УДК 341.161; 327.7

Марк ЭНТИН

Екатерина ЭНТИНА

Екатерина ТОРКУНОВА

СЕГОДНЯ И ЗАВТРА ЕС СКВОЗЬ ПРИЗМУ ПРАВОВОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ УГЛУБЛЕНИЯ ИНТЕГРАЦИИ: ЧАСТЬ I

Аннотация. В статье ставится под сомнение устоявшийся нарратив о том, будто Европейский Союз и его государства-члены погрязли в череде кризисов, не в состоянии из них выбраться и в результате этого становятся внутренне более слабыми и утрачивают свои позиции на международной арене. На конкретных фактах и примерах из практики интеграционного объединения показано, что острая фаза кризисов осталась позади. Европейский Союз в основном справился с ними, однако он плохо просчитал социальные издержки ранее принятых им не всегда последовательных решений, в результате чего прежний баланс в обществе оказался нарушенным. Чтобы не утратить власть, традиционные политические элиты, политические партии и истеблишмент вынуждены ею делиться с популистами, националистами, крайне правыми и бывшими евроскептиками, перенимать их лозунги, программы и идеологию. Но как бы ни развивалась внутривнутриполитическая ситуация в отдельных странах, будущее направление эволюции ЕС всё очевиднее. За последние несколько лет углубление интеграции лишь ускорилося. У государств-членов нет выбора: более жестко отстаивая свои национальные интересы и отказываясь от компромиссов, они всё равно будут слаженно добиваться укрепления и усиления ЕС, повышения его эффективности, способности противостоять любым новым вызовам. В этой связи чрезвычайно важно понять, какие правовые механизмы достижения этих целей имеются в их распоряжении, достаточно ли они отработаны и насколько позитивен накопленный опыт их применения.

© **Энтин Марк Львович** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой европейского права Московского государственного института международных отношений МИД России, профессор-исследователь Балтийского федерального университета, председатель Правления Российской ассоциации европейских исследований. **Адрес:** 119454, Россия, Москва, Проспект Вернадского 76. **E-mail:** entinmark@gmail.com ORCID: 0000-0001-9562-8340.

Энтина Екатерина Геннадьевна – кандидат политических наук, доцент Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, научный сотрудник Института Европы РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая 11-3. **E-mail:** e.entina@hse.ru ORCID: 0000-0003-4198-4870.

Торкунова Екатерина Анатольевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры европейского права МГИМО МИД России. **Адрес:** 119454, Россия, Москва, Проспект Вернадского, 76. **E-mail:** etorkunova@hotmail.com ORCID: 0000-000-7965-715X

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120192737>

Ключевые слова: Европейский Союз, преодоление системного кризиса и его последствия, сценарии развития ЕС, модернизация европейского проекта, расширение полномочий институтов ЕС, правовые возможности, инструменты и механизмы углубления интеграции, перспективы их использования.

Какими бы тяжёлыми и напряжёнными ни были сейчас отношения России с Европейским Союзом, он остаётся соседом по континенту, ведущим политическим и внешнеэкономическим партнёром, частью богатейшей цивилизации, к которой мы принадлежим. Поэтому крайне важно выстроить правильную и разумную линию в его отношении, выгодную нашей стране – государству, обществу, бизнесу и каждому человеку.

Однако для этого нужно хорошо понимать, что происходит в ЕС, в каком направлении он движется, перед каким выбором стоит, каким потенциалом саморазвития обладает и что от него можно ожидать. В отечественной европеистике уделяется большое внимание нескольким ключевым элементам ответа на перечисленные вопросы [Европейские исследования, 2017].

Много публикаций посвящено анализу кризисных явлений, с которыми столкнулось интеграционное объединение, и перспектив восстановления отношений между Россией и ЕС на более здоровой прагматичной основе [Громыко, 2018; Европа XXI, 2017]. Российскими экспертами обстоятельно разбираются различные сценарии эволюции ЕС, в том числе самые негативные, пример которым подаёт выход Великобритании из его состава [Kaveshnikov, 2016].

Вместе с тем за рамками исследований, проводимых отечественными авторами, часто оказывается такой важный аспект, как оценка потенциала и способности ЕС к дальнейшему институционально-правовому движению по пути внутренней консолидации, углубления интеграции и усиления черт наднациональности в своём функционировании. Для понимания того, как далеко ему удастся продвинуться по такому пути, важно понимать, накопил ли он для этого достаточный арсенал правовых средств и механизмов, которые сможет задействовать в нужный момент, дают ли эти средства и механизмы практическую возможность добиться желаемого результата.

