

Глава 5. Европа – quo vadis¹ ?

Мы должны образовать Соединенные штаты Европы
Уинстон Черчилль

Когда в 1914 г. разразилась 1-я мировая война, то мрачное положение Европы лорд Грей охарактеризовал следующей ставшей знаменитой фразой: «В Европе повсюду зажигаются огни, но их в своей жизни мы больше не увидим». В последующие после 2-й мировой войны 50 лет Европа пережила процесс последовательной интеграции, которая началась с «европейской шестерки» (1957), продолжилась расширением на север присоединением Дании, Соединенного королевства и Ирландии (1973), затем на юг присоединением Греции (1981), Испании и Португалии (1986) и завершилась образованием Европейского союза 15 стран после присоединения в 1995 г. трех нейтральных стран – Финляндии, Австрии и Швеции. В следующем году в результате расширения на восток присоединятся еще 10 стран. Тогда вместе с Мальтой и Кипром в ЕС будет 27 стран.

Европа на распутье – что изменится после расширения на восток?

Европейскую интеграцию можно сравнить с велосипедом, который постоянно должен двигаться вперед, чтобы не упасть. Этим сравнением хотят подчеркнуть, что интеграция это процесс постоянного движения. Если движение однажды остановится, то, как полагают, верх возьмут тормозящие, застойные и дезинтегрирующие силы. Уже без расширения на восток интеграция 15 стран порождает ряд требующих ответа вопросов, в частности, как можно повысить эффективность и рост в Европейском союзе по сравнению с другими важнейшими странами такими, как США, и как можно решить существующие структурные проблемы. Мы собира-

¹ quo vadis (лат.) – куда идешь.

емся обсуждать эти вопросы в связи с расширением на восток, хотя они существуют независимо от этого. При этом я исхожу из того, что расширению ЕС на восток нет альтернативы по трем причинам. Первый аргумент исторический: Будапешт, Прага, Варшава – города европейские. Они принадлежат Европе. Другой аргумент геополитический: на случай возможного в будущем нестабильного положения в России Венгрия, Чехия и Польша должны упрочить свое положение посредством присоединения к ЕС. Третий аргумент экономический: все страны выиграют.

Расширение ЕС в результате присоединения 12 новых стран, конечно, означает значительное качественное изменение сообщества. За счет чего это произойдет? Прежде всего, нужно учитывать, что в будущем следует ожидать существенного изменения структуры внешней торговли. Однако на этот счет эксперты успокаивают; дело в том, что по заключенным в начале 90-х годов договорам присоединяющиеся к ЕС страны уже соответствующим образом настроили свою торговлю: 65% их экспорта идет в страны ЕС; страны ЕС экспортируют сегодня друг другу столько же. В этом отношении претенденты на вступление в ЕС уже присоединились к нему. При этом структура торговли схожа не только в межотраслевом, но и во внутриотраслевом ассортименте, т. е. страны ЕС и страны, готовящиеся к вступлению в союз, обмениваются не только разными, но и одинаковыми видами товаров. Внешняя торговля стран, готовящихся к вступлению в ЕС, будет меняться в связи с ростом их национального дохода и других факторов, независимых от их присоединения к ЕС. Следовательно, в области внешней торговли в будущем не следует ожидать существенных изменений.

Не следует ожидать и больших сдвигов в движении капиталов. Хотя для стран-претендентов импорт капитала имеет большое значение. Так, например, в Венгрии в 1995 г., который, правда, был для нее необычным, прямые иностранные инвестиции (не только из ЕС) превысили 50% общих годовых инвестиций или 11% ВВП. Обычно прямые иностранные инвестиции составляли в Венгрии – также как в Польше и Чехии – 15-20%, т. е. 3-6% ВВП. (в 1999 г.: Венгрия – 2,9%; Польша – 4,3%; Чехия – 9,2%). С одной стороны, после вступления этих стран в ЕС прямые иностранные инвестиции у них должны возрасти из-за снижения политических рисков. С другой стороны, в процессе трансформации экономики самые доходные инвестиционные проекты будут уже реализованы,

поэтому инвестиции не будут больше расти так быстро, как прежде. Таким образом, при расширении ЕС на восток не следует ожидать заметных изменений в движении капитала.

Массовая миграция маловероятна

Другой вопрос звучит так: какой перелив рабочей силы следует ожидать? Известно, что движение рабочей силы между странами возникает при устойчивом различии в национальных доходах (см. главу 11). С середины 90-х годов из семи важнейших стран центральной и восточной Европы (Болгарии, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Чехии, Венгрии) в Германию ежегодно прибывало около 20000 человек, т. е. 1 человек на 4000 немецких жителей. В 1993 г., когда в Германии была рецессия, миграция из этих стран была отрицательной, а в 1994 г. – нулевой. Конечно, в прошлом в этих странах отсутствовала свобода передвижения, но люди находили многочисленные способы обойти препятствия на пути эмиграции. По крайней мере, опыт прошлого не дает оснований предсказывать массовую миграцию.

Опыт расширения ЕС на юг тоже не подтверждает ожиданий сильного миграционного потока. Приток рабочих из Греции, Португалии и Испании был невелик; максимум был в 1970 г., т. е. за 10 лет до расширения на юг, и составлял 2 человека на тысячу немецкого населения. После вхождения этих стран в ЕС обнаружился чистый отток рабочей силы из Германии. Конечно, полная аналогия с расширением на юг не правомерна, поскольку исторически наблюдается движение людей с севера на юг, а не наоборот. Миграция же с востока на запад наблюдалась и раньше.

