

Хайнрих Бест

«ЕВРОПА» — МЕНЬШЕЕ ИЗ ЗОЛ? ГРАНИЦЫ ПУТЕЙ ВЫХОДА ИЗ БЕЗГРАНИЧНОГО КРИЗИСА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ЭЛИТ¹

В статье анализируются предпочтения европейских политических элит относительно вариантов урегулирования экономического кризиса, разразившегося в 2008 г. Выясняется их отношение к четырем стратегиям борьбы с кризисом, среди которых согласованные действия национальных правительств (межправительственный уровень), вмешательство Европейского союза (многоуровневое управление), вмешательство международных финансовых институтов (многосторонний подход), самостоятельные действия национальных правительств (односторонний подход). Как показало исследование, согласованные действия национальных правительств в рамках и с помощью наднациональных и многонациональных организаций были идеальным предпочитаемым путем выхода из кризиса для политических элит Европы. Почти половина всех элит предпочитала их в качестве основного варианта борьбы с кризисом. Вместе с тем панъевропейского консенсуса относительно наилучшего пути выхода из кризиса не существовало: более половины респондентов в первую очередь поддержали один из трех других вариантов, и были выявлены огромные различия в предпочтениях элит 17-ти стран.

Автор рассматривает вопрос о том, в какой мере различия в предпочтениях национальных элит коренятся в общей экономической ситуации их стран, положении этих стран на международных финансовых рынках, их большей или меньшей вовлеченности в деятельность международных институтов ЕС или просто в индивидуальных предпочтениях респондентов. Как показали многоуровневые модели множественной регрессии, предпочтения элит отражали в первую очередь институциональный статус их собственных стран в Европейском союзе, экономическую ситуацию в их странах и сигналы, полученные от релевантных референтных групп, таких как местные экономические элиты. Установки играли определенную роль, но не такую важную и только в двух

¹ Данный текст на русском языке публикуется с разрешения издательства «Macmillan Publishers Limited»: Best H. Is 'Europe' the Lesser Evil? Limits of Elite Crisis: Resolution in a Limitless Crisis) // *Political Elites in the Transatlantic Crisis* / Ed. by H. Best and J. Higley. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2014. P. 36–57. ISBN 9781137345745).

моделях. Тот факт, что индивидуальные характеристики политических элит — связанные с их отношением и положением в социальных структурах — имели малое значение, можно считать знаком активности этих элит, так как это расширяет границы возможных вариантов борьбы с кризисом и облегчает поиск компромисса и путей выхода Европейского союза из ситуации, вызванной кризисом.

Ключевые слова: кризис, политические элиты, предпочтения, консенсус, Европейский союз.

Когда кризис американского рынка ипотечного кредитования и облигаций начал сказываться на финансовых рынках Европы, перед правительствами и парламентами различных стран встала задача предотвращения коллапса банковских систем. Вскоре национальные политические элиты оказались вовлечены в гигантскую задачу по реорганизации основных европейских политических и финансовых институтов. Экономические элиты полагали, что наступившая после 1990-х эра «глобализации» освободила их от назойливого контроля со стороны политики. Однако в кризисной ситуации стало ощутимо, насколько важна роль национальных государств и международных политических институтов для защиты основ международного капитализма от чрезмерно эгоистичного преследования личных интересов¹. Впрочем, как показало дальнейшее развитие событий, попытки урегулирования кризиса не смогли предотвратить его углубление и распространение. Говоря в терминах «вызовов и реакций», реакции на кризисные явления начальной стадии повлекли за собой вызовы второго порядка, приведшие к реакциям, создавшим следующие этапы кризиса... и так далее².

В середине 2013 г. все еще было неясно, насколько новые формальные правила и институциональные изменения, направленные против кризиса, приемлемы для политических и экономических элит. Возникновение и развитие кризиса показали, что эффективность финансовых и правительственных институтов в большой степени зависит от согласия и применения лучших практик внутри элит, управляющих данны-

¹ Reinhart C.M., Rogoff K.S. From Financial Crash to Debt Crisis // American Economic Review. 2011. Vol. 101. No. 5. P. 1677–1706; Mody A., Sandri D. The Eurozone Crisis: How Banks and Sovereigns came to be Joined at the Hip // Economic Policy. 2012. Vol. 27. No. 70. P. 199–230.

² Shambaugh J.C. The Euro's Three Crises // Brookings Papers on Economic Activity. 2012. P. 157–211.

ми институтами. Элиты играют ключевую роль, тем более когда речь идет о государственном и частном финансовых секторах, где решающими факторами являются моральные качества, знание отрасли, взаимное доверие и неформальные контакты. Неудачи и успехи различных стран и институтов в борьбе с кризисом в большой степени можно связать именно с поведением элит¹. Это не значит, что существует какая-то простая связь между целенаправленными действиями элиты и значительными экономическими и политическими результатами. Сложные политические инициативы, осуществляемые во время кризиса, подвержены т.н. *effects pervers*, т.е. возможности возникновения незапланированных последствий социального характера². Элиты ведут себя как ученик чародея: нередко они не в состоянии контролировать результаты приложения своих сил. У элит нет генерального плана действий; они стараются справляться с разнообразными и неожиданными для них аспектами кризиса по мере их появления. В статье речь пойдет о том, обладают ли национальные политические элиты Европы в достаточной мере единой платформой для нахождения пусть даже промежуточных решений в ситуации кризиса, имеющего тяжелые последствия для населения их стран, а также несущего серьезные риски для них самих³.

«ЕВРОПЕИЗАЦИЯ» КРИЗИСА В РАЗРОЗНЕННОМ СОЮЗЕ

Наиболее интересным аспектом финансового кризиса стал переход от кризиса кредитования в финансовых секторах США и Великобритании к проблемам в сфере государственных финансов в Европе, особенно в самых южных странах еврозоны. Последствия экономического спада в США и Великобритании, затронувшие всю Европу, невозможно было предсказать в 2007 или 2008 гг., когда Европейский союз в целом и еврозона в частности демонстрировали лишь незначительно отрицательные торговые балансы с остальными экономиками мира, умеренные темпы роста ВВП и средний общий уровень государственной задолженности. Такие страны, как Австрия, Испания и Ирландия, имели

¹ См.: Best H., Higley J. Introduction // Political Elites in the Transatlantic Crisis / Ed. by H. Best, J. Higley. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2014.

² Boudon R. Perverse effects and social order. P.: PUF, 1977.

³ Best H. Transitions, Transformations and the Role of Elites // Historical Social Research. 2010. Vol. 35. No. 2. P. 9–12.

даже профициты бюджетов в конце 1990-х и в начале 2000-х годов¹. В течение 2007–2008 гг. основные экономические и финансовые показатели Европы были относительно стабильными.