Перетекание кризисных явлений в политическую сферу или...

В ЕС практически не осталось стран, которые не испытывали бы состояние политической турбулентности и/или не сталкивались с острейшими проблемами социально-экономического характера. Даже Германия, которая является безусловным лидером ЕС и взяла на себя роль его оплота, распростилась с политической стабильностью [Германия, 2018; Европа, 2018].

В особенно тяжёлом положении находится правящее большинство и правительство Великобритании. Они терпят поражение сразу на трёх фронтах. Во-первых, переговоры о выходе из ЕС делают британское общество еще более разобщенным и оставляют слишком много вопросов на потом. Во-вторых, правительство неустойчиво, ослаблено, не пользуется авторитетом, срывается в один кризис за другим. В-третьих, Великобритания напрасно надеется, что ЕС позволит ей верховодить в сфере внешней политики.

Свой “скелет в шкафу” имеется, по сути дела, у каждой страны ЕС. Только стенки этого шкафа стали прозрачными. Во Франции новый консенсус сложился на останках прежней партийно-политической системы в результате её самоликвидации и разгрома прежде опорных политических структур. Испания вынуждена жить с тлеющим конфликтом в сердце страны. В Австрии правые победили лишь потому, что позаимствовали у радикалов и популистов их лозунги и повестку дня и кооптировали во власть крайне правых. Против Польши ЕС запустил процедуру введения санкций. Ей в лице правящей консервативной партии Ярослава Качиньского инкриминировали разрушение основ демократии, отступление от принципа разделения властей и т.д. [Strzelecki, Moskwa, 2018]. Европарламент проголосовал также за их введение против Венгрии премьер-министра Виктора Орбана, что, правда, только усилило его позиции накануне майских выборов 2019 г. в Европарламент.

Но наибольший сюрприз всем в ЕС преподнесла Италия. Она сумела сформировать первое в истории ЕС правительство из победивших на выборах популистов и крайне правых. Причём население до поры до времени прощает ему и допускаемые промахи, и непоследовательность, и всё ещё аховое экономическое положение только по одной причине: оно считает, что лишь теперь к власти пришли те, кто реально представляют его интересы. Оно убеждено в том, что государственные рычаги находятся в руках “своих” в прямом смысле этого слова, а не продажных представителей прогнивших элит, номенклатуры и бюрократии.

Новая политическая нормальность

На этих примерах отчётливо видно, как перерождается партийно-политическая система стран ЕС, и что проблем у них ворох. Вместе с тем проблемы эти совсем иные, нежели десять или несколько лет назад. Тогда на ЕС и его государства-члены обрушился первый глобальный финансово-экономический кризис, к которому они оказались совершенно неподготовленными. Затем последовали кризисы суверенной задолженности и зоны евро, сопровождаемые экономической стагнацией, стремительным ростом безработицы, падением жизненного уровня и обнищанием населения. Они выявили глубинные эндогенные проблемы региона. В их числе — то, что многие европейские страны сильно задержались с адаптацией своего общества к требованиям современной экономики; живут не по средствам; финансово несамостоятельны; утратили конкурентоспособность на собственном и внешних рынках; теряют былое влияние на международные дела. Затем по ЕС наотмашь ударил спровоцированный им самим миграционный кризис, показавший, что с единством и солидарностью в ЕС не всё в порядке.

Однако со всеми этими проблемами интеграционному объединению в основном удалось справиться [State, 2017]. Почти все страны ЕС сбалансировали бюджеты, встали на путь осуществления структурных реформ и привели свои расходы в соответствие с доходами. Проведена санация банковской системы. Повысились внутренняя и внешняя конкурентоспособность. На профицит внешней торговли вышла даже периферия ЕС. Поползла вниз безработица. Выровнялся потребительский спрос. Пошли инвестиции. ЕС и его государства-члены втянулись пусть и неуверенно, но в фазу циклического экономического подъёма. Сбил ЕС и захлестнувшую его волну принудительной миграции. На сегодня нет оснований утверждать,

будто ЕС “тоже клонится к закату”, как это продолжают делать многие влиятельные и авторитетные российские эксперты [Мурашов, 2018].

