

## О европейском опыте в евразийской интеграции

Шамахов В. А.<sup>1, \*</sup>, Межевич Н. М.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; \*shamakhov-va@ranepa.ru

<sup>2</sup>Институт Европы Российской академии наук, Москва, Российская Федерация

### РЕФЕРАТ

Европейский опыт интеграции важен не только как совокупность «лучших практик», но и как способ учета негативного опыта евроинтеграции. Необходимо добиться наиболее тщательного, идеологически нейтрального изучения уникального европейского опыта. Ключевой момент — переход от экономической интеграции к политической. Именно этот момент является крайне важным для Евразийского экономического союза. Попытки форсированного перехода от экономической интеграции к политической создали проблемы для Европейского союза, причем их сложность оказалась недооцененной. Эффективная интеграция в ЕАЭС возможна и эффективна в пределах экономического поля, а вот политическое пространство интеграции на сегодняшний день скорее можно сравнить с минным полем, хороший опыт перемещения по которому накоплен именно в Брюсселе.

**Ключевые слова:** интеграция, Европейский союз, Евразийский экономический союз, политические ограничения, проблемы адаптации, координация внешней политики

**Для цитирования:** Шамахов В. А., Межевич Н. М. О европейском опыте в евразийской интеграции // Управленческое консультирование. 2020. № 3. С. 47–53.

## On European Experience in Eurasian Integration

Vladimir A. Shamakhov<sup>1, \*</sup>, Nikolay M. Mezhevich<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; \*shamakhov-va@ranepa.ru

<sup>2</sup>Institute of Europe of Russian Academy of Science, Moscow, Russian Federation

### ABSTRACT

European experience of integration is important not only as a set of “best practices,” but also as a way to take into account negative experience of European integration. It is necessary to achieve the most thorough, ideologically neutral study of the unique European experience. The key point is the transition from economic integration to political integration. It is this point that is extremely important for the Eurasian Economic Union. Attempts of forced transition from economic integration to political integration have created problems for the European Union, and their complexity has been underestimated. Effective integration into the EAEU is possible and effective within the economic field, but the political space of integration today can rather be compared to the minefield, good experience of movement on which is accumulated in Brussels.

**Keywords:** integration, European Union, Eurasian Economic Union, political constraints, adaptation problems, foreign policy coordination

**For citing:** Shamakhov V. A., Mezhevich N. M. On European Experience in Eurasian Integration // Administrative consulting. 2020. N 3. P. 47–53.

Европейский союз является на сегодняшний день самым крупным, экономически сильным, равно как и самым перспективным образованием современной Европы. В данной ситуации для России и ее партнеров по ЕАЭС представляется весьма важным поддерживать и развивать дружеские отношения со своим могущественным

соседом, отстаивая свои национальные интересы и по возможности принимая деятельное участие в европейских делах.

Европейская интеграция представляет собой универсальный навигатор для евразийской интеграции. Универсальность не означает абсолютности, но для нас крайне ценны не только достижения, но и проблемы европейской интеграции. Абсолютно очевидно то, что на сегодняшнем этапе европейская интеграция характеризуется сильным разрывом между декларируемыми целями и реальными возможностями. Это напоминает известный советский тезис о «головокружении от успехов» в колхозном строительстве. В строительстве объединенной Европы головокружение от успехов — это стремление к ускоренному политическому строительству, на том основании, что в экономике действительно практически все задачи реализованы. Будучи мощным экономическим объединением, ЕС не слишком силен в политическом плане. Иногда «кажется, что сложение сил европейских держав приводит не к увеличению, а к уменьшению их суммарного потенциала» [8]. Написанный 17 лет назад этот тезис оказался блестящим прогнозом на долгосрочную перспективу.