После банкротства Королевского банка Шотландии и вынужденной национализации в Великобритании, а затем банкротства Lehmann Brothers в сентябре 2008 г. в США, правительства по обеим сторонам Атлантического океана решили поддержать банки своих стран и оживить экономику с помощью государственного финансирования в крупном объеме. Государства Европейского союза скоординировали свои действия в данном направлении удивительно быстро, вероятно, быстрее, чем в США, охваченных конфликтами между конгрессом и исполнительной ветвью власти. Страны ЕС, возглавляемые Гордоном Брауном, Ангелой Меркель и Николя Саркози, казалось, уже перенесли кризис, и евро демонстрировал замечательную стабильность по отношению к доллару США: в середине 2009 г. курс обмена составлял 1,52 доллара за один евро². Но именно в это время на фасаде здания еврозоны начали появляться трещины. Первые из них были замечены в Ирландии, где срочная помощь банковскому сектору превратила профицит бюджета в астрономический дефицит. Вскоре эти трещины появились в экономике стран южной Европы, на которые повлиял не столько разразившийся кризис, сколько спад экономической активности, начавшийся в конце 2009 — начале 2010 г. И общая экономическая и политическая слабость южной Европы, и недостатки каждой из входящих в этот регион стран быстро превратились в серьезные проблемы, создавшие разрыв между северными и южными странами еврозоны. На севере Германия продолжала демонстрировать значительный профицит импорта, уверенные темпы роста, снижение безработицы и сокращение бюджетного дефицита. На юге Греция была на грани дефолта, а Португалия к дефолту стремительно приближалась³.

Из-за такого разрыва между севером и югом нормативные и институциональные основы европейской интеграции оказались под серьез-

¹ *Hodson D. Governing the Euro Area in Good Times and Bad. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 63, 116–17, 124.*

² *Reinhart C.M., Rogoff K.S. From Financial Crash to Debt Crisis // American Economic Review. 2011. Vol. 101. No. 5. P. 1677–1706.*

³ *Hodson D. Governing the Euro Area in Good Times and Bad. Oxford: Oxford University Press, 2011.*

ным давлением. Развитие и усиление этих процессов, поддерживаемых масштабными спекуляциями на рынке облигаций, привели к тому, что здание еврозоны начало рушиться. Многие наблюдатели считали, что не за горами конец еврозоны, падение евро как единой валюты и даже распад ЕС. Основной причиной называлось наличие единой валюты без скоординированной налоговой политики государств еврозоны. Европейский центральный банк по закону не имел права быть кредитором последней инстанции на рынках государственных облигаций или предоставлять евробонды. Институты ЕС были недееспособны из-за права вето, которым обладало каждое государство-член ЕС, например в вопросах налогообложения. И, наверное, самое важное — отсутствовали эффективные механизмы перевода денежных средств между странами, которые могли бы предотвратить ситуацию, когда экономически более сильные страны вынуждены оплачивать долги более слабых.

С учетом всех этих проблем воззвания к европейской солидарности выглядели так, будто с их помощью хотели скрыть политику попрошайничества у соседей. В такой ситуации элиты вынуждены были одновременно выполнять две задачи: (1) принимать меры для предотвращения скорого финансового краха одного или нескольких государств еврозоны; (2) трансформировать институты ЕС в эффективную систему координации и контроля налоговой политики стран-членов. Одним словом, элитам необходимо было перестраивать корабль прямо в море во время шторма. По мере распространения кризиса национальным политическим элитам была отведена ключевая роль в спасении собственных экономических систем при одновременном укреплении институциональных основ европейской интеграции.

ОСНОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО КРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭЛИТ

Результаты опросов представителей элит, проведенных в рамках крупного меж-университетского проекта (IntUne) в 2007 и повторно в 2009 гг., продемонстрировали, что структурные и нормативные основания для реализации этих задач были довольно хрупкими¹. Данные опросов не подтвердили предположение о том, что европейская инте-

¹ The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites / Ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzhichelli. Oxford: Oxford University Press, 2012.

грация основана на широком консенсусе европейских элит, благодаря которому эмоции, представления и убеждения элит сводятся к общей цели европейского единства. Напротив, опросы показали наличие разрозненных позиций, которые и связывают элиты с процессом евроинтеграции, и заставляют их дистанцироваться от него. Опросы также продемонстрировали, что направленность и особенности «европейскости», чувства принадлежности к Европе слабо поддерживаются международными социальными связями и каналами коммуникации. Участие в формальных институциональных сетях ЕС оказывает лишь незначительное влияние на чувство принадлежности к Европе¹. Одно утверждение выделялось в качестве возможного основания для широкого консенсуса элит — это согласие с тем фактом, что страна респондента выиграла от европейской интеграции. Однако в целом вместо обнаружения нормативной интеграции опросы раскрыли разнообразные конфигурации *Europe à la carte*², где различные аспекты принадлежности к Европе объединялись специфичным для каждой страны образом. Хотя крайние взгляды еврофобов и еврофилов были исключениями, лишь небольшая часть представителей элит соглашалась или не соглашалась сразу со всеми аспектами принадлежности к Европе.

Таким образом, в 2009 г. не существовало твердой почвы, на которой можно было выстраивать федеративный Европейский союз. Однако различные представления элит о сути принадлежности к Европе могли создать гибкость и разнообразие, способствующие поиску компромисса и уравниванию интересов перед лицом кризиса. До тех пор, пока финансовый кризис не начал сотрясать основы евроинтеграции, казалось, что разнообразие является преимуществом, а не недостатком. Но при возникновении угрозы основам благосостояния и единства Европы выяснилось, что разнообразная и разнонаправленная структура европейских элит слишком громоздка и недееспособна, и для

¹ Best H. Elite foundations of European Integration: a causal analysis // The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic Elites / Ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 208–233.

² Cotta M., Russo F. Europe à la Carte? European Citizenship and its dimensions from the Perspective of national elites // The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic Elites / Ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 14–42.

предотвращения обвала, казалось, необходим новый, более четко структурированный вариант Европейского союза¹.

Формировать политику антикризисного управления, создавать новые институты и инструменты для устранения огромного дисбаланса экономических показателей и финансовой состоятельности различных стран ЕС и, в частности, еврозоны должны национальные политические элиты. Требование консенсуса Европейского совета и Совета министров означает, что лидеры или представители всех национальных элит должны прийти к соглашению для проведения любых межнациональных мероприятий, которые повлияют на национальный суверенитет и национальные бюджетные права стран². Это относится к большинству инструментов и институтов, необходимых для разрешения финансового кризиса на европейском уровне, особенно к Европейскому стабилизационному механизму (ЕСМ). Таким образом, национальные политические элиты являются основными действующими субъектами при решении проблем, связанных с кризисом. Их важность в ходе кризиса даже увеличилась, в то время как Европейская комиссия стала играть второстепенную роль, координируя и реализуя меры, согласованные главами или министрами государств-членов и ратифицированные национальными парламентами. Сопутствующим моментом стал отказ от принципа равноправия государств-членов и появление определенной иерархии стран в зависимости от относительной силы их экономики. Переход от равноправия к иерархичности подтверждается различиями в формировании большинства, например между Европейским центральным банком и Европейским стабилизационным механизмом (а также его предшественниками): в то время как Совет ЕЦБ принимает решения по принципу «одна страна — один голос», ЕСМ рассматривает страны в соответствии с размером их экономики, т.е. согласно их доле в ВВП еврозоны. Совокупный вклад Германии и Франции составляет около 48 % общего объема капитала ЕСМ, который на 2013 г. заполнен не был. В этом и заключалась реальная основа совместного господства «Меркози» и последовательного изменения порядка взаимоотношений между членами ЕС.