Все эмпирические прогнозы базируются на эконометрическом изучении миграции в прошлом. Они сопоставляют количество иностранных рабочих в Германии с разницей в доходах, которые мигранты получали на родине и получают в Германии, и с рядом других факторов; так прошлое экстраполируется на будущее.

Сейчас разница в доходах между странами-членами ЕС и странами-кандидатами все еще заметна. Так, в Польше в 2000 г. доход на душу населения составлял 39% аналогичного показателя стран ЕС при измерении на основе паритета покупательной способности. В Венгрии соответствующий показатель – 52%, в Чехии – 58%, в Словении – 72%, в Румынии лишь 27%, а в Болгарии – 24%. Если

же измерять национальный доход по текущему обменному курсу национальных валют, то в 1999 г. получились следующие показатели: Чехия – 27%, Венгрия – 22%, Польша – 18%.

У некоторых стран-кандидатов – Словении, Чехии, Венгрии и отчасти Польши – различия в доходах со странами ЕС не настолько велики, чтобы вызвать сильные миграционные потоки. Нужно также учитывать, что приведенные показатели средние. Так, в Праге рассматриваемый показатель равен 115%, в Братиславе – 99%, в регионе Kőzép Magyarorszag в Венгрии – 72%. Из этих мест людям нет смысла переезжать в страны ЕС, если только речь не идет об отдельных специалистах. Решающим фактором при определении размеров иммиграции из стран-кандидатов является то, как жители этих стран оценивают разницу в доходах в будущем. Если они ожидают, что доходы выровняются, то они останутся на родине. По сообщениям прессы в начале 90-х годов к осеннему сбору винограда на Рейне приезжали польские врачи, в конце 90-х годов это были уже водители автобусов из Варшавы. Врачей сбор винограда перестал интересовать.

В общем, нужно исходить из того, что массовой миграции не будет, если готовящиеся к вступлению в ЕС страны будут и в дальнейшем подтягиваться к членам ЕС по уровню дохода без существенных задержек и отклонений. Расширение ЕС на восток как раз может этому способствовать. Массовую миграцию, конечно, нельзя исключить, если в этих странах случится сильное потрясение, в особенности вызванный извне политический кризис. В миграции больше заинтересованы люди из стран с особенно низким доходом, а именно из Румынии и Болгарии. Но они будут интегрированы в ЕС позже. Наконец, можно ожидать, что в приграничных областях Восточной Германии возрастут потоки ежедневно приезжающих на работу иностранцев, возвращающихся на родину после рабочего дня.

Деморатический вакуум на европейском уровне

В результате расширения на восток наиболее существенные изменения следует ожидать в системе институциональных правил, в частности в отношении порядка принятия решений в ЕС. При этом общественность имеет лишь смутное представление о том, что уже сегодня следует решать на европейском уровне, что, следова-

тельно, должно быть изъято из национальной компетенции. Спектр очень широк. Торговая политика уже европеизирована. Брюссель разрешает или запрещает слияние фирм; следит за тем, не нарушают ли национальные субвенции условия свободной конкуренции на внутреннем рынке, а, следовательно, допустимы ли они; в изобилии выдает директивы относительно того, как нужно вести дела, идет ли речь о минимальных стандартах питьевой воды или о качестве воды в купальных водоемах, какой капитал должны иметь банки или должно ли государство выступать гарантом сберегательных касс и земельных банков. Национальные правительства обязаны отражать Брюссельские директивы в национальном законодательстве. Добавьте к этому европеизированную денежную политику. На европейский уровень перешло уже намного больше инструментов, чем мы себе представляем.

Европейский союз покоится на многостороннем договоре, в соответствии с которым государства передали Национальный суверенитет на наднациональный уровень принятия решений. Это больше, чем бывший союз государств, но значительно меньше, чем федерация. Это совокупность методов интеграции и кооперации государств, которые служат инструментами межправительственного сотрудничества. Это значит, что решения должны приниматься на основе согласия между суверенными правительствами, т. е. через согласие глав государств или правительств в Европейском совете, а при обсуждении специфических вопросов – на основе согласия отраслевых министров. Европейский договор, который является основой межправительственного сотрудничества, был ратифицирован национальными парламентами. Он прошел различные стадии от Римского договора через Маастрихтский и Амстердамские договоры к договору в Ницце, который еще должен быть ратифицирован. В Ирландии необходимый для этого референдум потерпел неудачу.

При разработке механизма заключения договоров необходимо проводить различие между теми, кого принимаемые решения касаются, и большинством, которое необходимо для принятия различного рода решений.

Важнейшим органом принятия решений является Европейский совет, который состоит из глав правительств или уполномоченных министров. Для принятия особенно важных решений Совет собирается в составе глав государств и правительств, в остальных слу-

чаях – в составе специальных министров. Всего в настоящее время Европейский совет имеет больше 20 форм. Особенно известен, например, Евро-Совет (евро – денежная единица), который занимается экономической и финансовой политикой объединенной Европы. Выработка решений в Европейском совете есть результат межправительственного сотрудничества.

Европейский совет демократически легитимен лишь постольку, поскольку главы государств и правительств избраны в своей стране. На европейском уровне никакого дополнительного засвидетельствования демократического представительства не существует. Так как руководители государств и национальных правительств при принятии решений, относящихся к объединенной Европе, отделены от своих избирателей, а эти решения непосредственно и во все большей мере затрагивают интересы людей, то при такой форме сотрудничества правительств возникает демократический вакуум. Избиратель не может отозвать членов Европейского совета.

