

Евразийский экономический союз: суть проблемы

Александр Михайленко

Евразийская интеграция развивается

Евразийская интеграция взяла высокие темпы, и ее ход дает основание для осторожного оптимизма. Руководители России, Белоруссии и Казахстана высоко оценивают процесс региональной интеграции.

Подводя итоги развития Таможенного союза и Единого экономического пространства (ЕЭП) за прошедшее время, Президент России В.В.Путин отметил, что евразийский интеграционный проект приносит конкретные результаты [1]. В свою очередь Президент Казахстана Н.А.Назарбаев подчеркнул, что «интеграционная «тройка» наших стран уверенно идёт вперёд» [1]. А Президент Белоруссии А.Г.Лукашенко заявил, что «это будет позо-

ром для нас троих и наших государств», если союз не заработает в установленные сроки [1].

Эти заявления лидеров евразийских стран отражают глубину и динамику интеграции.

Достижения в строительстве Евразийского экономического союза являются неоспоримым фактом. Однако не должно создаваться впечатление, что этот процесс идет как по маслу, не встречая на своем пути проблем и противоречий.

На некоторые из них обратил внимание Н.А.Назарбаев на заседании Высшего Евра-

МИХАЙЛЕНКО Александр Николаевич – доктор политических наук, профессор кафедры внешнеполитической деятельности России Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (КВПДР ФНБ РАНХиГС). *E-mail:* anmikh@mail.ru

Ключевые слова: Единое экономическое пространство, Евразийский экономический союз, национальные интересы, наднациональные интересы, евразийство.

зийского экономического совета (Минск, октябрь 2013 г.) [2]. Он отметил, в частности, что за последние три года доля импорта Казахстана из России и Белоруссии увеличилась с 32% до 40% от общего объема. Но это не сопровождается ростом казахстанского экспорта в те же страны.

Целый спектр проблем был затронут и в выступлениях на последних заседаниях высшего органа евразийской интеграции президентом А.Г.Лукашенко.

Проблемы в развитии евразийской интеграции являются предметом изучения отечественных ученых [3]. Анализ трудностей в евразийской интеграции позволяет классифицировать их по критерию повторяемости. Отдельные проблемы после их выявления и нахождения способов

решения исчерпываются, а другие возникают вновь и вновь. На этот момент обратили внимание руководители Белоруссии и Казахстана.

А.Г.Лукашенко, например, напомнил о ранее принятом решении, в соответствии с которым директора департаментов Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) и их заместители были из разных государств. Но, как выразился белорусский руководитель, «воз пока и ныне там, и это мешает нам в подготовке договора» [4]. В отношении другого принятого решения – об изъятиях общего рынка – Н.А.Назарбаев также заметил, что оно «иногда не выполняется соответствующими региональными структурами» [5].

За этими повторами стоит не элементарная чиновничья неисполнительность, а нечто иное.

Существо проблемы: сочетание национальных и наднациональных интересов

Для того чтобы ответить на этот вопрос, рассмотрим более подробно ряд проблем в развитии Евразийского экономического союза, о которых заявляли руководители евразийских стран. В своем выступлении на заседании Высшего Евразийского экономического совета 24 октября 2013 г. Н.А.Назарбаев обратил внимание на недостатки в функционировании Евразийской экономической комиссии. Президент Казахстана заметил, что российские комиссары принимают участие в заседаниях Правительства России, получают соответствующие правительственные постановления. Между тем, согласно подписанному документу, ЕЭК является наднациональным органом, и комиссары ее Коллегии не подчинены национальным правительствам.

Эта же тема была продолжена и на заседании Высшего Евразийско-

го экономического совета 24 декабря 2013 г. Н.А.Назарбаев напомнил о том, что два месяца назад в Минске была достигнута договоренность, «чтобы не было недоверия между нами, наладить эффективную работу нашей Комиссии, решить вопрос о равной представленности наших граждан в департаментах ЕЭК» [4].

Из 23 департаментов ЕЭК семь должны возглавлять граждане Казахстана и Белоруссии и девять – граждане России. Таким образом, доверие между странами в ходе интеграционного строительства должно, по мнению казахстанского руководителя, основываться на равном представительстве в наднациональном органе. Однако на практике это не соблюдается.

В более общем смысле эту проблему сформулировал А.Г.Лукашенко. Он высказался за «...чёткое и предметное разграничение компетенций как самого Союза, так и государств-членов.

