
МИРОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ СВЯЗИ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

УДК 339.738+339.923:061.1EU

В. Р. СИДЕНКО,
член-корреспондент НАН Украины,
доктор экономических наук,
научный консультант по экономическим вопросам Украинского центра
экономических и политических исследований имени Александра Разумкова
(Киев)

ПОЛИТИКА ЗАВЕРШЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ВАЛЮТНОГО СОЮЗА: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ УКРАИНЫ

Рассмотрены основные направления политики, нацеленной на завершение формирования экономического и валютного союза в пределах ЕС, которые охватывают образование банковского и фискального союзов, а также развитие интегрированных рамок экономической политики. Проанализировано влияние указанных институциональных трансформаций на взаимоотношения Украины с ЕС в формате политической ассоциации и экономической интеграции.

Ключевые слова: Европейский Союз, экономический и валютный союз, банковский союз, фискальный союз, совместное государственное регулирование, интегрированные рамки экономической политики, ассоциация с ЕС.

V. R. SIDENKO,
Corresponding Member of the NAS of Ukraine,
Doctor of Econ. Sci.,
Sci. consultant on economic questions of A. Razumkov Ukrainian Center
of Economic and Political Studies
(Kiev)

THE POLICY OF COMPLETION OF THE FORMATION OF THE EUROPEAN ECONOMIC AND CURRENCY UNION: MAIN TENDENCIES AND POSSIBLE CONSEQUENCES FOR UKRAINE

The article deals with main political trends targeted at the completion of the EU economic and monetary union, including the formation of banking and fiscal unions, as well as the development of an integrated economic policy framework. It analyses the impact of these institutional transformations upon EU-Ukrainian relations within the format of political association and economic integration.

Keywords: European Union, economic and monetary union, banking union, fiscal union, common governance, integrated economic policy framework, association with the EU.

Вопросы развития интеграционных процессов в Европейском Союзе привлекают большое внимание не только в связи с тем, что в рамках ЕС реализуется

Сиденко Владимир Романович (Sidenko Vladimir Romanovich) – e-mail: v_sidenko@ukr.net.

уникальный по сфере охвата и глубине взаимодействия интеграционный процесс, который служит ориентиром при апробации механизмов во многих процессах региональной интеграции во всем мире. Сегодня актуальность изучения этих процессов усиливается в связи с интенсификацией в ЕС институциональных изменений согласно официально провозглашенной политике завершения формирования экономического и валютного союза (ЭВС) как ответу на системный кризис мировой экономики, кризис в зоне евро и кризис финансовой системы ЕС в целом.

Обозначенные вопросы стимулируют активные творческие дискуссии между исследователями, хотя доминирующая их часть, естественно, имеет место внутри исследовательского пространства Евросоюза [1; 2; 3; 4; 5; 6]. В этом контексте целесообразно обратить внимание на работы, анализирующие существенные проблемы и противоречия в интеграционном процессе в ЕС, вызванные нехваткой стимулов к развитию в условиях гипертрофии отдельных характеристик европейской социальной рыночной модели, что, в свою очередь, влечет за собой недостаточную предрасположенность бизнеса к конкуренции и инновациям, чрезмерные надежды на государственное регулирование и процессы координации [7]. И сегодня европейские аналитики нередко апеллируют к необходимости серьезных реформ внутри ЕС и самой социальной модели, лежащей в его основе, – для того, чтобы обезопасить Евросоюз от угрозы упадка и маргинализации в мировой экономике [8].

Анализ результативности нынешних институциональных реформ в интеграционном процессе в ЕС пока является преждевременным, ведь они еще далеки от завершения. Несмотря на это, необходимо заранее оценивать возможные последствия институциональных преобразований внутри ЕС и их потенциальное влияние на "третьи" страны. Это особенно актуально для Украины, которая недавно заключила с ЕС договор об ассоциации.

К сожалению, реакция научно-исследовательских кругов Украины на нынешние институциональные преобразования в ЕС не слишком активна. Среди публикаций последнего периода, посвященных преобразованиям в экономической основе ЕС, можно отметить [9; 10; 11; 12; 13; 14]. Особенно следует подчеркнуть необходимость комплексного анализа ключевых тенденций в европейском интеграционном процессе и его возможного влияния на перспективы взаимодействия Украины с ЕС.

Основные тренды завершающей стадии формирования ЭВС

Как известно, механизмы ЭВС были внедрены в полном объеме с 1 января 1999 г. в контексте введения коллективной европейской валюты евро и создания Европейской системы центральных банков во главе с Европейским центральным банком (ЕЦБ), к которой перешли полномочия по осуществлению единой валютной политики.

План создания ЭВС, принятый еще в 1989 г., включал три стадии. Первая из них (с 1 июля 1990 г. по 31 декабря 1993 г.) была связана с полной отменой мер валютного контроля, а следовательно – и с разрешением полной свободы перемещения капиталов между участниками и введением в 1992 г. Маастрихтских критериев конвергенции. Вторая стадия (с 1 января 1994 г. по 31 декабря 1998 г.) предусматривала образование сначала Европейского валютного инсти-

тута как предвестника будущего ЕЦБ, а в июне 1998 г. – самого ЕЦБ, а также принятие в 1997 г. Пакта стабильности и роста (*Stability and Growth Pact*), направленного на обеспечение бюджетной дисциплины в период после образования зоны евро и на внедрение обновленного механизма валютных курсов (*Exchange rate mechanism-II – ERM-II*) для стран, оставшихся за пределами еврозоны. Третья стадия (с 1 января 1999 г.) имела целью введение евро и единой монетарной политики.