Европейская комиссия является администрацией союза, которая отвечает за оперативную работу. Она представляет объединенную Европу перед внешним миром. Ее основная задача состоит в том, чтобы претворять в жизнь различные политические мероприятия, обеспечивать соблюдение договоров государствами-участниками. Комиссия имеет право законодательной инициативы. Ряд мероприятий ЕС требует предварительной рекомендации комиссии. Согласно § 308 Договора о европейском сообществе комиссия может развивать уже заключенные договоры, создавая производное (вторичное) право. Но производимые изменения требуют согласия национальных парламентов.

Европейский парламент участвует в принятии решений в различных формах: заслушивание, согласования, утверждения. Согласие парламента необходимо на толкование изменений исходных принципов договоров. В статье 251 определено, какие предложения Европейской комиссии должны одобряться парламентом прежде чем их представить Совету министров. В положении о порядке одобрения определено, как нужно поступать, если парламент модифицирует предложения комиссии. Парламент может просить комиссию представить правовые основы своих предложений. Но он не имеет собственного права законодательной инициативы.

Интерпретация законов Европейского союза вменяется в обязанность Европейскому суду. Суд должен заботиться также о том,

чтобы соблюдались права стран-участников. Он должен принимать жалобы от страны-участницы или комиссии к другой стране-участнице.

По ряду вопросов государства обязались выполнять решения, принятые на европейском уровне. Это относится ко всем решениям принятым простым или квалифицированным большинством. В тех областях, в которых требуется единогласие, каждое государство имеет право вето. На практике исключения составляли «жизненные национальные интересы». Когда правительство заявляет, что некое мероприятие противоречит жизненным интересам его страны, то до сих пор не было попыток принудить ее к исполнению решения, даже, если оно было принято большинством голосов.

Единогласие требуется в сфере важнейших политических вопросов. К ним относятся: принятие новых членов (ст. 49), косвенное налогообложение (ст. 93), прямые налоги (ст. 95 п. 2), бюджет Европейского союза (ст. 269) и основополагающие законоположения (ст. 94, 95). Единогласие требуется также при некоторых аспектах внешнеторговой политики (ст. 133), культурной политики (ст. 151), при образовании фонда структурных сдвигов (ст. 161) и защите окружающей среды (ст. 175 п. 2). Вопросы о предоставлении политического убежища остаются в национальном ведении (ст. 63; с 2004 г. некоторые вопросы будут решаться на основе квалифицированного большинства). Решения в этой области требуют единогласия. Необходимое единогласие в вопросах налогообложения находится в центре проблемы, что перевешивает: национальный суверенитет или политический союз.

В настоящее время квалифицированное большинство – это 62 из 87 голосов (71,26%). Оно нужно для решений, предлагаемых совету комиссией. Во всех других случаях дополнительно требуется, чтобы 62 голоса представляли согласие не менее 10 стран-участниц (ст. 205). Для блокирования решения требуется 26 голосов. По договору в Ницце при расширении на восток здесь будут изменения, о которых я еще скажу ниже.

Если спросить, какое влияние расширение на восток может оказать на механизм принятия решений, то существуют три возможности:

– в основном процесс принятия решений сохранится в существующей межправительственной форме;

- из-за увеличения гетерогенности союза 27 стран механизм принятия решений станет более разнообразным;
- усилится интеграция.

Перманентная блокада и эрозия динамики при существующей системе принятия решений.

Первая из названных возможностей, а именно, сохранение существующего порядка, ставит под сомнение возможность принятия решений в ЕС в будущем. Одна из связанных с этим проблем – это демократический вакуум, т. е. вопрос о том, будет ли, в конечном счете, принимать решение европейское население. Другая проблема, смогут ли главы государств и правительств 27 стран при существующем механизме вообще прийти к согласию или сами себя блокируют. Уже при 15 правительствах очень трудно принимать решения, так как важные национальные выборы в одной из стран проходят почти все время. Поэтому действующие правительства по важнейшим вопросам не могут продвинуться вперед из-за боязни проиграть выборы. В этих условиях получить квалифицированное большинство очень трудно. Поэтому теоретически нельзя исключать сценарий, при котором Европейскому союзу будет не под силу принимать надлежащие решения, выравнивающие интеграционный процесс, и раньше или позже бедный решениями он станет неподвижным, утратит активность и динамичность.

Примером такой опасности служит немецкий консенсус-федерализм. Для пользы дела решение задачи приспособления к обострившейся мировой конкуренции за мобильные факторы производства должна бы быть передана федеральным землям Германии для децентрализованного поиска решения проблемы. Конкурентный федерализм повысил бы эффективность общей системы. Вместо этого мы установили кооперативный федерализм, который выравнивает финансовые возможности земель. Земли, финансы которых укрепляются, должны были бы согласиться на нововведения, направленные на движение к конкурентному федерализму. Но они на это не пойдут. Европейскому союзу грозит похожая опасность. Поэтому при реалистичной оценке нужно исходить из того, что Европа, которая могла бы стать очень динамичным и даже самым динамичным регионом мира, может стать регионом стагнации.

Концентрироваться на самом необходимом

В этой ситуации у Европы имеется выбор лишь между двумя возможностями: либо в рамках союза концентрироваться только на самом главном, либо передавать на европейский уровень больше национального суверенитета, развивая далее механизм союза. Союз 27 стран, несомненно, будет отличаться большим разнообразием условий в отдельных странах. Хотя единый рынок требует единого свода правил, который не дискриминировал бы отдельные страны и не нарушал бы свободную конкуренцию. При большем числе участников требуется большее пространство свободы в своде правил. Сколько разнообразия допустить? Если свод правил, определяющих компетенцию инстанций европейского уровня, будет концентрироваться на наиважнейших вопросах, то нужно очень четко установить, какие это вопросы и точно их интерпретировать. Для экономико-политического союза это должно быть более детально определено, чем в своде правил Всемирной торговой организации. Но на сколько больше?