¹ *Best H.* Elites of Europe and the Europe of Elites. A conclusion // *The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites* / Ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 234–241.

² *Hodson D.* Governing the Euro Area in Good Times and Bad. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ПУТИ И СРЕДСТВА УРЕГУЛИРОВАНИЯ КРИЗИСА

Развитие кризиса повлекло за собой создание определенной иерархии среди 17-ти членов еврозоны (а также среди кандидатов на вступление, таких как Латвия, вступившая в зону в июле 2013 г.) в соответствии с относительной силой их экономики, главенствующую позицию при этом заняла Германия. Вопрос, который встает в связи с этим и будет разбираться ниже, заключается в том, насколько такой иерархический порядок отражает предпочтения национальных элит, и если это так, на каких контекстных и индивидуальных обстоятельства данные предпочтения основываются.

Помимо межправительственной стратегии выхода из кризиса также были (и есть) несколько наднациональных и многосторонних вариантов. Одним из наднациональных вариантов является передача руководящей роли в урегулировании кризиса институтам ЕС и снабжение их инструментами вмешательства в рынки облигаций, например путем разрешения ЕЦБ выпускать евробонды для противодействия атакам «виджиланте» рынка ценных бумаг на страны еврозоны с крупным государственным долгом. Эта мера заключается в объединении долгов в рамках еврозоны и делегировании полномочий по решению основных вопросов национальной фискальной политики наднациональному органу, ЕЦБ, который будет в большой мере недосыгаем для национальных правительств и парламентов. Такая «стратегия развития чувства принадлежности к Европе» лишает влияния отдельные государства-члены и расширяет поле деятельности еврозоны. Вторая наднациональная стратегия заключается в более активном вовлечении таких международных институтов, как Всемирный банк и, особенно, Международный валютный фонд, в процесс урегулирования кризиса. Последствия этого похожи на результаты вышеописанной стратегии, с тем отличием, что принятие решений в международных органах основывается на *modus operandi*, при котором вес голоса стран с более сильной экономикой будет больше, чем у стран со слабой экономикой. Еще одно отличие заключается в том, что вовлекаются гораздо больше стран, хотя исторически доминирующее положение во Всемирном банке и МВФ занимают США, иногда обладая там единоличным контролем. Третья стратегия — действовать по одиночке, т.е. передать всю полноту ответственности в борьбе с кризисом в руки отдельных государств без помощи ЕС или международных органов. Таким образом, суверенные государства останутся ключевыми действующими

лицами и будут самостоятельно справляться с давлением и рисками финансовых рынков.

Подытоживая, можно сказать, что за пять кризисных лет европейские политические элиты имели четыре не исключające друг друга варианта урегулирования кризиса:

- согласованные действия национальных правительств (межправительственный уровень),
- вмешательство Европейского союза (многоуровневое управление),
- вмешательство международных финансовых институтов (многосторонний подход),
- самостоятельные действия национальных правительств (односторонний подход).

Поскольку меры, которые могут повлиять на национальный бюджет или на предоставление финансовой помощи от Европейского центрального банка, *de jure* принимаются именно национальными правительствами и парламентами, в условиях кризиса очень важно, какой из этих вариантов предпочтут европейские политические элиты. Можно считать удачным, хотя и не случайным то обстоятельство, что представители национальных политических элит 17-ти европейских государств были опрошены в ходе второго этапа исследования IntUne на предмет того, какая из этих четырех стратегий борьбы с кризисом представляется им наиболее предпочтительной¹. Второй этап исследования проводился в *annus horribilis*, в 2009 г., когда почти все атлантические экономики переживали сильное падение ВВП, резкий рост безработицы и увеличение бюджетного дефицита. В США предпринимались кейнсианские меры по стимулированию экономики, и пусть и в небольшом объеме, но все европейские правительства вводили или готовились ввести программы экономии, предусматривающие сокращение бюджетных расходов. В 2009 г. стало ясно, что государственные финансы, возможно, слишком сильно пострадали от мер по спасению банковского сектора, когда резко сократились налоговые поступления. Одним словом, именно в 2009 г. политическим элитам необходимо было принять решение о выборе стратегии и институтов, на которые можно положиться в борьбе с кризисом и его последствиями.

¹ Lengyel G., Jahr S. Appendix. Surveying Elites: Information on the Study Design and field Report of the IntUne Elite Survey // The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites / Ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 242–268.

КОНФЛИКТ И КОНСЕНСУС В КРИЗИСНЫХ ПРЕДПОЧТЕНИЯХ ЭЛИТ

В ответ на просьбу выбрать один из вышеуказанных вариантов минимизации «последствий текущего финансового кризиса для национальных правительств» 47% представителей политических элит 17-ти европейских стран выбрали «согласованные действия национальных правительств» (рис. 1). Другие три варианта оказались гораздо менее популярны: варианты «вмешательство Европейского союза» и «вмешательство международных финансовых институтов» набрали по 18%, а «самостоятельные действия национальных правительств» — 17%. Действия на межправительственном уровне однозначно признавались основным вариантом, а второе место поделили многоуровневый, многосторонний и односторонний подходы. При включении в опрос второго возможного варианта доля респондентов, которые предпочли в качестве первого или второго варианта межправительственный подход, возросла до 73%. Это можно интерпретировать как сильную поддержку выбранного в ходе кризиса образа действий со стороны политических элит. Здесь признается взаимозависимость и конечная ответственность национальных государств, которые в итоге являются политической сферой деятельности и родной территорией для законодателей той или иной страны. В том, что элиты не уверены