Интеграция была простимулирована экономическими задачами и начиналась с минимума политических деклараций и подписания каких-то «стратегических» документов. Европейская интеграция началась на уровне экономики предприятий и отраслей. Это дало возможность решить массу проблем ценового, таможенного характера. В Европе только после разрешения «куриных», «автомобильных», «винных», «фармацевтических», «мясных» и прочих войн 1950–1970-х гг. стали решаться вопросы образовательного, медицинского, пенсионного пространства, нахождения механизмов преодоления противоречий, наступал новый этап построения общности.

Вероятно, «Европа переросла уровень чисто экономической интеграции и осознала, что европейское гражданство и демократическая Европа не могут возникнуть на фундаменте экономической практики, ибо, с одной стороны, предполагают наличие объективной политической воли, способной модифицировать схему функционирования европейских институтов в соответствии с принципами демократии и гражданского общества, а с другой — субъективного ощущения гражданского единства, той самой европейской идентичности, создание которой становится «важнейшей антропологической проблемой на рубеже столетий» [13, р. 27]. Однако движение по политическому треку оказалось на порядок более сложным, чем предполагалось двадцать лет назад.

Изучение вопроса об использовании опыта интеграции Европейского союза для целей развития Евразийского союза следует начать с минимума теории. Известный американский экономист Ф. Махлуп попытался проследить ретроспективу термина «интеграция» (от латинского *integratio* — восстановление, восполнение, воссоединение целого). По оценке Ф. Махлупа, он появился не ранее 1942 г., но довольно быстро вошел в обиход и стал применяться к самым различным аспектам международных экономических отношений [14, р. 7].

В начале XXI в. интеграция является одной из наиболее актуальных проблем в изучении процессов и явлений как в объединенной Европе, так и на постсоветском пространстве. Фактически сложились две научных школы: европейская и постсоветская. Предмет изучения один — интеграционные процессы, но объект различен. К сожалению, мы можем найти мало работ, посвященных анализу интеграции как явления, характерного для всего политического и экономического пространства от Лиссабона до Урала. Возникает вопрос, может быть, это невозможно с теоретической точки зрения? Обратимся к точке зрения экспертов. Большинство определений сводится к формуле: «интеграция — это „формирование новой политической системы из существовавших до этого разделенных систем“». По определению У. Уолласа,

интеграция — «это создание и поддержание интенсивных и разносторонних систем взаимодействия между ранее автономными частями» [16, р. 9]. Формальное применение данного определения к постсоветскому пространству невозможно или затруднительно.

Абсолютное большинство иных определений, относящихся к различным дисциплинам и научным школам, также не фиксируют каких-либо теоретических препятствий на пути экономической интеграции. Иными словами, препятствия на пути экономической интеграции от Атлантики до Урала или даже до Владивостока лежат не в теоретической, а в практической сфере.

Может ли Европа стать единым целым? Есть ли смысл в формуле «Европа от Атлантики до Урала», которую предложил Шарль де Голль в ноябре 1959 г.? Феноменальный успех европейской интеграции очевиден. Европейская идея, возродившись после Второй мировой войны, доказала свою жизнеспособность. Движение к интеграции и степень единства экономического пространства постоянно объединяющейся Европы все время менялись. 18 апреля 1951 г. Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, ФРГ и Франция заключили Парижский договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), а уже 25 марта 1957 г. страны — участницы ЕОУС подписали Римские договоры, учреждавшие Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евroatом). Создание ЕЭС не только способствовало экономическому росту, но и преследовало вполне очевидные политические цели, прежде всего преодоление политических, идеологических и психологических последствий Второй мировой войны<sup>1</sup>. Нельзя не отметить то, что решению этих задач способствовало не только единство политических устремлений, но и отсутствие масштабных социально-экономических территориальных контрастов. Еще один ключевой момент, обеспечивший высокий старт евроинтеграции и современное понимание природы интеграции: «...категория наднациональности и (частичного) отказа от государственного суверенитета остается центральной при оценке успешности региональных интеграционных проектов» [1, с. 14].

