

УДК 061.1ЄС::327.39

Поглиблення інтеграційних процесів в ЄС як відповідь на виклики політичної та фінансово-економічної кризи

О.М. РУДІК

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: anrudik@ukr.net

Авторське резюме

У статті розглядаються пропозиції, висунуті нещодавно міністрами урядів Німеччини та Франції – З. Габріелем і Е. Макроном щодо радикально глибокої інтеграції держав-членів євროзони. Сильніша євროзона має стати ядром поглиблення європейської інтеграції. Міністри пропонують максимально оновити архітектуру євросони шляхом створення її бюджету та забезпечення його власними джерелами наповнення, посилення виконавчих повноважень за допомогою створення групи євросони в Європейському Парламенті та посади підзвітного їй члена Європейської Комісії, який має зосередити свої зусилля на фіскальній політиці, а також економічному зростанні, інвестиціях та створенні робочих місць. Міністри зазначають, що в ЄС мають знайти і втілити в життя такі засоби, за допомогою яких європейський спільний інтерес не буде більше відрізнятися від національних інтересів держав-членів. Робиться висновок про те, що поглиблення європейської інтеграції, оновлення ЄС шляхом подальшого реформування його правової та інституційної систем вигідне для України, оскільки успішність внутрішніх реформ в Україні, вектор розвитку нашої держави, її цивілізаційний вибір значною мірою залежатимуть як від успішності проекту об'єднаної Європи в цілому, так і його ключових елементів – єдиного внутрішнього ринку та єдиної європейської валюти.

Ключові слова: державне управління, Європейський Союз, поглиблення інтеграції, євросона, фінансово-економічна криза.

The deepening of the integration process in the EU as a response to the challenges of political and economic crisis

O.M. RUDIK

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National
academy for public administration under the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: anrudik@ukr.net

Abstract

The article deals with the proposals recently put forward by government ministers of Germany and France S. Gabriel and E. Macron on radically deep integration of eurozone Member-states. A stronger eurozone should be the core of a deepened EU. Ministers offer to upgrade eurozone architecture by creating its budget which would have its own revenues, strengthening the executive powers through the creation of the eurozone grouping within the European Parliament and position of a member of the European Commission, which could embody this stronger eurozone focusing on fiscal policy but also on growth, investment and job creation. The Ministers noted that the EU have to find and implement the means by which European general interest will stop appearing different from national interest of Member states. It is concluded that the deepening of European integration, updating EU by further reforming its legal and institutional systems, is beneficial for Ukraine because the success of domestic reforms in Ukraine, the vector of development of our state and its civilization choice will depend largely on both the success of a project of united Europe as a whole and its key elements – internal market and a single European currency.

Keywords: public administration, European Union, eurozone, deepen integration, financial and economic crisis.

© О.М. Рудік, 2015

Постановка проблеми. Європейський Союз є міжнародною організацією, яка досягла безпрецедентного рівня економічної та політичної інтеграції. ЄС є унікальним інтеграційним об'єднанням із притаманними лише йому правовою та інституційною системами, «першою у світі неімперіалістичною імперією», як охарактеризував Союз декілька років тому Голова Європейської Комісії Жозе Мануель Баррозу. Періодично розширюючись та невпинно поглиблюючи рівень інтеграції, ЄС у своєму розвитку постійно стикається з новими викликами і ризиками, обумовленими як внутрішніми процесами Союзу, особливо економічними, так і зовнішнім середовищем. З огляду на це пошук способів вирішення проблем, шляхів виходу Союзу на нові рівні розвитку часто вимагає застосування інноваційних підходів, колективної дії, уміння знаходити компроміс. Кризові явища в ЄС, спричинені фінансово-економічною кризою 2008 р., та їх політичні наслідки поставили Союз на межу розколу, що може призвести до виходу з нього Греції та Великої Британії. У зв'язку з цим пропозиції, спрямовані не на послаблення інтеграції та відмову від деяких основоположних принципів ЄС, а навпаки – на його поглиблення, заслуговують на детальний аналіз і розгляд.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика подолання кризових явищ в економіці ЄС і, зокрема, єврозони, виходу Союзу на нові рівні інтеграції, пошуку шляхів подальшого згуртування народів об'єднаної Європи є надзвичайно актуальною, через що постійно перебуває у сфері наукових інтересів науковців, широко коментується експертами в мас-медіа. Серед наукового доробку зарубіжних, зокрема європейських, дослідників можна виділити праці А. Меллера, О. Тіма, Ф. Ваймана, Д. Ходсона, Х. Сато, М. Отеро-Іглесіаса та ін., в яких аналізуються напрями та моделі реформування ЄС, у тому числі єврозони. Надійним джерелом залишаються документи і аналітичні матеріали Європейської Комісії та інших інститутів ЄС. Джерелом інформації, що заслуговує на увагу, є також публікації в європейських друкованих та електронних ЗМІ, автори яких – І. Трейнор, П. Теффер, Дж. Форсайт, І. Хардман та ін. – оперативно аналізують події, що стосуються нинішнього стану ЄС та його майбутнього, а також реакцію на них політиків та експертів.