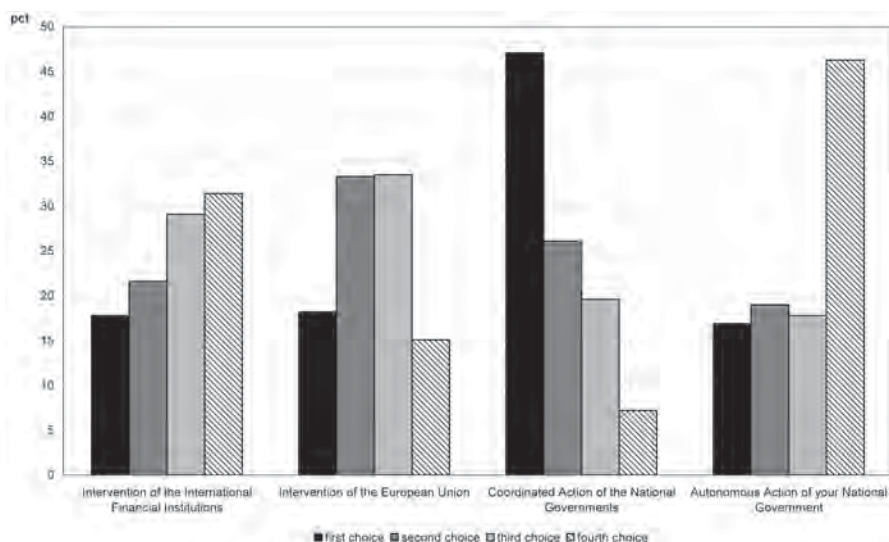


Рис. 1. Варианты уменьшения влияния финансового кризиса

в целесообразности передачи власти наднациональным органам управления, в том числе ЕС, мы видим очевидное ограничение для устранения кризиса. Между тем «согласованные действия» подразумевают широкую гармонизацию и учет интересов других стран, т.е. смягчение концентрации на национальных государствах и, следовательно, признание необходимости наднационального решения. «Самостоятельные действия национальных правительств» оказались гораздо менее популярны, набрав всего 17% в качестве первого варианта и 36% при совместном подсчете первого и второго вариантов ответа. Столь низкий результат показывает, насколько политические элиты дистанцируются от единоличных действий: почти половина респондентов отказалась рассматривать такие действия в качестве сколько-нибудь приоритетного варианта, исключив их таким образом из возможных альтернатив. «Вмешательство Европейского союза» оказалось гораздо более популярной возможностью. Более половины (52%) респондентов выбрали эту меру в качестве первого или второго варианта, и только 15% поставили данный пункт на четвертое место.

Такие настроения неудивительны, так как проект IntUne показывает, что большинство представителей политической элиты хочет как суверенных роли и статуса для своего национального государства, так и сотрудничества с другими странами в контексте ЕС¹. Хотя «вмешательство международных финансовых институтов» набрало почти столько же процентов в качестве первого варианта, как и «вмешательство ЕС», при возможности двух вариантов ответа первый из упомянутых пунктов набрал намного меньше голосов, чем последний (39%). Заметное меньшинство в 31% респондентов поставили «вмешательство международных финансовых организаций» на последнее четвертое место.

Если принять во внимание все варианты выбора, возникает четкая градация альтернатив по снижению последствий кризиса для экономики стран респондентов. Явное предпочтение было отдано согласованным действиям национальных правительств, затем с небольшим отрывом следовало вмешательство ЕС, а на третьем и четвертом

¹ Best H. *Elites of Europe and the Europe of Elites. A conclusion* // *The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites* / Ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzhichelli. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 234–241.

местах — вмешательство международных институтов и самостоятельные действия национальных правительств. Та же последовательность наблюдалась и при подсчете ответов с возможностью выбора только одного варианта: примерно 17% респондентов указали варианты именно в данном порядке.

Согласованные действия национальных правительств в рамках и с помощью наднациональных и многонациональных организаций — таким, очевидно, был идеальный предпочитаемый путь выхода из кризиса для политических элит Европы. С учетом довольно низкой поддержки единоличных действий, казалось, наблюдался широкий консенсус в борьбе с кризисом именно таким способом. Здесь можно сделать заключение о том, что антикризисные меры, предпринятые национальными европейскими политическими элитами, имели под собой поддержанное большинством соглашение о комбинировании межгосударственных согласований, многоуровневого управления и многосторонних действий по борьбе с кризисом. Действительно, данная комбинация стратегий преследовалась в ходе кризиса. В то же время говорить о единогласном консенсусе было бы слишком оптимистично, и это противоречило бы текущему курсу антикризисного управления. В действительности этот процесс часто сопровождался конфликтами, возникавшими в связи с межнациональной напряженностью и различиями в интересах, так что по состоянию на середину 2013 г. он не привел ни к окончанию кризиса, ни даже к единому мнению среди стран Европы о том, какие меры должно включать в себя решение данной проблемы. Такие страны как Великобритания не присоединились и не присоединятся к ЕСМ, они отказываются принимать общеевропейские механизмы контроля для обеспечения стабильности национального бюджета. Другие страны следуют европейской линии неохотно, оставляя за собой обширные права на самостоятельность и протестуя против строгой экономии, требуемой со стороны Германии (рис. 2–5).

Основания для возникновения данных конфликтов становятся понятны при изучении различий в степени поддержки вышеуказанных четырех вариантов среди элит 17-ти стран в опросе IntUne 2009 г. «Согласованные действия национальных правительств», самый популярный из четырех вариантов, с одной стороны, поддержали 72% представителей британской политической элиты и 67% политической элиты Германии, с другой стороны, 24% представителей политической элиты Венгрии и 22% политической элиты Сербии (Сербия была единствен-

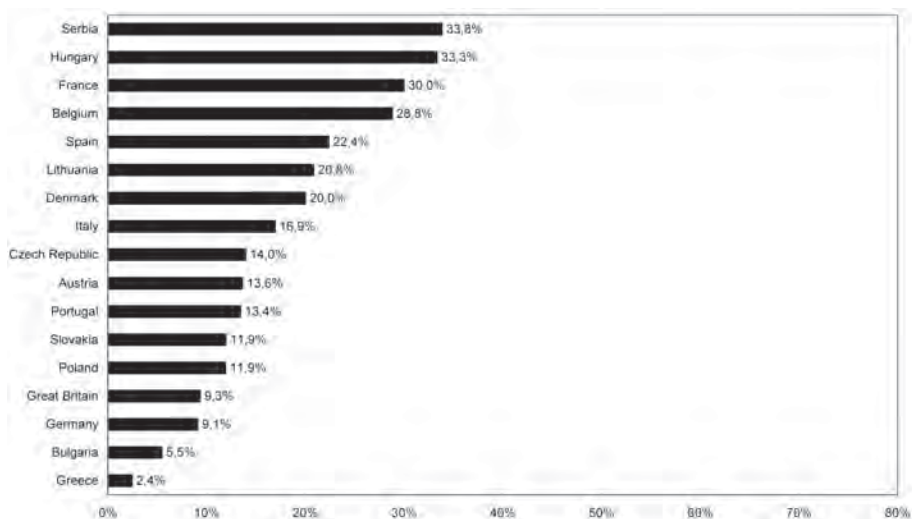


Рис. 2. Варианты уменьшения влияния финансового кризиса:
вмешательство международных финансовых институтов (первый выбор)