Единый европейский рынок, несомненно, нуждается в *Acquis Communautaire*², но в каком виде? Помня об отсутствии демократической легитимности решений ЕС, после Ниццы еще острее становится вопрос: что из 31 сфер *Acquis Communautaire* действительно жизненно необходимо внутреннему рынку Европы, и без чего можно обойтись?

Чтобы представить себе размах разнообразия стран, которые должны оказаться в институциональных рамках ЕС, можно взять такие страны как Норвегия и Швейцария, которые еще не являются членами союза. Экономическую особенность Норвегии определяют рыболовство и запасы нефти и газа. Стране с такими особенностями не так-то просто привить *Acquis Communautaire*. Но и такая страна, как Швейцария с системой прямой демократии должна хорошо себя чувствовать в институциональной системе ЕС.

² Полное собрание всех прав и обязанностей государств-членов ЕС со всеми приложениями и комментариями; на конец 2001 г. содержало почти 80 тыс. страниц; ежегодно пополняется.

³ Здесь важно и то, что Норвегия не очень давно стала автономной.

Решение вопроса о диапазоне разнообразия нужно отдать конкуренции, т. е. позволить сосуществование различных институциональных правил. Конкуренция должна затем показать, какие правила утвердятся на рынке и какие нет. Такая стратегия основана на использовании конкуренции в качестве средства получения откровения. В этом отношении приговор Европейского суда 1979 г. по делу Cassis-de-Dijon (смородины города Дижона) имеет ключевое значение. Эта смородина применялась в Бургундии для приготовления коктейлей Royale, Archeveque, Bourgeois, Ordinaire, которые очень ценились во Франции и должны были также импортироваться в Германию, но на рынок не попали. Немецкие правила, в частности, закон 1922 г. о водочной монополии, требует, чтобы фруктовые ликеры имели не 17% алкоголя, как эти коктейли, а не меньше 32%. Почему, это другой вопрос. Государство при этом, конечно, не имело в виду здоровье населения, а как монополист хотело, вероятно, таким образом стимулировать продажу своего алкоголя. Европейский суд тогда, в 1979 г. решил, если продукт продается на рынке одной из стран союза, то он должен продаваться и в других странах-членах союза. Это основополагающее решение для признания первенства правил страны происхождения. Так, например, бельгийское пиво, приготовление которого не соответствует немецкому закону 1516/17 годов, может также продаваться в Германии. Макароны, которые не приготовлены из твердой итальянской пшеницы, должны продаваться и в Италии. Точно также финансовые услуги и услуги страхования должны экспортироваться во все страны ЕС, лишь бы они соответствовали нормам страны происхождения. Потребитель должен сам решать, желает ли он пить пиво по закону 1516 г.

Ни в коем случае на европейском уровне не следует регламентировать так дотошно, как это иногда бывает. То, что минимальный диаметр зеленого лука должен быть равен 10 мм, как это предписано инструкцией Еврокомиссии №1292 от 12.05.1981 г. по стандартам качества на зеленый лук, баклажаны и кабачки, – это не имеет отношения к единству Европы. Динамика старого континента не возрастет от того, что поперечный диаметр баклажана должен быть не меньше 40 мм, длина – не меньше 70 мм, а вес – не меньше 100 граммов.

А вот, что ЕС пришло на ум относительно огурцов: в классе «Экстра» они должны иметь хорошую форму и практически пря-

мыми (максимальное закругление – 10 мм на 10 см длины огурца). К классу I отнесены тоже хорошо сформированные огурцы, но с немного большим закруглением. Сильно закругленные огурцы относятся к классу II, если они не имеют других дефектов, кроме незначительного пожелтения. Но и в этом классе изгиб огурцов не должен превышать 20 мм на 10 см своей длины. В утешение огурцам класса III сообщается, что по распоряжению ЕС №1677 от 15.06.1988 г. они должны упаковываться отдельно от огурцов класса II. Зачем на европейском уровне устанавливать, какую минимальную величину должны иметь вишня, круглые и пальчиковые помидоры и почему минимальный вес печени утки должен быть равен 250 граммам? Не говоря уже о том, что в Барии и Бергамо это контролируется по-другому, чем в Турку и Тампере. Имеются ли желающие утверждать, что для ЕС существенно, чтобы в рамках наблюдения за выполнением региональных программ решалось, можно ли в маленькой красивой деревушке в Шлезвиг-Гольштейне использовать выделенные по программе средства на устройство почтового отделения в продуктовом магазинчике?

Что же должно быть централизовано в ЕС и что наоборот должно остаться децентрализованным? (Заметим, что степень централизации еще ничего не говорит о том, каким большинством – простым или квалифицированным – голосов принимаются решения). Принципиально должно централизоваться все то, что необходимо для функционирования четырех свобод – свободного передвижения товаров и услуг, людей и рабочей силы, а также капитала. Рынки должны функционировать в полной мере. Относительно рынка товаров это означает создание в союзе таких же условий, какие существуют в отдельной стране, т. е. должна быть единая политика внешней торговли и конкуренции. Присоединение государств к валютному союзу увеличивает прозрачность цен и тем самым облегчается функционирование объединенного рынка.