Эти успехи дались странам ЕС дорогой ценой. В большинстве случаев они были достигнуты за счёт народа, через снижение доходов, зарплат, пенсий и безопасности среднего класса, включая мелкую буржуазию и государственных служащих, за счёт малоимущих слоёв населения и урезания социальных пособий и программ. В результате произошёл фундаментальный разрыв между реальными достижениями в области санации экономики и государственного управления и качественного повышения их эффективности и тем, как они воспринимаются разными слоями общества.

Значительная часть населения справедливо сочла, что правящие элиты нарушили “социальный договор”, предали их и не заслуживают больше доверия, поскольку не способны обеспечить не только экономическую стабильность и уверенность в завтрашнем дне, но даже элементарную безопасность и сохранение их культурной идентичности и привилегированного положения в своей собственной стране.

Определяющими факторами в политическом процессе стали общее недовольство, протестные и ксенофобские настроения. Последовавшие поправки общества и то, что оно качнулось в сторону крайне правых, консервативных националистов и популистов всех мастей, а также их легитимация в качестве одного из обычных и дозволенных цветов политического спектра, стали неизбежными.

В этом плане социальная и политическая нестабильность, антимигрантская и националистическая риторика и программы – всего лишь следствие прошлых кризисных явлений и тех ошибок социально-экономического порядка, которые были допущены при их купировании. Все они не столько проблемы (хотя и проблемы тоже), сколько новое состояние общества. Под влиянием изменений, которые оно претерпело, происходит сложное, тяжёлое, порой крайне непоследовательное и конъюнктурное переформатирование политического пространства или, иными словами, передел политического рынка. Как он закончится, будет зависеть в значительной степени от того, кто присвоит себе заслугу во всех “одержанных победах” и сумеет доказать, что именно они способны лучше всего ответить на изменившиеся запросы радикально переродившегося общества.

Дрейф от радикального к умеренному евроскептицизму

В сходной ситуации оказался и ЕС. Это он не смог спасти страны региона от разрушительных последствий финансово-экономического кризиса. Это под его прикрытием возвращали спекулятивные деньги немецким и французским банкам вместо того, чтобы затушить “разгорающийся костер”, помочь зашатавшейся Греции и предотвратить тем самым кризис зоны евро, а затем ломали Афины “через колено” и на время подчинили внешнему управлению. Это его использовали для того, чтобы заставить страны региона обреченно следовать антисоциальной политике жёсткой экономии, породившей разобранные негативные явления. Он не справился с миграционным кризисом и оставил национальные элиты один на один с взбешенным населением, которое больше не собирается прощать им проявленный конформизм, слабость и безволие.

ЕС отобрал у национального государства обычный набор средств преодоления экономического кризиса в виде девальвации национальной валюты, защиты имеющихся социальных завоеваний, блокирования миграционных потоков и т.д., когда

они были так нужны. Принуждал придерживаться всех одной и той же политики вопреки тому, что повсюду она давала различные результаты. Бездействовал вместо того, чтобы решать проблему безработицы или просто перекрыть общую внешнюю границу. Немудрено поэтому, что евроскептицизм сделался столь популярным в регионе и пришёлся по душе значительной части населения, был взят на вооружение политическими силами, считавшимися в прошлом внесистемными и маргинальными, и подхвачен в отдельных случаях, в частности в Великобритании, даже мейнстримовскими партиями.

Своего пика евроскептицизм достиг сначала к выборам в Европарламент 2014 г., когда в него пробился большой отряд крайне правых и популистов. Затем – к референдуму о выходе из Великобритании, когда проевропейские силы ему вчистую проиграли. Он сильно сказался на результатах президентских выборов во Франции.

Однако в дальнейшем ситуация основательно эволюционировала. Эпизод с подавленной попыткой бывших “революционеров” и антисистемщиков из “Сиризы” поднять Грецию на восстание против диктатора Берлина и Брюсселя и бесперспективность надежд на проведение самостоятельного экономического курса в условиях передачи суверенных полномочий в финансовой сфере ЕЦБ и еврогруппе обнажил то, что ранее было не до конца очевидным.

Демократия в странах ЕС существует отныне в урезанном виде. Результаты президентских и парламентских выборов имеют относительное значение. Национальные государства ограничены в проведении независимой политики. У них нет для этого достаточных экономических и политических рычагов. Решают как быть не партии, победившие на выборах в отдельно взятой стране, не то или иное правительство, которое настаивает на предлагаемой им альтернативе, а совокупные силы, находящиеся у власти в ЕС, которые контролируют положение не только в интеграционном объединении в целом, но и в каждом из его составляемых.