Создание ЭВС основывалось на механизме координации экономических политик государств-участников в соответствии с их общими целями, что предусматривало, в частности, установление постоянного мониторинга * со стороны коммунитарных органов ЕС за предельными размерами пяти макропоказателей в рамках так называемых “Маастрихтских критериев конвергенции” (*Maastricht criteria, Euro convergence criteria*) **:

– критерий ценовой стабильности (как правило, гармонизированный показатель среднего темпа роста потребительских цен страны-члена в течение 12 месяцев не должен больше чем на 1,5% превышать аналогичный среднеарифметический показатель у трех стран-членов с наиболее низким уровнем инфляции);

– критерий защищенности финансового состояния правительства (включает два показателя: ежегодный размер дефицита бюджета общего правительства (то есть сектора государственного управления в целом) не должен превышать 3% ВВП по рыночным ценам, ведь удержание бюджетного дефицита в определенных пределах должно поддерживать устойчивость платежного баланса; отношение валового долга правительства к ВВП по рыночным ценам не должно превышать 60%);

– критерий нормального участия в механизме валютных курсов (*ERM-II*) (отсутствие у стран, претендующих на вхождение в еврозону, попыток девальвировать свою национальную валюту за последние два года, и в частности – успешное участие в этот период в механизме валютных курсов);

– критерий сближения долгосрочных процентных ставок (на протяжении года страна-член должна иметь среднюю номинальную величину долгосрочной ставки процента по десятилетним государственным облигациям, которая не превышает более чем на 2% аналогичный среднеарифметический показатель у трех государств с наиболее высоким уровнем стабильности цен).

Между тем практическая имплементация механизма валютных курсов оказалась чрезвычайно усложненной. Значительная часть участников еврозоны оказались неспособными придерживаться установленных критериев – прежде всего, в отношении предельных уровней бюджетных дефицитов и долгов. И это заметно дестабилизировало механизмы обеспечения стабильности евро.

Главная причина такой ситуации заключается в том, что заложенная в фундамент ЭВС формула далекой интеграции монетарной политики (единая валюта и единая система денежно-кредитного регулирования), при сохранении значительной автономности банковской системы, а также фискальной и бюджетной сфер, породила внутри регуляторной системы ЕС серьезный структурный перекос. Он фактически сделал невозможным эффективное использование стандартных

* Раз в два года, начиная с 1996 г., готовятся соответствующие доклады о соблюдении критериев конвергенции (*Convergence Reports*).

** Установлены Маастрихтским договором 1992 г. и в настоящее время включены в обновленный Договор о функционировании Европейского Союза (ст. 140).

рецептов политики, построенной на так называемом "правиле распределения ролей Манделла – Флеминга" (*Mundell – Fleming assignment rule*), суть которого сводится [15; 16] к преимущественному использованию бюджетно-фискальной политики для внутрисистемной стабилизации, а денежно-кредитной политики – для стабилизации платежного баланса; при этом разные варианты неравновесия должны обуславливать и разные комбинации этих двух регуляторных политик. Когда же страны были лишены возможности применять монетарные методы стабилизации, отдельные из них с удвоенной энергией прибегли к применению инструментов, оставшихся в их распоряжении. Как следствие – бюджетные и долговые кризисы у ряда стран – членов еврозоны.

В силу этого на повестку дня был поставлен вопрос о необходимости создания полноценного ЭВС, а следовательно – *дополнения монетарной интеграции образованием банковского и фискального союзов, интеграцией в сфере проведения макроэкономической политики*. Назовем конкретные шаги на этом пути.

1. Подписание 25 странами ЕС (за исключением Великобритании и Чешской Республики) 2 марта 2012 г. *Договора о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union)*, центральным элементом которого являются правила бюджетной дисциплины – так называемый "Фискальный договор" (*Fiscal Compact*) [17]. Эти нормы, действующие с 1 января 2013 г., применяются в полном объеме к странам зоны евро и с некоторыми исключениями – к другим участникам.

2. Подготовка Президентом Европейского совета доклада о дорожной карте формирования *полноценного экономического и валютного союза* [18], а также детализированного плана Европейской комиссии по указанному вопросу [19], принятие Европейским советом соответствующего политического решения в декабре 2012 г. [20].

3. Принятие пакета основополагающих нормативных актов ЕС, направленных на имплементацию курса на формирование *банковского союза* и развитие механизмов *координации экономической политики*.

Так, Фискальный договор 2012 г. пересмотрел правила, установленные Пактом стабильности и роста 1997 г., в направлении укрепления фискальной дисциплины и конвергенции в зоне евро через введение "правила сбалансированного бюджета" ("*balanced budget rule*"), согласно которому предусматривается существование сбалансированной или позитивной бюджетной позиции общего правительства. В этой связи предусмотрено, что ежегодный структурный дефицит правительственных финансов * не должен превышать 0,5% ВВП по рыночным ценам, и лишь для стран с низким уровнем внешнего долга общего правительства (значительно более низким, чем 60% ВВП) эта нижняя граница может составлять 1%. Страны-участницы должны как можно быстрее добиться конвергенции в достижении соответствующих среднесрочных целей с учетом специфических рисков, существующих для каждой страны. Отклонение от таких ориентиров допускается лишь в исключительных случаях. Эти бюджетные правила подлежат включению в национальное законодательство стран-участниц, причем желательно на уровне *конституционных положений*.

* Структурный баланс бюджета (*structural budget balance*) представляет собой годовой баланс, скорректированный на величину циклических колебаний, что исключает одноразовые и временные меры.

В случае превышения установленного лимита в действие должен *автоматически* запускаться механизм корректировки, который каждое государство-член определяет на базе принципов, предложенных Европейской комиссией. Соблюдение этого правила будет наблюдаться со стороны Европейского Суда, который сможет накладывать *штрафы за нарушения в объеме до 0,1% ВВП страны*, уплачиваемые в Европейский механизм финансовой стабильности в случае стран – членов зоны евро и в общий бюджет ЕС – в остальных случаях.