Чем конкретнее мы пропишем, кто чем должен заниматься, тем меньше у нас потом будет споров, что кто-то лезет не в свои вопросы» [4].

Итак, важнейшая проблема создающегося Евразийского экономического союза состоит, по мнению А.Г.Лукашенко, в способах сочетания национальных и наднациональных интересов стран-участниц и возникающих на этой почве противоречиях.

Приведенные выше замечания казахстанского президента заставляют задуматься о сущности наднациональности в нашей евразийской интеграции на современном этапе и способах ее реализации. Единственным наднациональным органом в ТС/ЕЭП является Евразийская экономическая комиссия.

В Евразийской экономической комиссии председатель Коллегии и ее члены назначаются решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств на основе консенсуса. Поэтому евразийские комиссары тесно связаны со своими государствами. Как проявляется эта связь? Это или открытое присутствие на заседаниях своего правительства, или какие-то более скрытые формы. Суть не в этом. Существенно то, что такая связь заложена в деятельности ЕЭК институционально, и в этом состоит серьезное противоречие в ее функционировании. Однако оно является только частным случаем противоречия между национальными и наднациональными аспектами развития ТС и ЕЭП.

Высказывания руководителей стран говорят о том, что пока еще наднациональность ЕЭК – это больше форма, чем содержание. И форма

эта, судя по предъявленным претензиям белорусского и казахстанского лидеров, больше фикция, чем реальность. К такому заключению приводит и ее сравнение с наднациональностью в Евросоюзе, которая сложилась за долгие годы его функционирования.

В ЕС существуют три основных наднациональных органа – Европейский парламент, Европейская комиссия и Европейский суд.

Наднациональность министров Европейской комиссии основывается на том, что они назначаются на должность решением Европейского парламента. В свою очередь, депутаты Европарламента избираются прямым голосованием на территории всех 28 стран – членов ЕС, и они никак не зависят от властей своих государств.

Таким образом, комиссары Еврокомиссии не обязаны своим государствам за назначение на эту должность. Более того, если вдруг они каким-то образом будут способствовать получению преференций государствами, гражданами которых они являются, то они поставят на себе крест как европейские политики и высшие управленцы.

Характерно, что на саммите ЕС 19–20 декабря 2013 г. еврокомиссар по энергетике немец Г.Оттингер предупредил А.Меркель, что их страна является крупнейшей в Евросоюзе, но все-таки одной из 28, и она должна быть готова к компромиссам [6].

Такова институциональная сторона наднациональности в Евросоюзе. Очевидно, что и в ней имеются проблемные области. Основная из них, на наш взгляд, – это концептуальное наполнение идеи наднациональности. Едва ли не центральный вопрос в этом плане – а есть ли вообще общий европейский наднациональный интерес как таковой? Исследователи иногда подвергают сомнению его существование в принципе [7]. Тем не менее в политическом дискурсе

представителей Евросоюза часто упоминаются единые европейские ценности. Они, в соответствии с изменениями, предусмотренными Лиссабонским договором, отражены в

ст. 2 Договора о Евросоюзе. Европейский союз настойчиво работает над созданием совокупного образа европейца как жителя ЕС [8]. Но не всё в этом вопросе так однозначно.

Опыт Германии

Еврокомиссия как исполнительный орган управления интеграционным объединением настойчиво продвигает идею развития наднациональности, и было бы странно, если бы она действовала иначе. В странах – членах ЕС ситуация не такая однозначная. Например, Германия находится в постоянном поиске баланса между европейской интеграцией и своими национальными интересами [9]. Балансирование не очень точно отражает суть проблемы, ведь балансирование означает принципиальную разницу между тем и другим. Европейские же и германские интересы вряд ли можно рассматривать как противоположности.

Весьма показательна в этом смысле довольно противоречивая позиция высших должностных лиц Германии. Берлин является лидером Евросоюза, и от его подходов многое зависит в векторе развития «единой Европы».

Так, министр иностранных дел Г.-Д.Геншер говорил о том, что внешняя политика Германии «тем более национальна, чем более европейской она является» [10].

С другой стороны, Г.Шрёдер заявлял, что нынешнему поколению немцев отстаивать национальные интересы «столь же естественно, как это делают французы или англичане» [11].

Очевидно, что в разные периоды истории и под воздействием разных факторов отношение Германии к европейским наднациональным интересам было различным.

Такого же противоречивого курса придерживается и нынешний канцлер Германии А. Меркель.