Контроль на объединенном рынке за государственными субвенциями, сильно нарушающими условия свободной конкуренции, необходим; но, разумеется, что он не нужен на региональном уровне, если только там не прячутся значительные субсидии национального государства. Европейский союз не должен заниматься каждой региональной субвенцией, особенно если это касается не поступающих на общий рынок благ. Гораздо разумней полагаться на то, что коммуны сами заметят такое неэффективное использова-

ние своих налогов. Ни в коем случае контроль за средствами по оказанию помощи не должен парализовать соревнование между регионами Европы за привлечение капитала, так как это важнейший элемент, который может способствовать динамическому развитию. Использование такого инструмента региональной политики, как расходы по созданию инфраструктуры не следует запрещать. Коммунам также должно быть разрешено наделять венчурным капиталом новые предприятия.

Аграрный рынок, несомненно, должен быть общеевропейским и здесь не может быть национальных ограничений, так как пограничный контроль несовместим с единым рынком. В то же время финансирование аграрной политики не должно быть настолько обобществлено, как это имеет место сегодня. Чем больше аграрный сектор вовлечен в мировое разделение труда, тем меньше требуется обобществлять инструменты его регулирования. Наряду с аграрной политикой, к неотъемлемой компетенции Европейского Союза не должны принадлежать также региональная, структурная и индустриальная политики.

В других сферах дела обстоят не так просто, например, тогда, когда импортируемые товары угрожают здоровью. В этом случае нельзя придерживаться принципа, в соответствии с которым на общем рынке действуют правила страны происхождения товара. Это продемонстрировала эпидемия коровьего бешенства. В соответствии со статьей 30 Европейского договора каждая страна должна проводить мероприятия по защите здоровья своих граждан даже в том случае, если это подрывает общий рынок.

Относительно общеевропейских общественных благ также должны приниматься централизованные решения. Общеевропейскими общественными благами называются блага, которые во всей Европе потребляются в одинаковом количестве и с одинаковой интенсивностью; например, блага окружающей среды, охватывающие всю Европу. К ним не относятся внешние эффекты и взаимозависимости, возникающие между отдельными странами союза. Например, Средиземное или Балтийское моря, которые используются многими странами, строго говоря, не относятся к общеевропейским общественным благам и их использование должно регулироваться на основе двух- или многосторонних соглашений заинтересованных стран. При установлении правил использования региональных или национальных общественных благ не следует ис-

ключать элемент конкурентности; общего согласия при этом можно достичь посредством установления единых минимальных норм. В совокупности общественные блага обычно четко можно выделить подгруппу (*meritorischen Güter*), ценность которых признается не всеми; производство таких благ спокойно можно передать регионам и отдельным странам.

На рынке факторов производства конкуренция должна развертываться в полной мере. Рационально, что капитал течет к самым привлекательным местам его применения. Правила, регулирующие портфельные инвестиции, должны предотвращать банковские кризисы, которые могут перерасти в кризис всей финансовой системы. Для этого служат нормативы о минимальном размере капитала банков и надзор за их финансовой деятельностью. Мобильность рабочей силы в пределах ЕС не так значительна; на рынке труда конкуренция опосредована рынками благ. Там должно определяться, какие рабочие места могут появиться.

Установление правил использования труда остается в национальной компетенции, так как все, что связано с этим, исторически развивалось по-разному в каждой стране. Определение ставок заработной платы должно проходить децентрализованно в каждой стране и это ни в коем случае не следует переводить на европейский уровень. Ориентиром в этом деле служит темп роста производительности труда в отдельных странах с корректировкой на уровень безработицы.

Социального союза не может быть даже при 15 членах ЕС, потому что экономические условия в отдельных странах различны. Дело не только в том, что системы социального страхования исторически развивались по-разному, различны также производительности отдельных народных хозяйств. Это относится, например, к производительности труда (см. гл. 6). Некоторые страны могли повысить конкуренцию за рабочие места за счет того, что у них исторически сложилась более эффективная, но менее обширная система социального обеспечения. Нагрузка издержек социального страхования на предприятия существенно различается по стране валютного союза. В Германии издержки социального страхования, ложащиеся на работодателей, вдвое выше, чем в Великобритании. В ряде стран, например, в Германии, фирмы несут половину расходов по социальному страхованию, во Франции и Италии это величина значительно выше – от 2/3 до 4/5.

Поэтому должно быть совершенно ясно, что социальное страхование (безработицы, здоровья, старости и бедности) должно быть организовано по территориальному принципу; это значит, услуги социального страхования предоставляет только та национальная система страхования, в которую получатель услуг внес социальные отчисления. Не следует стремиться к единой европейской системе социального страхования от финского Rovianemi до греческого Pigäus. Однако, поскольку рабочая сила мобильна, то требуется, конечно, решить вопросы перевода приобретенных прав из одной страны в другую.

Осознание важности этого означает также отказ объединения системы трансфертов. Должно быть ясно, что в большом союзе различия в доходах больше, а потому процессы перераспределения не должны протекать так интенсивно, как в маленьком союзе. Для масштабных трансфертов на европейском уровне отсутствует демократическая основа легитимации. Европа не должна идти к дистрибутивному федерализму.

При такой стратегии, не стригущей все под одну гребенку, сохраняющей в ЕС свободное пространство для децентрализованных решений, Европа была бы в состоянии динамически развиваться посредством рыночного, а не политического регулирования. Политика, предусматривающая прочное положение Европы в мировом хозяйстве, должна была бы использовать рынки для достижения больших экономических, а, в конечном счете, и политических результатов. Если такая стратегия имеет смысл, то нам необходимы дебаты по вопросу о том, что принадлежит к неотъемлемой компетенции органам ЕС. Те, кто желают для Европы прочного положения в мировом хозяйстве, должны видеть, что доминирующее положение США в значительной мере основано на развитой конкурентности отечественного хозяйства. Впрочем, это важно также при другом движении к сплочению. Внешняя комиссия должна систематически просвечивать *Acquis Communautaire*.