Процесс развития и превращения этих европейских сообществ в современный Европейский союз происходил, во-первых, путем передачи все большего числа функций управления на наднациональный уровень, во-вторых, увеличения числа участников интеграции и, в-третьих, в рамках концепции субнационального регионального развития [6; 7]. Таким образом, в Европе в начале 1990-х гг. осуществлен переход к новому качеству интеграции, и одновременно в 1995–2007 гг. произошло удвоение количественного состава крупнейшего интеграционного объединения. Это не могло не вызвать определенных проблем. Трудности европейской интеграции сегодня очевидны не только для европейцев, но и для всего мира. Прежняя модель европейской экономической и политической интеграции исчерпала себя. «То, что выглядело триумфом ЕС, обернулось неоднозначными последствиями и явными неудачами, а набранная им скорость продвижения к новым рубежам европейской интеграции оставляет теперь впечатление поспешности. Конечно, в нынешних проблемах Европейского союза огромную роль сыграл внешний фактор — глобальный финансово-экономический кризис. Однако первые осложнения возникли до него, и первопричины кризисного состояния ЕС следует искать внутри него» [2, с. 35].

Как оценивать текущий этап европейской интеграции, сделав соответствующий вывод для интеграции евразийской? «Интеграция приобретала благоприятную репутацию в глазах отдельных стран по мере получения конкретных положительных результатов в ходе реализации не общего, а конкретных, более скромных по за-

<sup>1</sup>Подробнее см.: [15].

мысли проектов взаимодействия по ограниченным направлениям кооперации» [3]. Промежуточный результат эволюции интеграционных процессов в Европе заключается в том, что ЕС, достигнув высокого уровня сплочения, вынужден заниматься оптимизацией. На масштабные геополитические проекты нет и не было средств и, рискуем предположить, необходимой политической воли. Тезис важный и для евразийской интеграции. Сложности, которые казались преодолёнными, возвращаются в новом качестве. Объединение Германии изначально вызывало вопросы, не появится ли мощная сила, способная претендовать на лидирующие позиции на континенте. Распад СССР и быстрые преобразования в странах Центральной и Восточной Европы создали возможности для их интеграции в ЕС [12, р. 253–254]. В 2019 г. проблема Германии и вопрос о границах расширения вновь стали актуальными, а рецептов, проверенных временем, нет. «В современных условиях Евросоюз, как никогда, заинтересован во внутреннем сплочении и эффективном распределении бремени лидерства между ведущими странами-членами. Однако на практике во многом происходят противоположные процессы» [4, с. 17].

Оценка европейской интеграции, а значит и оценка ее опыта, не может быть однозначной. Европейская интеграция представлялась органической частью общего процесса глобализации, но как ее позиционировать в условиях разрушения глобализационной практики? Вновь идет «закрепление на международном уровне принципиально новых подходов в торгово-экономических отношениях — свободы торговли на основе недискриминации и рыночной предсказуемости. Новые принципы пришли на смену господствовавшему веками в торговых отношениях правилу „получи выгоду, разорив соседа“ (beggar-thy-neighbor policy)» [10, с. 39]. Внутри ЕС и внутри ЕАЭС это невозможно, но конкуренция между ЕС и ЕАЭС может тяготеть к этому варианту.

Этот момент предполагает возвращение к вопросу о том, можно ли рассматривать интеграционные процессы на западе и востоке Европы как нечто различное, не подчиняющееся общим закономерностям? С нашей точки зрения, в последнее время становится очевидным то, что тенденции развития интеграции имеют много общего. Общего как в положительных, так и в отрицательных примерах. К примеру «свойственная постсоветскому пространству модель „срастания“ бизнеса и политики, культура бизнеса, олигархические тенденции» [5, с. 12] проявляют себя от Испании до Литвы и лишь затем в Москве и Астане. Более того, кризис ЕС не может не проявляться в качестве и скорости интеграционных процессов.