Еще в ноябре 2012 г. она заявляла о грядущей федерализации Евросоюза, утверждая, что «Европейская комиссия когда-то станет правительством, Совет ЕС – второй палатой (парламента), а Европейский парламент будет иметь больше прав» [12].

Однако сегодня ее позиция состоит в том, что «больше Европы» совершенно обязательно означает «больше Брюсселя»*. Естественно, Еврокомиссия не поддерживает Германию в этом вопросе. Еврокомиссия резко критикует германскую политику содействия переходу от атомной энергии к возобновляемой («зеленой»). Обострились отношения А.Меркель и с председателем Еврокомиссии Ж.М.Баррозу.

Политика в отношении сочетания «национальные – наднациональные интересы» может преследовать различные цели. Так, крупная страна может попытаться «построить» всех членов интеграционного объединения на свой лад, т.е. попытаться подчинить их наднациональные интересы своим собственным. В последние

* Меркель заявила следующее: «Больше Европы – это гораздо больше, чем просто передача полномочий от национального государства Европе» (Интервью А.Меркель радиостанции *Deutschlandradio* 13 августа 2013 г. // URL: http://www.deutschland-radio.de/merkel-datenschutz-in-europa-regeln.331.de.html?dram:article_id=257742).

годы именно в этом обвиняют Германию, которая якобы навязывает находящимся в кризисе соседним странам-партнерам свою политику «экономии» (*austerity*).

Министр финансов Германии В. Шойбле в конце лета 2013 г. написал статью, которая была одновременно опубликована в столицах крупнейших европейских государств – Великобритании, Франции, Польше, Италии и Испании. В ней он заявляет, что немцы не хотят германской Европы [13]. Не все соседи, однако, в это верят.

Сегодня Германия выступает против господствовавшего ранее в Евросоюзе «метода Монне», в соответствии с которым по мере развития интеграции в общее ведение ЕС государствами-членами постепенно передаются все новые и новые функции. Берлин пытается реализовать другой механизм в развитии финансовой системы Евросоюза. В ней интеграционные инициативы и контроль за финансами стран-членов должны рассматриваться не Европейской комиссией, а странами-членами. Среди них, по крайней мере в голове германских руководителей, наиболее громким был голос Берлина. Но не стоит рассматривать такую позицию только как произвол германских «интеграторов». Это может быть попыткой найти ответ на финансовый кризис, поскольку существующая европейская наднациональная система противодействия ему не справляется с этим вызовом.

Германия не одинока в своей позиции, требуя сокращения полномочий Еврокомиссии. О чересчур полной корзине наднациональных полномочий Евросоюза говорят и

лидеры Великобритании. Они ставят вопрос о возврате части этих полномочий в национальное ведение. Более того, на острове звучат призывы провести референдум о выходе страны из Евросоюза, которые обретают все более четкие контуры. Все это свидетельствует о том, что «прогрессистское» представление о том, что наднациональных полномочий в Евросоюзе будет становиться все больше по мере развития интеграции, не в полной мере соответствует сегодняшним реалиям. Одновременно становится несомненным, что одним из основных двигателей европейской интеграции является конкуренция между национальными и наднациональными интересами и механизмами их реализации.

Германский опыт очень интересен для России, ведь она тоже является крупнейшим государством в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве и призвана играть там лидирующую роль. Каково сочетание российских и евразийских (в более общем случае – наднациональных) интересов? История говорит о том, что этот вопрос не впервые возникает на российской внешнеполитической повестке дня.

Так, исследуя понятие «национальный интерес», А.Г.Задохин приводит мысль известного политического деятеля и поэта П.А.Вяземского о том, что в острые моменты истории XIX в., связанные с войной Турции и Сербии, руководство России порой считало себя больше славянами, чем русскими [14].

Не действует ли сегодня Россия больше как евразийская, чем российская страна, вкладывая гигантские ресурсы в евразийское строительство?

Такие сомнения имеют право на существование. Обоснованы ли они или нет, и можно ли их преодолеть? Ведь если будет продолжаться неверие в евразийскую идею, то на прежнем месте останутся и «вечные» проблемы Евразийской экономической комиссии и евразийской интеграции в целом. На следующем этапе чего развития окажется, что при количественном равенстве начальников департаментов неравным будет качество. Например, окажется, что должности начальников наиболее важных департаментов занимают россияне, а менее важных – белорусы или казахи. Начнется борьба за места первого заместителя и просто заместителя начальника департамента. Если сохранится нынешняя ситуация, то форма так и останется только обманчивой оболочкой.