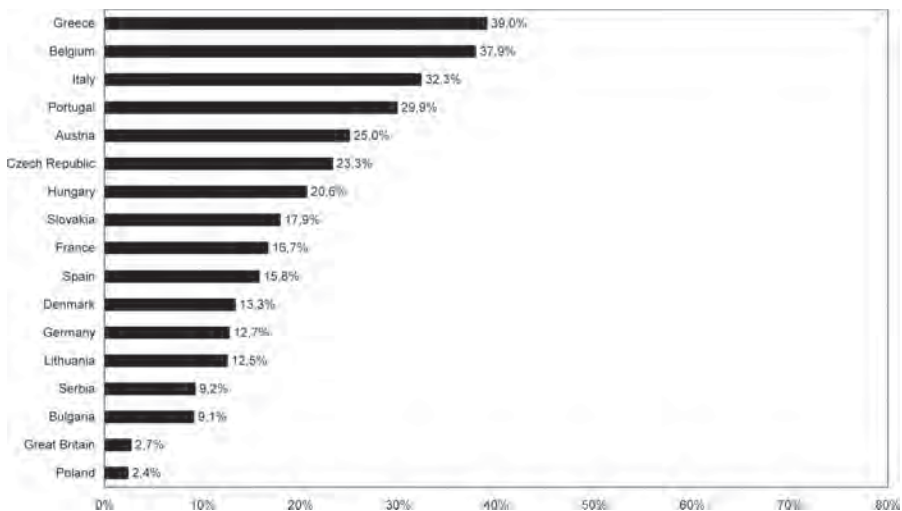


Рис. 3. Варианты уменьшения влияния финансового кризиса:
вмешательство Европейского союза (первый выбор)

ной страной, не входящей в ЕС и принявшей участие в исследовании). «Вмешательство ЕС» в качестве первого варианта набрало 39% в Греции (!) и 38% в Бельгии, но 3% в Великобритании (!) и 2% в Польше.

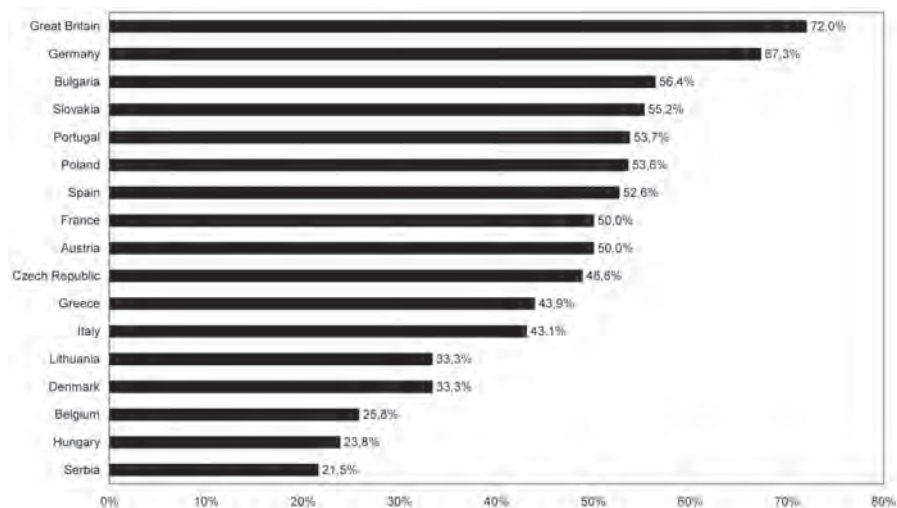


Рис. 4. Варианты уменьшения влияния финансового кризиса: согласованные действия национальных правительств (первый выбор)

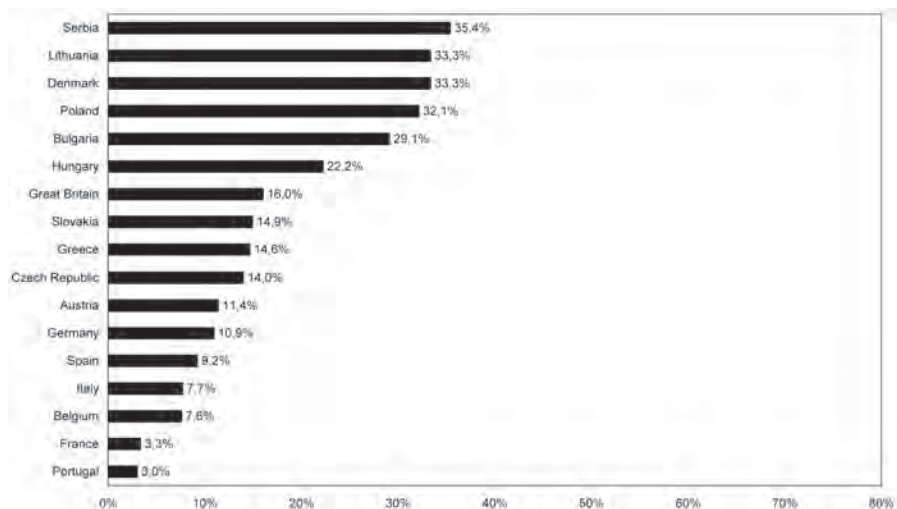


Рис. 5. Варианты уменьшения влияния финансового кризиса: самостоятельные действия правительства вашей страны (первый выбор)

«Самостоятельные действия национальных правительств» получили от 35 % и 33 % в Сербии и Литве соответственно, и лишь до 3 % во Франции и Португалии. «Вмешательство международных финансовых ин-

ституты» было наиболее популярно среди представителей политических элит Сербии и Венгрии (34 % и 33 % соответственно), и наименее популярно в Болгарии (!) и Греции (6 % и 2 % в качестве первого варианта).

Очевидно, что панъевропейского консенсуса относительно наилучшего пути выхода из кризиса не существовало. Предпочтения, выраженные в позициях отдельных стран, и различия между национальными элитами были огромны. Также очевидно, что уже на ранней стадии кризиса в 2009 г. выделялись элиты тех стран, которые впоследствии при усугублении кризиса стали знаменитыми «особыми случаями» в том или ином отношении: это элиты Германии, Великобритании, Франции, Португалии и наиболее ярко Греции.

МОДЕЛИ АДАПТАЦИИ И ПРЕДРАСПОЛОЖЕННОСТИ ЭЛИТ ВО ВРЕМЯ КРИЗИСА

Вопрос заключается, конечно, в том, какие различия между национальными элитами коренятся в общей экономической ситуации их стран, положении этих стран на международных финансовых рынках, их большей или меньшей вовлеченности в деятельность международных институтов ЕС или просто в индивидуальных предпочтениях респондентов. Это будет проанализировано с помощью этиологического анализа контекстных (т.е. специфических для данной страны) и индивидуальных (т.е. специфических для данного человека) детерминантов предпочтений элит в отношении выхода из кризиса. Порядок, в котором респонденты располагают четыре предложенных варианта, можно рассматривать как зависимую переменную, и в связи с гнездовой (вложенной) структурой выборки элиты — вложенной согласно национальной принадлежности — применяется многоуровневая регрессивная модель¹.