Еще одним примером общих тенденций следует считать то, что «во многих европейских странах политики любят „спихивать“ ответственность за неудачи на Евросоюз. „Это предписание свыше, мы ничего не можем с этим сделать“, говорят они. Зато все хорошее случается только благодаря их усилиям. Как после этого можно ждать от людей, что они будут поддерживать Евросоюз?»<sup>1</sup> Аналогично и с ЕАЭС, который сталкивается с аналогичными проблемами.

Научные исследования с самого начала распада СССР и последующего этапа становления полной независимости бывших советских республик постоянно затрагивали идею постсоветской реинтеграции. Одни эксперты видели в идее реинтеграции под началом России реставрацию в несколько ином виде бывшего союзного государства, другие — шанс сформировать равноправное сотрудничество независимых государств в формате международной организации, по типу ЕС. Третьи рассматривали СНГ как переходный этап к формированию нового правового пространства. Феномен интеграционных объединений является сегодня, в эпоху гло-

<sup>1</sup> «Общеввропейская идентичность еще не сложилась»: социолог Тим Рискенс [Электронный ресурс]. URL: <https://euro-pulse.ru/eurotrend/obshheevropeyskaya-identichnost-eshhe-ne-slozhilas-sotsiolog-tim-riskens> 10.05.2017.

бализации, одной из ярких тенденций международных отношений. В постбиполярный период международных отношений малые и средние государства рассматривают региональные организации как форму выживания, ответ на вызовы новых процессов и сохранения своей цивилизационной самобытности в условиях глобализации. Примеров такого рода много: ЕС, АСЕАН, НАФТА, МЕРКОСУР, ОАЕ, ЛАГ и другие. Государства постсоветского пространства стоят перед таким же вызовом истории, так как для них «быть или не быть интеграции» — это не просто вопрос о пересмотре отношений между собой, а еще и вопрос о месте и судьбе в глобализованном миропорядке.

Почти двадцать лет назад российский международник С. Рогов писал: «К сожалению, Россия оказалась в изоляции от интеграционных процессов, охвативших европейский континент. Развернувшееся после окончания холодной войны строительство „общеевропейского дома“ идет без участия России. Европа консолидируется под флагом Европейского союза. По существу, понятия Европа и ЕС становятся синонимами» [11, с. 270]. С этим тезисом можно было согласиться в 2002 г., но сейчас он как минимум спорен. К востоку от Люблина тоже расположена Европа.

Оценивая систему интеграционных связей бывшего СССР, можно сказать, что степень взаимозависимости республиканских экономик была намного выше, чем в ЕС или между отдельными штатами США. Однако объединительные процессы во многом были вызваны не экономической целесообразностью, а действием политических, идеологических факторов. Считалось, что политическая трансформация постсоветского пространства однозначно шла в направлении от советской тоталитарной политической системы к системе демократической. В настоящее время становится очевидным, что это упрощенное представление о сущности трансформации, которая на самом деле является гораздо более сложным, многомерным процессом с множеством постоянных и переменных величин.

Впрочем, и в экономическом и политическом сотрудничестве проблем достаточно: «Обилие юридически необязательных двухсторонних соглашений наряду с систематическим применением исключений и межправительственным характером интеграции привело не только к тому, что СНГ не смогло трансформироваться в реальное экономическое образование с высоким уровнем интеграции и элементами наднационального управления, но и помешало в рамках СНГ возникнуть реальному политическому союзу» [5, с. 5]. Так абсолютно справедливо отмечает коллектив политологов под идейным руководством литовских экспертов.

Еще одной проблемой является уверенность ряда участников ЕАЭС в возможностях одновременной интеграции в ЕС и ЕАЭС. Украинский опыт оказывается плохо усвоенным. К примеру, в Армении была подготовлена Стратегия экспортно-ориентированной индустриальной политики. «Авторы Стратегии предполагают сочетать возможности благоприятного торгового режима, предоставленного Европейским союзом, с одной стороны, и преимущества членства в Таможенном союзе — с другой» [9, с. 10].