Метою дослідження є з'ясування мож-

ливих шляхів виходу Європейського Союзу з політичної та економічної кризи на основі аналізу останніх за часом пропозицій європейських політиків щодо радикального реформування єврозони.

Виклад основного матеріалу. Європейська ідея постала перед серйозними викликами. За загальним визнанням, ЄС переживає найгіршу з часів Другої світової війни фінансово-економічну кризу. І хоча найгіршого сценарію вдалося уникнути і зберегти єдиний внутрішній ринок і цілісність єврозони, декілька держав-членів все ще далекі від сталого зростання і адекватних обсягів інвестицій, а в багатьох державах-членах рівень довіри до проекту об'єднаної Європи перебуває на історичному мінімумі [3, р. 2]. На півдні ЄС в Греції відбуваються процеси, які загрожують не лише економічній стабільності єврозони, а й майбутньому об'єднаної Європи загалом. Провал переговорів грецького уряду з групою міжнародних кредиторів може призвести до економічного колапсу економіки цієї країни, що спричинить вихід Греції з єврозони та навіть з ЄС. На півночі Союзу Велика Британія ставить питання щодо переосмислення основоположних засад ЄС, ставлячи під сумнів закріплене в преамбулі Лісабонського договору прагнення «продовжувати процес утворення дедалі тіснішого союзу народів Європи».

З метою запобігання руйнуванню результатів десятиліть європейської інтеграції лідери ЄС намагаються вжити безпрецедентних заходів щодо стабілізації економіки держав-членів та консолідації державних фінансів на рівні як інститутів ЄС, так і національних урядів. Порівнюючи антикризові заходи з ремонтом палаючого літака під час польоту, Голова Європейської Комісії Жан-Клод Юнкер, відзначивши їх успішність у цілому, водночас визнав, що було допущено ряд помилок: бракувало соціальної справедливості, постраждала демократична легітимність багатьох нових інструментів, які довелося створювати поза межами правового поля ЄС [3, р. 2].

У статті, опублікованій у британській газеті «Guardian» та інших європейських газетах 3 червня 2015 р., Зігмар Габріель, лідер соціал-демократів Німеччини й віце-канцлер в коаліційному уряді Ангели Меркель, і Еммануель Макрон, молодий реформістськи налаштований міністр економіки Франції, запропонували радикальні зміни в інтеграції єврозони у відповідь на кризу