Ещё более поучительным, ввиду масштабов и веса страны, стал эпизод с брекзитом. Экономические потери, которые несёт Великобритания, сложности и тяготы выхода, связанная с ним политическая какофония внутри страны продемонстрировали, что разрыв с ЕС не лучший вариант. Он не даёт ни преимуществ, ни осязаемого выигрыша, ослабляет страну, дезориентирует бизнес, рвёт жизненно необходимые связи, порождает гору трудноразрешимых проблем, вызывая почти некомпенсируемый ущерб.

Поражение на президентских выборах во Франции Марин Ле Пен, когда колеблющийся электорат, напуганный её “слишком смелыми” обещаниями, отшатнулся от неё, да и она ради победы начала сдвигаться в центр и отказываться от радикальных постулатов евроскептицизма, во многом расставило все точки над *i*. В чистом виде евроскептицизм не жизнеспособен. Все государства-члены очень глубоко и почти бесповоротно вросли в ЕС. Интеграционное объединение даёт потрясающе много, и без него государствам-членам больше не обойтись.

Соответственно, евроскептицизм начал мимикрировать, утрачивая прежние черты радикализма и бескомпромиссности. Проанализировав накопленный опыт политической борьбы, партия Марин Ле Пен и она сама пришли к выводу, что лозунги разрыва с ЕС и еврозоной не пользуются массовой поддержкой. Одержат победу и сплотить население на их основе не получится, поэтому их надо менять на что-то более приемлемое.

То, в каком направлении менять, предметно продемонстрировали, казалось бы, столпы евроскептицизма – итальянские “Пять звёзд” и “Лига”. Сформировав популистское правительство, они заявили, что о выходе, разрыве, обструкции и т.п. вещах речь больше не идёт. Они будут работать внутри ЕС над тем, чтобы сбалансировать полномочия институтов ЕС и государств-членов, предотвратить принятие решений на уровне ЕС, которые бы противоречили потребностям страны, принудить интеграционное объединение действовать в её интересах, а не наоборот.

Это всё меняет. Подобное целеполагание переводит разговор в плоскость повышения эффективности и рационализации функционирования ЕС. Если принять во внимание, что евроэнтузиасты за последние годы стали высказываться о ЕС более критично и взвешенно, получится, что водораздел между евроэнтузиастами и евроскептиками понемногу стирается.

Союз не идеален. В его работе много недостатков и несообразностей. Он вмешивается в дела, которые следовало бы оставить на усмотрение государств-членов. В то же время он проявляет слабость в отстаивании общих интересов, погряз в мелкотемье и в целом нуждается в реформировании. Далее начинаются расхождения, однако они больше не препятствуют конструктивному диалогу. Эволюционировавший консенсус внутри ЕС складывается вокруг того, чтобы поискать новый, более рациональный, а главное работающий баланс: в отдельных областях резко прибавить в интеграции, в других – пойти по пути возвращения государствам-членам ряда полномочий.

Отсюда предложения одного из наиболее рьяных сторонников углубления евроинтеграции – Нидерландов – вернуть национальному государству свыше четырёх десятков суверенных полномочий, ранее переданных на наднациональный уровень, и сконцентрироваться на главном [Rettman, 2013]. Европейская комиссия так и сделала. Она сконцентрировалась на стратегических направлениях, таких как повышение конкурентоспособности, привлечение инвестиций, переформатирование рынка капитала, создание общей основы цифровой экономики, углубление взаимодействия в сфере внутренней безопасности и т.д.

14 ноября 2017 г. её председатель учредил целевую группу по субсидиарности, пропорциональности и тому, “как делать меньше более эффективно” [Future, 2017]. Она приступила к работе с 1 января, а 10 июля 2018 г. передала ему итоговый доклад [Subsidiarity, 2018]. Группе поручалось выработать рекомендации по поводу тех областей деятельности, где ЕС должен делать больше, тех, где, как в случае с государственной помощью, ответственность должна быть в той или иной степени возвращена национальному государству, и того, как обеспечить более активное участие местных, региональных властей и национальных парламентов в деятельности интеграционного объединения. Все они в несколько переформатированном виде войдут в дорожную карту построения единого, сильного и демократического Союза, которую ЕК должна подготовить к выборам в Европарламент в мае 2019 г. [Report, 2018].