В чем же принципиальное различие в эволюции интеграционных процессов в Европе и на постсоветском пространстве? Европа, достигнув весьма высокого уровня интеграции, вынуждена заниматься оптимизацией достигнутого. Медленная и осторожная интеграция на постсоветском пространстве может ориентироваться не только на собственный опыт, но и на анализ европейской практики экономической интеграции. При этом нам в ЕАЭС следует учитывать реальные проблемы европейской интеграции.

Однако сейчас на будущее европейско-евразийских отношений постепенно формируется новый взгляд.

Итоги эволюции Европейского союза не просто важны, они бесценны. Уникальные достижения прошлого и политические проблемы современности свидетель-

ствуют о том, что переход от масштабной экономической к политической интеграции — самый сложный этап развития межгосударственного союза. Укажем и на то, что проблемы координации внешней политики, миграционной политики, углубления координации в силовой сфере становятся критически важными для Союза с более чем полувековой историей.

Каковы же итоги евроинтеграции? Почему решение Берлина по миграционной политике становится приговором для ЕС в целом? Почему Варшава ставит ультиматумы Брюсселю, и это уже никого не удивляет? Почему не работает аппарат принуждения, в общем-то, имеющийся, на институциональном уровне? Возможно ли одновременное географическое расширение и качественное углубление сотрудничества? Все эти вопросы крайне актуальны для Евразийского экономического союза. Основной вывод, который можно сделать, заключается в том, что не следует форсировать расширение ЕАЭС в ущерб качеству интеграции. Ускорять экономическую интеграцию искусственно и пытаться привить интеграционное сознание на неподходящую почву — ошибка. Начинать политическую интеграцию, не решив ключевые задачи в экономике, — также ошибка. Евразийская интеграция прошла за пять лет путь от Таможенного союза в 2010 г. до Евразийского экономического пространства в 2012 г. и, наконец, до начала функционирования Евразийского экономического союза в 2015 г.: путь, на прохождение которого Европе потребовалось более 30 лет<sup>1</sup>. Это является достижением, но и проблемой, помощь в решении которой — учет европейского опыта.

## Литература

1. Болгова И., Никитина Ю. Евразийский экономический союз между интеграцией и суверенитетом // Современная Европа. 2019. № 5. С. 13–22.
2. Борко Ю. А. Европа-XXI: дальше вверх или дальше вниз? [Электронный ресурс] // Европейская безопасность. 2011. № 26 (42). URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-564845.html>
3. Бусыгина И. М. Асимметричная интеграция в Евросоюзе // Международные процессы. 2007. Т. 5. № 3 (15). С. 18–27.
4. Громыко Ал. А. Введение. Умерла ли «европейская мечта»? Европа XXI века. Новые вызовы и риски / под общ. ред. Ал. А. Громыко, В. П. Фёдорова. М., СПб. : Нестор-История, 2017.
5. Евразийский союз: вызов для Евросоюза и государств «Восточного партнерства». Вильнюс : Центр восточноевропейских исследований, 2012.
6. Зонова Т. В. От Европы государств к Европе регионов // Полис. 1999. № 5. С. 155–164.
7. Иванов И. Д. Европа регионов. М., 1998.
8. Караганов С. А. Российская политика в эпоху глобализации // Россия в глобальной политике. 2003. Т. 1, № 2. С. 10–20.
9. Кузьмина Е. М. Экономическое развитие стран ЕАЭС и перспективы экономической интеграции до 2025 г. М. : Некоммерческое партнерство «Российский совет по международным делам», 2017.
10. Портанский А. П. Свобода торговли — цель на все времена // «14 пунктов» Вильсона сто лет спустя: как переизобрести мировой порядок. М. : Центр стратегических разработок, 2018.
11. Рогов С. М. Изоляция от интеграции // Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002 : хрестоматия : в 4 т. / Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, Рос. ассоц. междунар. исслед., АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование.)»; Сост. Т. А. Шаклеина. М. : РОССПЭН, 2002. Т. 1.
12. *Conquest R.* Reflections on a Ravaged Century, New York: W. W. Norton, 2000.