єдиної європейської валюти, що триває вже п'ять років, та кризові явища в європейському проекті загалом [4]. Міністри урядів двох найбільших держав-членів і потужних економік єврозони, представники правого центру європейської соціал-демократії, вважають, що висловлені ними ідеї можуть знайти підтримку, але за це потрібно поборотись. На думку З. Габріеля та Е. Макрона, у тому, що останнім часом ЄС зіткнувся з рядом політичних та економічних проблем, немає нічого несподіваного, оскільки серйозна фінансова та соціально-економічна криза останніх років висвітлила два ключові слабкі боки архітектури об'єднаної Європи. Першим слабким боком є фактичне припинення економічного наближення (конвергенції) між державами-членами ЄС, зокрема тими, які перебувають у євзоні. Економічне наближення не є суто теоретичним питанням, тому автори нагадують, що безробіття, наприклад, є щоденною реальністю мільйонів європейців, особливо молодих людей. Другим – є політична напруженість: у державах-членах, де антиєвропейські сили набирають силу, і в межах самого Союзу. Автори констатують, що випадки з Грецією і Великою Британією, за всіх їх відмінностей, свідчать про те, що європейський спільний інтерес і національні інтереси все частіше розглядаються як такі, що віддаляються один від одного, тобто стають усе більш несумісними [4].

З. Габріель та Е. Макрон переконані, що в цьому контексті, а також через 10 років після французького «ні» на національному референдумі щодо Договору про запровадження Конституції для Європи, настав час знову відкрити економічні та політичні дебати й зафіксувати єврозону, як частину більшої угоди для Союзу, в якому всі держави-члени знайдуть своє місце.

Автори статті зазначають, що проект запровадження єдиної європейської валюти євро був реалізований завдяки франко-німецькому порозумінню, а також на основі типового європейського компромісу. На думку З. Габріеля та Е. Макрона, це покладає на Францію і Німеччину особливу відповідальність за усунення недоліків Економічного і валютного союзу (ЕВС). Наприкінці 1980-х рр. ці дві країни мали спільний політичний проект, який, утім, ґрунтувався на різних економічних ідеалах. Німеччина рішуче прямувала до уніфікації і прагнула замінити недіючу європейську валютну

систему на режим жорсткіше фіксованого обмінного курсу, побудованого на культурі Бундесбанку. Зі свого боку, Франція хотіла надійно закріпити Німеччину в процесі європейської інтеграції і підвищити шанси Європи у використанні переваг глобалізації. Погоджуючись, що ці проекти слугували досягненню основної мети європейської інтеграції, міністри визнають, що вони впустили з поля зору суттєві недоліки, що існували в архітектурі валютного союзу, які, нарешті, слід рішуче викоринити, щоб євро реалізував свій потенціал економічного процвітання і запобіг «сповзанню» Європи до ще більших розколу й невдоволення.

З огляду на вищезазначене, З. Габріель та Е. Макрон запропонували здійснити такі зміни:

1. Поглиблення інтеграції в євзоні. Держави-члени єврозони мають започаткувати економічний і соціальний союз, погодившись на новий, поетапний процес наближення, який охоплюватиме не лише структурні реформи (праця, ділове середовище) та інституційні реформи (функціонування економічного врядування), а за необхідності й соціальне та податкове наближення (порівняні, хоча й необов'язково однакові, мінімальні заробітні плати, гармонізований корпоративний податок). Автори переконані, що це зміцнить економіку держав-членів, створить справжні рівні умови та «правила гри» в євзоні, гарантуватиме, що податкова конкуренція та соціальний демпінг не приведуть до «перегонів по низхідній» і конфліктних фіскальних девальвацій. Це також наблизить і зміцнить економіку держав-членів, поліпшить економічний потенціал ЕВС, дозволить чітко встановити, які сфери політики мають бути централізовані, гармонізовані або просто скоординовані.

2. Створення бюджету єврозони. Наближення між державами-членами дозволить створити попередній бюджет єврозони, який є характерною рисою будь-якого функціонуючого валютного союзу. Чинна фіскальна система ЄС, яка є гнучкою й важливою, щоб забезпечити бюджетну дисципліну, не гарантує, що сума національних фіскальних політик приведе до адекватної фіскальної політики єврозони в цілому, чи то своєчасно, чи із запізненням. Це вимагає фіскальної забезпеченості на додаток до національних бюджетів держав-членів, що поліпшить спроможність єврозони до забезпечення автоматичної стабілізації й дозво-

литель розширювати або робити жорсткішою фіскальну політику на європейському рівні відповідно до певного економічного циклу.