Возможные и невозможные сценарии эволюции Евросоюза

Несколько раньше, в марте 2017 г. Жан-Клод Юнкер представил аналитический доклад ЕК, в котором обстоятельно разбирались основные варианты дальнейшей эволюции ЕС [White, 2017]. Большая часть сценариев была расписана для того,

чтобы государства-члены отменили заведомо неприемлемые, нереалистичные и недостижимые и оставили максимум два, вокруг которых, при благоприятном стечении обстоятельств, сложился бы консенсус. Если при оценке всей гаммы предположений об основных направлениях дальнейшей эволюции ЕС придерживаться логики рассуждений ЕК, результат не будет неожиданным. Начнём его изложение в обратном порядке – от наименее к наиболее вероятным сценариям.

Считается, что *сценарий, предполагающий развал ЕС*, начал серьёзно обсуждаться под влиянием шока, вызванного итогами референдума в Великобритании. Сразу пошли спекуляции о том, что брекзит послужит предвестником конца. На самом деле сомнения в устойчивости ЕС начали высказываться раньше. Причиной послужила его неспособность быстро купировать кризис евро. Однако Берлину, Брюсселю и Франкфурту удалось взять ситуацию под контроль. Более того, сложное финансовое и социально-экономическое положение, в котором оказались многие страны ЕС, а также испуг, который испытали политические и бизнес элиты региона, были использованы для того, чтобы передать многие суверенные полномочия, очень важные для проведения государствами-членами самостоятельного курса и независимой политики, на наднациональный уровень. За счёт этого была осуществлена всеобщая санация бюджетной сферы, а надзор над системными банками, да и банковской системой в целом, передан ЕЦБ. Созданы мощнейшие структуры и механизмы противодействия будущим кризисам сходного характера.

К работе без “сдерживающего”, а порой и деструктивного влияния Великобритании, ЕС приспособился сравнительно быстро. Последствия миграционного кризиса, при всей их серьёзности, к развалу ЕС привести не могут. Столь же активно, как в случае с кризисом евро, они используются для наращивания его потенциала и возможностей, только теперь в области внутренней безопасности и превращения его внешних границ в “непреступную стену”.

Вероятность *сценария, по которому вслед за Великобританией ЕС могут покинуть другие страны*, также крайне мала. Первоначально итоги референдума вызвали взрыв энтузиазма у евроскептиков. Напротив, они породили растерянность в рядах истеблишмента. Пример туманного Альбиона мог оказаться заразительным. Для целого ряда стран он выглядел привлекательным. Отдельные политические круги готовы были увидеть в нём альтернативу, другие – спасение от диктата Берлина и Брюсселя.

Однако всё это только в том случае, если бы Британия сумела выиграть от выхода, эффективно воспользоваться свободой и самостоятельностью во внешних делах и экономическом развитии в своих интересах, предложить внешнему миру что-то большее, по сравнению с тем, что ему даёт ЕС, показать опережающие темпы роста. Ничего этого не произошло. Лондон проиграл во всех отношениях.

Сугубо негативный пример Соединённого Королевства учит другие страны ЕС: следует во что бы то ни стало воздержаться от его повторения в каком-либо виде. За ЕС необходимо держаться обеими руками, он даёт очень много. Но за достойное место в нём важно бороться, что вчерашние радикальные евроскептики и намерены теперь делать.

Одно время много разговоров было по поводу *сценария, согласно которому из ЕС хотела бы выйти сама Германия*, цементирующая всё объединение, управляющая в нём и тянущая одеяло на себе. Возможность такого сценария аргументировалась утверждениями о том, что Германия даёт другим государствам-членам на

порядок больше, чем получает взамен. Она оплачивает за другие страны счета, которые им выставляют. Она кормит многочисленных нахлебников, в которых превратились и Греция, и вообще периферия ЕС. У Германии глобальные экономические интересы и амбиции, она переросла ЕС.

Серьёзные аналитические работы показали, что все эти утверждения не выдерживают критики. И заняты немцы на службе не больше, чем другие. И потребительский бум, рост задолженности, превышение расходов над доходами и т.д. спровоцировали сами немецкие банки в погоне за сверхприбылями, ссужая деньги под низкий процент всем и каждому.