При наличии у страны превышения предельного уровня государственного долга (60% ВВП) чрезмерная задолженность должна ежегодно сокращаться в среднем на 1/20 в соответствии с установленными правилами процедуры относительно чрезмерных дефицитов (*excessive deficit procedure*), определенных регламентами Совета ЕС от 7 июля 1997 г. и от 8 ноября 2011 г.

Согласно заключенному договору, страны, сталкивающиеся с проблемами чрезмерного дефицита, должны вводить программы бюджетного и экономического партнерства (*budgetary and economic partnership programme*), которые бы включали детальное описание необходимых структурных реформ для эффективного и долговременного преодоления чрезмерных дефицитов. Причем такие программы должны осуществляться в условиях согласования со стороны Совета ЕС и Европейской комиссии, а также мониторинговых процедур, предусмотренных Пактом стабильности и роста.

С целью обеспечения лучшего предвидения возможных проблем установлен порядок *заблаговременного уведомления* Совета ЕС и Европейской комиссии о национальных планах размещения государственных долговых обязательств.

Договор о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе закрепил курс на формирование совместной экономической политики, направленной на достижение экономического роста и конкурентоспособности, на укрепление финансовой стабильности. При этом закреплён принцип, согласно которому *все запланированные значительные реформы в сфере экономической политики должны обсуждаться наперед*, а при необходимости – координироваться между странами-участницами и с участием регуляторных институтов ЕС.

Между тем очень быстро процесс совершенствования управления и координации на коммунитарном уровне стал трансформироваться в более комплексный процесс завершения формирования настоящего ЭВС, который предполагает три основных направления дальнейшей интеграции [18].

1. *“Интегрированные финансовые рамки” (Integrated financial framework)*, ведущие к образованию уже в краткосрочной перспективе *Банковского союза* в рамках ЕС [21]. Они должны включать в себя:

– *единый надзорный механизм (Single Supervisory Mechanism – SSM)*, представляющий собой интегрированную вокруг ЕЦБ систему национальных банковских наблюдательных органов, которая не только распространяется на зону евро, но и открыта для всех стран – членов ЕС; этот механизм усиливает функции созданного еще в 2010 г. Европейского органа по вопросам системных рисков (*European Systemic Risk Board – ESRB*) и направлен, прежде всего, на обеспечение соблюдения всеми банками единых банковских правил ЕС, на *заблаговременное выявление* Европейской банковской администрацией (*European Banking Authority*) финансовых проблем и дисбалансов, на определение степени устойчивости банков к возможным шокам (*stress test*);

– единый механизм урегулирования банковских кризисов (*Single Resolution Mechanism – SRM*), который позволит осуществлять прямое разрешение кризисных ситуаций через единый орган (*Single Resolution Board*) и прямую рекапитализацию проблемных банков за счет единого фонда (*Single Resolution Fund*), который должен финансироваться банковским сектором *;

– единые правила и стандарты (*single rulebook*), включая усиленные требования к капиталу коммерческих банков (*Capital Requirements Regulation and Directive – CRR/CRDIV*) и к национальным схемам гарантирования депозитов (*Deposit Guarantee Scheme Directive*), а также правила, предотвращающие банкротство банков (*Directive on Bank Recovery and Resolution*).

2. "Интегрированные бюджетные рамки" (*Integrated budgetary framework*), которые предусматривают дополнение существующих механизмов надзора и координации бюджетной политики рамками более долгосрочной координации и, в конечном счете, формирование полноценных интегрированных бюджетных рамок для обеспечения проведения здоровой бюджетной политики как на национальном, так и на европейском уровнях. Фактически имеется в виду формирование в среднесрочной перспективе *фискального союза* для стран еврозоны.

Движение в этом направлении предполагает укрепление государственного регулирования экономики, в частности, через применение уже действующих рамочных механизмов для фискальной политики в Европейском валютном союзе (так называемого "пакета шести" – "*Six-Pack*" **) и Договора о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе, направленных на предотвращение бюджетных дисбалансов и усиление внимания к долговым аспектам, а также дополнение этих механизмов новым так называемым "пакетом двух" ("*Two-Pack*" ***), нацеленным на предварительную координацию ежегодных бюджетов стран – членов зоны евро и усиление надзора за теми странами-членами, которые сталкиваются с финансовыми осложнениями.

Еще одним направлением в контексте интегрированных бюджетных рамок должно стать повышение фискальной состоятельности, в том числе использование дополнительных финансовых функций, которые сегодня не предусмотрены в многолетних финансовых перспективах. Во-первых, это должно включать механизмы облегчения специфических для страны шоков через их абсорбцию на центральном уровне – в форме ограниченной фискальной солидарности (то есть рас-

* Эти коммунитарные (с выразительными признаками наднациональности) механизмы дополняют и развивают систему финансовой помощи (общим объемом 500 млрд. евро) в виде Европейского стабилизационного механизма (*European Stability Mechanism – ESM*), введенного согласно договору от 27 сентября 2012 г., в рамках которого выпускаются инструменты денежного рынка, а также средне- и долгосрочные долговые обязательства сроком до 30 лет, за счет чего для стран – членов еврозоны в случае финансовых осложнений обеспечивается безотлагательный доступ к финансовой помощи.

** Включает пять регламентов и одну директиву ЕС, которые значительно усиливают для стран – членов ЕС механизмы Пакта стабильности и роста в фискальном аспекте за счет механизмов фискального и макроэкономического мониторинга в рамках осуществления процедур наблюдения за макроэкономическими дисбалансами (*Macroeconomic Imbalance Procedure*) и усиления корректирующих процедур в отношении возникновения существенных отклонений от среднесрочных целей в указанной сфере.

*** Включает два законодательных акта: регламент по мониторингу и оценке проектов бюджетных планов и обеспечения корректировки чрезмерных дефицитов в зоне евро, а также регламент по усиленному надзору за странами – членами еврозоны, которые сталкиваются с финансовыми осложнениями или которым угрожают финансовые трудности.

пределения фискальных рисков, но без образования постоянных трансфертов между странами). Во-вторых, речь идет об облегчении структурных реформ для повышения конкурентоспособности и потенциала роста, которые не предусмотрены интегрированными рамками экономической политики. При этом подчеркивается, что хорошо функционирующий механизм абсорбции шоков потребует дальнейшей конвергенции экономических структур и политик стран-членов.

Важным направлением “бюджетной интеграции” становится также создание надежного и ликвидного финансового актива, предназначенного для еврозоны (*euro area fiscal capacity*). Он должен ограничивать действие негативных влияний взаимосвязей между сферами банков и публичных финансов, облегчать адаптацию к экономическим шокам. Речь идет о форме фискальной солидарности в рамках циклического развития, а также о сокращении финансовых издержек и потерь производства в связи с макроэкономическим приспособлением, которое будет дополнять уже существующие функции Европейского стабилизационного механизма. Наконец, на заключительной стадии формирования ЭВС полноценные интегрированные бюджетные рамки потребуют создания функции казны (*Treasury function*) с четко определенной фискальной ответственностью.

Формирование фискального союза связано и с согласованием на основе автоматического обмена соответствующей информацией между странами-участницами налоговой политики в таких вопросах, как борьба с уклонением от налогообложения, налоговое мошенничество, принятие директивы по налогу на сбережения, совершенствование контроля за отношениями материнских компаний со своими филиалами и усиление действия Кодекса поведения относительно налогообложения бизнеса (*Code of Conduct on Business Taxation*), а также меры по борьбе с “отмыванием” денежных средств.

3. “Интегрированные рамки экономической политики” (*Integrated economic policy framework*), которые направлены, в частности, на избежание значительных расхождений между странами-членами в уровнях глобальной конкурентоспособности и на повышение на этой основе способности противодействовать шокам и эффектам финансовых пузырей. Это предполагает дальнейшее реформирование механизмов надзора ЕС за состоянием потенциально вредных экономических дисбалансов (включая уже созданные механизмы *European Semester* *, *Macroeconomic Imbalances Procedure* ** и *Euro Plus Pact* ***), а также содействие структурным реформам, в том числе на основе заключения соглашений с

* “Европейский семестр” – введенный 7 сентября 2010 г. формат согласования бюджетной и экономической политики, который встроил отдельные (до этого разрозненные) механизмы и процедуры в единый процедурный процесс с четко определенным временным регламентом, который позволяет достичь эффекта синергии в их применении.

** Процедура урегулирования макроэкономических дисбалансов, действующая в ЕС с 13 декабря 2011 г., направлена на предупреждение и исправление высоких уровней дефицитов текущего счета платежного баланса, внешней задолженности и пузырей на рынках недвижимости через усиление надзора за макроэкономической политикой. Эта процедура имеет два блока – блок предупреждения дисбалансов (*preventive arm*) и блок исправления дисбалансов (*corrective arm*).

*** Пакт “Евро+”, который был заключен в марте 2011 г. между странами – членами еврозоны и рядом других членов ЕС (Болгарией, Данией, Латвией, Литвой, Польшей, Румынией) с целью скоординированного осуществления реформ для повышения фискальной состоятельности, конкурентоспособности и уровня занятости у соответствующих стран. Это попытка развить положение Пакта стабильности и роста, хотя его реализация основывается на юридически необязательных механизмах – так называемых “открытых методах координации” (установлении принципов, индикаторов, ориентиров и распространении успешного опыта).

соответствующими институтами ЕС о временном предоставлении ограниченных, гибких и целенаправленных финансовых ресурсов, поддерживаемых принятием планов корректировки экономики (*corrective action plans*). Подчеркивается необходимость укрепить макропруденциальную политику для предотвращения возникновения крупных и быстрорастущих дисбалансов, вызванных неадекватными финансовыми условиями на национальном уровне. Это должно осуществляться через придание соответствующих функций создаваемому единому надзорному органу и повышение роли *ESRB*.

Важной характеристикой системы согласования макроэкономической политики в ЕС становится введение *партнерских отношений* между странами-участницами в этой сфере. Речь идет о Партнерстве ради роста, рабочих мест и конкурентоспособности (*Partnership for Growth, Jobs and Competitiveness*), которое предполагает принятие странами-участницами взаимно согласованных между ними, Европейской комиссией и Советом ЕС *контрактных обязательств* (*mutually agreed contractual arrangements*) на базе разработанных национальных программ реформирования (*National Reform Programmes* *) и связанных с ними механизмов солидарности (*solidarity mechanisms*), то есть предоставления странами-участницами взаимной поддержки (займов, грантов, гарантий и др.).

Ключевую *интегрирующую* роль в финансовой стабилизации (в том числе в стабилизации платежных отношений) играют введенные в рамках механизмов макроэкономической координации под названием *European Semester* подготавливаемые Европейской комиссией ежегодные обзоры по вопросам роста (*Annual Growth Survey*) и доклады по вопросам механизма раннего предупреждения о существующих проблемах (*Alert Mechanism Report*). На основе этих документов разрабатываются специфицированные рекомендации для отдельных стран, которые должны учитываться в их национальных программах реформирования.

Таким образом, следует отметить, что *речь идет о наиболее масштабной реструктуризации всей системы европейской интеграции, которая разворачивается с 1990-х годов и тенденции которой окажут существенное влияние на экономики всех европейских стран и мировую экономику в целом, на формирование у них новых приоритетов, а также новых механизмов обеспечения устойчивого развития и роста.*

Возможные перспективы углубления интеграции в ЕС

Завершающий этап формирования ЭВС, несмотря на его сегодняшнюю достаточно интенсивную формализацию в виде продуцирования совместных политических деклараций и новых нормативно-правовых актов, сталкивается с существенными вызовами и потенциально опасными ограничениями. К основным из них, на взгляд автора статьи, можно отнести следующие.

1. Наличие достаточно *сложного, противоречивого политического ландшафта* для существенного углубления европейской интеграции. По своему глубинному содержанию она существенно модифицирует вопросы национального суверенитета государств-участников. И если вновь избранный председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер предстает очевидным сторонником более глубоких форм взаимодействия, включая идею формирования союза рынков капитала (*Capital Markets Union*), дальнейших структурных реформ и более действенно-

* Осенью 2013 г. Европейская комиссия подготовила предложения по заблаговременной (*ex ante*) координации основных экономических реформ между странами-участницами.

го внешнего представительства ЭВС [22], то результаты прямых выборов 2014 г. в Европарламент, наоборот, привели к относительному укреплению позиций евроскептиков – противников развития наднациональных тенденций*.

2. Активизация фактора *расхождений в моделях национального социально-экономического развития и национальной экономической политики внутри ЕС*. Дело в том, что существующие расхождения не просто имеют форму различий в определенных количественных параметрах, характеризующих состояние макроэкономики и социальной сферы. Эти различия имеют *качественную* природу, несмотря на все разговоры о наличии какой-то единой “европейской модели” развития. В этом контексте постановка задачи согласования национальных политик реформ и развития может превратиться в нескончаемый Сизифов труд. Любые меры по выработке унифицированных рецептов регулирования на протяжении достаточно длительного периода будут наталкиваться на *существенные расхождения в национально-культурной основе* стран-членов, на их далеко не тождественное видение ключевых вопросов развития и безопасности. Сглаживание таких расхождений возможно только в результате длительного успешного взаимодействия, которое будет формировать новые институциональные стандарты, которые будут отвечать новым структурам общественных ценностей и идентичностей, формирующихся в интеграционном процессе. *Значительное забегание вперед в этом процессе опасно для судьбы интеграции и может сформировать мощные дезинтеграционные мотивации*. В этом отношении показательны все более настойчивые требования премьер-министра Великобритании Дэвида Кэмерона относительно глубокого пересмотра условий членства его страны в ЕС – с угрозами проведения в ней референдума о выходе из этой организации. Но ведь такие требования (в частности, в отношении ограничения свободы въезда в Великобританию граждан других стран – членов Евросоюза) подрывают одну из фундаментальных основ ЕС и могут стать катализатором дезинтеграции в нем.

3. Все более широкое разрастание функций координации и выработки совместной экономической политики. Это требует соответствующего *наращивания аппарата европейской бюрократии, с неизбежным при этом увеличением издержек управления и снижением оперативности в принятии решений*. Сам механизм выработки и реализации совместных решений содержит потенциальную возможность принятия субоптимальных решений или их блокирования отдельными странами-участницами, что охарактеризовано некоторыми исследователями как так называемая “западня совместных решений” (*joint decision trap* **). Как отмечает современный исследователь этой проблемы Г. Фолкнер [25], “Европейский Союз может обнаруживать свою неспособность к действиям в то время, как страны-члены уже не имеют потенциальной способности к таким действиям”. Следовательно, в процессе выработки механизмов макроэкономической координации и согласования экономической политики могут возникать существенные разрывы

* Показательно то, что во время выборов в Европарламент в мае 2014 г. евроскептики заняли первое место не только в таких странах, как Великобритания и Дания, но и в стране – генераторе большинства европейских идей – Франции (24 мандата правонационалистического Национального фронта), а также увеличили свое присутствие среди депутатского корпуса от Австрии, Германии (еще один флагман евроинтеграции), Швеции, Финляндии, Греции. Главная проевропейская партия – Европейская народная партия – утратила в Европарламенте 17% своих мест, которые отошли преимущественно евроскептикам [23].

** Впервые этот феномен идентифицирован немецким исследователем Ф. Шарпфом [24].

и явления управленческой неэффективности, порожденные чрезмерной централизацией.

4. Реальный опыт развития международных интеграционных процессов. Он дает достаточные основания полагать, что *сами по себе интеграционные меры не создают экономических эффектов, а обеспечивают лишь предпосылки (среду) для их возможного получения при условии проведения правильной политики развития*. Эти меры не могут полностью компенсировать нехватку стимулов к инновациям внутри отдельных стран или негативные последствия искаженных механизмов распределения общественных ресурсов. Поэтому не случайна, например, неудача ЕС в реализации целей его Лиссабонской стратегии, которая предусматривала, что к 2010 г. Евросоюз будет иметь наиболее динамичную и конкурентоспособную экономику, которая бы базировалась на знаниях и была способна к устойчивому экономическому росту. Так же, как не случайна неспособность предыдущей системы макроэкономического регулирования обеспечить достижение Маастрихтских критериев конвергенции.

В силу этих ограничений и потенциальных опасностей следует осторожно относиться к нынешней политике форсирования процесса завершения формирования ЭВС. В этой политике заложены как *возможная перспектива успеха* (если этот процесс будет сопровождаться кардинальными структурными и институциональными сдвигами внутри стран-участниц), так и *возможный серьезный кризис европейского интеграционного процесса* (если нынешняя стратегия ЭВС потерпит неудачу и не поспособствует достижению Евросоюзом мирового лидерства в сфере инновационного развития). Решение последней задачи во многом зависит от *переосмысления постулатов социально ориентированной модели экономического развития*, которая должна перестать эволюционировать в сторону гипертрофии социального иждивенчества и пассивных функций социальной защиты — она должна быть активной и сосредоточиваться на приоритете человеческого и социального капиталов как факторов формирования качественно новой модели экономики XXI в.

Политические ставки в этом вопросе чрезвычайно высоки. Ведь *неудача в формировании ЭВС поставила бы под серьезное сомнение жизнеспособность всей конструкции ЕС* и создала бы реальную перспективу не только застоя интеграционного процесса, но и определенной дезинтеграции. Неудача могла бы гальванизировать кризис в еврозоне, который хоть и приостановлен, но глубинные механизмы которого окончательно не преодолены. А новый раунд финансового кризиса может реально поставить под сомнение способность ряда стран (прежде всего, с юга Европы) принимать эффективное участие в едином экономическом пространстве ЕС. Новые кризисные явления дали бы важные козыри в руки консерваторов-евроскептиков в Великобритании, где до 2017 г. может быть проведен референдум о дальнейшем участии этой страны в ЕС.

Понятно, что от хода процесса завершения формирования ЭВС будут непосредственно зависеть и перспективы дальнейшего территориального расширения Евросоюза. Ведь осложнения в процессе углубления интеграции не могут не тормозить такое расширение. Поэтому для ряда стран, провозгласивших своей целью обретение в перспективе членства в ЕС, критично важен успех этой организации в ее нынешней политике внутренних институциональных преобразований. В то же время присутствие фактора неопределенности в отношении того,

насколько реально успешным будет курс на форсированное завершение формирования ЭВС в Евросоюзе, ставит Украину перед необходимостью проработать *альтернативные варианты* развития, которые бы учитывали достаточно длительное пребывание в статусе ассоциации.

Потенциальное влияние на Украину институциональных реформ в ЕС

Масштабные институциональные преобразования внутри ЕС, направленные на завершение формирования ЭВС, будут иметь существенное и при этом неоднозначное влияние на развитие отношений Украины с ЕС. Соответствующие изменения будут создавать новые возможности, но одновременно будут заметно усложнять их взаимодействие и выдвигать более жесткие критерии его оценки.

Новые возможности связаны, прежде всего, с тем, что если процесс завершения формирования ЭВС будет более или менее успешен, то это будет способствовать динамизации развития экономики ЕС в целом, ускорит инновации на действительно едином европейском рыночном пространстве. Ведь при этом уменьшатся риски и существенно сократятся препятствия для экономической деятельности, обусловленные расхождениями в национальных регуляторных системах. Это будет означать, скорее всего, *расширение сферы действия разнообразных совместных программ и проектов развития ЕС, в которых Украина могла бы принять участие*. Институции ЕС также могли бы стать более открытыми в своей деятельности и увеличить объемы доступных им фондов. И это создало бы лучшие перспективы для все большего *фактического проникновения Украины в разнообразные сегменты социально-экономической структуры ЕС* даже до момента обретения ею статуса кандидата на членство.

Более динамичная и при этом финансово стабильная экономическая система ЕС имела бы, несомненно, и большую предрасположенность к расширению сферы действия разных кооперационных проектов, к осуществлению инвестиций на широком европейском пространстве. И в условиях, когда в последнее время интерес европейских инвесторов к России серьезно снизился вследствие политических факторов, *в дальнейшем соотношение России и Украины как реципиентов европейских инвестиций может характеризоваться ослаблением позиций России и некоторым укреплением позиций Украины*.

Успешное завершение формирования ЭВС повлекло бы за собой усиление общей геоэкономической роли Евросоюза в мировой экономике и его влияния на ключевые тренды глобального развития. А в таком контексте растущая интеграция Украины в систему ЕС, даже без наличия в ближайшей перспективе ее членства в ЕС, стала бы залогом *одновременного укрепления внешнеэкономических и внешнеполитических позиций Украины (в том числе в ее отношениях с Российской Федерацией)*.

Этот вопрос имеет также безусловно важное политико-идеологическое измерение. Ведь именно успешность завершения формирования ЭВС могла бы служить *важным аргументом в пользу правильности европейского выбора Украины*. И наоборот, любые существенные осложнения в этом процессе укрепили бы позиции сторонников евразийской интеграции или пассивно-нейтрального статуса Украины – неучастия в системе международных интеграционных процессов.

Но в контексте прогрессирующей интеграции Украины в структуры ЕС процесс завершения формирования ЭВС представляет не только новые потенци-

альные выгоды, но и серьезные *новые вызовы*. Ведь он делает заключенное соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС *открытым* документом, содержание которого будет постоянно расширяться и дополняться новыми задачами для Украины, которые будут приниматься через предусмотренные этим соглашением механизмы решений Совета ассоциации и подчиненных ему органов.

Украина, скорее всего, уже в ближайшем будущем столкнется с необходимостью поиска путей гармонизации параметров своих финансовой системы и системы государственного управления с европейскими нормами — в русле соответствующих тенденций развития, установленных указанными приоритетами в формировании банковского и фискального союзов ЕС, а также в развитии совместной европейской системы государственного регулирования. Ведь без такой адаптации вырастут институциональные барьеры на пути эффективного взаимодействия партнеров, которые могут приобрести характер полной институциональной несовместимости и в значительной мере обесценить возможности, предоставленные Украине статусом ассоциации.

Осуществление такой гармонизации еще больше усложнит задачу адаптации всей системы украинского права к европейской системе *acquis communautaire* — в организационном, кадровом и финансовом аспектах — и, очевидно, потребует мобилизации политической воли для успешного проведения в Украине необходимых реформ.

Это означает, среди прочего, что сегодня практически *невозможно даже приблизительно оценить объем необходимых издержек, которые придется осуществить в связи с выполнением обязательств по соглашению об ассоциации*. Поскольку адаптация будет осуществляться к системе, которая не находится в статическом состоянии, а быстро меняется, то объем задач для Украины может постоянно возрастать (при позитивном ходе преобразований внутри ЕС) или, наоборот, сокращаться (в случае наступления кризиса внутри ЕС, обусловленного неудачей в процессе формирования ЭВС). Но, на взгляд автора этой статьи, такая неопределенность не должна становиться препятствием для реализации Украиной своих обязательств по соглашению об ассоциации. Ведь речь идет об издержках ради достижения определенных стратегических целей собственного развития — независимо от того, в какой международной среде они будут осуществляться.

Следует иметь в виду: даже если отдельные направления процесса завершения формирования ЭВС будут заблокированы, то в нынешнем пакете институциональных реформ внутри Евросоюза останется существенный компонент, состоящий из мер по внедрению механизмов, ведущих к уменьшению рисков для экономического развития. Они отражают процесс общего поиска и совместного кризисного опыта наиболее развитой части Европы. И уроки этого опыта достойны того, чтобы быть учтенными в Украине.

Выводы

Завершение формирования ЭВС выступает главным приоритетом на пути преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса и кризиса в еврозоне, создания предпосылок для существенной активизации инновационного развития европейской экономики и для укрепления ее позиций в мировом хозяйстве. Этот процесс ставит амбициозные цели, которые наталки-

ваются на значительные ограничения и препятствия, связанные, прежде всего, с существенными расхождениями в национальных моделях развития. Преодоление таких препятствий является насущным императивом для ЕС, поскольку неудача в завершении формирования ЭВС может повлечь за собой возобновление серьезных кризисных потрясений и даже поставить под сомнение нынешний формат функционирования ЕС.

Для Украины завершение формирования ЭВС ЕС создает одновременно новые возможности и новые вызовы для развития. Эффективно использовать такие возможности и дать достойный ответ на эти вызовы наше государство сможет в рамках имплементации положений соглашения об ассоциации с ЕС, которая должна стать открытым процессом с постоянным обновлением и растущим перечнем задач.

Необходимо осуществить дальнейшее научное исследование этих вопросов с учетом не только качественных, но и количественных параметров процесса преобразований внутри ЕС и их влияния на экономики “третьих” стран.

Список использованной литературы

1. *Lacroix J. and Nicolaïdis K.* (eds.). *European Stories: Intellectual Debates on Europe in National Contexts.* – Oxford : Oxford University Press, 2010. – xx. – 409 p.
2. *Shuibhne N.N. and Gormley L.W.* (eds.). *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher.* – Oxford : Oxford University Press, 2012. – xxxviii. – 431 p.
3. *Grossman E. and Leblond P.* *European Financial Integration: Finally the Great Leap Forward?* // *Journal of Common Market Studies.* – March 2011. – Vol. 49. – Issue 2. – P. 413–435.
4. *Howarth D. and Quaglia L.* *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe’s Banks and ‘Completing’ Economic and Monetary Union* // *Journal of Common Market Studies. Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2012.* – September 2013. – Vol. 51. – Issue Supplement S1. – P. 103–123.
5. *Daianu D., D’Adda C., Basevi G., Kumar R.* *The Eurozone Crisis and the Future of Europe: The Political Economy of Further Integration and Governance.* – Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, NY : Palgrave Macmillan, 2014. – xiv. – 310 p.
6. *Bilbao-Ubillos J.* (ed.). *The Economic Crisis and Governance in the European Union: A Critical Assessment.* – New York : Routledge, Taylor & Francis Group, 2014. – xiv. – 201 p.
7. *Alesina A. and Giavazzi F.* *The Future of Europe: Reform or Decline.* – Cambridge, Mass. – London : The MIT Press, 2006. – x. – 186 p.
8. *Tsoukalis L. and Emmanouilidis J.A.* (eds.). *The Delphic Oracle on Europe: Is there a Future for the European Union?* – Oxford : Oxford University Press, 2011. – viii. – 230 p.
9. *Корнівська В.О.* Інверсійний характер єдності європейського монетарного простору // *Економіка і прогнозування.* – 2013. – № 1. – С. 109–122.
10. *Абрамовська К.А.* Європейський банківський союз в контексті реформування банківської системи ЄС // *Митна справа.* – 2013. – № 5. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 3–7.

11. *Бурлай Т.В.* Європейська інтеграція як мультисистемний інститут розвитку: переваги і межі ефективності // Економічна теорія. – 2012. – № 3. – С. 85–97.
12. *Грінченко Ю.Л.* Інструменти макроекономічної політики в умовах Економічного та валютного союзу // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2012. – Вип. 1. – С. 46–54.
13. *Козюк В.* Еволюція інституційної моделі фіскальних правил у ЄВС // Журнал європейської економіки. – 2013. – Т. 12. – № 2. – С. 131–164.
14. *Поліщук Л.С.* Глобальні виклики та посилення економічного управління в ЄС // Актуальні проблеми міжнародних відносин : зб. наук. праць. – Вип. 115. – Ч. 1. – К. : Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Інститут міжнародних відносин, 2013. – С. 83–88.
15. *Mundell R.A.* The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Balance // IMF Staff Papers. – 1962. – No. 9. – P. 70–79.
16. *Fleming J.M.* Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates // IMF Staff Papers. – 1962. – No. 9. – P. 369–379.
17. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – March 2. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf.
18. Herman Van Rompuy, President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, and Mario Draghi, President of the European Central Bank. Towards a Genuine Economic and Monetary Union. – Brussels : 5 December. – 2012. – 18 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.
19. European Commission. A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate. COM(2012) 777 final/2. – Brussels, 30.11.2012. – 51 p.
20. European Council, 13/14 December 2012. Conclusions: EUCO 25/12. – Brussels, December 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=en>.
21. European Commission. A Roadmap towards a Banking Union: Communication to the European Parliament and the Council, COM(2012) 510 final. – Brussels, 12.9.2012. – 10 p.
22. *Juncker J.-C.* A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change: Political Guidelines for the next European Commission. – Strasbourg. – 15 July. – 2014. – 12 p.
23. Википедія. Выборы в Европейский парламент (2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_в_Европейский_парламент_\(2014\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_в_Европейский_парламент_(2014)).
24. *Scharpf F.W.* The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration // Public Administration. – 1988. – Vol. 66. – Issue 3. – P. 239–278.
25. *Falkner G.* (ed.). The EU's Decision Traps: Comparing Policies. – Oxford : Oxford University Press, 2011. – xiii. – 260 p.

References

1. European Stories: Intellectual Debates on Europe in National Contexts, edited by J. Lacroix, K. Nicolaidis. Oxford, Oxford Univ. Press, 2010.

2. From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John A. Usher, edited by N.N. Shuibhne, L.W. Gormley. Oxford, Oxford Univ. Press, 2012.
3. Grossman E., Leblond P. European Financial Integration: Finally the Great Leap Forward? *J. of Common Market Studies*, March 2011, Vol. 49, Issue 2, pp. 413–435.
4. Howarth D., Quaglia L. Banking union as Holy Grail: rebuilding the single market in financial services, stabilizing Europe's banks and "completing" economic and monetary union. *J. of Common Market Studies, Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2012*, September 2013, Vol. 51, Issue Suppl. S1, pp. 103–123.
5. Daianu D., D'Adda C., Basevi G., Kumar R. The Eurozone Crisis and the Future of Europe: The Political Economy of Further Integration and Governance. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, NY, Palgrave Macmillan, 2014.
6. The Economic Crisis and Governance in the European Union: A Critical Assessment, edited by J. Bilbao-Ubillos. New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2014.
7. Alesina A., Giavazzi F. The Future of Europe: Reform or Decline. Cambridge, Mass., London, The MIT Press, 2006.
8. The Delphic Oracle on Europe: Is there a Future for the European Union? Edited by L. Tsoukalis, J.A. Emmanouilidis. Oxford, Oxford Univ. Press, 2011.
9. Korniv's'ka V.O. *Inversiinyi kharakter ednosti evropeis'kogo monetarnogo prostoru* [The inversion character of the unity of Europe's monetary space]. *Ekonomika i Prognozuvannya – Economy and Forecasting*, 2013, No. 1, pp. 109–122 [in Ukrainian].
10. Abramov's'ka K.A. *Evropeis'kyi bankiv's'kyi soyuz v konteksti reformuvannya bankiv's'koi systemy ES* [European bank union in the context of a reformation of the banking system of EC]. *Mytna Sprava – Customs*, 2013, No. 5, Pt. 2, Book 2, pp. 3–7 [in Ukrainian].
11. Burlai T.V. *Evropeis'ka integratsiya yak mul'tysystemnyi instytut rozvytku: perevagy i mezhi efektyvnosti* [The European integration as a multisystem institution of development: advantages and boundaries of its efficiency]. *Ekonomichna Teoriya – Economic Theory*, 2012, No. 3, pp. 85–97 [in Ukrainian].
12. Grinchenko Yu.L. *Instrumenty makroekonomichnoi polityky v umovakh Ekonomichnogo ta valyutnogo soyuzu* [Tools of the macroeconomic policy under conditions of the Economic and currency union]. *Visnyk Sotsial'no-Ekonom. Doslidzhen' – Bull. Socio-Econ. Studies*, 2012, Issue 1, pp. 46–54 [in Ukrainian].
13. Kozyuk V. *Evolutsiya instytutsiinoi modeli fiskal'nykh pravyl u EVS* [The evolution of the institutional model of fiscal rules in the EMU]. *Zhurnal Evrop. Ekonomiky – J. of Europ. Economy*, 2013, Vol. 12, No. 2, pp. 131–164 [in Ukrainian].
14. Polishchuk L.S. *Global'ni vyklyky ta posylennya ekonomichnogo upravlinnya v ES, v: Aktual'ni Problemy Mizhnarodnykh Vidnosyn* [Global challenges and the economic management strengthening in EC, in: Actual Problems of International Relations]. Issue 115, Pt. 1. Kyiv, T. Shevchenko National Univ. of Kyiv, Inst. of Intern. Relations, 2013, pp. 83–88 [in Ukrainian].
15. Mundell R.A. The appropriate use of monetary and fiscal policy for internal and external balance. *IMF Staff Papers*, 1962, No. 9, pp. 70–79.
16. Fleming J.M. Domestic financial policies under fixed and under floating exchange rates. *IMF Staff Papers*, 1962, No. 9, pp. 369–379.
17. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, March 2, 2012, available at: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf.

18. Herman Van Rompuy, President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup, and Mario Draghi, President of the European Central Bank. *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Brussels, December 5, 2012, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

19. European Commission. A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate. COM(2012) 777 final/2. Brussels, November 30, 2012.

20. European Council, December 13/14, 2012. Conclusions: EUCO 25/12. Brussels, December 2012, available at: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions?lang=en>.

21. European Commission. A Roadmap towards a Banking Union: Communication to the European Parliament and the Council, COM(2012) 510 final. Brussels, September 12, 2012.

22. Juncker J.-C. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change: Political Guidelines for the Next European Commission. Strasbourg, July 15, 2014.

23. *Vikipediya. Vybory v Evropeiskii parlament (2014)* [Wikipedia. Elections in the European parliament (2014)], available at: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_в_Европейский_парламент_\(2014\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Выборы_в_Европейский_парламент_(2014)) [in Russian].

24. Scharpf F.W. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 1988, Vol. 66, Issue 3, pp. 239–278.

25. *The EU's Decision Traps: Comparing Policies*, edited by G. Falkner. Oxford, Oxford Univ. Press, 2011.

Статья поступила в редакцию 12 августа 2014 г.
