отсутствие единства целей; неоднородность в уровнях развития, эффективности национальных экономик и государственных структур; несопоставимость возможностей, которыми они располагают.

Глубокий системный кризис, усиленный пандемией, бросил угрозу стабильности ЕС. Выход из опасной ситуации с минимальными издержками был проложен через применение радикальных финансово-экономических мер, предпринятых Европейским центральным банком (ЕЦБ), а затем и политическими институтами ЕС – Европейским Советом, Советом ЕС и Европейской комиссией (ЕК). Тем не менее даже этого оказалось недостаточно: почти мгновенно стали «нарывать» раны, нанесённые индивидуалистической реакцией государств-членов, когда они вводили без оглядки на остальных серьёзные ограничительные меры, бьющие по интересам друг друга, забыв о взаимопомощи и общих подходах. Лидеры Италии и Франции поспешили заявить, что, если так пойдёт и дальше, страны ЕС начнут относиться к европейскому интеграционному проекту всё более пренебрежительно.

В этих условиях Европейскому Союзу и его опорным государствам-членам требовалось продемонстрировать солидарность,

перераспределив ресурсы интеграционного объединения в пользу стран, особенно сильно пострадавших от пандемии – например, предоставить им финансовую помощь в форме субсидий, грантов, ассигнований, бюджетных вливаний и обобществить долги в рамках ЕС.

Однако до самого последнего момента предположение о том, что Брюссель решится на столь революционное реформирование европейского экономического пространства, выглядело призрачным. Против него выступали благополучные государства-члены во главе с Германией из опасений перед вероятной последующей дестабилизацией с риском утраты ЕС тех черт, которые делали его финансово-экономическую систему надёжной и привлекательной для инвесторов.

Тем не менее по итогам крайне острых переговоров, продолжавшихся с 17 по 21 июля 2020 года, Европейский Совет принял судьбоносное решение. Он поручил ЕК осуществить в ближайшие годы от имени всего ЕС заимствование на свободном финансовом рынке колоссальной суммы 750 млрд евро и распределить её в первую очередь среди государств-членов, особенно пострадавших от коронавирусной пандемии¹.

Это решение меняет природу ЕС: переводит объединение на качественно более высокий уровень интеграции, по мере того как финансово-экономическое пространство ЕС приобретает большую цельность. Разница между ядром и периферией ЕС микшируется за счёт сильнейших государств в пользу менее успешных.

Решение, принятое Европейским Советом – лишь первый шаг. Теперь всё будет

¹ Conclusions of the Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020). Brussels, 21 July 2020 (OR. en) EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4. 68 p. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (accessed: 15.12.2020).

зависеть от того, на каких условиях между государствами-членами будут распределены сообща заимствуемые средства, во что они будут вложены и как будет осуществляться совместный контроль над их использованием. Смысл второй части сделки состоит в том, чтобы не допустить расточения средств и обеспечить их рациональное расходование на построение новой экономики в масштабах интеграционного объединения и укрепление её национальных сегментов в соответствии с согласованными ЕС критериями.

Обсуждение предложений, приведших к этому волевому решению Европейского Совета, было напряжённым и бескомпромиссным. На пике пандемии Германия и ориентирующиеся на неё страны ядра ЕС отвергли тщательно проработанные предложения по механизму обобществления долгов, выдвинутые Мадридом от лица девяти государств-членов. Тем не менее уже вскоре под давлением обстоятельств Берлин завуалированно дал понять, что при соблюдении определённых условий готов пересмотреть и скорректировать свою позицию². Затем последовала франко-германская инициатива³, радикально меняющая расстановку сил и политический ландшафт в ЕС.

Оттолкнувшись от неё, председатель ЕК незамедлительно выступила с предложениями, послужившими переговорной платформой для глав государств и правительств стран ЕС⁴. Представляя её Евро-

парламенту, Урсула фон дер Ляйен вслед за Парижем и Берлином высказалась за то, чтобы наряду с бюджетными ориентирами на 2021–2027 годы, незначительно превышающими 1 трлн евро, политические институты ЕС поддержали создание Фонда восстановления в размере 750 млрд евро, средства которого пошли бы на строительство «ЕС следующего поколения»⁵. Источником поступлений послужили бы заимствования, которые, получив на это соответствующий мандат, ЕК осуществила бы на свободном финансовом рынке от имени Европейского Союза. 500 млрд евро пошли бы на гранты, которые должны быть распределены в первую очередь среди государств-членов, особенно пострадавших от коронавирусной пандемии. Кроме того, Брюссель предоставит этим странам 250 млрд евро в форме кредитов на гораздо более выгодных условиях, нежели те, на которые страны могли бы рассчитывать при осуществлении заимствований в индивидуальном качестве.

К тому моменту в ЕС уже сложились мини-коалиции государств-членов, которые имели свои запросные позиции на саммите Европейского Совета. Блоку из 9 государств, требовавших разработки «общего долгового инструмента»⁶, противостояла «прижимистая четвёрка» (Австрия, Нидерланды, Германия, Швеция), вместе с Финляндией ранее сопротивлявшаяся введению коронабондов. Эти страны настаивали на меньшем объёме гран-

² Germany relaxes stance on EU joint debt. EU Observer. 21.04.2020. URL: https://euobserver.com/tickers/148128?utm_source=euobs&utm_medium=email (accessed: 15.08.2020).

³ European Union – French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis (Paris, 18 May 20). France Diplomacy. 18.05.2020. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/coming-to-france/coronavirus-advice-for-foreign-nationals-in-france/coronavirus-statements/article/european-union-french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the> (accessed: 15.08.2020).

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation. COM(2020) 456 final. {SWD(2020) 98 final}. Brussels. 27.05.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590732521013&uri=COM:2020:456:FIN> (accessed: 15.08.2020).

⁵ Europe’s moment: Repair and prepare for the next generation. European Commission Press release. Brussels. 27.05.2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940 (accessed: 15.08.2020).

⁶ Joint letter of 9 European leaders to Charles Michel. 25.03.2020. Independent Balkan News Agency. [Электронный ресурс]. URL: <https://balkan.eu.com/eu-joint-letter-of-9-european-leaders-to-charles-michel/> (accessed: 15.08.2020).

тов, жёстких политических условиях, тщательном контроле за расходами государств-членов и бюджетных скидках [Genschel, Jachtenfuchs 2021: 20]. В итоге Европейский Совет установил, что 390 млрд евро пойдут на гранты, остальная сумма будет представлена в форме кредитов⁷.

Последующее сравнение аргументов «за» и «против» обобществления долгов государств-членов объяснит, почему принятое решение тяжело далось ЕС, в чём заключается его компромиссный характер, к чему оно приведёт и как будет развиваться ситуация внутри интеграционной группировки. Не менее важно сопоставить ключевые слагаемые испанского предложения, франко-германской инициативы и переговорной платформы о «ЕС следующего поколения» Урсулы фон дер Ляйен с принципиальными моментами компромиссного решения Европейского Совета.

1

К числу важнейших аргументов «против» обобществления долгов относятся: (1) нарастающая угроза глобального долгового кризиса и неподъёмный характер долговых обременений; (2) опасность утраты сильными экономикками своих базовых характеристик; (3) фактическое поощрение «нахлебничества» и «безответственности» экономически относительно более отсталых государств-членов; (4) дальнейшее снижение управляемости ЕС из-за строптивости получателей помощи; (5) неприемлемость обобществления долгов для большинства налогоплательщиков. Схематично они сводятся к следующему.

Во-первых, в Германии и поддерживающем её в этом отношении мини-блоке преуспевающих государств Западной, Северной и Центральной Европы традиционно придерживались следующей логики рассу-

ждений: если заботиться о долговых обязательствах партнёров по европейскому интеграционному проекту и допустить солидарную ответственность по долгам, это серьёзно ослабит экономику более успешных в экономическом отношении государств. Идти по столь опрочечивому пути нельзя, особенно в условиях нарастающей угрозы глобального долгового кризиса.

Задолго до повсеместного локдауна ведущие экономисты планеты, исследовательские центры и консалтинговые агентства предупреждали о грядущей дестабилизации мировой экономики, а с началом пандемии эти прогнозы стали ещё мрачнее. В частности, эксперты МВФ предсказали глубочайший после Великой депрессии спад в мировой экономике⁸. Эпоха экстенсивного расширения рынков сбыта товаров и услуг закончилась. Стагнация спроса – тенденция долговременная. В среднесрочной перспективе искусственное стимулирование спроса лишь ухудшит положение. Перепроизводство товаров и услуг в любой момент может послужить спусковым крючком нового глобального экономического кризиса. Первоначальный толчок вызовет эффект домино, противостоять которому, даже после всех предпринятых мер секьюритизации, банковские и финансовые институты не смогут.

Новый глобальный экономический кризис будет иметь особенно разрушительный характер, обусловленный тем, что лопнет очередной долговой пузырь. Денежная масса и производные финансовые инструменты оторвались от их материального обеспечения, акции и другие ценные бумаги переоценены вследствие господства в экономике спекулятивного капитала настолько, что санировать ситуацию без колоссальных непредсказуемых потерь не получится.

⁷ Conclusions of the Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020). Brussels, 21 July 2020 (OR. en) EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4. 68 p. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (accessed: 15.12.2020).

⁸ Gopinath G. The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. IMF Blog. 14.04.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/> (accessed: 17.11.2020).

Иллюстрацией к подобным опасениям служит критическое положение в Соединённых Штатах, остающихся краеугольным камнем мировой политики и экономики. Суверенная задолженность превысила ВВП страны и продолжает стремительно нарастать⁹. К ним можно добавить корпоративные долги и долги домохозяйств примерно такого же объёма, долги студенчества, с 2006 г. выросшие почти в 3 раза и превысившие в 2018 г. 1,6 трлн долларов¹⁰, развал пенсионной системы, неблагоприятную динамику в системе здравоохранения. В случае удорожания обслуживания долга высока вероятность шока в американской экономике.

Из-за их зависимого положения в гораздо более плачевном положении находится экономика Греции, Италии и других периферийных стран ЕС, не говоря уже о целой группе развивающихся стран, как минимум 28 из которых, по оценкам Всемирного банка и МВФ, находятся под высоким риском долгового кризиса¹¹.

Вашингтонский Институт международных финансов предупредил об угрозе «долгового цунами» и установил, что за 2020 г.

совокупный долг государств, бизнеса, финансовых учреждений и домохозяйств вырос на 15 трлн долларов¹². Сотрудники института подсчитали, что в результате фискальных послаблений и массированных заимствований, к которым прибегнут все государства для спасения национальных экономик, совокупный долг превысит 342 трлн долларов¹³. В марте уровень госзаимствований оказался более чем вдвое выше среднемесячного за 2017–2019 годы (2,1 против 0,9 трлн долларов)¹⁴. К июлю 2020 года, по подсчётам МВФ, одни лишь налоговые послабления, к которым прибегли государства, составили 11 трлн долларов¹⁵. По прогнозам того же МВФ, в 2020 г. суверенный долг всех стран планеты превысит 101,5% глобального ВВП – это больше, чем когда-либо в истории человечества¹⁶. Причём суверенный долг развитых стран, державшийся в январе 2020 г. на уровне в 104,7% ВВП, к апрелю достиг 122,4% ВВП, а к концу полугодия – 131,2%, то есть вырос на 26,5%¹⁷. Например, если в 2019 г. суверенный долг Франции составлял 100,1% ВВП, то к концу 2020 года, как предполагается, он подскочил до более чем 120% ВВП¹⁸.

⁹ Federal Debt: Total Public Debts Percent of Gross Domestic Product. FRED Economic Data. 22.12.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEGDQ188S> (accessed: 03.01.2021).

¹⁰ Leukhina O. Rising Student Debt and the Great Recession. St. Louis Fed on the Economy Blog. 14.01.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2020/january/rising-student-debt-great-recession#:~:text=Outstanding%20student%20debt%20in%20the,8%25%20of%20GDP%20in%202016> (accessed: 14.12.2020).

¹¹ List of Low-Income Countries Debt Sustainability Analysis for PRGT-Eligible Countries as of January 31, 2021. IMF. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf> (accessed: 05.02.2021)

¹² Carver R. As Pandemic Rages, Debt Burden on Developing Nations Grows. Voanews. 20.12.2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/pandemic-rages-debt-burden-developing-nations-grows> (accessed: 07.01.2021).

¹³ Едовина Т. Три с половиной ВВП. Мировой долг стремится к новым рекордам // Коммерсантъ. № 64. 09.04.2020. С. 2. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4317300?utm_source=newspaper&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter

¹⁴ Там же.