Развивать евразийскую основу

Отвлечемся ненадолго от проблем евразийской интеграции. Известный немецкий ученый М.Вертгеймер описывает игру двух мальчиков, десяти и двенадцати лет, в бадминтон [15].

Младший играл хуже и проигрывал одну партию за другой. Наконец он бросил ракетку, едва не плача. Старший тоже был огорчен, он очень хотел продолжить игру. Для этого он мог пообещать младшему плитку шоколада, предложить фору или призвать его быть мужчиной.

Однако старший мальчик поступил по-другому. Он почувствовал себя неловко, словно оказавшись на месте младшего, и задумался над тем, как сделать игру интересной для обоих, а не только для себя. Он предложил для этого изменить правила игры: теперь надо было не обыграть (осилить и перехитрить) соперника, а им обоим совместными усилиями как можно дольше продержать волан в воз-

Минусы отдельных элементов такого чисто формального подхода проглядываются и в функционировании Еврокомиссии (ЕК). Количество еврокомиссаров в ней соответствует не объективной потребности управления европейской интеграцией, а числу государств – членов ЕС.

Поэтому сегодня из 28 комиссаров несколько имеют чисто номинальные портфели. Так, представитель Кипра отвечает в ЕК за культуру, но Еврокомиссия... не имеет полномочий в развитии этой сферы. Должность министра иностранных дел расплывлена на целых четыре комиссарских стола. Правительство ЕС сегодня вдвое больше, чем правительство Германии.

Между тем в 2012 г. только 10% рекомендаций Еврокомиссии в области экономической политики были реализованы государствами-членами [6].

Нужно ли Евразийской экономической комиссии повторять такой отрицательный опыт? Очевидно, нужно что-то другое. Но что?

духе, перебрасывая его друг другу. Игра приобрела другой смысл.

Через несколько дней, пишет немецкий ученый, он вновь увидел играющих в бадминтон, и на этот раз они играли весело. Младший мальчик играл гораздо лучше, чем до этого, потому что старший изо всех сил помогал ему.

Что привело к изменению ситуации?

Желание играть в бадминтон, а одному в эту игру не поиграть. Стремление понять другого и осознание того, что ему тоже должно быть интересно. Понимание старшим мальчиком своей лидерской роли и более высокой ответственности за получение положительного результата. Готовность поменять смысл игры и в соответствии с этим изменить ее правила.

А может быть, – и это самое важное, так как касается не только этой конкретной игры.

Старший мальчик посмотрел на игру в бадминтон как на одну из встречающихся в жизни проблемных ситуаций, и сделал открытие, как надо их разрешать.

В дальнейшей жизни и у обоих мальчиков таких ситуаций будет возникать великое множество, но они уже овладели методом решения противоречий.

Говорят, что спортивные игры – это модели реальной жизни.

В чем же должно состоять изменение смысла интеграционной деятельности в развитии Евразийского экономического союза, исходя из этой бадминтонной истории?

Смысл ведь не в выигрыше какой-то одной страны ради выигрыша хотя бы потому, что этот односторонний выигрыш будет заведомо меньшим, чем экономический рост за счет совме-

стных усилий. Таким образом, новый смысл – в общем, совместном развитии, в интеграции, потому что поодиночке получится заведомо хуже либо вообще ничего не получится.

Евразийским странам еще надо прийти к пониманию, так как рассмотренные выше противоречия говорят о том, что они осилили в лучшем случае половину дороги к столь высокой цели. Это обстоятельство проще осознать Белоруссии и Казахстану и гораздо сложнее – России. Наиболее ценными в этом смысле должны быть лидерские интеграционные инициативы, исходящие из Москвы.

В каких направлениях должны идти эти евразийские инициативы?

Совершенно очевидно, что сегодня наднациональная (евразийская) составляющая в нашей региональной интеграции гораздо слабее, чем национальные интересы стран-участниц. Между ними не может быть конкуренции, и, соответственно, этот мощнейший двигатель евразийской интеграции не работает.

Сегодня наднациональная составляющая держится преимущественно на воле президентов трех стран. Её слабость проявляется как в теоретическом плане, так и практическом, в частности институциональном. Поэтому необходимо гораздо более активно развивать теорию евразийства. Для этого много делается в Казахстане под руководством Н.А.Назарбаева. Следует расширить исследования этой проблематики, потому что без прочной научной основы евразийства наша региональная интеграция будет хромать.