3. Забезпечення бюджету єврозони власними доходами. Бюджет єврозони повинен мати власні джерела доходів (наприклад, спільний податок на фінансові операції, а також невелика частка від гармонізованого корпоративного податку) і забезпечувати можливість запозичення на цій основі. Цей бюджет не повинен завдавати їй не завдаватиме шкоди фіскальній дисципліні на національному рівні. Навпаки, фінансова дисципліна має бути посилена шляхом встановлення правових рамок для впорядкованої і легітимної реструктуризації суверенних боргів у випадку, якщо вона знадобиться як останній засіб. Це дозволить запобігти як нецільовому використанню кризового кредитування, так і самовбивчим нападам жорсткої бюджетної економії, коли держави-члени стикаються з непосильними боргами. Водночас Європейський стабілізаційний механізм слід включити в право ЄС і перетворити на належним чином функціонуючий Європейський фонд валютної співпраці.

4. Інституційне забезпечення глибшої інтеграції єврозони. Запропоновані зміни створюють архітектуру єврозони, яка все більше спиратиметься на спільні інститути. Це не обов'язково відбуватиметься за рахунок здатності єврозони враховувати різні ситуації й обставини, що існують або утворюються в державах-членах. Однак для того щоб інститути Союзу працювали, об'єднаній Європі необхідно звернути увагу на наявність дефіциту не лише демократії, а й виконавчої влади. Це означає, що нові виконавчі повноваження на рівні єврозони мають доповнюватися реформами системи європейського врядування, що ведуть до посилення відповідальності, наприклад шляхом створення групи єврозони в Європейському Парламенті. Втіленням сильної єврозони може стати також посада члена Європейської Комісії від єврозони (так званого «комісара євро»), який зосередить свої зусилля на фіскальній політиці, а також економічному зростанні, інвестиціях та створенні робочих місць.

5. Подальше поглиблення процесу європейської інтеграції. Зміцнення євро стосується не лише єврозони. Питання єдиної європейської валюти не може бути ізольованим від ширшого переосмислення ЄС, не в останню чергу тому, що європейці мають бути в змозі відповісти на ключове питання:

як щодо інших держав-членів? Сильніша єврозона має стати ядром поглиблення європейської інтеграції. Європейцям потрібен простий і ефективний Союз, з більшою субсидіарністю та оптимальною системою врядування. Ключовим інструментом інтеграції є єдиний внутрішній ринок ЄС, тому Союзу слід зробити новий крок на шляху до більш інтегрованого внутрішнього ринку, з цільовим підходом до ключових секторів, таких як енергетика і цифрова економіка.

6. Посилення співпраці та згуртування. Краще функціонуючий Союз вимагає сильнішого відчуття спільності. Інституційна легітимність укорінена в тісніші зв'язки між громадянами. З огляду на це держави-члени ЄС мають зміцнювати своє бажання співпрацювати (*affectio societatis*). Саме з цієї причини слід підтримати, наприклад, програму Еразмус, реалізація якої дозволить кожному європейцю, що досяг вісімнадцятирічного віку, провести щонайменше один семестр в іншій державі-члені ЄС з дослідницькою або з навчальною метою [4].

3. Габріель та Е. Макрон акцентують увагу на тому, що розбудова запропонованої ними нової архітектури єврозони є основоположним завданням не лише для розроблення та імплементації ефективної політики в короткостроковій перспективі, але й для забезпечення політичної та економічної стабільності євро та Союзу в довгостроковій перспективі. Міністри зазначають, що в ЄС мають знайти та втілити в життя такі засоби, за допомогою яких європейський спільний інтерес не буде більше відрізнятися від національних інтересів держав-членів. Спільною метою європейців має стати створення таких умов, за яких жодна держава-член у гонитві за власними національними інтересами не наважилася б розглядати своє майбутнє поза об'єднаною Європою або в межах менш інтегрованого союзу. В ЄС можуть досягти цієї мети за допомогою союзу солідарності та диференціації. Автори роблять висновок, що, як лідери процесу європейської інтеграції, Франція і Німеччина несуть відповідальність за торування цього шляху, оскільки Європа не може більше чекати.

Пропозиції щодо поглиблення європейської інтеграції стали вже традиційними у складні або переломні для ЄС часи. Якщо проаналізувати процес європейської інтеграції протягом останніх 10–15 років, то можна пригадати декілька таких поворотних моментів. Так, прийняття лідерами ЄС

рішення щодо оновлення спільних договірних засад (березень 2007 р.) та початок роботи над текстом нового договору (червень 2007 р.), відомого тепер як Лісабонський, були спричинені провалом ратифікації Договору про запровадження Конституції для Європи, розроблення (лютий 2002 р. – червень 2004 р.) та підписання якого (29 жовтня 2004 р.) стало, у свою чергу, відповіддю на виклики, породжені наймасштабнішим розширенням Союзу, під час якого членами ЄС стали 10 країн, у тому числі перші 8 – посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи. Питання поглиблення фінансової інтеграції ЄС шляхом створення Банківського союзу та завершення побудови повноцінного ЕВС потрапили на порядок денний Союзу після того, як фінансово-економічна криза 2008 р. виявила суттєві прогалини, недоліки й диспропорції в процесах вироблення політики на європейському та національному рівнях.

Як зазначають експерти, нинішні пропозиції З. Габріеля та Е. Макрона є навіть радикальнішими за погоджений нещодавно канцлером Німеччини А. Меркель та президентом Франції Ф. Холландом документ щодо реформування єврозони, який буде представлений на черговому саміті ЄС у Брюсселі 25–26 червня. Ініціатива двох міністрів, у разі її прийняття, потребує внесення суттєвих змін в установчі договори ЄС, хоча вони свідомо не говорять про це у своїй статті, тоді як запропоновані лідерами Німеччини і Франції шляхи реформування не потребують перегляду договорів, принаймні у видимій перспективі [5; 7]. Необхідність внесення змін до установчих договорів робить пропозиції З. Габріеля та Е. Макрона дуже вразливими, що ставить під сумнів вірогідність їх практичної реалізації в умовах, що склались. Справа в тому, що згаданий вище франко-німецький проект реформування єврозони без внесення змін у договори дозволяє ЄС розпочати практичну реалізацію концепції «Європа різних швидкостей», коли формується «ядро» держав-членів, які стрімко поглиблюють інтеграцію і йдуть у цьому сенсі попереду, а решта держав-членів залишаються на рівні інтеграції, який є для них прийнятним і вигідним, принаймні в середньостроковій перспективі [2]. Дана концепція інтеграції була запропонована ще в минулому столітті, але не отримала підтримки серед лідерів Союзу, оскільки загрожувала розколом, поділом держав-чле-

нів ЄС на «авангард» і «ар'єргард». На думку експертів та спостерігачів, такий варіант розвитку ЄС підтримує зусилля прем'єр-міністра Великої Британії Д. Кameronа щодо реформування ЄС шляхом внесення суттєвих змін у договори, частиною яких має стати надання Британії права на неучасть («опт-аут») у розбудові «дедалі тіснішого Союзу». У будь-якому разі Велика Британія постане перед непростим вибором, оскільки навіть якщо їй вдасться вибороти право на неучасть у вигляді окремого протоколу до договорів, вона натомість може втратити право вето у сферах, в яких інші держави-члени вирішать поглиблювати інтеграцію. У випадку з Грецією ціна виходу цієї країни з єврозони, а потім і з ЄС, буде значно вищою, про що в Європі не беруться навіть прогнозувати [1; 6].