По дороге к европейской конституции

Стратегия создания единого европейского рынка, концентрирующаяся на неизбежности общего институционального свода правил, вытекает из дефицита демократии. Межправительственная выработка решений в Европейском совете происходит на боль-

шом отдалении от граждан, хотя эти решения касаются все большего количества важных для людей вещей. Европейская комиссия представляется учреждением, которое не должно подвергаться демократическому контролю. Европейский парламент имеет чрезвычайно ограниченные права. В общем, отсутствует демократическая легитимация. В такой ситуации необходимо искать дорогу к европейской конституции. При этом возникают сложные организационные вопросы.

Национальные государства должны передать часть своего суверенитета на европейский уровень. Однако сделать это в рамках существующих правил, значит обострить демократический дефицит. Европейский парламент нужно укрепить. При этом нужно думать о двухпалатном парламенте, в котором во второй палате будут представлены государства-участники союза. Члены этой палаты должны избираться демократическим путем, а не назначаться национальными правительствами. Одновременно в Европейской конституции должны быть установлены правила регламентирующие распределение компетенции между институтами европейского союза. Однако в демократическом государстве конституция предполагает наличие единого народа. Европейский народ пока еще не существует. Этим объясняются современные конфликты.

Поскольку европейский народ еще не существует, то роль европейского парламента в настоящее время должна быть ограничена. По этой же причине сейчас невозможен отказ национальных государств от суверенитета в значительной мере. Распределение издержек при осуществлении совместных мероприятий неизбежно будет ограниченным. Солидарность больше проявляется в рамках национального государства, чем в Европейском союзе в целом.

В центре этих дебатов находится налогообложение, т. е. перемещение компетенции по сбору налогов и их использованию с национального на европейский уровень. По существу это означает, европейские институты смогут принимать решения о высоте ставки налога с граждан и о направлениях их использования. Эти расходы могут быть направлены на решение аллокативных задач, например, развитие инфраструктуры, или преследовать стабилизационные или перераспределительные цели. Так, налоговые поступления из страны *A* могут быть переданы стране *B* для развития инфраструктуры, имеющей значение и для других стран союза. Налоги можно использовать и для перераспределения доходов между

гражданами посредством трансфертного механизма, действие которого распространяется на страны-участницы. Общая система налогообложения могла бы стать пробным камнем при выявлении возможной глубины интеграции.

Из опыта истории мы знаем, что принцип: не может быть налогообложения без демократического представительства (*no taxation without representation*) – принадлежит к основам демократии. В Европейском союзе налогоплательщик тоже не готов принять систему, в которой на европейском уровне принимаются решения о размере налогов и направлениях их использования, без того, чтобы орган, принимающий решения, был демократически легитимен и мог привлекаться к отчету избирателями. Это и является «твердым орешком» укрепления европейского единства. Не следует ожидать, что Европейский союз приобретет новое единство спонтанно; прошли времена, когда молодежь сметала шлагбаумы, как это было после второй мировой войны. Инициатируемого народом движения к европейскому дому сегодня не заметно. Поэтому общественное, культурное и политическое пространства Европы 27 должны быть гетерогенными. Поэтому дилемму дальнейшего развития Европы нужно обсуждать напрямую, включая трудности этого процесса, возникшие после Ниццы. Дальнейшие шаги в направлении общей конституции должны проясниться в ходе обсуждения.

Сейчас невозможно себе представить, как будет продвигаться процесс отказа от национального суверенитета и как он должен протекать. При введении таких стандартов, как качество питьевой воды, нормы минимального обеспечения банков собственным капиталом и правила телекоммуникации, можно предложить некоторые унифицированные правила. Потерям от того, что это больше не будет регулироваться на национальном уровне, а перейдет на европейский уровень, противостоят очевидные выигрыши, присутствующие большому внутреннему рынку. Можно себе также представить, что на основе единых правил в будущем еще больше, чем до сих пор будут сближаться системы налогообложения, способы их взимания и объекты налогообложения. Можно, например, договориться о том, какую роль должны играть прямые и косвенные налоги в отдельных странах Европы, или можно совместно устанавливать минимально допустимые ставки по отдельным видам налогов, например, налога на добавленную стоимость. При решении этих вопросов отказ от суверенитета, как правило, ограничен; тем более,

что сейчас при их решении требуется единогласие.

Однако при выходе за рамки этих вопросов едва ли можно себе представить совершенствование современной системы принятия межправительственных решений. Это относится также к некоторым новым налогам, например, экологического налога, которые поступали бы на европейский уровень. Поэтому правильно, что Европейский союз не имеет права налогообложения и его бюджет формируется за счет взносов стран-членов союза; это нужно сохранить до тех пор, пока не будет введен парламентский контроль за бюджетом.

В каждом случае нужно выяснять, в какой мере Европейский парламент мог бы фактически осуществлять контроль за финансовыми маневрами сообщества. Европейский парламент всегда будет считать, что он необходимым во всех европейских делах. Этого легко добиться посредством больших финансовых расходов. К тому же, компромисса между территориями легче всего достичь посредством денег. Поэтому в парламентах региональных образований готовность к расходам всегда высока. Следовательно, нужны экзотенно устанавливаемые ограничения, чтобы предотвратить чрезмерные расходы. Сейчас не ясно, как должны выглядеть эти ограничения.

Готовность отказаться от национального суверенитета в европейских странах сейчас разная: в то время как в странах Бенилюкса и Германии она в определенной мере имеется, то в Великобритании и Франции она отсутствует или крайне незначительна. Многие британцы просто не могут себе представить, что важные решения будут переданы на европейский уровень, даже если он будет демократически легитимен. У Франции сильная исторически сформировавшаяся национальная идентификация, от которой сегодня там не готовы отказаться.

Из-за отсутствия готовности отказаться от национального суверенитета нужно искать ответ на вопросы, что непременно нужно передать для решения на европейском уровне. Один ответ мы уже дали выше, а именно, нужно размышлять о том, что необходимо для общеевропейского рынка. Еще один ответ из выше рассмотренного гласит: создание фискального федерализма. В целом, компетенция должна быть передана на тот уровень, который наилучше приспособлен для решения соответствующей проблемы. Начинать нужно с задач, которые могут быть решены на локальном уровне. Там лучше всего знают, чего хотят люди. Там находится больше

информации о локальных проблемах. Что невозможно решить на локальном, передается на региональный уровень. Следующая ступень – национальный и только затем – европейский уровень. На европейский уровень нужно передавать лишь то, что имеет характер общественных благ европейского измерения. При распределении компетенций по принципу федерализма нужно заимствовать опыт национальных государств с сильно выраженным федерализмом, при котором децентрализовано решаются важнейшие вопросы, включая налогообложение, а центральный уровень достаточно слаб. В Европе таким примером может служить Швейцария, но конечно, без прямой демократии⁴.

Новое распределение голосов не способствует дальнейшей интеграции

По договору в Ницце кроме состава комиссии изменится распределение голосов в Европейском Совете. 27 его членов будут в общем иметь 345 голосов. По 29 голосов достанутся четырем большим странам – Германии, Великобритании, Франции и Италии; по 27 – Испании и Польше и дальше по убыванию (см. табл. 5.1).

Квалифицированное большинство составляет 258 голосов и больше половины государств; для блокировки решения требуется 88 голосов. Новое распределение голосов вступает в действие с 1 января 2005 г. Если к тому времени не все из 12 кандидатов вступят в союз – с чем нужно считаться, – тогда величина квалифицированного большинства может быть доведена до 73,4% голосов. В

⁴ 20.06.2003 г. на саммите в греческом городе Салоники пятнадцать членов Европейского Союза и 10 стран-кандидатов приняли проект Конституции ЕС. Ее окончательный вариант планируется утвердить в мае 2004 г. в Риме. Главной целью Конституции провозглашаются мир, свобода, пространство без границ, единый рынок со свободной конкуренцией и социальная рыночная экономика с надежно охраняемой средой и обеспеченной занятостью. Компетенции ЕС и его участников будут разграничены примерно так же, как компетенции федерации и земель в Основном законе ФРГ. Утверждены пять основных институтов будущего ЕС: Европейский парламент, Европейский совет, Совет министров, Европейская комиссия и Европейский центральный банк. К компетенции ЕС отнесены валютная политика в зоне хождения евро, функции Таможенного союза и установление правил рыболовства в общих водах. За Европейской комиссией сохраняется монополия на принятие новых единых правил сообщества, которые теперь будут именоваться законами. – *Прим. перев.*

этом случае квалифицированное большинство составит 255 голосов, а для вето потребуется 91 голос.

Таблица 5.1. Численность населения и число голосов в Европейском Совете

<i>Страны-члены Европейского союза</i>	Население (млн чел.)	Голосов в Евросовете
Германия	82,2	29
Соединенное королевство	59,6	29
Франция	58,7	29
Италия	57,7	29
Испания	39,4	27
Нидерланды	15,9	13
Греция	10,5	12
Бельгия	10,2	12
Португалия	10,0	12
Швеция	8,9	10
Австрия	8,1	10
Дания	5,3	7
Финляндия	5,2	7
Ирландия	3,8	7
Люксембург	0,4	4
<i>Страны-кандидаты на вступление в Европейский союз</i>		
Польша	38,7	27
Румыния	22,5	14
Чехия	10,3	12
Венгрия	10,	12
Болгария	8,2	10
Словакия	5,4	7
Литва	3,7	7
Латвия	2,4	4
Словения	2,0	4
Эстония	1,4	4
Кипр	0,8	4
Мальта	0,4	3
ВСЕГО	481,7	345

Почему нельзя было решиться распределить голоса в большем соответствии с населением стран? По сравнению с другими странами 27 голосов Польши и Испании не соответствуют их населению. Германия с населением 82 млн имеет лишь немногим больше голосов, чем Испания с ее 40 млн населения. Маленьким странам было обещано существенно больше голосов, чем это соответствует их населению. Правда, при преобразовании Европейского совета во вторую палату Европарламента было бы правильно формировать ее не в полном соответствии с численностью населения стран, потому что она должна бы содействовать интеграции. Но до этого еще дальняя дорога. Нельзя не признать, что при распределении голосов большую роль играет представление о национальном престиже. Новое перераспределение голосов в будущем, особенно если кандидаты на вступление в союз станут его членами, дастся нелегко. Поэтому надо отметить, что в Ницце был упущен шанс смягчить процесс объединения.

Германия как член Союза могла бы потребовать, чтобы квалифицированное большинство голосов представляло бы большинство населения объединенной Европы, например, 62%. Разумеется, такое предложение воспримут с подозрением и оно не будет принято. Очевидно, нельзя считать нормальным и само собой разумеющимся, что квалифицированное большинство должно представлять большинство населения.