В регрессивной модели независимые переменные на контекстном уровне включают информацию о статусах 17-ти государств в 2009 г. в отношении связей с еврозоной (т.е. член или не член еврозоны, используется ли евро в качестве национальной валюты), экономические показатели (ВВП на душу населения), экономическая стабильность (общий показатель ВВП), задолженность на душу населения, задолженность в процентах ВВП и длительность членства в ЕС (количество лет).

¹ *Steenbergen M.R., Jones B.S. Modeling Multilevel Data Structures // American Journal of Political Science. 2002. Vol. 46. No. 1. P. 218–237.*

Чтобы учесть возможные эффекты восприимчивости респондентов к определенным сигналам, можно добавить контекстную информацию о массовых настроениях экономических элит (данные 2007 г.). Поскольку население отдельных стран не опрашивалось о том, какой из четырех вариантов выхода из кризиса является предпочтительным, их отношение к интеграции ЕС может быть использовано в качестве показателя общего уровня чувства принадлежности к Европе. Это делается с целью определить, связано ли принятие или неприятие релевантными референтными группами передачи полномочий по антикризисным мероприятиям на уровень ЕС с предпочтениями политических элит в 2009 г.

Та же переменная — принятие или неприятие передачи полномочий на уровень ЕС — была на индивидуальном уровне включена в регрессивную модель более крупного набора установочных переменных, описывающих чувство принадлежности респондентов-представителей элит к Европе. В ходе предшествовавшего опросу глубинного анализа данных было установлено, что данные переменные существенным образом связаны как минимум с двумя зависимыми переменными. В регрессивные модели были включены показатель политической идеологии, представленный как самостоятельная оценка респондентом собственной позиции по 11-балльной шкале от левого до правого политических полюсов, и данные о вовлеченности респондентов в деятельность институтов ЕС. Так как остальные демографические характеристики респондентов значительного влияния на двумерном уровне не оказывали, в качестве демографических переменных в моделях были использованы только уровень образования, возраст и пол.

Результаты многоуровневого регрессивного анализа (табл. 1) приведены как для полной многоуровневой, так и для пустой многоуровневой модели (в последнем случае указываются только R^2 Маддалы и необъяснимая вариативность на контекстном уровне). Первичное изучение четырех многоуровневых моделей демонстрирует значительную вариативность подбора модели: R^2 Маддалы снижается от значительного показателя 0,260 модели с «вмешательством Европейского союза» в качестве зависимой переменной, к показателю 0,195 односторонней альтернативы («самостоятельные действия национальных правительств») и всего 0,108 и 0,105 многостороннего («вмешательство международных финансовых институтов») и межгосударственного («согласованные действия национальных правительств») подходов.

Таблица 1

Многоуровневые регрессионные модели
(1 — наибольшее предпочтение; 4 — наименьшее предпочтение)

Независимые переменные	Вмешательство международных финансовых институтов	Вмешательство Европейского союза	Согласованные действия национальных правительств	Самостоятельные действия правительства вашей страны
1	2	3	4	5
€ как валюта (реф.: не евро)				
€ как национальная валюта	0,132**	-0,286***	-0,192**	0,206**
Нац. валюта, связанная с €	0,207***	-0,174**	-0,115*	-0,019
ВВП на душу населения	-0,059	-0,051	-0,153	0,205
ВВП всего	0,218**	0,126*	-0,273***	-0,185*
Долг на душу населения	0,675***	0,239	-0,290***	-0,557*
Долг всего в процентах	0,073	-0,356***	-0,004	0,221
Длительность членства в ЕС	-0,788***	0,031	0,555***	0,308
Общественное мнение: интеграция с ЕС (0 — уже слишком сильная; 10 — необходимо усилить)	0,244***	0,121**	-0,199***	-0,149*
Мнение эконо. элит: интеграция с ЕС (0 — уже слишком сильная; 10 — необходимо усилить)	-0,280***	-0,050	0,263***	0,088
Будущее ЕС: единая внешняя политика (1 — резко против; 5 — очень поддерживаю)	-0,033	-0,112**	0,022	0,116**
Привязанность к Европе (1 — низкая; 4 — высокая)	0,009	-0,085**	0,015	0,034

1	2	3	4	5
Личное доверие к Европейской комиссии (0 — нет, 10 — высокий уровень)	-0,035	-0,086*	-0,002	0,132**
Политическое самоопределение (0 — левый; 10 — правый)	0,091*	0,030	0,003	-0,058
Возраст (z-величины)	-0,013	-0,022	-0,051	0,094*
Контакт с институтами ЕС (0 — нет; 1 = — да)	0,045	-0,001	-0,082*	0,034
Пол (0 — мужской, 1 — женский)	-0,010	0,081**	-0,033	-0,020
Угроза того, что директивы ЕС повлияют на повседневную жизнь (1 — угрозы нет; 4 — серьезная угроза)	0,008	0,097*	-0,071	-0,015
Угроза иммиграции из стран, не входящих в ЕС (1 — угрозы нет; 4 — серьезная угроза)	0,006	0,088*	0,001	-0,086**
Самоощущение европейца или не-европейца (0 — не-европеец; 1 — европеец)	-0,009	-0,078**	0,018	0,077**
Константа/Пересечение	2,468***	3,339***	1,714	2,521***
R ² Мадаллы	0,108	0,260	0,105	0,195
Необъяснимая вариативность на контекст- ном уровне: (пустая многоуровневая модель) / полная модель	(9,5%) / <0,1%	(14,6%) / <0,1%	(7,9%) / <0,1%	(11,1%) / 2,6%
-2 лог. правдоподобия	2334,357	1980,250	2124,028	2313,070
Тест отношения лог. правдоподобия	92,564	242,968	89,225	175,967
Действительное значение N	807	807	807	807

^aРеференция: -2 лог. правдоподобия пустой одноуровневой модели

Уровни значимости: *** знач. < 0.001; ** знач. < 0.01; * знач. < 0.05

Данные различия выражают степень ориентации респондентов при выражении своих предпочтений на статус и состояние своих стран, их отношение к Европе и Европейскому союзу, их политические предпочтения, а также их место в социальных и институциональных структурах своих обществ и Европейского союза. Выясняется, что влияние данных факторов очень мало при выборе межправительственного и многостороннего варианта — в случае с межправительственным подходом данная модель даже не является значимой — в то время как предпочтение многоуровневого или одностороннего управления в условиях финансового кризиса в гораздо большей степени структурируются индивидуальным опытом респондентов и их национальными контекстами.