¹⁵ Gaspar V., Gopinath G. Fiscal Policies for a Transformed World // International Monetary Fund Blog. 10.07.2020. URL: https://blogs.imf.org/2020/07/10/fiscal-policies-for-a-transformed-world/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery (accessed: 07.01.2021).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Sicard C. Où va donc la France avec son endettement indéfiniment croissant? La France ne pourra pas cesser d'augmenter chaque année sa dette si elle ne réduit pas ses dépenses de vieillesse et de santé // Contrepoints. 12.08.2020. URL: https://www.contrepoints.org/2020/08/12/377900-ou-va-donc-la-france-avec-son-endettement-indefinement-croissant?utm_source=Newsletter+Contrepoint

Суверенный долг Великобритании в августе превысил 2 трлн фунтов стерлингов и продолжил увеличиваться¹⁹.

МВФ предупреждает, что мировой ВВП снизился в 2020 г. в лучшем случае на 3–4%²⁰, а в ведущих странах ЕС сильнее – примерно на 7–8%²¹. Есть основания не доверять столь оптимистичным прогнозам: согласно подсчётам британского Офиса по бюджетной ответственности, во втором квартале 2020 г. ВВП Соединённого Королевства должен был сократиться на 35%, а текущий бюджетный дефицит резко вырасти, до 14% ВВП²². По официальным данным, в отношении бюджетного дефицита так и случилось, и хотя ВВП снизился немногим более чем на 20%, это всё равно было расценено специалистами как катастрофа²³. В других странах ситуация сопоставима. Например, в Японии за второй квартал ВВП в пересчёте на год упал

на 27,8%²⁴. Кроме того, повсюду в мире в тяжёлом положении из-за просрочки платежей и несостоятельности заёмщиков окажутся все финансовые учреждения и кредиторы²⁵. Ожидается тяжелейший кризис мировой банковской системы²⁶. В дополнение ко всему МВФ не исключает, что в 2021 г. по мировой экономике может ударить следующая волна пандемии²⁷.

Таким образом, в Германии и в других благополучных странах ЕС между обобществлением долгов в рамках интеграционного объединения и разоружением перед лицом грядущих, причём неотвратимых, катаклизмов планетарного масштаба вполне резонно ставится знак равенства.

Во-вторых, растущие риски могут рассматриваться лишь в качестве усугубляющего фактора. Для социумов ядра ЕС очевидно обобществление долгов станет гандикапом: они, скорее всего, потеряют

ts&utm_campaign=d41f0f3d8a-Newsletter_auto_Mailchimp&utm_medium=email&utm_term=0_865f2d37b0-d41f0f3d8a-114203765&mc_cid=d41f0f3d8a&mc_eid=2995c5b755 (accessed: 15.12.2020).

¹⁹ End the debt madness – we can't go on like this, says JOHN REDWOOD // Express UK. 22.08.2020. URL: https://www.express.co.uk/comment/expresscomment/1326041/UK-debt-latest-warning-john-redwood-coronavirus-bill?utm_source=express_newsletter&utm_medium=Email&utm_content=DailyExpress11&utm_campaign=politics_newsletter (accessed: 15.12.2020).

²⁰ Islam F. IMF head: Dire economic forecasts may be too optimistic // BBC News. 17.04.2020. URL: <https://www.bbc.co.uk/news/business-52326853> (accessed: 15.12.2020).

²¹ Transcript of April 2020 European Department Press Briefing // International Monetary Fund. 15.04.2020. URL: https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/15/tr041520-transcript-of-april-2020-european-department-press-briefing?utm_medium=email&utm_source=govdelivery (accessed: 15.12.2020).

²² Coronavirus reference scenario: The OBR's coronavirus analysis // Office for Budget Responsibility. 14.04.2020. URL: <https://obr.uk/coronavirus-reference-scenario/> (accessed: 15.12.2020).

²³ Russell R. FTSE 100 LIVE: UK falls into deepest recession in history – 'Never seen anything like it'. The UK has officially gone into recession for the first time since the financial crisis as new figures show the coronavirus pandemic sent the economy plunging by a record 20.4 percent between April and June // Express-Home of the Daily and Sunday Express. 12.08.2020. URL: <https://www.express.co.uk/finance/city/1321722/FTSE-100-live-index-futures-share-price-dow-jones-Wall-Street-stock-market-recession-ONS> (accessed: 15.12.2020).

²⁴ Mit Suru Obe. Japan GDP contracts annualized 27.8% in April-June. Coronavirus pandemic causes biggest quarterly fall in postwar period // Nikkei Asian Review. 17.08.2020. URL: <https://asia.nikkei.com/Economy/Japan-GDP-contracts-annualized-27.8-in-April-June> (accessed: 15.12.2020).

²⁵ Kauffman J., Gara A. Exclusive: The Coming Default Crisis with online loans // Forbes. 16.04.2020. URL: https://www.forbes.com/sites/jeffkauffman/2020/04/16/exclusive-early-data-shows-12-of-online-loans-in-trouble-double-just-weeks-ago/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=dailydozen&cdclid=5d2f3021953109375efe933a#6b77eaae18c1 (accessed: 15.12.2020).

²⁶ Global Financial Stability Report: Chapter 1. Global Financial Stability Overview: Markets in Time of COVID-19 // International Monetary Fund. April 2020. URL: https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2020/04/14/global-financial-stability-report-april-2020?utm_medium=email&utm_source=govdelivery (accessed: 15.12.2020).

²⁷ Islam F. IMF head: Dire economic forecasts may be too optimistic // BBC News. 17.04.2020. URL: <https://www.bbc.co.uk/news/business-52326853> (accessed: 15.12.2020).

в финансовом плане, и совершенно неясно, что получают взамен.

Страны ядра ЕС живут по средствам: имеют сбалансированный бюджет, уверенно развиваются, конкурентоспособны, имеют профицит торгового баланса, обеспечивают своим гражданам высокое качество жизни, во всех рейтингах успешности занимают лидирующие позиции. В результате они наиболее привлекательны для жизни и ведения бизнеса, включая выгодные условия доступа к «длинным деньгам». Многие уводят в них свои капиталы, готовы поселиться, работать и/или начинать своё дело.

Объединяя долги с менее благополучными, устойчивыми и кредитоспособными странами, в которых всё значительно хуже, успешные экономики заведомо ставят под сомнение все перечисленные выше характеристики и преимущества. Их рейтинги и другие показатели могут ухудшиться, снизится привлекательность. Такая угроза вполне реальна.

В-третьих, политические элиты, промышленники и население Германии и солидаризирующихся с ней государств убеждены, что проблемы периферии ЕС связаны с тем, что входящие в неё страны не провели нужные социально-экономические реформы и не проявляют должного рвения к их запуску. Как отмечают исследователи, ещё десятилетие назад в Европе сложился преобладающий дискурс «моральной сказки», в которой северные добродетели «усердия, разумных сбережений, умеренности в потреблении» противопоставлялись «южным порокам низкой конкурентоспособности, скудных сбережений, неоправданного потребления, финансовой расточительности» [Matthijs, McNamara 2015; Fourcade et al. 2013]. Для северных кредиторов бедственное положение южных стран – результат плохой национальной политики, а не следствие международной взаимозависимости [Genschel, Jachtenfuchs 2021: 20].

Реформы должны привести к снижению и ликвидации административных барьеров, мешающих эффективному функцио-

нированию экономики и переливу капитала; упрощению и цифровизации процедур и, в целом, государственного управления; сокращению государственного аппарата; либерализации рынка труда; адаптации пенсионной системы и системы здравоохранения к современным потребностям. Наряду с этим целью реформ следовало бы сделать облегчение условий ведения бизнеса; поддержку стартапов, малых и средних предприятий; поощрение мобильности; оптимизацию контроля за добросовестной конкуренцией; привлечение инвестиций и их более эффективное использование.

Ещё одно ожидаемое от проблемных государств направление реформ должно состоять в осуществлении комплекса мероприятий, гарантирующих, что соотношение между зарабатываемыми средствами и расходами будет носить сбалансированный характер, предписания пересмотренного Пакта стабильности (после возобновления его действия) будут строго соблюдаться, что позволит снизить накопившуюся задолженность. Последнее необходимо для придания их экономике большей устойчивости и появления эндогенных драйверов развития.

Наконец, не менее важны жёсткая, последовательная борьба с коррупцией и организованной преступностью в любых формах и проявлениях; оптимизация структур поддержания правопорядка; придание каждому отдельному судебному органу и всей системе судебных и квазисудебных учреждений такого характера, при котором их можно было бы безболезненно вписать в общий рынок обеспечения качественного правосудия, добиться единообразия судебной практики и общей приверженности господству права в масштабах всего интеграционного объединения.

Других вариантов нет: периферия ЕС обязана как можно быстрее осуществить реформы. Поблажки в виде обобществления долгов только создадут для проблемных стран иллюзию того, что они смогут извлечь для себя выгоды за счёт других, и демотивируют их в проведении реформ.

В результате оказанная им помощь станет бессмысленной.

В-четвёртых, донорская помощь может не только оказаться напрасной, но и негативно сказаться на странах-реципиентах. Принудительный курс социально-экономических реформ может восприниматься некоторыми группами населения как диктат, давление сверху и, соответственно, вызывать негативную реакцию. Например, фронду правительств и руководства Польши и Венгрии, проводящих, как считают в ЕС, националистическую политику с нотками авторитаризма, Брюсселю не удаётся подавить уже несколько лет. Претензии к Варшаве и Будапешту касаются их отказа следовать общей политике объединения по перераспределению беженцев, частичного демонтажа системы сдержек и противовесов в функционировании политической системы и концентрации власти в руках правящей партии (партий) и их лидеров. Варшава, в свою очередь, не приемлет диктата в отношении традиционных семейных ценностей. Будапешт, несмотря на сопротивление иностранного капитала, взял его деятельность на своей территории под жёсткий налоговый контроль. Премьер-министр В. Орбан сумел вытеснить демократию в Венгрии гибридным режимом, именуемым «конкурентным авторитаризмом» [Levitsky, Way 2010: 517]. Исследователи отмечают, что фонды ЕС помогают поддерживать национальные автократии [Kelemen 2020], потому что авторитарные правительства используют европейские финансы для поддержки своих режимов; под «печатью одобрения» [Gray 2009], приходящей с членством в ЕС, привлекают иностранные инвестиции, которые в ином случае не проникли бы в экономику авторитарных государств в таком количестве. Более того, наличие в ЕС свободы перемещения истощает в таких режимах ряды внутренней оппозиции.

К тому же эти режимы научились эффективно лоббировать в Брюсселе свои интересы. Например, в случае с Орбаном самая крупная по численности правящая сила Европарламента Европей-

ская народная партия (ЕНП) защищает его режим, потому что членство депутатов венгерской партии Фидес в ней приносит дополнительные депутатские кресла, в то время как сама ЕНП ввиду «низкой осведомлённости общественности о европейских партиях несёт достаточно низкие издержки от аффилиации с Фидес» [Kelemen 2017; Kelemen 2020].

Противники обобществления долгов не исключают, что в случае принятия такого решения подобная эксплуатация преимуществ от участия в ЕС без соответствующих обязательств может стать нормой. Навязывать более слабым государствам членам общие подходы, принуждать их следовать общей линии и приносить ей в жертву национальные интересы, следуя догматам солидарности, станет сложнее. Даже частичная утрата управляемости ЕС – слишком дорогостоящий побочный эффект. Идя на обобществление долгов, благополучные страны рискуют оказаться в зависимости от неустойчивых периферийных государств, отдав им очень важные рычаги влияния. Тогда благополучие преуспевающих стран будет зависеть не только от них самих, но и от успешности или, наоборот, провала периферии ЕС. Сильным странам станет намного труднее обезопасить себя от деструктивных последствий ошибочных, неверных, непреднамеренных пагубных действий проблемных партнёров.

В-пятых, в последние годы популярность мейнстримных партий в странах ЕС падает. Растёт влияние политических сил, относящихся к постулатам европейской интеграции с изрядным скепсисом. В условиях усиливающейся поляризации электората мейнстримным партиям всё труднее справиться с евроскептическим и популистским вызовом [Schmidt 2019]. Поэтому правящим партиям необходимо особенно трепетно относиться к мнению электората, а его позиция в отношении обобществления долгов хорошо известна. Даже при проведении масштабной информационно-агитационной кампании он едва ли с энтузиазмом примет необходимость оплачивать долговые счета других стран.

