

УДК 327; 328.1; 329.1

Наталья КОНДРАТЬЕВА

НОВЫЙ СТАРТ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ

Аннотация. Представлена программа Европейской комиссии на 2020–2025 гг. В основе статьи – сравнение предвыборных речей двух председателей, уходящего Жан-Клода Юнкера и его преемницы Урсулы фон дер Ляйен, произнесённых непосредственно перед избранием на высокий пост. Проанализированы планы нового лидера Еврокомиссии перераспределить ресурсы Европейского союза в пользу решения задач климатической повестки и становления оборонного союза, а также намерение преодолеть гендерный дисбаланс во вверенном ей институте и дефицит демократии в работе ЕС. Автор приходит к выводу, что программа фон дер Ляйен построена на сочетании принципов реализма и постреализма. Так, повышается степень закрытости Евросоюза по отношению к внешнему миру. Одновременно ЕС не оставляет попыток меняться вместе с меняющимся миром. В перспективе Евросоюз ожидает дальнейший принудительный рост инвестиций в климатическую повестку во имя решения проблемы своей глобальной конкурентоспособности. Вероятно также сохранение натянутых отношений с Россией и Китаем, приоритет внутренних задач над внешними. Ответ на внутренние вызовы будет дан в ходе запланированной очередной реформы основополагающего Договора.

Ключевые слова: климатическая повестка, оборонный союз, демократический дефицит, Конференция о будущем ЕС, Стратегия «Европа 2020», Европейская комиссия (ЕК), Председатель Европейской комиссии.

В 2020 г. Европейской комиссии под управлением Урсулы фон дер Ляйен (избрана на пост председателя ЕК 16 июля 2019 г., в прошлом министр по делам семьи, затем труда и социальных вопросов, наконец, обороны Германии) предстоит сложная миссия: отчитаться о выполнении Стратегии умного, устойчивого и инклюзивного роста «Европа 2020».

Её предшественник Жан-Клод Юнкер (в прошлом – премьер-министр и министр финансов Люксембурга, а также глава еврогруппы) за пять лет продвинул Евросоюз к реализации амбициозных задач Стратегии. Свою предвыборную речь от 15 июля 2014 г. перед Европейским парламентом (ЕП) он так и назвал «Новый старт для Европы: моя программа в поддержку занятости, роста, законности и демократических перемен». Комиссия Юнкера искала ответ на вызов цифрового века и главный на тот момент внешний социальный вызов – бедность в непосредственной близости от границ Евросоюза, пыталась преодолеть дефицит природных ресурсов, отставание в глобальной инновационной гонке. Тем не менее, несмотря на все усилия и отдельные успехи, такие как цифровизация рынка и снижение выбросов парниковых газов в атмосферу, по большинству критериев упомянутая стратегия не будет реализована.

Сравнивая предвыборные речи уходящего и нового председателя ЕК, можно составить

© **Кондратьева Наталья Борисовна** – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, учёный секретарь ИЕ РАН; доцент НИУ «Высшая школа экономики»; заведующая базовой кафедрой европейских и интеграционных исследований Института мировых цивилизаций. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** nkondratieva@inbox.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620195359>

представление о магистральных направлениях в работе исполнительного органа Европейского союза и задачах на ближайшую перспективу.

Приоритеты внутреннего развития ЕС

Нельзя не отметить, что У. фон дер Ляйен не стала омрачать свою программу упоминанием о Стратегии «Европа 2020», приближающейся отчетной дате и нерешенных задачах (табл. 1). Как ни странно может показаться на первый взгляд, учитывая компетентность кандидата в вопросах занятости и социальной политики, начало предвыборной речи было посвящено проблеме гендерного равенства. С особой гордостью кандидат сообщила, что в Евросоюзе «наконец-то появилась женщина-кандидат на пост Председателя Европейской комиссии... Я обеспечу полное гендерное равенство в моей коллегии уполномоченных. А если государства-члены не предложат достаточного числа женщин на пост члена Европейской комиссии, я без колебаний попрошу их назначить новых членов... Мы представляем половину нашего населения. Мы хотим получить свою справедливую долю»¹.

Стоит сказать, что с 1958 г. из 183 членов ЕК действительно только 35 (меньше 20%) были женщины. Вслед за своим избранием на пост главы ЕК фон дер Ляйен обещала открыть новую главу в проблематике гендерного дисбаланса в Евросоюзе: поставить задачу соблюдения равенства полов при утверждении кандидатур членов Еврокомиссии. Упомянула она и о необходимости искоренить насилие в отношении женщин.

Есть рациональное объяснение тому, почему эти священные, хотя и не вполне остро стоящие перед Европой вопросы, выдвинуты в речи на первое место. Учитывая, что число женщин-депутатов в новом составе ЕП увеличилось до 40% по сравнению с 37% в 2014 г., акцент на данном вопросе в речи кандидата был не случайностью, а беспроектным началом с расчётом на голоса женской части ЕП.

Второй акцент выступления (на климат), очевидно, поставлен, чтобы подчеркнуть наиболее значимый приоритет в программе Еврокомиссии на 2020–2025 гг. Обращают на себя внимание чересчур высокие цели и большие ресурсы на реализацию климатической повестки. Кандидат, в частности, заявила: «Наша самая насущная задача – сохранить планету здоровой. Это величайшая ответственность и возможность нашего времени... Я хочу уменьшить выбросы, по крайней мере, на 50% к 2030 году... Я предложу план устойчивого инвестирования в Европе и превращу часть Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) в Европейский климатический банк. Это позволит высвободить 1 трлн евро инвестиций в течение следующего десятилетия».

Для сравнения приведём аналогичный пассаж из инаугурационной речи Юнкера, правда, посвящённый инвестированию в занятость и экономический рост: «Я верю, что мы можем гораздо лучше использовать общий бюджет ЕС и такие финансовые инструменты Союза, как Европейский инвестиционный банк... С их помощью ЕС мобилизует более 300 млрд евро дополнительных инвестиций в реальный сектор экономики в течение следующих трёх лет».

В 2014 г. основной пункт критики программных заявлений Комиссии как раз касался обещаний Юнкера найти 300 млрд евро дополнительных инвестиций в решение задачи роста и занятости. Ни для кого не секрет, что общий бюджет даёт около 150 млрд евро в год (включая содержание институтов управления и проведение внешней политики); повышение потолка расходов не планировалось. Кредитные мощности ЕИБ хотя и подняты на уровень 70 млрд

¹ Здесь и далее цитаты по: Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission. European Commission – Speech. Strasbourg, 16 July 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230 (дата обращения: 01.11.2019).

ежегодно, но только часть из них представляет собой реальную денежную массу (весомую долю составляют гарантии). Общий бюджет и ЕИБ подчиняются принципу дополнительности финансового участия ЕС. Это значит, что деньги преобразуются в инвестиционные программы, если в них вложатся частные, национальные и региональные инвесторы. Исходя из этого, авторитетные голоса в Брюсселе тогда, в 2014 г., высказали сомнение в способности ЕС мобилизовать значительные средства. «Произнесённое Юнкером никак не подкреплено реальностью и следует рассматривать лишь как призыв и желание произвести впечатление, сколь капитально ЕС относится к проблеме стимулирования экономического роста» – таков был, в частности, вердикт Даниэля Гроса, директора Брюссельского Центра европейских политических исследований¹.

Возвращаясь к речи фон дер Ляйен, отметим, что за последние годы ЕИБ уже стал крупнейшим многосторонним поставщиком климатического финансирования по всему миру: четверть его кредитного портфеля теперь посвящена климату. Но, несмотря на это, лидер ЕК заявила: «Я хочу, по крайней мере, удвоить эту цифру к 2025 году». «Европа должна возглавить переход к здоровой планете» – конкретизировано в письменном расширенном варианте речи.

Создание климатического банка в течение первых 100 дней нахождения фон дер Ляйен на посту председателя, вслед за решением гендерного вопроса, наверное, и сегодня должно насторожить критиков, особенно в контексте многих нерешённых задач Стратегии «Европа 2020». Что институты ЕС планируют предпринять для сокращения числа бедных в Евросоюзе на 20 млн человек, роста вложений в науку до 3% совокупного валового дохода и для реализации других задач Стратегии «Европа 2020»? Зачем Европе эта упорная приверженность и без того успешному курсу?

Таблица 1

Стратегия «Европа 2020»: промежуточные результаты

	2008	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Цель
Доля занятых (%) лиц от 20-64 лет	70,3	68,4	69,2	70,1	71,1	72,2	73,2	75
Доля расходов на НИОКР в ВВП (%)	1,84	2,02	2,03	2,04	2,03	2,06	н.д.	3,0
Число лиц за чертой бедности, млн чел	116,1	121,6	120,8	117,8	116,9	112,8	н.д.	96,2
Уровень выбросов парниковых газов (1990 г. = 100)	90,6	82,4	77,4	78,0	77,6	78,3	н.д.	80

Составлено автором по данным Евростат.

Можно увязать такое повышенное внимание Евросоюза к защите природы и энергоэффективности с тем, что он обладает достаточной компетенцией именно в регулировании стандартов. Поэтому достижение эколого-энергетических целей стало самой лёгкой задачей и единственным успешным элементом в реализации Стратегии. Напротив, институты ЕС могут лишь в очень ограниченных количествах стимулировать занятость, рост НИОКР и доли лиц с высшим образованием. В частности, ЕК выступает за законодательное закрепление минимальной зарплаты для граждан, занятых полный рабочий день, схемы страхования пособий по безработице и гарантий для молодёжи (из предложений нового лидера ЕК), но может только предлагать странам эти меры.

Соответственно, во внутренней повестке кандидат резонно сосредоточилась на той проблематике, достижения в которой возможно отнести к Евросоюзу. Кроме того, управление климатическими процессами и рациональное использование природных ресурсов – это области, где наиболее ожидаем технологический прорыв.

¹ Daniel Gros. The Juncker Plan: From €21 to €315 billion, through smoke and mirrors. CEPS Commentaries. 27.11.2014. URL: <http://www.ceps.eu/node/9839>.

Приоритеты внешней политики

Фон дер Ляйен в программной речи не обошла вниманием и внешние вызовы развитию Евросоюза. На нынешнем этапе в Европе к таковым относят глобальные миграционные, климатические, геополитические и экономические изменения. Кандидат отметила, что эти вызовы не исчезнут и на них необходимо реагировать, хотя не упомянула, что Европа – не просто их благодатная среда, но и источник. Старение населения – объективный тренд, продукт европейской социальной модели. Усиление глобальной конкуренции – тоже плод европейской неоллиберальной модели открытых рынков, а миграционный кризис – её оборотная сторона. Изменение климата – хроническая фобия богатых стран Северной Европы, часть территории которых находится ниже уровня мирового океана. Сегодня она распространилась и на юг Европы, где жара вынуждает к дополнительным вложениям в мелиорацию. Конфронтация с Россией – во многом продукт европейской восточной политики, как и другие геополитические вызовы – плоды высокомерия политтехнологов из Евросоюза по отношению к другим моделям.

Логично, что Юнкер, предлагая ответ на вызовы своего времени, использовал корректные обороты «Я верю», «Мы должны». Фон дер Ляйен же была абсолютно прямолинейна и безапелляционна. Назвав свою программу «Европа, которая стремится к большему», она оперировала такими оборотами как «Я хочу», «Я сделаю». При этом нельзя не отметить, что её самоуверенность теряется, когда она даёт оценку действиям других мировых игроков в новой реальности и заявляет о неприемлемости их курса для Евросоюза. Ведь ни один из мировых центров не назван. «Одни обращаются к авторитарным режимам, другие покупают своё глобальное влияние и создают зависимости, инвестируя в порты и дороги (имеется в виду китайский проект “Один пояс, один путь” и Керченский мост– *Н.К.*), третьи прибегают к протекционизму», – то, что кандидат говорит намёками, не решаясь прямо указать ни на одну из стран, иллюстрирует сложные отношения ЕС с внешним миром.

Специфические особенности экономической модели ЕС объективно не позволили состояться соглашению о торговом и инвестиционном партнёрстве с США. Теперь же экономический рост Китая и его инвестиции в исследования и технологии направили Соединённые Штаты в квазипротекционистском направлении, что создало трудности в отношениях трёх ведущих центров силы.

Шаткость нынешней позиции Евросоюза объясняет отсутствие в речи Урсулы фон дер Ляйен оценки участия ЕС в состязании глобальных игроков (именно к созданию условий для получения достойного места на пьедестале в этом соревновании стремился её предшественник Юнкер). Внешняя повестка уступает внутренней по насыщенности конкретикой. Даже пассажи, напрямую, казалось бы, относящиеся к внешней политике, де-факто служат двум главным целям внутреннего развития – защите окружающей среды и европейского образа жизни. «Я гарантирую, что каждое новое заключённое соглашение будет иметь специальную главу, посвящённую устойчивому развитию и самым высоким стандартам устойчивости климата, охране окружающей среды и труда, нулевой терпимости в отношении детского труда. Торговля, – отмечает новый председатель ЕК – это не самоцель соглашений с внешним миром, а способ обеспечить процветание Евросоюза и возможность экспортировать его ценности по всему миру».

Приоритеты внешней политики больше просматриваются в опубликованном расширенном варианте речи. Там, в частности, говорится о «европейской перспективе» для Западных Балкан, о возможном начале переговоров с Северной Македонией и Албанией.

По поводу роли Евросоюза в разрешении миграционного кризиса новый глава ЕК заявила: «Мы должны спасать, но одного спасения недостаточно. Мы должны сократить нелегаль-

ную миграцию, бороться с контрабандистами и торговцами людьми как с организованной преступностью, мы должны сохранить право на убежище и улучшить положение беженцев, например, через гуманитарные коридоры. Нам нужно и сопереживание и решительные действия... Я предложу новый пакт о миграции и убежище и возобновлю Дублинскую реформу... Европа должна поддерживать Африку в разработке и реализации собственных решений проблем, таких, как нестабильность, трансграничный терроризм и организованная преступность».

Чтобы оставаться сильным глобальным актором, фон дер Ляйен полагает необходимым увеличить расходы на проведение внешней политики в общем бюджете ЕС на 30%. Она также отмечает целесообразность увеличения Европейского оборонного фонда (фонд поддерживает НИОКР в сфере обороны и безопасности). «Тогда, – говорит глава ЕК, – мы останемся трансатлантическим, но станем более европейским союзом».

Однако её взгляд на проблемы людей вблизи внешних границ Союза выглядит односторонним. Внешние наблюдатели за процессами, происходящими в Евросоюзе, могут и покритиковать нового председателя ЕК за то, что, говоря о 17 тыс. погибших в Средиземном море, новый председатель ЕК не упоминает о 3 тыс. погибших на Донбассе. В программе председателя ЕК (ни в письменной, ни в устной) нет ни слова о дальнейшем развитии отношений с Украиной, вступившей в ассоциацию с ЕС.

Примечателен общий для двух предвыборных речей элемент – почти отчаянный призыв к государствам-членам остаться Союзом, говорящим одним голосом, и твёрдое намерение не допустить ни шагу назад в борьбе Еврокомиссии за свои компетенции. Столь же явно, как и у Юнкера, стремление сократить разрыв между институтами ЕС и населением, снизить рисковую составляющую интеграционных процессов, переложив больше ответственности за развитие европейского проекта на граждан, лицом и рупором которых является Европейский парламент.

«Я хочу, чтобы мы вместе работали над улучшением системы Spitzenkandidaten. Мы должны сделать её более заметной для широкого электората». На первый взгляд, из уст фон дер Ляйен это звучит как оправдание. Тёмная лошадка, обогнавшая всех на финише, не будучи в списке кандидатов, высказала пожелание каким-то образом модернизировать систему. Однако стоит обратить внимание на три заключительных пункта речи, в которых просматривается намерение узаконить упомянутую систему. Во-первых, новый лидер ЕК анонсировала Конференцию о будущем Европы со стартом в 2020 г., протяжённостью в два года и с участием в ней граждан (при этом также упомянуто о необходимости режиссуры этого мероприятия: «Конференция должна пройти с чётким размахом и ясными целями, согласованными между Парламентом, Советом и Комиссией»). Во-вторых, объявлено, что Комиссия «открыта для изменения Договора». В-третьих, отмечено, что ЕК намерена укреплять партнёрство с Европейским парламентом в процессе принятия решений¹.

Таким образом, в программе ЕК на ближайшие пять лет содержится возможность глубокой реформы Европейского союза вплоть до пересмотра его основополагающего Договора, магистральных направлений деятельности, институциональных преобразований, если на то будет воля Европейского парламента и европейского общества.

Как назначение Урсулы фон дер Ляйен на пост председателя ЕК скажется на отношениях Евросоюза с Россией, станет ясно совсем скоро. Но и в речи Юнкера не было даже намёка на возврат к стратегическому партнёрству с Россией. Между тем тогдашняя ситуация побуждала Еврокомиссию к обсуждению с РФ последствий вступления в силу Соглашения об ассо-

¹ Ст. 225 Договора о функционировании ЕС даёт ЕП право, действуя большинством своих членов, принимать резолюции с просьбой о том, чтобы Комиссия представила законодательные предложения.

циации ЕС – Украина и признанию за Евразийской экономической комиссией (наднациональным регулирующим органом Евразийского экономического союза) полномочий по ведению торговых переговоров. Уже пять лет бизнес нуждается в потеплении климата отношений.

Заключение

Отдадим должное Европейскому союзу и его запасу прочности. Европа, холящая и лелеющая свои ландшафты, – безусловный пример для подражания всем странам. Возможно, что через рост инвестиций в климатическую повестку Европа нащупает необходимый ей и самый верный ответ на вопрос о своей глобальной конкурентоспособности. Особое внимание в программе ЕК на грядущие пять лет вызывает намерение Евросоюза отступить от своего кредо – продвижения принципов свободной торговли в отношениях с внешними партнёрами. ЕС готов напрямую ущемить интересы европейского бизнеса и опосредованно интересы граждан ради сдерживания других игроков, в том числе дальнейшего роста уже состоявшихся гигантов на том основании, что политика других не отвечает европейским канонам. Другой важный элемент программы – подготовка будущей реформы, как ответ на внутренние и внешние вызовы Евросоюзу и очередная попытка преодолеть дефицит демократии в его управлении.

Список литературы

Заславская Н.Г. Проблема институционального баланса в Европейском союзе. ПОЛИТЕКС, №3, 2011. С. 50-60.

Кондратьева Н.Б. Новый старт для Европы или повторение пройденного. Металлы Евразии, №2, 2015. С. 58-61.

Потемкина О.Ю. Европейский Парламент 2019: подготовка к выборам. Современная Европа, №4(83), 2018. С. 35-45. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420183545>.

References

Jean-Claude Juncker. Candidate for President of the European Commission. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session Strasbourg, 15 July. 2014. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf (дата обращения: 01.11.2019).

Kondrat'eva N.B. Novyj start dlya Evropy ili povtorenie projdenного. Metall'y Evrazii, №2, 2015. S. 58-61.

Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission. European Commission – Speech. Strasbourg, 16 July 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230 (дата обращения: 01.11.2019).

Potemkina O.Yu. Evropejskij Parlament 2019: podgotovka k vyboram. Sovremennaya Evropa. №4(83), 2018. S. 35-45. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420183545>.

Ursula von der Leyen, Candidate for the European Commission President. A Union that strives for more. My agenda for Europe. By candidate for President of the European Commission. Political Guidelines for the next European Commission 2019–2024. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf (дата обращения: 01.11.2019).

Zaslavskaya N.G. Problema institucional'nogo balansa v Evropejskom soyuze. POLITEKS, №3, 2011. S. 50-60.

New start of the European Commission

Author. Natalya Kondratyeva, Candidate of Sciences (Economics), Leading Researcher, Department of European Integration Studies, Academic Secretary, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Associate Professor, National Research University – Higher School of Economics; Head of the Specialised Department of European and Integration Studies, Institute of World Civilizations. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** nkondratieva@inbox.ru.

Abstract. The author presents the European Commission Program for 2020–2025. The article is based on a comparison of two campaign speeches, by outgoing President Jean-Claude Juncker and his successor Ursula von der Leyen, delivered just before his election to the high office. The intention of the new leader of the European Commission is to redistribute the resources of the European Union in favor of the climate and European Defense Union agenda, as well as to overcome the gender imbalance in the entrusted institution and the democratic deficit in the work of the EU. The author comes to the conclusion that von der Leyen's program is built on a combination of realism and postrealism principles. Thus, the degree of closeness of the European Union in relation to the outside world is increasing. At the same time, the European Union does not give up trying to change with the changing world. In future, the EU expects further forced growth of investments in the climate agenda in order to solve the problem of its global competitiveness. The most likely scenario is strained relations with Russia and China, the priority of internal tasks over external ones. The answer to internal challenges will be given in the course of the planned next reform of the Treaty.

Key words: climate agenda, Defence Union, democratic deficit, Conference on the Future of Europe, Strategy «Europe 2020», European Commission (EC), President of the European Commission.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620195359>