Возможно, популярности межправительственному подходу добавили его аморфные основания: предпочтение согласованных действий национальных правительств, очевидно, является совместимым с более широким спектром контекстных условий и индивидуальных диспозиций, чем предпочтение односторонних действий определенного государства или вмешательства ЕС. Но данное объяснение не работает для многостороннего подхода: предпочтение вмешательства международных финансовых институтов также имеет аморфные основания, но при этом очень популярно среди национальных политических элит в Европе. Причина таких различий между межправительственным и односторонним подходами может заключаться в том, что в случае последнего общее влияние контекстных переменных — то есть, ориентации на состояние и статус родной страны респондента — сильнее, и конфигурация таких контекстных переменных обладает большим потенциалом, чем в случае с межправительственным подходом.

Данное наблюдение предполагает потребность более внимательно исследовать относительного веса контекстных и индивидуальных переменных, что возможно за счет сравнения измерений степени согласия пустой и полной многоуровневой модели. Это показывает, что контекстные переменные являются явно наиболее определяющими. В случаях межправительственного и многоуровневого подходов переменные индивидуального уровня едва ли оказывают хоть какое-то влияние на предпочтения респондентов. Это важные сведения, так как они демонстрируют, что политические элиты прежде всего думали о состоянии и статусе собственной страны при выборе предпочтительного варианта борьбы с кризисом. Их индивидуальные связи, политические предпочтения и взгляды играли гораздо меньшую роль. Данный вывод

напоминает о распространенном упреке в адрес политических элит относительно того, что они преследуют собственные интересы: если поведение политических элит во время кризиса и было обусловлено собственными интересами, они глубоко укоренены в их восприятии состояния и статуса собственных стран, или, иначе говоря, для политических элит Европы страны и избиратели имеют определенное значение.

Какое они имеют значение и почему — становится ясно, если проанализировать влияние (измеренное в стандартных бета-величинах) контекстных переменных на показатели предпочтений. Данные показатели принимают значение от одного (наиболее высокий) до четырех (наиболее низкий), так что негативные бета-величины подразумевают более высокий уровень предпочтения при росте значения независимой переменной. Например, в случае предпочтения «согласованных действий национальных правительств» можно заметить очень явный негативный эффект показателя ВВП, что означает, что респонденты в странах с мощной экономикой чаще отдавали предпочтение межправительственному подходу, чем представители стран с более слабой экономикой. Экономические показатели стран (ВВП на душу населения), напротив, значительного влияния не оказывали. Институциональный контекст также играл важную роль: принадлежность к одной из стран еврозоны или связь с такой страной повышали степень предпочтения межправительственного подхода, так же как и более длительный срок членства в ЕС. Высокий показатель государственного долга на душу населения значительно повышал степень предпочтения межправительственного подхода, в то время как государственный долг в процентах от ВВП влияния не оказывал. Массовые представления и подверженность мнениям, царящим внутри элиты, также имели большое значение: поддержка интеграции среди населения повышала степень предпочтения элитами межправительственного подхода, а склонность к интеграции соседних экономических элит наоборот данное предпочтение снижала.

Хотя возникает неоднородная картина, мы все же видим несколько общих тенденций, поддерживающих идею о том, что мощная экономика, сильные и длительные связи с институтами ЕС и население, поддерживающее интеграцию, усиливают предпочтение межправительственного подхода среди представителей элиты. Данный вариант оказался наиболее популярным среди элит крупных государств, для которых ЕС,

вероятно, служит институциональным ресурсом, выступающим в качестве посредника при заключении межправительственных договоренностей и усиливающим их позиции в переговорном процессе с правительствами других стран. Данная интерпретация влияния связи с ЕС и еврозоной подкреплена и тем фактом, что единственная переменная на индивидуальном уровне, оказывающая значительное (и положительное) влияние на степень предпочтения межправительственного подхода — это «контакт с институтами ЕС». Высокий показатель государственного долга на душу населения мог служить катализатором для начала переговорных процессов с другими странами и для избегания вмешательства международных организаций во время кризиса, так как международные организации действуют вразрез с национальной политикой и настаивают на перераспределении финансовых ресурсов за рамками контроля национальных политических элит. Отрицательное влияние межправительственного подхода среди экономических элит на восприятие данного подхода элитами политическими можно также объяснить с помощью данной интерпретации: возможно, именно объединение рисков и долгов в глубоко интегрированном Европейском союзе делает дальнейшую интеграцию привлекательной для экономических элит и заставляет дистанцироваться от межправительственного подхода, к которому испытывают склонность их коллеги из политической сферы.

Структура, вырисовывающаяся для модели с межправительственным подходом в качестве зависимой переменной в целом, подтверждается и для всех остальных вариантов борьбы с кризисом. Экономическая мощь и/или эффективность склонны снижать предпочтительность многостороннего и многоуровневого подходов и повышать предпочтительность односторонних действий. Это означает, что вмешательство ЕС и вмешательство со стороны международных институтов были в частности поддержаны политическими элитами стран с менее мощной и/или менее эффективной экономикой. Высокий показатель государственного долга на душу населения и/или государственный долг, составляющий крупную долю ВВП, повышали предпочтительность вмешательства Европейского союза и снижали предпочтительность вмешательства международных институтов. Это подтверждается и тем фактом, что отдельные страны-члены ЕС, особенно более мелкие, имеют гораздо большее влияние на решения, принимаемые в ЕС, чем на решения Международного валютного фонда или Всемирного банка.

Элиты стран-членов ЕС с высокой задолженностью также могли испытывать солидарность и пользоваться особым обращением со стороны других членов ЕС, чего им не приходится ожидать от международных институтов. Мысли о национальном интересе и суверенитете тоже могут повлиять на более активное предпочтение одностороннего подхода элитами из стран-должников. Членство в еврозоне или связь с ней значительно повышали предпочтительность вмешательства ЕС и снижали предпочтительность одностороннего или многостороннего подходов. Вывод о том, что элиты европейских стран, входящих в ЕС лишь с недавних пор или не входящих в него вовсе, испытывают наиболее сильную антипатию к вмешательству со стороны международных институтов может быть объяснен тем, что в нашей выборке данная группа состояла исключительно из респондентов из стран Центральной и Восточной Европы, которые крайне неохотно отказываются от суверенитета в пользу многосторонних институтов, где их страны обладают небольшим весом¹.

Что касается того, что элиты берут пример друг с друга, это повлияло только на многосторонность, где политические элиты стран, экономические элиты которых выступают за интеграцию, поддерживали вмешательство международных институтов. В то время как данный эффект может быть интерпретирован как показатель *консенсуса между элитами* относительно вовлечения наднациональных институтов, если принять во внимание также настроения широких слоев населения, то существуют свидетельства и *различий между элитами и населением*: там где широкая общественность демонстрировала высокий уровень неприятия дальнейшей европейской интеграции, политические элиты поддерживали вмешательство ЕС и были против самостоятельных действий национальных правительств. Впрочем, эти различия между элитами и общественностью не были очевидны в отношении вмешательства со стороны международных институтов, так как тенденции поддержки интеграции среди широких слоев населения совпали с предпочтениями политической элиты относительно многостороннего подхода к поиску выхода из финансового кризиса.

¹ *Real-Dato J., Göncz B., Lengyel G. National Elites' Preferences on the Europeanization of Policy Making // The Europe of Elites: A Study into the Europeaness of Europe's Political and Economic Elites / Ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 67–93.*

Говоря о переменных индивидуального уровня, влияние индикаторов чувства принадлежности к Европе на предпочтение вмешательства со стороны ЕС представляется вполне ясным и последовательным. Доверие к Европейской комиссии, готовность принять единую европейскую внешнюю политику, определение самого себя как европейца, принадлежность к Европе, принятие вмешательства ЕС в повседневную жизнь и открытость к иммиграции из стран, не входящих в ЕС, — все это положительно связано с предпочтением выхода из кризиса за счет многоуровневого управления. Влияние чувства принадлежности к Европе на выбор варианта односторонних действий было обратным: респонденты-евроскептики отдавали гораздо большее предпочтение самостоятельным действиям национальных правительств. Предпочтение левой или правой стороны политического спектра оказало значительное влияние только на отношение к многосторонности, а именно: респонденты, придерживавшиеся правых политических взглядов, меньше симпатизировали вмешательству международных финансовых институтов. Это понятно, если принять во внимание, что многосторонний подход является угрозой целостности национального государства. Из демографических переменных влияние оказали только возраст и пол, и только в двух моделях. Причем оба эффекта оказались скорее неожиданными: более молодые политики склонялись к предпочтению самостоятельных действий своих правительств, а респонденты женского пола предпочитали вмешательство Европейского союза. В целом все переменные, связанные с чувством принадлежности респондентов к Европе, имели значение только в моделях, где зависимыми переменными были односторонний подход или многоуровневое управление. Другие переменные индивидуального уровня, такие как политические пристрастия, пол и возраст, оказывали лишь иллюзорные и частичные эффекты. Таким образом, можно заключить, что этиологический анализ предпочтений политических элит относительно путей выхода из кризиса преимущественно отражал экономическую ситуацию в родных странах респондентов, вовлеченность их стран в институциональный контекст ЕС и мнения релевантных референтных групп на национальном уровне. Чувство принадлежности к Европе имело значение только при выборе между многоуровневым управлением или односторонним подходом к разрешению кризиса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приведенный анализ показывает, что триумф межгосударственного подхода при поиске выхода из экономического и политического кризиса в Европе после 2009 г. основывался на серьезной поддержке национальных политических элит на начальной стадии кризиса: почти половина всех элит предпочитала «согласованные действия национальных правительств» в качестве основного варианта из четырех различных способов борьбы с кризисом. Хотя это означало серьезную поддержку межправительственного подхода, полного консенсуса не было: более половины респондентов в первую очередь поддержали один из трех других вариантов, и были выявлены огромные различия в предпочтениях элит 17-ти стран. В то время как межгосударственный, многосторонний и многоуровневые подходы являются в некотором роде совместимыми, а самостоятельные действия национальных правительств — нет, все же в целом те предпочтения, которые элиты выражали в 2009 г., были предзнаменованием значительного конфликтного потенциала вопроса о путях и средствах сокращения последствий кризиса в их странах.

Как показывают наши многоуровневые модели множественной регрессии, предпочтения элит отражали в первую очередь институциональный статус их собственных стран в Европейском союзе, экономическую ситуацию в их странах и сигналы, полученные от релевантных референтных групп, таких как местные экономические элиты. Установки играли определенную роль, но не такую важную и только в двух моделях. Оценки различных вариантов реакции на кризис оставляли возможность для различных определений и переопределений национальных интересов, а также давали почву для переговоров и поиска компромисса. Они также вывели на арену Европейский союз, который занял второе место среди коллективных акторов, призванных справиться с кризисом. Предпочтение вмешательства со стороны ЕС было связано с чувством принадлежности респондентов к Европе, которое выступало в качестве ограничивающего фактора в отношении популярности вмешательства ЕС среди европейских политических элит. Однако за исключением одностороннего подхода, оставшиеся две модели не показали ни явного положительного, ни отрицательного влияния какой-либо из переменных, связанных с чувством принадлежности к Европе, на показатели предпочтительности. Это означает, что «европейское решение» было идеологически совместимо с межправительственным и многосторонним подходом, но не с односторонними действиями.

Курс европейского антикризисного управления до 2013 г. привел к реформированию межправительственных структур Европы и созданию новых институтов для многоуровневого управления «финансовым союзом». Эти новые институты соответствуют иерархии стран ЕС, выстроенной согласно их экономическим показателям, и добавляют элемент иерархичности в институциональную структуру многоуровневого управления в Европе. Это не предполагалось и не было запланировано, но именно к этому привел триумф межправительственного подхода в течение пяти кризисных лет.

Тот факт, что индивидуальные характеристики политических элит — связанные с их отношением и положением в социальных структурах — имеют столь малое значение, можно считать знаком активности политических элит, так как это расширяет границы возможных вариантов борьбы с кризисом и облегчает поиск компромисса и путей выхода Европейского союза из ситуации, вызванной кризисом.

Институциональный статус и экономическое положение стран-членов ЕС не стали в той же мере ограничивающим фактором, как идеологические предпочтения элит, поскольку от политических элит можно ожидать способность к адаптации к изменению ситуации и потребностей своих стран. Удивительная гибкость, которую европейские политические элиты демонстрировали до сих пор, отвечая на вызовы кризиса и соглашаясь с новой институциональной структурой единой финансовой политики на уровне ЕС, была предсказана опросом IntUne 2009 г. Однако, так как чувство принадлежности к Европе также было довольно важным фактором формирования предпочтений односторонних действий или многоуровневого управления, можно было предсказать, что страны с явно скептическим отношением к евроинтеграции элитами либо откажутся от участия полностью (такие угрозы исходят от Великобритании), либо будут участвовать с большой неохотой, как Чехия и Венгрия. Основным импульсом институционального ответа ЕС на кризис было не чувство принадлежности политических элит к Европе, а их страх. *S'unir ou périr!* — «Объединение или гибель!» — таким был девиз во времена создания ЕС, и, похоже, ответ политических элит на кризис после 2008 г. также обусловлен надеждой на сплоченность¹. Страх руководил европейскими политическими элитами

¹ Best H. Elite foundations of European Integration: a causal analysis // The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe's Political and Economic

при формировании Европейского союза как *cartel of angst*, и именно страх руководит ими сегодня в стремлении к федеративному и иерархичному Европейскому союзу.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Спасибо Штефану Йару (Университет г. Йены) за помощь в обработке данных и анализе информации и Вероне Кристмас-Бест (Университет г. Йены) за корректировку языка, стиля и связности текста.

Перевод с немецкого Владимира Балахонова