Но главное – объединение и поглощение пула слабых валют в рамках еврозоны сделали товары, продаваемые немецкими производителями, намного дешевле и обеспечили их потрясающую конкурентоспособность на внешних рынках. Не будь этого, произошла бы неминуемая ревальвация дойчмарки. Более дешёвые товары других государств-членов и третьих стран хлынули бы на рынок Германии.

Наконец, с помощью ЕС Германия преодолела тяжёлое наследие развязанной ею Второй мировой войны. Восстановила свой политический статус. Заслужила всеобщее уважение. Социологические опросы показывают, что значительная часть электората в Германии недовольна ЕС. Считает, что участие в ЕС сопряжено с чрезмерными издержками. Подозревает другие европейские народы в неблагодарности. Поддерживает ксенофобские и националистические лозунги “Альтернативы для Германии”. Но недовольство ЕС – это одно, а постановка вопроса о выходе – совсем другое.

Сценарий сохранения нынешнего статус-кво по разным основаниям отвергают все. Евроэнтузиасты – поскольку он не отвечает ни нынешней логике евростроительства, ни амбициям дальнейшего углубления интеграции в целях укрепления и консолидации ЕС и усиления его позиций на международной арене. Евроскептики – из-за того, что он мешает корректировке деятельности ЕС в интересах отдельных государств и сохраняет за институтами ЕС, как они считают, избыточные полномочия. Такой сценарий невыгоден ЕС и его государствам-членам. Они в ежедневном режиме занимаются решением огромного числа текущих проблем. Чтобы справиться с ними, им нужны дополнительные ресурсы, более эффективные механизмы и совершенный инструментарий. Они должны идти по пути перманентной модернизации. Что они и делают на практике.

За последнее время введены в действие новые, далеко идущие нормативные акты наднационального характера о тотальной защите персональных данных, борьбе со злоупотреблениями при использовании технологий распределенного ресурса, трансграничном соблюдении авторских и смежных прав в процессе построения цифровой экономики, дальнейшем ужесточении стандартов эффективности энергопотребления и десятки других. Заключены многочисленные международные соглашения о свободе торговли нового поколения. Одно из наиболее весомых – в июле 2018 г. с Японией. Предприняты шаги по расширению полномочий действующих структур ЕС и созданию новых, включая учреждение Генеральной прокуратуры, Европейского агентства по трудовым отношениям, Агентства по роботизации и искусственному интеллекту и т.д.

Сценарий разворота ЕС лишь на обслуживание общего рынка не нуждается в специальной расшифровке. За него горой стояла в прошлом лишь Великобритания. В условиях брекзита он полностью утратил актуальность, и его можно не рассматривать.

Современная Европа, 2019, №1

Таким образом, ЕС и государства-члены будут реализовывать в дальнейшем один из вариантов развития ЕС, связанных с углублением интеграции. Наиболее логичным и последовательным, с точки зрения сторонников федерализации ЕС и закоренелых евроэнтузиастов, был бы *сценарий тотального движения вперёд всего интеграционного объединения* [White, 2017]. Однако его осуществление неминуемо натолкнется на отсутствие единства в стане ЕС. Гарантированное движение вперёд дают *сценарии многоскоростной интеграции и интеграции с меняющейся геометрией*. Преимущество таких сценариев состоит в том, что для их реализации достаточно, чтобы заинтересованные страны договорились между собой. По мере складывания необходимых предпосылок, первопроходцы подтягивали бы аутсайдеров до своего уровня и кооптировали в свои ряды, как, например, в ситуации с последующим включением Шенгенских соглашений в учредительные договоры ЕС. Однако у них есть и очевидные недостатки. Передовой группе государств-членов всё равно придётся оглядываться на отстающих. Они должны будут ограничивать себя лишь теми шагами, которые другие смогут повторить.

В своём докладе 1 марта 2017 г. ЕК предложила принципиально новый *сценарий поступательного движения ЕС по пути дифференцированной интеграции*. Его отличие от предыдущих заключается в том, что он не подразумевает подтягивания аутсайдеров до уровня передовой группы. Такой сценарий подразумевает легитимацию деления ЕС на ядро и периферию. Естественно, что страны последней отреагировали на соображения ЕК крайне болезненно. Предложенный ею сценарий был встречен ими в штыки. Вместе с тем, хотя бы этого отдельные государства-члены или нет, размежевание внутри ЕС по уровню интеграции и объёму прав и обязанностей уже произошло. Оно получило и фактическое, и юридическое закрепление в создании еврозоны. Последняя стала обособленным, самостоятельным, продвинутым интеграционным пулом внутри ЕС. Соответственно все инициативы лидеров Франции и Германии и высказываемые ими идеи о создании отдельного парламента для еврозоны, о принятии отдельного бюджета, назначении министра финансов и т.д. – не более чем дань реалполитик [Bershidsky, 2017].