В общественном сознании благополучных стран глубоко укоренился ряд ложных, но оттого не менее устойчивых клише. Насколько они незыблемы, продемонстрировала Великобритания, в известной степени под их влиянием покинувшая ЕС. В странах-донорах интеграционного объединения влиятельные группы населения верят в то, что они переплачивают в бюджет ЕС. Другой набор клише, как уже описывалось выше, связан с представлениями о том, что народы проблемных стран недорабатывают, причём сильно. Не стоит недооценивать весомость приведённых стереотипов в информационном и политическом пространстве благополучных стран. В противном случае может последовать нечто такое, о чём предупреждает опыт Брексита.

2

Аргументы лагеря сторонников обобществления долгов выглядят не менее убедительно. К важнейшим из них относятся: (1) необходимость проявить подлинную солидарность со стороны сильных экономик; (2) объективная заинтересованность последних в союзе с экономически более слабыми государствами-членами; (3) выигрыш от микширования валют в еврозоне; (4) купирование негативных последствий возможной дестабилизации общего экономического и валютного пространства; (5) бесперспективность сохранения разрыва в уровнях развития государств-членов. В связи с большей конъюнктурностью и политизированностью перечисленных аргументов остановимся на них чуть более подробно.

Первое. Сверхзадача любого интеграционного проекта состоит в предоставлении более слабым в экономическом плане государствам возможности подтянуться до уровня более развитых. На решение в том числе этой задачи направлены все политики ЕС: созданы специальные фонды, реализуются программы. Альфой и омегой правовой культуры и правовой системы интеграционного объединения выступают представления о том, что перед вступлени-

ем в него любое государство, претендующее на участие в европейском проекте, должно при поддержке ЕС построить такую экономику, которая была бы конкурентоспособна и которую не раздавил бы общий рынок.

Практика, однако, показала, что созданный ЕС Экономический и валютный союз остался половинчатым, фрагментарным, недостроенным и асимметричным [Schild 2020; Verdun 1996]. Под половинчатостью и асимметричностью подразумевается как несоответствие между «экономической» (централизованное регулирование) и «валютной» составляющими ЭВС, так и диспропорции между ядром и периферией еврозоны [Howarth, Verdun 2020; De Grauwe 2006]. Из-за этих структурных изъянов ЭВС утрачивает эффективность, а при определённых обстоятельствах вообще начинает пробуксовывать. Эти утверждения ни у кого в ЕС давно уже не вызывают возражений.

Одним из центральных элементов, в отсутствие которых такой Союз никогда не заработает на полную мощность, оказывается обобществление долгов и общая ответственность за их обслуживание и выплату. В то же время внедрение этих механизмов – вопрос политического выбора между солидарностью участников интеграционного проекта и стремлением государств обезопасить себя от разобранных выше рисков. Залогом углубления интеграции, состоящего в завершении строительства экономического союза как одновременно валютного, бюджетного и фискального, является постановка во главу угла именно солидарности.

Действенная солидарность заключается в перераспределении доходов и расходов в пользу более слабых государств как необходимом инструменте нивелировки уровня экономического развития. Её предназначение видится в создании в рамках единого экономического пространства равных условий для ведения бизнеса и доступа к дешёвым «длинным» деньгам и формировании предпосылок для того, чтобы в ЕС экономическая деятельность могла осу-

шествяться с высокой эффективностью. Это солидарность более высокого порядка в сравнении с той, что уже достигнута в Евросоюзе. Это солидарность, которая полностью зависит и ассоциируется с обобществлением долговых обязательств.

Второе. Обобществление долгов как проявление солидарности — это лишь один из возможных подходов к обоснованию его необходимости. По мере усиления давления на Берлин, правящую коалицию в Германии и лично на Ангелу Меркель в условиях углубляющейся рецессии в Европе, вызванной пандемией и режимом самоизоляции, сторонники обобществления долгов всё чаще начали обращаться к несколько иной интерпретации.

Теперь уже ни о какой солидарности речь не идёт. Утверждается, что Германия и остальные успешные страны феноменально наживаются на существовании ЕС и его важнейшем завоевании — едином рынке. Поэтому обобществление становится лишь возвратом части денег, которые они заработали на других.

Во-первых, мощному промышленному сектору Германии, дающему более 24% ВВП страны, что на порядок выше, чем где бы то ни было в Европе, надо где-то реализовать производимые товары²⁸. Более слабые экономики других стран ЕС выступают прибыльными рынками сбыта для немецкой промышленности. Их прибыльность объясняется отсутствием пошлин, минимальными транспортными и сопутствующими расходами, наличием общих технических стандартов, которые к тому же разрабатываются при участии представителей Германии и немецкого бизнеса. К этому можно добавить дополнительную прибыль, получаемую благодаря увеличению масштабов массового производства.

Во-вторых, часть европейского населения, которая делает выбор в пользу сохранности средств, а не прибыльности более рискованных активов, кладёт деньги на счета

немецких банков, приобретает ценные бумаги немецких компаний или иначе вкладывает их в Германию. В результате миллиарды, которые другие страны теряют для развития, оседают в Германии, Швейцарии, Люксембурге и других подобных юрисдикциях.

В-третьих, очень часто предприниматели предпочитают вести бизнес и открывать своё дело в Германии и столь же преуспевающих странах, а не у себя дома. Причины те же плюс намного более благоприятные условия доступа к дешёвым «длинным» деньгам для фирм и индивидуальных предпринимателей в случае, если они ведут дела оттуда.

Наконец, ещё один выигрыш благополучные страны получают из-за «перетока мозгов» в пределах ЕС. Этот процесс отражает общую тенденцию аккумуляции человеческого капитала там, где он уже имеется в достатке [Hasselbalch 2019], что является результатом международной «конкуренции за таланты» [Weine et al. 2020]. В ЕС отток квалифицированных кадров в более благополучные страны усугубляется, будучи побочным эффектом свободы передвижения рабочей силы [Coman 2019].

Третье. Ещё более прибыльным проектом для Германии и уже с ней, утверждает растущее число политиков и экономистов, стала еврозона. Именно она обеспечивает промышленности и экономике Германии и остальных преуспевающих стран ЕС на порядок более высокую конкурентоспособность по сравнению с тем, на что они могли бы рассчитывать априори.

Как объяснял Янис Варуфакис, в прошлом министр финансов Греции, освобождённый со своей должности по настоянию международных кредиторов из-за левацких взглядов, «дело не в солидарности»: только если бедные и проблемные страны периферии ЕС, включая Италию и Испанию, останутся в еврозоне, немцы и голландцы, благодаря заниженному курсу евро, «со-

²⁸ Share of economic sectors in gross domestic product in Germany 2019. Statista. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.statista.com/statistics/295519/germany-share-of-economic-sectors-in-gross-domestic-product/> (accessed:11.12.2020).

хранят свою конкурентоспособность» и «сбережения»²⁹. Действительно, в ходе долгового кризиса еврозоны девизом оказания помощи Греции было не столько «помочь Греции», сколько «спасти евро» [Van Middelaar 2019: 28]. Греческий дефолт мог бы поставить ребром вопрос выживания еврозоны [Howarth, Verdun 2020].

В еврозону входят государства с тяжёлыми валютами, как Германия, которая вроде бы ради общего блага пожертвовала дойчмаркой, и с лёгкими валютами – как Италия, Греция, Франция, Испания, Португалия и некоторые другие. В результате синтетический обменный курс евро, полученный искусственным путём, намного ниже, чем если бы он подсчитывался по дойчмарке или был привязан к ней, и намного выше, чем если бы он подсчитывался, скажем, по итальянской лире.

В результате немецкие товары повсюду в мире, в том числе и в Европе, существенно дешевле, чем если бы сохранялась дойчмарка. Их конкурентоспособность определяется не только высоким качеством, но и тем, что все этапы производства, транспортировки, продажи и обслуживания исчисляются в евро. С начала запуска ЭВС это валютное искажение давало промышленной индустрии Германии конкурентное преимущество в 6%, а с началом обесценивания евро по отношению к доллару и другим валютам в результате финансового кризиса ценовое преимущество немецкой продукции стало затрагивать и мировой рынок³⁰. Неудивительно, что из года в год, даже в кризисных условиях, Германия сводит торговый баланс с многомиллиардным профицитом³¹.

У этой ситуации есть и обратная сторона. Из-за того, что курс евро выше, нежели

курс их гипотетической национальной валюты, от которой они отказались в пользу общей, более слабые экономики очень много теряют. Всё, что они производят, оказывается дороже, а конкурентоспособность выбрасываемых на рынок товаров и предоставляемых услуг – ниже.

Когда под давлением Берлина ЕС перешёл к фронтальному недифференцированному осуществлению политики жёсткой экономии, возник сдерживающий в отношении менее удачливых стран ЕС фактор. Если бы Германия смягчила бюджетную политику, вовремя отпустила замороженную заработную плату, увеличила потребление, это облегчило бы им жизнь и позволило бы отвоевать свои ниши на её внутреннем рынке. То же самое касается и обобществления долгов. Без него все реальные выгоды от существования еврозоны получают только более благополучные страны. В случае обобществления выгоды будут распределяться.

Четвёртое. Если предыдущие аргументы затрагивают скорее вопросы отношений между участниками европейского проекта и перераспределения благ от его осуществления, то последующие два касаются в первую очередь экономической безопасности и устойчивости интеграционного объединения.

Недостроенность Экономического и валютного союза, его половинчатость, отсутствие в его конструкции крайне важных элементов оставляют более слабых его участников уязвимыми для внешних атак, спекуляций, экономической турбулентности. С учётом долговых обременений эта уязвимость носит перманентный характер. Она неизмеримо возрастает, когда они переживают экономический спад, втягиваются в

²⁹ Varoufakis Y. Solidarity is Not What Europe Needs // Project Syndicate. 20.04.2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eurobonds-must-be-based-on-self-interest-not-solidarity-by-yanis-varoufakis-2020-04> (accessed: 15.12.2020).

³⁰ Ezrati M. The German Swindle Built Into The Euro. 23.01.2018. Forbes. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.forbes.com/sites/miltonezrati/2018/01/23/the-german-swindle-built-into-the-euro/?sh=5e7008f127da> (accessed: 15.12.2020).

³¹ Germany: Trade balance from 2009 to 2019 (in billion U.S. dollars). Statista. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.statista.com/statistics/624284/trade-balance-of-germany/> (accessed: 12.12.2020).

полосу политической неразберихи. Через них уязвимыми оказываются все остальные, в том числе более крепкие и рачительные, участники и всё единое экономическое пространство, в которое они входят.

В прошлом из-за этого события уже не раз развивались по негативному для ЕС сценарию. Последствия первого глобального финансово-экономического кризиса были совершенно разными для государств-членов. Первый удар приняли на себя средиземноморские страны, Ирландия, страны Балтии и др. Центральная и Северная Европа оказались подготовленными к нему намного лучше, однако турбулентность распространилась на всё интеграционное объединение. Чуть позже общий для ЕС кризис евро, кризис суверенной задолженности были спровоцированы крахом экономики отдельно взятой страны – Греции, запоздалой и не слишком адекватной реакцией на него партнёров по ЕС. В результате перенесённые ЕС удары ощущались вплоть до 2020 года, что усложнило ответ государств-членов на коронавирусную пандемию.

Можно заключить, что достройка Экономического и валютного союза обобществлением долгов, усиливающая экономические позиции относительно более слабых государств-членов, делает ЕС более устойчивым и резистентным к любым шокам. Выиграют не только они, но все страны ЕС.

Как утверждается в публичном информационном пространстве, убедительные данные на этот счёт, полученные с использованием эконометрических моделей, обобщённые немецкими исследовательскими центрами, легли на стол непосредственно Ангелы Меркель и, возможно, сказались на коррекции позиции Берлина, приведшей к выдвигению анализируемой ниже франко-германской инициативы. Некоторые из этих центров напомнили даже руководству страны о прошённых Германии репарациях³². С цифрами в руках немецкие специалисты показали, что, если

другие ведущие страны ЕС скатятся в экономическую депрессию и долговую яму, они потянут за собой и Германию.

Пятое. Аналогичным предыдущему можно считать тезис о том, что наличие в составе ЕС экономически менее развитых и хуже организованных государств и неспособность Брюсселя решить проблему их ускоренного развития ослабляют интеграционное объединение. Данный тезис кажется вполне очевидным и не требует дополнительных пояснений. По касательной он упоминался в контексте общих рассуждений об императивах солидарности.

С позиций обеспечения экономической безопасности можно указать ещё на несколько заслуживающих внимания моментов. *Во-первых*, нерешённость этой проблемы и отсутствие перспективы её решения расшатывают Европейский Союз. Сама конструкция интеграционного объединения делается недостаточно устойчивой, что порождает дополнительные риски.