В практическом плане уже наметился ряд направлений евразийства, которые следует интенсивно развивать. Об одном из них, торгово-экономическом, сказал А.Г.Лукашенко, который заострил внимание на необходимости обеспечения свободы передвижения товаров в рамках ТС. Он предложил рассматривать «товары друг друга как свои собственные» [4]. Другое направление предлагают эксперты Евразийского банка развития, которые считают важным повышение евразийской глобальной социокультурной конкурентоспособности в научно-образовательной, культурной и гуманитарной сферах [16]. Необходима дальнейшая научная разработка приоритетных направлений развития евразийства.

И еще вопросы: кто будет выдвигать такие лидерские инициативы и разрешать подобные противоречия в развитии евразийства? Откуда возьмутся эти «новые люди», евразийцы, которые будут работать как на свое государство, так и на общее евразийское дело [17]?

В начале 80-х годов XIX в. В.С.Соловьев писал о том, что даже при понижении насущных задач преобразования России возникает вопрос, кто это

будет делать. Философ говорит о том, что без внутреннего преобразования человека не получится и внешнее преобразование жизни. По его мысли, сначала должно произойти «внутреннее обращение», и только за ним последует «внешний переворот» [18]. Если бы такое внутреннее преобразование произошло, то неважно, сколько начальников департаментов было бы от России, Белоруссии или Казахстана в ЕЭК, хотя формально пропорции надо соблюдать. Важно, чтобы это были высокопрофессиональные евразийцы по духу, мысли и действиям. Могли бы все 23 начальника быть от Белоруссии или Казахстана, а интеграция продвигалась бы семимильными шагами. Просто сказать «если бы», а вот как добиться такого внутреннего преобразования? Об этом необходимо думать постоянно.

Примечания

1. Заявления для прессы по итогам заседания Высшего Евразийского экономического совета 24 декабря 2013 года // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19918>
2. Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев принял участие в заседании Высшего Евразийского экономического совета в Минске 24.10.2013 // URL: http://www.akorda.kz/ru/page/page_215075_prezident-kazakhstanana-nursultan-nazarbaev-prinyal-uchastie-v-zasedanii-vysshego-evraziiskogo-ekonomich
3. *Липидус В.М.* Интеграционные проблемы на постсоветском пространстве // *Обозреватель-Observer*. 2013. № 2. С. 11–20.
4. Начало заседания Высшего Евразийского экономического совета в узком составе 24 декабря 2013 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19913>
5. Пресс-конференция по итогам заседания Высшего Евразийского экономического совета 24 октября 2013 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19485>
6. Isolated in Brussels: Merkel Clashes with EU Commission. By Spiegel Staff // *Der Spiegel*. 2014. 2 January.
7. *Погорельская С.В.* Должна ли Европа «говорить одним голосом»? Некоторые проблемы формулирования внешней политики ЕС // *Актуальные проблемы Европы*. 2003. № 4. С. 69–83.
8. *Creating European Citizens*. By W. Maas. Rowman & Littlefield, 2007.
9. *Зайцев А.В.* Внешняя политика ФРГ: поиск баланса между европейской интеграцией и национальными интересами // *Вестник Московского государственного областного университета*. Сер.: История и политические науки. 2012. № 1. С. 35–44.
10. Доклад Г.-Д. Геншера в Вене 14 сентября 1989 г. // *Der Bundesminister des Auswärtigen*. Mitteilungen für die Presse. № 1134/89.
11. *Internationale Politik*. 1999. № 11. S. 17.
12. EU to be federalised in the long run, Merkel says // *EU Observer*. 07.11.12 // (URL: <http://euobserver.com/institutional/118126>).
13. *Schäuble W.* We Germans don't want a German Europe // *The Guardian*. 2013. 19 July.
14. *Задохин А.Г.* Категория «национальные интересы» в российском политическом сознании // *Обозреватель-Observer*. 2013. № 1. С. 8–29.
15. *Вертгеймер М.* Продуктивное мышление. М.: Прогресс, 1987.
16. Интеграционный барометр ЕАБР – 2013. ЦИИ ЕАБР. 2013. С. 94.
17. *Штоль В.В.* Постсоветские государства: поиски самоидентификации и издержки независимости // *Обозреватель-Observer*. 2012. № 12. С. 29–41.
18. *Соловьев В.С.* Три речи в память Достоевского // *Философия искусства и литературная критика*. М., 1991. С. 249–250.