Ещё одним вариантом является *сценарий компенсаторной интеграции*. Его специфика заключается в том, что, наряду с углублением интеграции и передачей всё новых и новых полномочий на наднациональный уровень, расширяются и прерогативы государств-членов в области контроля над деятельностью ЕС. Последние получают дополнительные возможности отстаивать свои права, интересы и предпочтения. Интеграция идёт не только по линии укрепления наднациональных институтов и органов, но и в форме большего сочленения национальных государств и наднациональных структур, более активного вовлечения государств в процесс подготовки, принятия и реализации совместно принимаемых решений.

Особенностью компенсаторной интеграции является возвращение на национальный уровень отдельных избыточных полномочий, которые были ранее переданы ЕС. Среди предлагаемых мер – создание национальных органов по надзору за качеством товаров, поступающих на локальные рынки, для гарантированного соблюдения единых стандартов, учреждение агентства по надзору за предотвращением дискриминации трудящихся, нанимаемых в странах с более слабой социальной защитой для работы в странах с более высокой заработной платой и более щедрым социальным пакетом.

Понятно, однако, что все проанализированные различия между сценариями углубления интеграции имеют условный характер. Их всегда можно нивелировать. В зависимости от обстоятельств и конкретной сферы деятельности ЕС и его государства-члены будут ориентироваться преимущественно на один или на другой из них. В целом же они будут использовать всё время варьирующуюся комбинацию элементов, присущих всем этим сценариям. Таким образом, можно констатировать, что у ЕС и его государств-членов имеются почти неограниченные возможности проявлять гибкость при продолжении евростроительства и модернизации европейского проекта, при поисках такого варианта действий, который бы устроил всех или наиболее заинтересованную группу государств.

Оптимистический прогноз

Общий вывод – последствия многочисленных и крайне тяжёлых кризисов, потрепавших ЕС, будут ещё долго мучить европейские страны. Но кризисы как таковые ЕС в основном преодолел. У него вновь появилась уверенность в завтрашнем дне. Он вновь обрёл ресурсы, необходимые для того, чтобы сплотить своих членов, помочь им адаптироваться к изменившимся запросам и состоянию общества, заняться их общим будущим. Вопрос только в том, кто возьмёт это будущее в свои руки и какая модель евроинтеграции возобладает.

Список литературы

- Буторина О.В. (ред.) (2017) *Европейские исследования в России (1992–2017)*, Томск, Россия.
 Германия 2017 (2018) *Доклад Института Европы РАН*, №354.
 Громыко А.Ан. (2018) Политический ландшафт Европы. Грозит ли ЕС геополитическое одиночество?, *Аналитическая записка Института Европы РАН*, №28 (№124).
 Европа 2017: партии, выборы, власть (2018) *Доклад Института Европы РАН*, № 353.
 Громыко Ал.А., Фёдоров В.П. (ред.) (2017) *Европа XXI века. Новые вызовы и риски*, Нестор-История, Москва, Россия.
 Мурашов А. (2018) “О нашем будущем неодионочестве. Россия в глобальной политике, 13.07.2018”, URL: <https://www.globalaffairs.ru/global-processes/O-nashem-buduschem-neodinochestve-19677> (дата обращения: 3.09.2018).