Во-вторых, усугубляется и без того острая проблема противостояния центра и периферии ЕС и формирования внутри интеграционного объединения мини-коалиций, имеющих разную повестку и продвигающих несовпадающие интересы, что делает переговоры ещё более вязкими и затрудняет достижение консенсуса.

В-третьих, ЕС сильно теряет в привлекательности. Для объединения, которое после стольких провалов должно изобретать себя заново, это недопустимо.

В-четвёртых, постоянно подпитывается сомнение в том, что ЕС способен развиваться как во всех отношениях цельное интеграционное объединение. Отсюда теории и предположения о желательности и перспективности многоскоростного развития, развития с разной геометрией и дифференцированного развития. Какими опасностями чреватые все эти варианты, наглядно продемонстрировала коронавирусная пандемия.

³² Berretta E. Corona bonds: l'effacement de la dette de guerre allemande resurgit // Le point. 07.04.2020. URL: https://www.lepoint.fr/politique/emmanuel-berretta/coronabonds-l-effacement-de-la-dette-de-guerre-allemande-resurgit-06-04-2020-2370242_1897.php (accessed: 15.12.2020).

В-пятых, практика доказала: уповать на способность рыночных сил преодолеть глубокий разрыв контрпродуктивно. Нужны адекватные специальные политики и программы. Необходимо, как стало популярным говорить в разгар пандемии, своего рода новый план Маршалла, но только Европы для Европы.

Обобществление долгов представляет собой предпосылку и обязательное условие решения всех упомянутых проблем и осуществления такого плана, в какие бы формы его ни облекли государства-члены. В этой связи в Сообщении ЕК о плане восстановления экономики «ЕС следующего поколения» столь обстоятельно разъяснено, почему тяжелейшие социально-экономические последствия коронавирусной пандемии будут для государств-членов разными и, если не сыграть на упреждение, приведут к углублению системного неравенства между ними по всему азимуту³³ (ещё подробнее в приложении к Плану³⁴). Громко заявлено, что Брюссель будет делать всё возможное, чтобы «достижение равенства стало краеугольным камнем подъёма и оздоровления экономики»³⁵.

Система аргументов как «против», так и в пользу обобществления долгов очень весома. Любому аргументу «за» можно противопоставить аргумент «против», и наоборот. Авторы постарались показать это максимально рельефно. Для того чтобы был сделан политический выбор в пользу обоб-

ществления, лидеры отдельных стран ЕС, главным образом президент Франции Эмманюэль Макрон и бывший премьер-министр Италии Джузеппе Конте, проявили настойчивость. После того как министры финансов еврозоны в очередной раз не смогли выйти на договорённость, Джузеппе Конте в интервью Британской вещательной корпорации предупредил своих коллег о высокой цене, которую всем придётся заплатить за несговорчивость. В ультимативной форме он посоветовал им задуматься над распределением финансового бремени для преодоления кризиса, которое придётся нести всем³⁶. «Не только итальянцы, но и все граждане Европы будут глубоко разочарованы, — подчеркнул он, — если Европе так и не удастся выработать монетарную и финансовую политику, адекватную крупнейшему со времён Второй мировой войны вызову»³⁷. Для того чтобы не осталось никаких сомнений в том, что он имеет в виду, премьер-министр уточнил: «Если мы не воспользуемся возможностью вдохнуть новую жизнь в европейский проект, риск его провала делается реальным»³⁸.

В середине апреля 2020 г. Эмманюэль Макрон вполне определённо заявил об этом же в интервью «Файнэншл таймс». Вслед за премьер-министром Италии он предупредил, что «не видит будущего» у еврозоны, да и вообще европейской идеи, без обобществления долгов³⁹.

³³ Communication from the Commission...

³⁴ Commission Staff Working Document. Identifying Europe's recovery needs. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation". {COM(2020) 456 final}. SWD(2020) 98 final. Brussels. 27.05.2020. 54 p. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf (accessed: 15.12.2020).

³⁵ Communication from the Commission...

³⁶ *Togoh I.* 'Risk of Failure Is Real': Italy's PM Warns That The Coronavirus Pandemic Could Break The European Union // Forbes. 09.04.2020. URL: https://www.forbes.com/sites/isabeltogoh/2020/04/09/risk-of-failure-is-real-italys-pm-warns-that-the-coronavirus-pandemic-could-break-the-european-union/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=daily-dozen&cid=5d2f3021953109375efe933a#6742bf6b5029 (accessed: 15.12.2020).

³⁷ *Lowen M.* Coronavirus: EU could fail over outbreak, warns Italy's Giuseppe Conte // BBC News. 09.04.2020. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52224838> (accessed: 15.12.2020).

³⁸ Ibidem.

³⁹ *Macron:* No joint bonds could mean no EU // EU Observer. 17.04.2020. URL: <https://euobserver.com/tickers/148100> (accessed: 15.12.2020).

В ответ Германия и поддерживающие её государства-члены продолжали настаивать на том, что с задачей выхода из коронавирной депрессии не справится никто, кроме самих стран, лоббирующих обобществление. Любые денежные вливания в национальную экономику, подчёркивали они, дадут эффект только в том случае, если полученные средства будут использованы оптимальным образом, что возможно лишь при системной модернизации и реформировании.

Первый раунд схватки за обобществление долгов, состоявшийся на пике пандемии, проблемные страны ЕС проиграли. Вопреки их ожиданиям многомиллиардный стабилизационный механизм ЕС был использован таким образом, что деньги из него, как и во всех других случаях, стали выделяться в форме кредитов в случае принятия на себя обязательств.

Тем не менее ко второму раунду, когда пришлось согласовывать бюджетные ориентиры на 2021–2027 годы, Берлин осознал, что действует чересчур жёстко и чрезвычайная ситуация коронавирусной депрессии, в которой все оказались, требует новых подходов.

Предметом торга за то, как будет выглядеть межпромышленное решение по обобществлению долгов, стал не сам выбор в пользу обобществления, который уже был сделан. Торг шёл относительно выбора механизмов обобществления и о его сумме. Следующая группа вопросов — на каких условиях общие средства будут распределяться; под какие обязательства выдаваться; на что тратиться; кому доверить контроль за расходом средств и соблюдением оговорённых условий.

Этому посвящены разбираемые ниже испанское предложение, франко-германская инициатива, переговорная платформа Урсулы фон дер Ляйен и собственно решение Европейского Совета от 21 июля 2020 года.

З

Перед тем как выдвинуть своё предложение, Испания заручилась поддержкой восьми стран. Таким образом, Мадрид выступил от лица представительной группы государств-членов. Для того чтобы придать предложению дополнительный импульс и запустить его обсуждение на всех уровнях, он воспользовался сразу несколькими треками. Предложение в упрощённом виде было внесено на рассмотрение сначала Европарламента, затем — институтов межправительственного сотрудничества. Мадрид хотел получить резонанс ещё в преддверии заседания Европейского Совета, состоявшегося в конце апреля 2020 г. в удалённом режиме, и добиться реакции Ангелы Меркель. Предложение Испании сыграло важную роль в лоббировании идеи обобществления долгов. В какой-то степени оно подвигло далее Францию и Германию заменить предмет обсуждения, переформатировать затронутые в испанском предложении сюжеты и перехватить инициативу. В этой связи выделим в нём самые главные моменты.

Его суть состоит в создании специального фонда ЕС объёмом до 1,5 трлн евро, условно названного Фондом реконструкции/восстановления. Наиболее пострадавшие страны региона могли бы получать из него нечто вроде невозвратных («вечных») займов на преодоление последствий коронавирусной пандемии и вызванной ею экономической депрессии⁴⁰.

Такой своеобразный европейский план Маршалла позволил бы спасти экономики периферии интеграционного объединения и подтянуть их до уровня преуспевающих, не разгоняя суверенную задолженность, в отличие от того, что случилось при выходе из глобального финансово-экономического кризиса конца 2000-х годов. Этот план не просто давал бы периферийным странам втрое больше средств, нежели по-

⁴⁰ *Cué C.E., de Migue B.* España propone un fondo europeo de 1,5 billones con deuda perpetua. Sánchez lleva a la cumbre de la UE una posición ambiciosa pero negociable con Merkel // El País. 20.04.2020. URL: <https://elpais.com/espana/2020-04-19/espana-propone-un-fondo-europeo-de-15-billones-con-deuda-perpetua.html> (accessed: 15.12.2020).

обещали выделить участники еврозоны по каналам стабилизационного механизма. Его главная особенность – полученное деньги не нужно было бы возвращать⁴¹.

Они брались бы из семилетнего бюджета ЕС или под обеспечение семилетнего бюджета, который, по задумке Испании, нужно было бы увеличить с 1% до 2% совокупного ВВП региона, предусмотрев, в числе прочего, кардинальный рост прямых поступлений, то есть собственных средств объединения, – например, за счёт введения общеевропейского налога на эмиссию углекислого газа, который включался бы и в таможенные пошлины на импортируемые товары. Такой механизм экологическое движение и все сторонники «зелёных» должны были встретить с энтузиазмом.

С тем чтобы ослабить сопротивление со стороны ядра ЕС, в первую очередь Нидерландов, вето которых пришлось преодолевать на предыдущих этапах переговоров⁴², когда выдвигалась сама идея «фонда спасения», Мадрид предусмотрел возможность далекоидущей гармонизации налогообложения. На этом непримиримые противники обобществления долгов настаивали не один год.

Как будет показано ниже, в предложении Испании уже просматривались определённые, хотя и далеко не все, ингредиенты, вошедшие затем в итоговое решение Европейского Совета, и его общий абрис.

Прорывной характер франко-германской инициативы заключался в том, что он должен был обеспечить «устойчивое восстановление» европейской экономики⁴³. Франция и Германия в качестве лиде-

ров региона несут за достижение этой цели особую ответственность. При этом, чтобы добиться поставленной задачи, всем государствам-членам необходимо действовать сообща. Вместе с тем, в отличие от прежних времен, по мнению Берлина и Парижа, им необходимо было опробовать принципиально новые «способы объединения усилий, к которым они ранее не прибегали»⁴⁴.

В практическом плане франко-германский тандем поддержал создание Фонда восстановления в дополнение и в рамках увеличиваемых таким образом семилетних бюджетных ориентиров на первые годы исполнения бюджета ЕС. Фонд призван был отвечать следующим основным характеристикам: он должен быть достаточно крупным, чтобы профинансировать возрождение экономики региона; использоваться сугубо по назначению; просуществовать ровно столько, сколько нужно для решения поставленных задач. Как вытекает из текста инициативы, предельно короткого и конденсированного, Берлин дал согласие на обобществление долгов в рамках ЕС не вообще, а только (а) в чрезвычайном порядке, оправдываемом чрезвычайными обстоятельствами; (б) в качестве сугубо временной меры; (в) на заранее оговорённую сумму; и (г) с ясно очерченным функционалом использования.

Все параметры Фонда в соответствии с природой документа даны без какой-либо детализации, но очерчены предельно конкретно. Для его наполнения ЕК получила бы мандат на осуществление заим-

⁴¹ *Cué C.E., de Migue B.* España propone un fondo europeo de 1,5 billones con deuda perpetua. Sánchez lleva a la cumbre de la UE una posición ambiciosa pero negociable con Merkel // *El País*. 20.04.2020. URL: <https://elpais.com/espana/2020-04-19/espana-propone-un-fondo-europeo-de-15-billones-con-deuda-perpetua.html> (accessed: 15.12.2020).

⁴² France says EU coronavirus recovery fund to be financed by joint debt // *Reuters*. 10.04.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-france/france-says-eu-recovery-fund-to-be-financed-by-joint-debt-idUSKCN21R3G8> (accessed: 15.12.2020).

⁴³ Франко-германская инициатива по восстановлению Европы в условиях коронавирусного кризиса (18 мая 2020 г.) // Дипломатия Франции. 18.05.2020. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/venir-en-france/coronavirus-advice-for-visitors-to-france/coronavirus-declarations-officielles/article/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du> (дата обращения: 15.12.2020).

⁴⁴ European Union – French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis.

ствований на свободном финансовом рынке от имени ЕС при том понимании, что сроки погашения долга будут отодвинуты, по крайней мере, за пределы текущего бюджетного планирования. Необходимые полномочия предоставлялись бы ей на основе и согласно предписаниям учредительных договоров ЕС без внесения изменений в порядок определения бюджетных ориентиров и при полном уважении прерогатив национальных парламентов.