Висновки. Досвід Європейського Союзу переконливо свідчить про те, що сучасні держави стикаються з необхідністю не лише розробляти і втілювати в життя ефективні антикризові заходи, а й підтримувати постійну готовність (правову, інституційну, ресурсну, інтелектуальну) до глобальних викликів, пов'язаних зі стрімким розвитком цифрової епохи, змаганням в інноваціях та відповідних навичках, дефіцитом природних ресурсів, безпекою продуктів харчування, вартістю і доступністю енергетичних ресурсів, старінням населення та бідністю. Одним із перевірених способів протистояння надання гідної відповіді викликам часу є економічна і політична інтеграція, шляхи поглиблення якої шукають сьогодні в ЄС. Поглиблення європейської інтеграції, оновлення ЄС шляхом подальшого реформування його правової та інституційної систем є вигідним для України, оскільки об'єктивно посилює привабливість європейської ідеї та її матеріального втілення у вигляді ЄС. Успішність внутрішніх реформ в Україні, вектор розвитку нашої держави, її цивілізаційний вибір значною мірою залежатимуть як від успішності проекту об'єднаної Європи в цілому, так і його ключових елементів – єдиного внутрішнього ринку та єдиної європейської валюти. Не буде перебільшенням сказати, що питання формування української політичної нації, згуртування українського суспільства, консолідації демократії в Україні та модернізації національної економіки певною мірою вирішуватимуться й в ЄС завдяки зусиллям європейців у розбудові дедалі тіснішого союзу народів.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Forsyth J. Germans propose linking the British renegotiation to Eurozone reform / J. Forsyth. – Access mode : <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2015/05/germans-propose-linking-the-british-renegotiation-to-eurozone-reform/>
2. French, German ministers flesh out plans for «two-speed Europe». – Access mode : <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/french-german-ministers-flesh-out-plans-two-speed-europe-315123>
3. Juncker Jean-Claude. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change / Jean-Claude Juncker // Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. – Strasbourg, 15 July 2014. – Access mode : http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf#page=8
4. Macron E. Europe cannot wait any longer: France and Germany must drive ahead / E. Macron, S. Gabriel. – Access mode : <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jun/03/europe-france-germany-eu-eurozone-future-integrate>
5. Teffer P. Berlin and Paris propose radical eurozone integration / P. Teffer. – Access mode : <https://euobserver.com/economic/128964>
6. Traynor I. Britain must give up EU veto if it opts out, Cameron told / I. Traynor. – Access mode : <http://www.theguardian.com/politics/2015/jun/02/britain-eu-veto-opt-out-david-cameron>
7. Traynor I. German and French ministers call for radical integration of eurozone / I. Traynor. – Access mode : <http://www.theguardian.com/business/2015/jun/03/german-and-french-ministers-call-for-radical-integration-of-eurozone>

REFERENCES:

1. Forsyth J. Germans propose linking the British renegotiation to Eurozone reform / J. Forsyth. – Access mode : <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2015/05/germans-propose-linking-the-british-renegotiation-to-eurozone-reform/>
2. French, German ministers flesh out plans for «two-speed Europe». – Access mode : <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/french-german-ministers-flesh-out-plans-two-speed-europe-315123>
3. Juncker Jean-Claude. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change / Jean-Claude Juncker // Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session. – Strasbourg, 15 July 2014. – Access mode : http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf#page=8
4. Macron E. Europe cannot wait any longer: France and Germany must drive ahead / E. Macron, S. Gabriel. – Access mode : <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jun/03/europe-france-germany-eu-eurozone-future-integrate>
5. Teffer P. Berlin and Paris propose radical eurozone integration / P. Teffer. – Access mode : <https://euobserver.com/economic/128964>
6. Traynor I. Britain must give up EU veto if it opts out, Cameron told / I. Traynor. – Access mode : <http://www.theguardian.com/politics/2015/jun/02/britain-eu-veto-opt-out-david-cameron>
7. Traynor I. German and French ministers call for radical integration of eurozone / I. Traynor. – Access mode : <http://www.theguardian.com/business/2015/jun/03/german-and-french-ministers-call-for-radical-integration-of-eurozone>

Рудік Олександр Миколайович – кандидат політичних наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: anrudik@ukr.net

Rudik Oleksandr Mykolaiovych – PhD in political science, associate professor
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: anrudik@ukr.net