Что касается вето, то три большие страны не могут блокировать решения. Для этого они должны привлечь на свою позицию еще одну страну. Страны, составляющие ядро союза, Германия, Франция и Бенилюкс своими 87 голосами не имеют блокирующего пакета. Это относится и к странам средиземноморья, если к ним не присоединится Франция. Напротив, страны средней и восточной Европы имеют достаточно голосов для наложения вето.

Промежуточный шаг изменяющейся геометрии

Полноты ради следует упомянуть, что посредством многосторонней системы договоров подгруппа стран ЕС может объединяться в специальные клубы. Иначе говоря, в отдельных сферах страны могут интегрироваться более интенсивно, и таким образом Европейский союз с изменяющейся геометрией может разви-

ваться с различной скоростью. Примерами являются Шенгенское соглашение и Европейский валютный союз. Сюда относится также правило Opting-Out, в соответствии с которым для той или иной страны могут делаться исключения. Посредством такой изменяющейся геометрии ускоряется интеграция группы стран союза.

Конечно, нельзя образовывать такие клубы по вопросам, затрагивающим сущность общего рынка. Продвижение вперед отдельной группы стран не решает также проблемы демократического вакуума, так группа не может самостоятельно развивать конституционные основы союза. Поэтому вариант изменяющейся геометрии может быть лишь промежуточным шагом.

Аграрная политика и фонд структурных преобразований

Расширение ЕС в восточном направлении создает особые проблемы в аграрной политике и фонде ее поддержки.

В производстве сельскохозяйственной продукции ЕС в настоящее время достиг самообеспеченности более чем на 100%: сахар – 132%, пшеница – 112%, мяса (птица, говядина, свинина – до эпидемий коровьего бешенства и ящура) – 105-108%, молоко, сыр, масло – 104-106%. Аграрная политика проводится посредством поддержки цен, компенсируя фермерам разность между низкими мировыми и высокими европейскими ценами и выплачивая экспортные субвенции. Сейчас ЕС переходит от поддержки цен и экспортных субвенций к регламентированию объемов производства (введение квот по молоку, сахару) и увеличению прямой поддержки фермеров. В 2001 г. аграрный бюджет составил 44 млрд. евро и составляет 46 % бюджета ЕС в размере 96 млрд. евро.

Даже без расширения на Восток европейская аграрная политика оказалась под сильным давлением. Защита Европой своего аграрного сектора стала неприемлемой, так как она препятствует развитию самых бедных стран. В этих странах не могут развиваться производство и рынки, если мы не впускаем их сельскохозяйственную продукцию на рынок Европейского союза; еще хуже, когда мы субсидируем свою сельхозпродукцию и выбрасываем ее на мировой рынок по демпинговым ценам. В рамках переговоров в

ВТО Европейский союз уже давно не встречает поддержки.

Для политика самым убедительным аргументом является, пожалуй, то, что европейская аграрная политика в ее современной форме станет финансово несостоятельной, если перенести ее на вновь вступающие страны. Эти страны имеют большой потенциал производства сельскохозяйственной продукции, который будет реализован в случае поддержки системы высоких цен на данную продукцию. Оценки показывают, что аграрный бюджет должен будет возрасти почти на 10 млрд евро. При этом остается открытым вопрос, как системы прямых платежей, которая осознанно не завязана на объем производства, должна применяться к вновь вступающим странам. Должны ли квоты по молоку устанавливаться на каждое фермерское хозяйство, учитывая при этом существующее у него поголовье и фиксируя его? В общем, в области аграрной политики Европейский союз еще не подготовил себе домашнее задание для расширения на Восток.

Для проведения региональной политики в настоящее время регионы ЕС используют 33 млрд евро. По существу речь идет о регионах, в которых ВВП на душу находится ниже 75% от среднего значения по союзу в целом. В готовящихся к вступлению регионах этот показатель превзойден в настоящее время только в Праге и Братиславе. Поэтому сохранение региональных расходов в существующей форме потребует дополнительных средств; по официальным оценкам Европейскому союзу потребуется на это дополнительно 13 млрд евро⁹. Изменения здесь должны произойти до расширения на восток, так как после вступления в союз страны центральной и восточной Европы будут иметь блокирующее число голосов. Как трудно изменить структуру расходов фонда, показывает пример Ирландии и Испании, которым ежегодно выдается около 2 млрд евро для облегчения вступления в валютный союз даже после того, как они в него вступили. Тот факт, что в Ницце кроме прочего и из-за жесткого сопротивления Испании не было преодолено требование единогласия (ст. 161) при определении структуры расходов фонда региональной политики, делает очевидным, что Европейскому союзу очень трудно оказаться от однажды принятой программы трансфертов. Следует опасаться конфликтов по поводу увеличения расходов. Напротив, следовало бы снизить по-

См. Доклад Совета экономических экспертов за 2000 г. п. 257.

роговую величину в 75% от среднеевропейского показателя и снизить притязания на помощь.

Если вспомнить о процитированном в начале этой главы мрачном высказывании лорда Грея, то за последние 50 лет Европа продвинулась далеко вперед. Это могло бы нас вместе с Томасом Джефферсоном окрылить: «Я больше люблю мечты о будущем, чем историю прошлого». Однако более реалистичной представляется оценка бельгийского европейца Пауля Генри Спаака: «Придется разочароваться тем, кто полагает, что единая Европа может быть создана лишь на волне энтузиазма или по заклинанию: Самам откройся. Ничего подобного не произойдет. Организованная и единая Европа может стать только результатом длительных и трудоемких стараний».