References

- Bershidsky L. (2017) “Juncker Wants a U.S. of Europe. Does Anyone Else? The European Commission President Sees an Opportunity for a Radical Federalist Push, but Few National Leaders Will Agree. *Bloomberg*, 13.09.2017”, available at: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-09-13/juncker-wants-a-u-s-of-europe-does-anyone-else> (accessed 3 September 2018).
 Butoryna O.V. (ed.) (2017) *Evropejskie issledovaniya v Rossii (1992–2017)*, Tomsk, Russia.
 European Commission (2018) “Report on the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and ‘Doing Less More Efficiently’: Active Subsidiarity. A New Way of Working, 10.07.2018”, available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf (accessed 3 September 2018).
 European Commission (2017) “State of the Union 2017”, available at: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2017_en (accessed 3 September 2018).
 European Commission (2018) “Subsidiarity and Proportionality. Task Force on ‘Doing Less, More Efficiently’ presents recommendations on a new way of working to President Juncker, 10.07.2018”, available at: https://ec.europa.eu/commission/news/subsidiarity-and-proportionality-2018-jul-10_en (accessed 3 September 2018).
 European Commission (2017) “White Paper on the Future of Europe and the Way Forward. Reflections and Scenarios for the EU27, 01.03.2017”, available at: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en (accessed 3 September 2018).

Современная Европа, 2019, №1

- Evropa 2017: partii, vybory, vlast' (2018) *Doklad Instituta Evropy RAN*, no. 353.
- Future of Europe: President Juncker Creates Task Force on 'Doing Less More Efficiently' (2017) "European Commission – Press release, Brussels, 14.11.2017", available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4621_en.htm (accessed 3 September 2018).
- Germaniya 2017 (2018) *Doklad Instituta Evropy RAN*, no. 354.
- Gromyko A.An. (2018) "Politicheskij landshaft Evropy. Grozit li ES geopoliticheskoe odinochestvo?", *Analiticheskaya zapiska Instituta Evropy RAN*, №28 (№124)", available at: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2018/an124.pdf> (accessed 3 September 2018).
- Gromyko A.I. and Fyodorov V.P. (eds.) (2017) *Evropa XXI veka. Nove vyzyvy i riski*, Nestor-Istoriya, Moscow, Russia.
- Kaveshnikov N.U. (2016) "Four Scenarios for European Integration, *Policy Brief of the Russian International Affairs Council*, no. 2, April 2016", available at: <http://russiancouncil.ru/en/activity/policybriefs/chetyre-senariya-evropeyskoy-integratsii/> (accessed 3 September 2018).
- Murashov A. (2018) "O nashem budushem neodinochestve. Rossiya v global'noy politike, 13.07.2018", available at: <https://www.globalaffairs.ru/global-processes/O-nashem-buduschem-neodinochestve-19677> (accessed 3 September 2018).
- Rettmann A. (2013) "Netherlands Attacks 'Creeping' EU Powers. *EU Observer*, Brussels, 22.06.2013", available at: <https://euobserver.com/institutional/120602> (accessed 3 September 2018).
- Strzelecki M. and Moskwa W. (2018) "How to Understand Poland's Battles with the EU. *Bloomberg*. 06.07.2018, updated 09.07.2018", available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-06/how-to-understand-poland-s-battles-with-the-eu-quicktake> (accessed 3 September 2018).

Today and Tomorrow of the EU: the Law Instruments of Deeper Integration: Part I

Authors: Entin M., Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Chair of European Law of Moscow State Institute (University) of International Relations, Professor-Researcher of Baltic Federal University.

Address: 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** entinmark@gmail.com

Entina E., Candidate of Sciences (Politics), Associate Professor of National Research University "Higher School of Economics", Researcher of the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 125009, 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** e.entina@hse.ru

Torkunova E., Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Chair of European Law of Moscow State Institute (University) of International Relations. **Address:** 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** etorkunova@hotmail.com

Abstract. The article consists of two parts. In the first one the authors dismiss the settled narrative that the EU and EU member states are mired in series of crises, and are not able to overcome them and as a result become internally weaker and lose their positions in the international arena. They explain that the acute phase of the crises is left behind. Numerous facts and examples from the EU practice are provided. But the EU has poorly calculated social costs of its decisions. The balance in society has been lost. In order to keep power traditional political elites have to share it with populists, nationalists, extreme-right and former eurosceptics and rebuild themselves. But no matter how the internal political situation will evolve in particular countries, the further development of the EU becomes more and more definite. Over the past few years, integration has become faster. Member states have no choice but to seek to strengthen the EU, increase its efficiency and ability to withstand new challenges. Accordingly it is very important to understand what kind of legal instruments to achieve such aims they have in their possession. Comprehensive answer to these questions is given in the second part of the article.

Key words: European Union, overcoming systematic crisis and its consequences, scenario of the EU development, modernizing the European project, broadening powers of the EU institutes, legal means, instruments and mechanisms of deepening European integration, implementing reforms.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120192737>