Размеры Фонда должны были составить 500 млрд евро⁴⁵. Эти деньги призваны были способствовать оздоровлению «наиболее пострадавших отраслей экономики и территорий» в соответствии с приоритетами ЕС⁴⁶. Такими приоритетами были объявлены «прогресс в конвергенции национальных экономик при одновременном придании им необходимой устойчивости и конкурентоспособности», равно как и наращивание инвестиций, в первую очередь в формирование полностью самодостаточной системы здравоохранения, диверсификацию производственных цепочек, цифровизацию и переход к зелёной экономике, а также стимулирование исследований и инноваций⁴⁷. При этом зелёный транзит, включая меры по завершению процесса декарбонизации, излагался подробнее других направлений.

Принципиально новый момент, отражающий позицию Германии, – введение в формулу выделения средств из Фонда восстановления требования обусловленности. Согласно тексту инициативы, они должны предоставляться в подкрепление «национальных усилий и пакета, согласованного еврогруппой» и под условие «явно выраженного обязательства соответствующего государства-члена проводить выверенную экономическую политику и

придерживаться далекоидущей повестки реформ»⁴⁸.

Не забыты были элементы испанского предложения, касающиеся продвижения к общей политике ЕС в области налогообложения. Упоминалась идея ввести единый для всех государств-членов минимальный корпоративный налог. Вместе с тем акцент был сделан в основном на установлении справедливого налогообложения предпринимательской деятельности в сфере цифровой экономики. Среди первоочередных мер по декарбонизации хозяйственного механизма Берлин и Париж назвали введение налога на выбросы в атмосферу и товары с карбоновым следом, ввозимые на таможенную территорию ЕС.

Любопытно, что в число инструментов, призванных обслуживать приоритеты ЕС, наряду с финансированием из Фонда восстановления были включены свобода международной торговли, адаптация правового регулирования добросовестной конкуренции к работе в посткоронавирусных условиях, ужесточение контроля над иностранными инвестициями, модернизация индустриальной политики ЕС и формирование «полностью интегрированных рынков». Сама же инициатива органически вплелась и являлась продолжением предыдущей франко-германской инициативы о скорейшем запуске и максимально интенсивном проведении конвента о будущем интеграционном объединении.

Таким образом, во франко-германской инициативе чётко прослеживается искусственный симбиоз ранее разнонаправленных требований, что стало для ЕС и государств-членов самым настоящим прорывом:

– обобществления долгов, на котором настаивали средиземноморские страны и государства периферии ЕС;

⁴⁵ Франко-германская инициатива по восстановлению Европы в условиях коронавирусного кризиса (18 мая 2020 г.) // Дипломатия Франции. 18.05.2020. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/ru/venir-en-france/coronavirus-advice-for-visitors-to-france/coronavirus-declarations-officielles/article/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du> (дата обращения: 15.12.2020).

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

– реформирования национальной экономики, воспринимаемого Германией и группирующимися вокруг неё странами в качестве обязательного условия предоставления помощи;

– построения более эффективной инновационной экономики на новой технологической платформе как главной цели, на достижение которой должны расходоваться выделяемые средства.

В этом плане вполне можно согласиться с оценками франко-германской инициативы, которые она получила со стороны как евроэнтузиастов, так и объективно настроенных представителей экспертного сообщества двух стран. Как они подчёркивают, «Париж и Берлин сделали исторический шаг на пути к большей европейской солидарности», означающий в действительности, что «шаг в сторону большей бюджетной солидарности» сделала Германия⁴⁹. Он может обеспечить синергетический эффект совместным усилиям, предпринимаемым странами ЕС. В индивидуальном порядке они выделили на возрождение экономики примерно 3% своего совокупного ВВП, 100 млрд евро по линии ЕК на решение проблем оставшихся без работы, 200 млрд на кредитование предпринимательских структур по линии Европейского инвестиционного банка и 240 млрд из средств стабилизационного механизма в форме займов государствам-членам. Если приплюсовать к ним ещё 500 млрд по алгоритму, согласованному Парижем и Берли-

ном, получится в районе «10 пунктов ВВП ЕС»⁵⁰. Подобные финансовые вливания «беспрецедентны»⁵¹ и, похоже, действительно могут преобразовать экономику региона.

4

Франко-германская инициатива задала общий абрис последующего решения ЕС. Её конкретизации и детализации послужил план восстановления экономики ЕС, которую вскоре представила ЕК⁵². Без инициативы двух ведущих экономик объединения такой план был бы невозможен⁵³. Она дала Еврокомиссии возможность действовать. Документ под названием «ЕС следующего поколения», адресованный ЕК другим европейским институтам, содержит послыл – «план восстановления превратит огромный вызов, перед которым мы оказались, в шанс. Он не только поддержит восстановление, но и будет инвестицией в будущее»⁵⁴.

Цели плана состоят в том, чтобы (1) ослабить негативные последствия пандемии; (2) в кратчайшие сроки запустить восстановление экономики и (3) перестроить её самым серьёзным образом под требования завтрашнего дня⁵⁵. Средствами реализации выступили «инвестиции в то, чтобы экономика ЕС стала зелёной, цифровизированной, устойчивой и самостоятельной»⁵⁶.

Достаточно подробное описание каждого из названных свойств сопровождается

⁴⁹ Legendre R. Relance: Macron et Merkel proposent un électrochoc européen // L'Opinion. 19.05.2020. URL: <https://www.lopinion.fr/edition/economie/relance-macron-merkel-proposent-electrochoc-europeen-217541> (дата обращения: 15.12.2020).

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Франко-германская инициатива. . .

⁵² Communication from the Commission. . .

⁵³ Schulz F., Grull P. EU recovery deal: the summit that will cement Merkel's legacy // Euractiv. 23.07.2020/ URL: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/angela-merkel-der-gipfel-ihrer-karriere/> (accessed: 15.12.2020).

⁵⁴ Еврокомиссия представила план восстановления ЕС после пандемии // DW. 27.05.2020. URL: [dw.com/ru/еврокомиссия-представила-план-восстановления-ЕС-после-пандемии/a-53587606](https://www.dw.com/ru/еврокомиссия-представила-план-восстановления-ЕС-после-пандемии/a-53587606) (дата обращения: 15.12.2020).

⁵⁵ The EU budget powering the recovery plan for Europe // European Commission Factsheet. 27.05.2020. 5 p. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_1_en.pdf (accessed: 15.12.2020).

⁵⁶ Ibidem.

перечнем конкретных шагов законодательного и стратегического характера, которые ЕК планировала предпринять в ближайшее время. Европейская комиссия подчёркивала, что это нужно, чтобы у государственного аппарата и частного бизнеса было предельно чёткое представление о том, какой политики, какой логики действий будет придерживаться Брюссель. Чтобы ни у кого не было и тени сомнения в том, что они очень выиграют, подстраиваясь под его действия. Тогда колоссальные средства, которыми располагает частный бизнес, вкладывались бы целенаправленно и в соответствии с приоритетами ЕС. В результате возросли бы темпы роста ВВП, и этот рост приобрёл бы здоровый характер. Были бы созданы сотни тысяч новых рабочих мест. Произошёл бы технологический рывок. ЕС по праву выдвинулся бы в лидеры преобразования мировой экономики и обрёл бы на порядок более высокую конкурентоспособность.

С презентацией плана председатель Еврокомиссии выступила 27 мая⁵⁷. Скорость, с которой он был подготовлен, свидетельствует о том, что руководство ЕК, по всей видимости, было в курсе переговоров Парижа с Берлином или даже координировало с ними работу своего аппарата (в связи с чем отдельные эксперты заговорили о возникновении оси Париж–Берлин–Брюссель⁵⁸).

Презентацию плана Урсула фон дер Ляйен провела в Европарламенте (ЕП). Выступление на заседании этого органа одновременно решало несколько задач: оно придавало плану дополнительный политический вес и усилило резонанс в политическом и медийном пространстве; позволяло заручиться поддержкой, как минимум, части его депутатов, поднимая престиж ЕП. Последний момент имеет немаловажное процессуальное значение, поскольку утверждение как собственно

бюджета ЕС, так и потолка его расходной части, в том числе решений об упреждающем выделении средств, относится к прямым прерогативам ЕП, и только с санкции этого института договорённости между государствами-членами и заключения Европейского Совета могут обрести нормативную силу.

План ЕК шёл в развитие франко-германской инициативы. Как и хотел Берлин, ему был придан чрезвычайный характер, и он был ограничен по срокам реализации. Вместе с тем, дорабатывая содержательную часть инициативы, ЕК внесла в неё серьёзные изменения и дополнения. В частности, она в полтора раза увеличила объём заимствований, который государства-члены должны поручить ей осуществить от лица объединения на свободном финансовом рынке (в форме выпуска бондов) – до 750 млрд евро. Из них 500 млрд, как хотели Париж и Берлин, предлагалось распределить между государствами-членами в качестве грантов, а прибавку в 250 млрд предоставить странам в форме кредитов.

Обслуживать и погашать кредиты, как и всегда в таких случаях, должны были получающие их страны, гранты, с учётом того, что для получателей они являлись безвозмездными, – ЕС в целом. Платить по процентам за суммы, привлечённые ЕК, интеграционному объединению пришлось бы из своего бюджета сразу же начиная с 2021 года. Возвращать обобществлённые долги – с 2028 по 2058 год.

Заложить в бюджет деньги на эти цели государства-члены могли бы: за счёт увеличения своих взносов, что не вызвало ни малейшего энтузиазма у стран-чистых доноров в бюджет; либо через сокращение других расходов, что также наталкивалось на сопротивление; либо путём увеличения объёма собственных ресурсов ЕС, складывавшихся ранее из таможенных сборов и

⁵⁷ Europe's moment: Repair and prepare for the next generation.

⁵⁸ Legendre R. Relance: Macron et Merkel proposent un électrochoc européen // L'Opinion. 19.05.2020. URL: <https://www.lopinion.fr/edition/economie/relance-macron-merkel-proposent-electrochoc-europeen-217541> (дата обращения: 15.12.2020).

НДС, часть которых напрямую шла в бюджет интеграционного объединения.

В плане восстановления, как и во франко-германской инициативе, акцент был сделан на установлении единого для всех налога на выбросы в атмосферу, который пришлось бы платить и компаниям, ввозящим на рынок ЕС товары, производство которых сопряжено с использованием углеводородов. Как подсчитали ведущие консалтинговые фирмы и независимые экономисты, с удивлением следящие за пассивностью Москвы, потери российских экспортёров от «углеродного налога» могли бы составить 3–4,8 млрд евро в год⁵⁹.

Другим источником поступлений был назван цифровой налог. О желательности его введения многие государства-члены заговорили ещё до пандемии. Первоначально он лёг бы в первую очередь на плечи крупнейших американских компаний, контролирующих рынок интернет-услуг. Попытки стран ЕС договориться с потенциальными плательщиками вызвали жёсткое сопротивление со стороны как самих компаний, заподозривших Париж, Берлин и Брюссель в попытках прибегнуть к недобросовестной конкуренции, так и руководства США. По этой же причине пока затонула работа над цифровым налогом в рамках ОЭСР и «группы двадцати». В Сообщении ЕК была выражена готовность в случае необходимости действовать в одностороннем порядке⁶⁰.

Предложения ЕК об увеличении собственных ресурсов ЕС этим не ограничивались. Предполагалось упростить формулу подсчёта НДС (что, по оценкам Еврокомиссии, может принести ЕС до 30 млрд евро в год⁶¹), заставить крупные компании

пополнять собственные ресурсы интеграционного объединения и ввести налог на загрязнение окружающей среды изделиями из неразлагающегося пластика, не поддающегося утилизации. Введение такого налога заставило бы государства-члены отказаться от их производства, ввоза на таможенную территорию ЕС и использования. Вместе с тем на такую адаптацию уйдёт время. В ближайшей перспективе такие страны, как, например, Франция, были бы вынуждены платить в казну ЕС по несколько миллиардов евро в год.

Одновременно с планом восстановления экономики Урсула фон дер Ляйен представила и новый вариант бюджетных ориентиров ЕС на 2021–2027 годы в размере 1100 млрд евро, поскольку план может быть реализован только в бюджетных рамках. К тому же бюджетные деньги и заимствования на свободном финансовом рынке должны преследовать общие цели и дополнять друг друга. Это было учтено в новом варианте ориентиров⁶². Его расходная часть была переписана ЕК так, чтобы придать им и плану восстановления экономики «ЕС следующего поколения» синергетический эффект. В результате они сложились в единый пакет предстоящих расходов интеграционного объединения, о котором договаривались государства-члены и институты ЕС. Между тем показывать, что финансовый пакет скорейшего возрождения экономики интеграционного объединения на новой технологической платформе составляет сумму 1850 млрд евро, очень выигрышно. В результате в Сообщении ЕК эта сумма всеми способами подчёркивается⁶³.

⁵⁹ Шаповалов А. В Россию приходит внешнее углеродное регулирование. Эксперты считают потери экспортёров от «карбонового» налога в ЕС // Коммерсантъ. 28.07.2020. URL: www.kommersant.ru/doc/4433491 (дата обращения: 17.12.2020).

⁶⁰ Communication from the Commission. . .

⁶¹ Da Silva I.M. Для подъёма экономики после пандемии Евросоюз введёт налоги // Euronews. 04.06.2020. URL: www.euronews.com/2020/06/03/eu-recovery-taxes (accessed: 15.12.2020).

⁶² "The EU budget powering the recovery plan for Europe". Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 27.5.2020 COM(2020) 442. 21 p. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf (accessed: 15.12.2020).

⁶³ Communication from the Commission. . .

Принципиальный вопрос – на что пошли бы средства, которые ЕК привлекла бы на свободном финансовом рынке. Согласно плану восстановления, основную часть денег (80%), то есть 672,5 млрд евро, напрямую получили бы страны ЕС в рамках программы «Восстановление и устойчивость»⁶⁴. Использовать эти средства для реализации национальных программ и проектов восстановления, оздоровления и модернизации экономики страны смогли бы только после согласования на наднациональном уровне. Они должны были доказать, что намечаемые меры позволят осуществить те структурные реформы, которых ждут остальные государства-члены и институты ЕС и которые соответствуют общим приоритетам интеграционного объединения. Другие цели – выравнивание уровней развития и финансирование самых отсталых территорий ЕС, а также сельской местности, особенно пострадавших от пандемии и кризиса. Важнейший приоритет – одновременно решать задачи декарбонизации экономики. На поддержку населения, рынка труда, малого и среднего бизнеса затронутых районов и секторов экономики пошло бы в случае принятия плана 55 млрд евро.

Второе направление расходования средств – привлечение инвестиций, в том числе с помощью механизма поддержки финансовой стабильности предприятий, прежде всего в ключевые отрасли и технологии, а равно в важнейшие цепочки добавленной стоимости. Третьим направлением «Извлечь урок из кризиса» охватывались дополнительные расходы на укрепление системы здравоохранения, усиление способности ЕС действовать в чрезвычайных ситуациях, финансирование исследований и науки и увеличение помощи третьим странам.

Каждое из направлений и все их слагаемые предполагалось обслуживать специ-

альными механизмами/инструментами реализации, то есть они полностью, без изъятий, должны были быть включены в программы ЕС. В частности, финансирование проектов по преобразованию сельскохозяйственного производства планировалось осуществлять через Европейский сельскохозяйственный банк развития сельских районов. Для сильных компаний, которые не могут самостоятельно справиться с ущербом, нанесённым коронавирусной пандемией, требовалось создать новый механизм по оказанию этим компаниям помощи с ликвидностью и восстановлением кредитоспособности, чтобы они пережили тяжёлые времена, а затем стали частью зелёной цифровой экономики. Такой механизм предполагалось создать как можно быстрее; Брюссель готов был вложить в него 31 млрд евро бюджетных средств. Ожидалось, что в 10 раз большее финансирование будет привлечено из частных источников.

Для мобилизации инвестиций в устойчивую инфраструктуру нового поколения и цифровизацию ЕС должен был прибегать к уже действующей крупнейшей инвестиционной программе «ИнвестЕС». Её планировалось расширить в два раза, с тем чтобы привлечь средства также на формирование и модернизацию цепочек добавленной стоимости, способных обеспечить не только «устойчивость», но и «стратегическую самостоятельность» экономики ЕС. В плане восстановления предусматривалось создание линии по инвестированию в достижение стратегических целей. Согласно ЕК, отводимые под неё 15 млрд смогут аккумулировать 150 млрд евро частных капиталовложений.

Специальную программу ЕС объёмом 9,4 млрд евро планировалось запустить в области здравоохранения. Решаемые с её помощью задачи – укрепление национальных систем здравоохранения, предоставление им всего необходимого для борьбы

⁶⁴ The Recovery and Resilience Facility. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en (accessed: 14.01.2021).

с коронавирусной пандемией и помощь ЕС в противодействии последующим эпидемиологическим кризисам. Для обеспечения скорейшего и действенного реагирования ЕС на возникновение чрезвычайных ситуаций предполагалось использовать нынешний Механизм гражданской защиты, которому были бы приданы принципиально новые возможности.

С тем чтобы уменьшить инерционность, неповоротливость и закостенелость ЕС, проистекающую из излишней жёсткости финансирования уже одобренных программ, план восстановления предлагал придать расходованию средств, выделяемых Брюсселем, большую гибкость. Под ней понималась возможность переброски средств на решение срочных проблем сразу по их идентификации. В этих целях предполагалось использовать Резерв солидарности и помощь в чрезвычайных ситуациях объёмом до 3 млрд евро с возможностью перераспределения средств между программами, если и когда будет возникать такая потребность; Фонд солидарности, из которого на оказание срочной помощи государства-члены смогли бы получить до миллиарда евро в год; и Европейский фонд приспособления к глобализации для оказания помощи в возвращении на рынок труда людей, потерявших работу в результате структурных изменений, вызванных финансовым или экономическим кризисом. Кроме того, серьёзная превентивная переброска средств на финансирование приоритетов, идентичных тем, что указаны в плане восстановления, как подчёркивалось выше, уже была проведена Еврокомиссией в представленном новом варианте бюджетных ориентиров ЕС на 2021–2027 годы⁶⁵.

Таким образом, план восстановления экономики «ЕС следующего поколения», подготовленный ЕК, несмотря на его вторичный характер по сравнению с франко-

германской инициативой, стал не менее, а, может быть, даже более важным шагом к итоговому компромиссу. С одной стороны, он закрепил договорённости, достигнутые Парижем и Берлином, которые разменяли частичное, но достаточно весомое обобществление долгов на обусловленность расходования средств. Он полностью воспринял идеологию возрождения экономики ЕС, согласованную тандемом. С другой стороны, план развернул наметки Парижа и Берлина в рабочую программу действий, чрезвычайно детальную, обстоятельную, последовательную и доказательную; придал двусторонним договорённостям иной масштаб и весомость. Кроме того, благодаря включению в основательно переработанный под него вариант семилетних бюджетных ориентиров план стал частью колоссального, беспрецедентного, цельного пакета возможного успешного спасения экономики ЕС и государств-членов и выхода из коронавирусной депрессии, а также глубокой трансформации региона.

Вместе с тем у документа, представленного ЕК, есть ряд уязвимых мест. Первоначально практически все государства-члены заявили, что их не удовлетворяет предложенный компромисс либо в целом, либо в частностях. Многие столицы требовали перераспределить обещанные финансовые вливания в свою пользу. Отдельные национальные лидеры возразили против включения в параметры обусловленности прямо затрагивающие их положения о произвольно толкуемой приверженности верховенству права, пригрозив при этом заблокировать утверждение бюджетных ориентиров на 2021–2027 годы а также плана восстановления экономики⁶⁶. К декабрю 2020 г. государствам-членам ЕС удалось достичь соглашения по вопросу механизма обусловленности, которое было подтверждено на заседании Европейского

⁶⁵ "The EU budget powering the recovery plan for Europe".

⁶⁶ *Strupczewski Jan*. Poland threatens to veto EU 2021–2027 budget over rule of law condition // Reuters. 12.11.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-eu-budget-poland-idUKKBN27S2SM> (accessed: 29.03.2021).

Совета 10–11 декабря 2020 года⁶⁷. Однако спустя несколько месяцев Польша и Венгрия вполне предсказуемо обратились в Суд ЕС, обосновывая свою жалобу тем, что подобная обусловленность противоречит учредительным договорам ЕС⁶⁸. Влиятельные политические силы и связанные с ними экспертные круги постарались привлечь внимание к тому, что, вопреки объявленным высоким целям, бюджетные предложения плохо сбалансированы и сохраняют устаревшую структуру расходов, от которой давно пора отказаться. В частности, они критиковали откровенно неэффективное распределение средств между различными программами ЕС в пользу преимущественной поддержки сельскохозяйственной политики, делающей интеграционное объединение и государства-члены заложниками прошлого⁶⁹. К тому же, как злорадно добавили британские таблоиды, в очередной раз демонстрируя своё отношение к ЕС – переполненного скандалами по поводу растрат, злоупотреблений и ненадлежащего управления⁷⁰.

5

По сравнению с франко-германской инициативой и детально проработанным планом, подготовленным ЕК, решению Европейского Совета о системе мер по финансовому обеспечению восстановления и трансформации экономики региона

на ближайшие семь лет, принятому в июле 2020 года, был придан ещё более компромиссный характер⁷¹. Противники обобществления долгов (такие как Нидерланды, Австрия), ряды которых ранее сплачивала Германия, использовали хорошо известный в дипломатии приём. Они взяли компромиссные предложения, согласованные в основных чертах двумя противоположными лагерями внутри ЕС, всего лишь за точку отсчёта и заявили, что поддержат их только тогда, когда в них будут внесены удовлетворяющие их изменения, ослабляющие и ужесточающие формулу обобществления.

В результате пропорции между невозвратными грантами и кредитами, которые представлялись государствам-членам, особенно сильно пострадавшим от коронавирусной пандемии, были существенно скорректированы. Объём грантов урезан с 500 до 390 млрд евро. Обусловленность выделения любых средств из тех, которые ЕК должна будет заимствовать от лица ЕС на свободном финансовом рынке, и контроль за их расходованием усилены. Акценты внутри бюджетных ориентиров на 2021 – 2027 годы чуть твёрже переставлены в поддержку тех направлений деятельности ЕС, от которых зависит не просто выход из кризиса, а реальное построение новой экономики. Было указано, что в дальнейшем будет проведена корректировка общей суммы взносов

⁶⁷ European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions. EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8. Brussels, 11 December 2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (accessed: 29.03.2021)

⁶⁸ Poland and Hungary file complaint over EU budget mechanism. The move to challenge the EU's rule of law compliance initiative, which ties its budget to basic democratic standards, will slow down its adoption by the bloc // DW. 11.03.2021. URL: <https://www.dw.com/en/poland-and-hungary-file-complaint-over-eu-budget-mechanism/a-56835979> (accessed: 29.03.2021)

⁶⁹ Open Letter on EU Budget 2021-2027 // 4Liberty.eu. 14.07.2020. URL: <http://4liberty.eu/an-open-letter-on-eu-budget-2021-2027/> (accessed: 05.12.2020).

⁷⁰ *Waghorn M.* EU wastes £20bn on farm subsidies for richer urban regions, research finds. Brussels is wasting more than £20billion a year on farming subsidies, research has found // Express UK. 22.08.2020. URL: https://www.express.co.uk/news/politics/1326073/EU-farm-subsidies-cost-urban-areas?utm_source=express_newsletter&utm_medium=Email&utm_content=DailyExpress14&utm_campaign=politics_newsletter (accessed: 05.12.2020).

⁷¹ *Schulz F., Grüll P.* EU recovery deal: the summit that will cement Merkel's legacy // Euractiv. 23.07.2020/ URL: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/angela-merkel-der-gipfel-ihrer-karriere/> (accessed: 15.12.2020).

в бюджет ЕС за семь последующих лет Австрии, Германии, Дании, Нидерландов и Швеции в сторону уменьшения. Для Дании – на 0,377 млрд, Германии – 3,671, Нидерландов – 1,921, Австрии – 0,565 и Швеции на 1,069 млрд евро⁷². Это снижение компенсируют остальные государства-члены.

Вместе с тем, подводя итоги марафонскому заседанию Европейского Совета 17–21 июля, Эмманюэль Макрон, моментально окрестил состоявшиеся переговоры «историческими». Ему вторил Джузеппе Конте, заявивший: «Это исторический момент для Европы и Италии. Мы удовлетворены, потому что одобрили амбициозный и соответствующий масштабу кризиса план восстановления»⁷³.

Юридическое закрепление механизма обобществления долгов было осуществлено Советом ЕС путём принятия регламента № 2020/2094⁷⁴, устанавливающего Инструмент ЕС для поддержки восстановления после кризиса COVID-19, одновременно с регламентом № 2020/2093⁷⁵ об утверждении многолетнего финансового рамочного плана на 2021–2027 годы. Таким образом, в новый финансовый 2021 г. ЕС вступил с утверждённым планом восстановления экономики.

Достигнутые договорённости получили очень высокую оценку. В России экспертное сообщество сошло во мнении, что

у европейских стран после длительного перерыва появились мощная программа совместных действий и финансовые возможности добиться её осуществления, что «ЕС следующего поколения» – это серьёзная заявка на обновление, и с ней придётся считаться⁷⁶.

За океаном, несмотря на всегдшний скепсис или даже пренебрежение тем, что и как делается в ЕС, акцентирование прошлых просчётов и неудач, восприняли принятое интеграционным объединением решение как возможный водораздел между его прошлым и будущим. Более того, в комментариях прослеживалась зависть по поводу того, что кому-то удаётся проявлять мудрость, следовать заповедям солидарности, искать и находить общий интерес и, таким образом, двигаться вперёд, вопреки преградам и трудностям⁷⁷.

В политических и экспертных кругах ЕС этапный характер достигнутых компромиссов, даже, скорее, то, что с их помощью интеграционное объединение переходит своего рода Рубикон, практически ни у кого не вызвало сомнений. Подчёркивалось: Германия позволила ЕС сделать колоссальный шаг вперёд. Она в полной мере взвалила на свои плечи тяжёлую ношу экономического возрождения региона, проявила ту самую ответственность, которой от неё ждали, на которую так рассчитывали. Ангела Меркель в этом деле сыграла реша-

⁷² Rebates: correction mechanisms. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/rebates_en (accessed: 17.12.2020).

⁷³ Италия получит из фонда восстановления экономики ЕС почти €209 млрд. Премьер-министр страны Джузеппе Конте назвал достижение соглашения по Фонду восстановления экономики стран ЕС после пандемии коронавируса историческим моментом для Европы // ТАСС. 21.07.2020. URL: <https://tass.ru/ekonomika/9012237> (дата обращения: 05.12.2020).

⁷⁴ Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis. OJ L 433I, 22.12.2020, p. 23–27 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R2094> (accessed 29.03.2021).

⁷⁵ Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. OJ L 433I, 22.12.2020, p. 11–22. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj> (accessed 29.03.2021).

⁷⁶ Примаковские чтения: ЕС нового поколения // Интерфакс. 19.06.2020. URL: <https://www.interfax.ru/russia/713768> (дата обращения: 05.12.2020).

⁷⁷ Tooze A. It's a New Europe – if You Can Keep It. The continent has managed to take a great leap forward – but there still might be a crash landing // Foreign Policy. 07.08.2020. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/08/07/merkel-macron-eu-its-a-new-europe-if-you-can-keep-it/> (accessed: 05.12.2020).

ющую роль⁷⁸. Даже частичное и временное обществление долгов всё меняет⁷⁹.

Брюссель и Берлин решились двинуться по пути фискальной интеграции, от которой зависит эффективность Экономического и валютного союза. Это «поворотный пункт для финансовых активов региона, годами страдающих от долговых кризисов и разногласий Севера и Юга». Для инвесторов экономика ЕС станет привлекательнее, чем когда-либо⁸⁰. Под действием «инновационного подхода» и «беспрецедентных усилий», которые от них потребуются, должно возникнуть радикально обновлённое интеграционное объединение, отвечающее критериям конвергенции, устойчивости и трансформации.

В условиях сложившейся в мире чрезвычайной обстановки данный инновационный подход состоит в том, что государства-члены резко, более чем вдвое, увеличивают доходную и расходную части бюджета ЕС. Эта мера единовременная; она направлена исключительно на решение конкретной задачи, которая носит триединый характер: (1) спасение региона от коронавирусной пандемии и наделение интеграционного объединения способностью эффективно противостоять подобным явлениям в будущем; (2) быстрый и системный вывод экономики региона из кризиса, вызванного пандемией, и преодоление его последствий; (3) построение экономики будущего и качественно обновлённого объединения.

Увеличение доходной и расходной частей бюджета Европейского Союза

ождается произвести благодаря осуществлению в 2021–2024 годах плана «ЕС следующего поколения», на который дополнительно к ординарному бюджету в 1074,3 млрд, рассчитанному на семь лет, выделены ещё 750 млрд евро в ценах 2018 года⁸¹. Эти 750 млрд ЕК займёт от имени Европейского союза, то есть совокупности входящих в него стран, на свободном финансовом рынке. Соответствующие полномочия ЕК определит специальное решение. Его действие истечёт не позже чем до конца 2026 года. Средства будут распределены между государствами-членами на определённых условиях: 390 млрд в форме грантов, которые будут обслуживаться сообща и по окончании отлагательного периода в те же семь лет опять-таки сообща выплачиваться вплоть до (самое позднее) 2058 года; 360 млрд в виде стандартных кредитов⁸². 70% от общей суммы грантов должны быть выделены уже в 2021–2022 годах, оставшиеся 30% — до конца 2023 года.

В случае, если и когда за счёт новых собственных источников дохода у ЕС появятся дополнительные финансовые ресурсы, он воспользуется ими для досрочного погашения долга. Соответственно, наращивание собственных ресурсов станет одним из магистральных направлений развития интеграционного объединения. В Заключениях Европейского Совета было предусмотрено проведение реформы действующего механизма формирования собственных ресурсов и наделение ЕС собственными источниками доходов нового

⁷⁸ Schulz F., Grüll P. EU recovery deal: the summit that will cement Merkel's legacy // Euractiv. 23.07.2020/ URL: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/angela-merkel-der-gipfel-ihrer-karriere/> (accessed: 15.12.2020).

⁷⁹ Suty P. *Bourlanges J.-L.* «Cet accord européen est bien historique». Figarovox/Entretien — Le député se félicite de l'accord européen sur un plan de relance, qui réalise enfin la solidarité budgétaire nécessaire pour rééquilibrer les divergences Nord-Sud // Le Figaro. 21.07.2020. URL: http://www.lefigaro.fr/vox/monde/jean-louis-bourlanges-cet-accord-europeen-est-bien-historique-20200721?utm_source=app&utm_medium=sms&utm_campaign=fr.playsoft.lefigarov3 (accessed: 15.12.2020).

⁸⁰ Фонд восстановления ЕС может стать поворотным пунктом для финансовых активов еврозоны // Reuters. 22.07.2020. URL: <https://ru.reuters.com/article/idRUKCN24N1FT-ORUBS> (дата обращения: 15.12.2020).

⁸¹ A recovery plan for Europe. European Council. Council of the European Union. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/> (accessed: 14.01.2021).

⁸² Ibidem.

поколения. Одним из первых шагов стало введение с 1 января 2021 г. «пластикового налога» на неразлагающийся мусор, не поддающийся утилизации⁸³. Не позже начала 2023 г. будут введены таможенный сбор на углеродоёмкий импорт и цифровой налог⁸⁴. Модификации подвергнется также механизм торговли квотами на эмиссию парниковых газов: его предполагается распространить на авиа- и морские перевозки. Кроме того, государства-члены постараются наделить ЕС и другими новыми источниками доходов, в разряд которых, в частности, мог бы попасть налог на финансовые транзакции.

Ежегодные ординарные бюджеты, соответствующие бюджетным ориентирам на 2021–2027 года, и деньги на осуществление плана, суть две части единого целого. Они образуют финансовый пакет, органически дополняют друг друга, расходуются с использованием стандартных программ и процедур, что обеспечит их согласованность, и подчинены одним и тем же целям. Для достижения этих целей будут использованы и средства из ординарного бюджета, и средства, которые пойдут на осуществление плана. Благодаря этому ожидается получение синергетического эффекта.

750 млрд плана в форме грантов и кредитов распределяются по направлениям деятельности следующим образом. Все 360 млрд грантов и 312,5 млрд займов, составляющих в общей сложности 672,5 млрд, то есть львиная доля, будут канализованы через программу «Восстановление и устойчивость». Первые 10% от этой суммы должны поступить странам ЕС уже в 2021 году. На «РизктЕС» пойдут 47,5 млрд, «Горизонт

Европа» – 5 млрд, «ИнвестЕС» – 5,6 млрд; Развитие сельскохозяйственных территорий – 7,5 млрд, в Фонд справедливого перехода – 10 млрд и на гражданскую оборону – 1,9 млрд евро⁸⁵. Формула распределения между государствами-членами будет утверждена первоначально на основании ущерба, который пандемия и кризис нанесут рынку труда, в дальнейшем – в зависимости от того, насколько «просядут» национальные экономики.

Для получения финансирования государства-члены должны будут разработать национальные планы восстановления и устойчивости с обоснованием «повестки дня реформ и капиталовложений» на 2021–2023 годы. Их оценка доверена ЕК как институту, отстаивающему общий интерес. К ней подключается Экономический и социальный комитет. ЕК будет обязана провести такую оценку в течение двух месяцев со дня получения заявки на финансирование. Её критериями послужат «специфические рекомендации в адрес конкретной страны», а равно то, насколько представленные планы влияют на «потенциал роста, создание рабочих мест, экономическую и социальную устойчивость». Условием вынесения положительного заключения станет также то, вносят ли планы «весомый вклад в зелёный и цифровой транзит». В течение четырёх недель заключение должно быть одобрено Советом ЕС, принимающим решение квалифицированным большинством. Вместе с тем по требованию любого государства-члена или группы государств-членов выделение запрошенного финансирования может быть отложено до обсуждения вопроса на заседании Европейского Совета.

⁸³ EU Recovery Package – Plastic Tax. 15.09.2020. KPMG. [Электронный ресурс]. URL: (<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/09/etf-434-eu-recovery-package-plastic-tax.html>) (accessed: 19.12.2020).

⁸⁴ Carbon Border Adjustment Mechanism as a Part of the European Green Deal. European Parliament. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism> (accessed: 11.01.2021); Fair Taxation: Member States agree on new tax transparency rules on digital platforms. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2253 (accessed: 16.01.2021).

⁸⁵ Recovery Plan for Europe. European Commission. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en (accessed: 16.01.2021).

Достижение целей климатической нейтральности к 2050 г. и уточнённых промежуточных результатов к 2030 г. становятся безусловным приоритетом всех программ и планов действий, финансируемых из обычного бюджета и фонда восстановления. Им придаётся характер горизонтальной нормы права ЕС. Это означает, что все отраслевые политики интеграционного объединения в дальнейшем обязаны учитывать соответствующие требования.

Совместное заимствование на свободном финансовом рынке и распределение между государствами-членами 750 млрд евро в интересах возрождения экономики региона дало ЕС исключительную гибкость в управлении денежными потоками. Забота о гибкости и придании интеграционному объединению дополнительных способностей адаптироваться к меняющимся потребностям хорошо прослеживается, в отличие от прежних времен, и в утверждённом Европейским Советом проекте бюджетных ориентиров на 2021–2027 годы.

В частности, из общей заложенной в ориентирах суммы 1074,3 млрд евро на помощь государствам-членам, которые могут оказаться жертвами природных катастроф, выделялось 1,1 млрд. Ещё 5 млрд были отложены на помощь отраслям и территориям, которые особенно сильно страдают от последствий выхода Великобритании из интеграционного объединения. Широкие возможности перераспределения средств закладывались в статьях расходов, касающихся осуществления сельскохозяйственной политики ЕС, политики сплочения и работы Европейского фонда регионального развития.

Все основные разделы, на которые разбиты ориентиры (1 «Единый рынок, инновации и цифровизация»; 2 «Сплочённость, устойчивость и ценности»; 3 «Природные ресурсы и окружающая среда»; 4 «Миграция и управление границами»; 5 «Безопасность и оборона»; 6 «Соседство и мир»; 7 «Европейская публичная администрация»), были составлены таким образом, чтобы в случае необходимости, исходя из «текущих и буду-

щих вызовов», перебрасывать средства между программами. Кроме того, в целях получения синергетического эффекта предусматривалось агрегирование программ и учёт в бюджетных ассигнованиях расходов, которые осуществлялись через независимые фонды или иные структуры ЕС.

* * *

Всего лишь за несколько месяцев подгоняемые пандемией и коронавирусной депрессией страны ЕС проделали большой путь. Они по-новому взглянули на себя, на интеграционное объединение, на то, что такое солидарность, и в каком направлении следует двигаться. Разработанный ими план действий по восстановлению и качественной трансформации экономики региона и самого ЕС открывает перед интеграционным объединением радужные перспективы, на которые совсем недавно он даже не смел надеяться. На осуществление плана выделены гигантские средства, которые послужат гарантией ещё более масштабных инвестиций. В случае прагматичной и эффективной реализации плана ЕС выйдет на более высокий уровень интеграции, укрепит свой индустриальный и технологический потенциал, обретёт большую самостоятельность, станет более конкурентоспособным, получит больше оснований претендовать на мировое лидерство, по крайней мере, в ряде областей.

Тем не менее против ЕС продолжит играть широчайший набор факторов. Назовём только важнейшие из них. *Во-первых*, пандемия со страшной силой ударила по ЕС и государствам-членам, их производственному потенциалу и сфере услуг, по рынку труда, самооощущению, позициям в мире. *Во-вторых*, у интеграционного объединения сохраняется старая структура экономики и бюджетных расходов. Несмотря на многочисленные призывы к их перестройке, оно не может себе позволить оставить без поддержки все отрасли, которые обуславливают инерционность и отставание, а также занятое в них население. *В-третьих*, ЕС сделался

слишком большим и разрозненным. Насколько он разобщён, продемонстрировало пренебрежение государствами-членами интересов друг друга на первых этапах распространения коронавируса. Риск эскалации противоречий внутри ЕС сохраняется. *В-четвёртых*, на преодоление последствий первого глобального финансово-экономического кризиса и кризиса суверенной задолженности ЕС потратил колоссальные средства, значительная часть которых была использована непроизводительно и ушла в спекуляции. Ничто не гарантирует от повторения такого сценария. *В-пятых*, многие государства-члены затаили с проведением давно назревших социально-экономических, структурных и управленческих реформ в связи с их болезненностью, неоднозначностью и отсутствием политической воли. Ставка на то, что под обещания щедрого финансирования политическая воля появится, может сработать, а может и нет. В том, что необходимость согласовывать программы и приоритеты будет постоянно сталкивать национальные государства с институтами ЕС, сомневаться не приходится. *В-шестых*, сердцевиной плана возрождения европейской экономики провозглашены цифровизация и транзит к климатически нейтральной энергетике. Такая цель, как цифровизация, сомнений не вызывает. Насколько нужна климатическая нейтральность, не является ли постановка данной задачи политическим волюнтаризмом и не поведут ли усилия по её достижению к напрасному расходованию колоссальных средств, остаётся неясным. Многие авторитетные исследователи и экономисты, несмотря на угрозу подвергнуться остракизму, называют её несбы-

точной или бессмысленной⁸⁶. Тем не менее в плане ЕС акцент явно смещён в пользу зелёной экономики. На достижение климатической нейтральности ЕС обязуется направить до 30% всего пакета бюджетных средств. Для этого будут созданы Механизм и Фонд справедливого транзита. *В-седьмых*, с помощью чрезвычайно масштабных расходов ЕС и государства-члены надеются не только восстановить, но и структурно перестроить экономику региона. Тем не менее по поводу того, правильно ли в бюджетных ориентирах выдержаны пропорции между расходами на текущую деятельность интеграционного объединения и его технологическое обновление, высказываются очень серьёзные сомнения. Показательная реакция на проект, утверждённый главами государств и правительств стран ЕС, Манфреда Вебера – председателя фракции Европейской народной партии в ЕП. По его мнению, в проект не заложено достаточно средств на инновации, на новейшие информационно-коммуникационные технологии и на профилактику особо опасных заболеваний⁸⁷. *В-восьмых*, на этапе обсуждения общих параметров бюджетного пакета одновременно на ближайшие годы и семилетний период государствам-членам удалось договориться. Они вышли на хорошо сбалансированный многообещающий компромисс. Тем не менее самое сложное в реализации пакета впереди: предстоит длительное согласование национальных программ, на которые будут расходоваться занятые ЕК от имени ЕС на свободном финансовом рынке деньги, и принятие институтами ЕС решений о финансировании этих программ. На этом этапе расходования в подходах Германии, Бельгии,

⁸⁶ Шелленбергер М. Нет причин для паники. Эколог-активист Майкл Шелленбергер объясняет, почему ожидаемые последствия изменения климата преувеличены // IPG – Международная политика и общество. 06.08.2020. URL: https://www.ipg-journal.io/index.php?id=24&L=0&tx_news_pi1%5Bnews%5D=1117&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=ru_196_20200812&cHash=15b4ec5f7303faf3d095b01ea8d027e8 (дата обращения: 15.02.2021).

⁸⁷ Пудовкин Е. В Европарламенте назвали антикризисный бюджет ЕС глотанием пилюль // РБК. 23.07.2020. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/07/2020/5f198e449a79476b48349fbb> <https://www.rbc.ru/politics/23/07/2020/5f198e449a79476b48349fbb> (дата обращения: 15.12.2020).

Нидерландов, Дании и Швеции, с одной стороны, и всех остальных стран ЕС – с другой, наверняка проявятся с новой силой [Плевако 2020].

Главное: восторги по поводу того, что ЕС наконец-то сделал выбор в пользу обобществления долгов и придания Экономическому и валютному союзу большей цельности и устойчивости, явно преувеличены. Германия и ориентирующийся на неё блок благополучных стран ЕС сделали всё для того, чтобы гранты в размере 390 млрд евро и совместное заимствование на свободном финансовом рынке получили ста-

тус мер чрезвычайного характера и не стали прецедентом.

Таким образом, путь к построению «ЕС следующего поколения», на который встали государства-члены, предстоит долгий и тернистый. Успех отнюдь не гарантирован. Вместе с тем, если первый опыт окажется удачным и у них получится преодолеть многочисленные трудности и ограничения, расстановка сил внутри ЕС в пользу более радикальной перестройки интеграционного объединения, консолидации ЕС и углубления интеграции, станет совсем другой.

Список литературы

- Плевако Н. Швеция и проблемы восстановления экономики стран ЕС. Аналитическая записка Института Европы РАН. № 33 (216). Август 2020. С. 7. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an216.pdf> (дата обращения: 15.12.2020).
- Beine M., Docquier F., Rapoport H. Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers // *The Economic Journal*. 2008. Vol. 118. № 528. P. 631–652.
- Coman R. Values and Power Conflicts in Framing Borders and Borderlands: The 2013 Reform of EU Schengen Governance // *Journal of Borderlands Studies*. 2019. Vol. 34. No. 5. P. 685–698.
- De Grauwe P. Flaws in the Design of the Eurosystem // *International Finance*. 2006. Vol. 9. Issue 1. P. 137–144.
- Fourcade M., Steiner M., Streeck W., Woll C. Moral categories in the financial crisis // *Socio-Economic Review*. 2012. Vol. 11. No. 3. P. 601–627.
- Genschel P., Jachtenfuchs M. Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic // *Journal of European Public Policy*. 11.02.2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2021.1881588> (accessed: 15.08.2020).
- Gray J. International Organization as a Seal of Approval: European Union Accession and Investor Risk // *American Journal of Political Science*. 2009. Vol. 53. No. 4. P. 931–949.
- Hasselbalch J.A. Framing brain drain: between solidarity and skills in European labor mobility // *Review of International Political Economy*. 2019. Vol. 26. No. 6. P. 1333–1360.
- Howarth D., Verdun A. Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction // *Journal of European Integration*. 2020. Vol. 42. No. 3. P. 287–293.
- Kelemen R.D. Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's democratic union // *Government and Opposition*. 2017. Vol. 52. No. 2. P. 211–238.
- Kelemen R.D. The European Union's authoritarian equilibrium // *Journal of European Public Policy*. 2020. Vol. 26. No. 3. P. 481–499.
- Levitsky S., Way L.A. *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press. 2010. 536 p.
- Matthijs M., McNamara K. The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond // *Journal of European Integration*. 2015. Vol. 37. No. 2. P. 229–245.
- Schild J. EMU's asymmetries and asymmetries in German and French influence on EMU governance reforms // *Journal of European Integration*. 2020. Vol. 42. No. 3. P. 449–464.
- Schmidt V.A. Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics // *Journal of European Public Policy*. 2019. Vol. 26. No. 7. P. 1018–1036.
- Van Middelaar L. *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*. Agenda Publishing: 2019. 320 p.
- Verdun A. An “asymmetrical” economic and monetary union in the eu: Perceptions of monetary authorities and social partners // *Journal of European Integration*. 1996. Vol. 20. No. 1. P. 59–81.

THE EU CHOICE TOWARDS INTEGRATION IN THE MIDST OF COVID-19 PANDEMICS

MARK ENTIN

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Boris Yeltsin Ural Federal University, Ekaterinburg, 620002, Russia

Russian Institute of Strategic Studies, Moscow, 119002, Russia

EKATERINA ENTINA

HSE University, Moscow, 101000, Russia

Institute of Europe of the RAS, Moscow, 125009, Russia

VADIM VOYNIKOV

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, 236016, Russia

Abstract

The Covid-19 pandemic was a catalyst for the growing systemic crisis of the EU and at the same time gave the Union an impetus towards its qualitatively new development in favor of deeper integration, expressed in a change in the financial and economic space of the EU. Realizing the risks of their internal destabilization, the EU core countries decided to sacrifice the surplus from their economic successes through the socialization of debts in order to save the most affected peripheral Member States to preserve both the integration union and the European idea itself. The purpose of this article is to explain the difficulty of making this decision and its compromise nature, as well as to clarify the likely consequences and suggest options for the further development of the situation. The authors first compare the pros and cons of debt socialization. Then the variables are compared: the Spanish proposal, the Franco-German initiative and the negotiating platform on the "next generation EU" by Ursula von der Leyen with the fundamental points of the European Council compromise decision. It also provides answers to questions about the volume, conditions, mechanism, and control over the expenditure of the financial assistance provided. The breakthrough steps taken by the Member States towards finding an optimal solution are analyzed. The result of the study is a balanced conclusion about the ambiguous nature of the decision adopted by the EU but having a historical significance and opening prospects for the further deepening of integration processes. This is facilitated by reaching an agreement on the need to bring the core of the EU closer to the periphery through the socialization of debts, as well as the importance of structural reforms that would ensure the construction of a harmonious economy of the future based on a new technological platform and formulated in a breakthrough plan called the next generation EU. Success is not guaranteed, as it depends on the behavior of all Member States, but it is real.

Keywords:

EU; pandemic; European integration; supranational law; debt socialization.

References

- Beine M., Docquier F., Rapoport H. (2008). Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers. *The Economic Journal*. Vol. 118. No. 528. P. 631–652.
- Coman R. (2019). Values and Power Conflicts in Framing Borders and Borderlands: The 2013 Reform of EU Schengen Governance. *Journal of Borderlands Studies*. Vol. 34. No. 5. P. 685–698.
- De Grauwe P. (2006). Flaws in the Design of the Eurosystem. *International Finance*. Vol. 9. Issue 1. P. 137–144.
- Fourcade M., Steiner M., Streeck W., Woll C. (2012). Moral categories in the financial crisis. *Socio-Economic Review*. Vol. 11. No. 3. P. 601–627.

- Genschel P., Jachtenfuchs M. (2021). Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic. *Journal of European Public Policy*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2021.1881588> (accessed: 15.08.2020).
- Gray J. (2009). International Organization as a Seal of Approval: European Union Accession and Investor Risk. *American Journal of Political Science*. Vol. 53. No. 4. P. 931–949.
- Hasselbalch J. A. (2019). Framing brain drain: between solidarity and skills in European labor mobility. *Review of International Political Economy*. Vol. 26. No. 6. P. 1333–1360.
- Howarth D., Verdun A. (2020). Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction. *Journal of European Integration*. Vol. 42. No. 3. P. 287–293.
- Kelemen R.D. (2017). Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's democratic union. *Government and Opposition*. Vol. 52. No. 2. P. 211–238.
- Kelemen R.D. (2020). The European Union's authoritarian equilibrium. *Journal of European Public Policy*. Vol. 26. No. 3. P. 481–499.
- Levitsky S., Way L.A. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press. 2010. 536 p.
- Matthijs M., McNamara K. (2015). The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond. *Journal of European Integration*. Vol. 37. No. 2. P. 229–245.
- Plevako N. (2020). *Shwetsiya i problem vosstanovleniya ekonomiki stran ES* [Sweden and the Problems of the Economic Recovery in the EU Countries]. *Analiticheskaya zapiska Instituta Evropy RAN*. No. 33 (216). URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2020/an216.pdf> (дата обращения: 15.12.2020).
- Schild J. (2020). EMU's asymmetries and asymmetries in German and French influence on EMU governance reforms. *Journal of European Integration*. Vol. 42. No. 3. P. 449–464.
- Schmidt V. A. (2019). Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics. *Journal of European Public Policy*. Vol. 26. No. 7. P. 1018–1036.
- Van Middelaar L. (2019). *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*. Agenda Publishing: 2019. 320 p.
- Verdun A. (1996). An "asymmetrical" economic and monetary union in the eu: Perceptions of monetary authorities and social partners. *Journal of European Integration*. Vol. 20. No. 1. P. 59–81.