<sup>1</sup>Евразийская экономическая интеграция: перспективы развития и стратегические задачи для России [Текст]: докл. к XX Апрель. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. // Т. В. Бордачев, К. О. Вишнеvский, М. К. Глазатова и др. ; отв. ред. Т. А. Мешкова ; Нац. исслед. ун-т Высшая школа экономики. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 4.

13. *Dumont, G.-F.* Les racines de l'identite europeenne, Paris: Economica, 1999.
14. *Machlup F. A.* History of Thought on Economic Integration. L., 1977.
15. *Nielson B., Stubb A.* The European Union: Reading on the Theory and History of European Integration. Boulder, 2003.
16. *Wallace W.* The Dynamics of European Integration. L., 1990.

#### Об авторах:

**Шамахов Владимир Александрович**, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

**Межевич Николай Маратович**, главный научный сотрудник Института Европы РАН (Москва, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

#### References

1. Bolgova I., Nikitina Yu. Eurasian Economic Union between Integration and Sovereignty // Modern Europe [Sovremennaya Evropa]. 2019. No. 5. P. 13–22. (In rus)
2. Borko Yu. A. Europe XXI: further up or further down? [Electronic resource] // European security [Evropeiskaya bezopasnost']. 2011. No. 26 (42). URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-564845.html> (In rus)
3. Busygina I. M. Asymmetric Integration in the European Union // International Processes [Mezhdunarodnye protsessy]. 2007. V. 5. No. 3 (15). P. 18–27. (In rus)
4. Gromyko A. A. Introduction. Has the “European dream” died? 21st century Europe. New challenges and risks / under General. Al. A. Gromyko, V. P. Fedorov. M., SPb. : Nestor-History, 2017. (In rus)
5. Eurasian Union: a challenge for the European Union and Eastern Partnership states. Vilnius: Centre for Eastern European Studies, 2012. (In rus)
6. Zonova T. V. From Europe of states to Europe of regions // Polis. 1999. No. 5. P. 155–164. (In rus)
7. Ivanov I. D. Europe of regions. M., 1998. (In rus)
8. Karaganov S. A. Russian politics in the era of globalization // Russia in global politics [Rossiya v global'noi politike]. 2003. V. 1, No. 2. P. 10–20. (In rus)
9. Kuzmina E. M. Economic development of the EAEU countries and prospects for economic integration until 2025. M. : Non-profit partnership “Russian Council for International Affairs”, 2017. (In rus)
10. Portansky A. P. Freedom of Trade is an all-time goal // Wilson 's “14 points” a century later: how to re-establish the world order. M. : Center for Strategic Development, 2018. (In rus)
11. Rogov S. M. Isolation from Integration // Foreign Policy and Security of Modern Russia, 1991–2002: chrestomy: in 4 volumes / Moscow. State Ministry of Foreign Affairs, Russian Association of International Researches, “ISE Center (Information. Science. Education.)”; Collection of T. A. Shakleina. M. : ROSSPEN, 2002. V. 1. (In rus)
12. Conquest R. Reflections on a Ravaged Century, New York : W.W. Norton, 2000.
13. *Dumont G.-F.* Les racines de l'identite europeenne, Paris: Economica, 1999.
14. *Machlup F. A.* History of Thought on Economic Integration. L., 1977.
15. *Nielson B., Stubb A.* The European Union: Reading on the Theory and History of European Integration. Boulder, 2003.
16. *Wallace W.* The Dynamics of European Integration. L., 1990.

#### About the authors:

**Vladimir A. Shamakhov**, Director of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru

**Nikolay M. Mezhevich**, Chief Researcher of Institute of Europe of RAS (Moscow, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru