

ПОЛИТОЛОГИЯ



П. В. ТУРУНЦЕВ

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ В ЕВРАЗИЙСКИХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ

В статье рассматриваются альтернативные подходы к вопросу о роли государственных институтов в интеграционных процессах. На взгляд автора, именно активная роль государственных институтов стран — участниц интеграционных проектов в состоянии обеспечить успешное продвижение интеграции и при этом сохранить политическую независимость в рамках крупных интеграционных объединений.

Ключевые слова: интеграционные процессы; евразийская интеграция; государственные институты; межгосударственное взаимодействие.

УДК 325.7(4/5)

Евразийская интеграция — сложный и многоуровневый процесс, требующий от его участников способности эффективно преодолевать возникающие на пути этого процесса трудности. С подобными вызовами евразийский проект столкнулся и в последние годы. Драматический украинский кризис 2014 г., последующие западные санкции в отношении России, падение цен на углеводороды и, как следствие, экономический спад в странах ЕАЭС — все эти события не могли способствовать успешному продвижению евразийской интеграции. В рамках проекта обострились межгосударственные противоречия. Вопросы, связанные с безусловным обеспечением государственного суверенитета в условиях тесной экономической интеграции, в связи с украинскими событиями вышли на первый план.

Собственно же экономические противоречия, проявившиеся в односторонних действиях как отдельных экономических субъектов, так и органов государственного управления стран ЕАЭС, являются, на наш взгляд, более глубокими и имеют не только экономический, но и идеологический характер. Хотя в целом в течение 2017 г. проблемы между государствами ЕАЭС были разрешены, природа этих проблем не оставляет сомнений в том, что в дальнейшем евразийская интеграция вынуждена будет преодолеть еще не один подобный кризис. В своем Послании белорусскому народу и Национальному собранию 21 апреля 2017 г. Президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко

Петр Валерьевич ТУРУНЦЕВ (pvturunczew@mail.ru), соискатель кафедры политологии Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).

высказался по этому поводу следующим образом: «Мы решили те вопросы, которые сегодня назрели. Жизнь идет. Всякое возможно. Трудностей у нас очень много — и в России, и в Беларуси. Но мудрость и задача государственного служащего всех уровней должна и заключаться в том, что эти проблемы не должны накапливаться, они должны решаться» [1].

Евразийский интеграционный проект, реализуемый на постсоветском пространстве, изначально имел экономическую природу. Лидеры государств, стоящих у основания ЕАЭС, неоднократно делали заявления о неприемлемости политической интеграции в рамках данного объединения. В то же время основные решения в области продвижения проекта принимались и принимаются на политическом уровне. Более того, если обратиться к речи Н. А. Назарбаева, произнесенной им 29 марта 1994 г. в МГУ и считающейся точкой отсчета евразийской интеграции на современном этапе, можно сделать вывод о том, что у самих истоков постсоветского проекта уже возникло понимание необходимости его политической составляющей. Тогда, 29 марта 1994 г., Президент Казахстана заявил: «Назрела необходимость в переходе на качественно новый уровень взаимоотношений наших стран на основе нового межгосударственного объединения, сформированного на принципах добровольности и равноправия. Таким объединением мог бы стать Евразийский Союз. Он должен строиться на иных, чем СНГ, принципах, ибо основу нового объединения должны составить наднациональные органы, призванные решать две ключевых задачи: формирование единого экономического пространства и обеспечение совместной оборонной политики» [2]. Очевидно, что современные структуры ЕАЭС нацелены на сотрудничество в экономической сфере, модернизацию, повышение конкурентоспособности национальных экономик стран ЕАЭС и, в конечном итоге, на повышение жизненного уровня населения государств — членов проекта. Однако именно от эффективности взаимодействия государственных институтов, на наш взгляд, и зависит успех евразийской интеграции. Трудности же, возникшие при запуске данного интеграционного проекта в межгосударственных отношениях внутри ЕАЭС, будь они экономического, политического или какого-либо другого характера, свидетельствуют о недостаточной согласованности подходов в вопросах межгосударственного сотрудничества стран ЕАЭС.

В настоящей статье стоит задача, используя метод сравнения, а также системный подход, определить роль национальных государственных институтов стран ЕАЭС в вопросе обеспечения эффективного продвижения евразийского интеграционного проекта на современном этапе.

Процессы, проходящие в современном мире, характеризуются все большей динамикой. Так, всего через 25 лет после распада Советского Союза, а вместе с ним и установлением однополярной системы уже сама эта система уходит в прошлое перед лицом все более мощных новых центров силы, роль которых все чаще исполняют межгосударственные объединения. Участие в интеграционных процессах на сегодняшний день становится для суверенного государства безальтернативным, будь то крупное государство с амбициями регионального или глобального лидерства или небольшая страна, безопасность и экономическое развитие которой невозможно обеспечить без поддержки более сильных субъектов мировой политики.

Точное замечание высказал по вопросу о роли интеграционных процессов в современном мире О. Г. Буховец: «Проходящее в условиях глобализации формирование крупных региональных экономических союзов вокруг основных цивилизационных центров современного мира делает ситуацию для отдельно взятых стран практически безальтернативной. Последние либо входят в зону влияния «полюсов» экономической мощи, либо маргинализируются» [3].

Как правило, необходимость включиться в тот или иной интеграционный процесс диктуется государству экономической целесообразностью и обусловлена объективной реальностью современной глобализирующейся экономики. Однако наряду с преимуществами глобализация зачастую преподносит государствам и не совсем приятные сюрпризы. Свободное движение товаров, капиталов и рабочих рук безусловно придают национальным экономикам дополнительный импульс. В то же время давно отмечено, что процесс глобализации становится угрозой для института национального государства. Ограничиться только экономическими аспектами в процессе международной интеграции часто не представляется возможным — приходится расплачиваться собственным суверенитетом в пользу наднациональных структур.

И даже если это обусловлено экономической целесообразностью, отказ от суверенитета, хоть и частичный, несет в себе вполне осязаемые риски. Кроме того, участие в тех или иных интеграционных объединениях еще не гарантирует достижения изначально заявленных целей, которыми чаще всего являются повышение социально-экономических показателей государства и обеспечение устойчивого роста национальной экономики. Эти и другие проблемы в ходе интеграционных процессов требуют оперативной оценки и эффективного разрешения.

В данной ситуации у национальных политических элит, а также на уровне общественного мнения отдельных государств зачастую возникает иллюзия того, что само по себе вступление в интеграционный процесс снимает всякую ответственность с национальных государственных институтов за продвижение этого процесса и гарантирует успех участникам интеграции либо за счет эффективного функционирования наднациональных структур, либо за счет пресловутой «невидимой руки рынка», т. е. активности экономических субъектов при максимальной свободе от влияния государства на интеграционный процесс.

Делегирование решения подобных задач наднациональным структурам ведет к уменьшению роли национальных государственных институтов в интеграционных процессах. А это, как показывает опыт, может привести и к положительным, и к отрицательным результатам.

Наиболее ярким примером здесь может быть политика, проводимая ЕС, — самым успешным на сегодняшний день интеграционным проектом. Имея изначально экономическую природу, Европейский союз уже довольно давно трансформировался в политическое объединение. Ограничение суверенитета стран — членов ЕС не только на внешнеполитическом уровне, но и в области внутренней политики, возрастающая активность евробюрократии все чаще вызывают раздражение у все большей части европейского общества, что ведет к росту популярности политических партий евроскептической направленности. Нарастают противоречия между национальными правительствами стран — членов ЕС и наднациональными структурами.

Даже такой мощный локомотив европейской экономики, как Германия, с трудом противостоит давлению евробюрократии в процессе реализации своих масштабных инфраструктурных проектов. Страны же с более скромным экономическим потенциалом вынуждены корректировать свои экономические инициативы, повинаясь общей политической линии. Так, Болгария была вынуждена отказаться от совместного с Российской Федерацией проекта «Южный поток» исключительно по политическим причинам. Введенные в связи с украинскими событиями 2014 г. антироссийские санкции и ответные российские санкции в отношении некоторых групп европейских товаров привели к значительному снижению товарооборота России и ЕС. Как следствие, европейский бизнес несет значительные убытки. Экономическая целесообразность

очевидно уступает в данном случае политической конъюнктуре, что не может не вызывать раздражения у хозяйствующих субъектов Европы.

Стоит также отметить, что жесткая согласованная политика ЕС основывается на мощном идеологическом фундаменте. Участники европейского интеграционного процесса должны в обязательном порядке принимать определенную трактовку демократии и прав человека. Причем касается это не только членов ЕС, но и партнеров организации. В литературе можно встретить утверждения о том, что подобные требования носят агитационный характер [4, с. 14]. Однако пример соглашения с Сирией и последующей поддержки антиправительственных выступлений в этой стране свидетельствует, на наш взгляд, как раз о жесткости идеологического давления со стороны Евросоюза.

Еще одной характерной чертой европейской интеграции является агрессивное отношение к альтернативным интеграционным проектам, которые рассматриваются как конкурирующие. Так, евразийская интеграция на постсоветском пространстве либо игнорируется как институциональное явление, либо воспринимается как попытка Москвы возродить свою мощь, прежде всего военную, и, следовательно, трактуется как угроза для ЕС. Подобный жесткий подход в вопросах интеграционного строительства, часто игнорирующий экономическую целесообразность — то, что изначально являлось основой европейской интеграции, может привести и уже приводит к жестким ответам национальных государств. Ярчайшими примерами здесь, безусловно, можно назвать выход Великобритании из ЕС, равно как и нарастающие противоречия между Брюсселем и рядом стран Центральной и Восточной Европы — Австрией, Венгрией, Польшей, Словакией.

Не отрицая необходимости координации странами — участницами интеграционных процессов своих усилий на наднациональном уровне, все же стоит отметить немалые риски, возникающие при передаче функций, в особенности политического характера, наднациональным структурам.

Вторым подходом, предполагающим существенное снятие нагрузки с государственных институтов при решении проблем интеграционного строительства, можно считать так называемую интеграцию «снизу». Согласно этому подходу интеграционные процессы успешно развиваются за счет спонтанных экономических связей, возникающих между хозяйствующими субъектами [5, с. 21]. Иными словами, основу интеграции составляет «...взаимодействие экономических игроков, за которыми в некоторых случаях следует и межгосударственное взаимодействие» [5, с. 38]. Примечательно, что подобное видение интеграционных процессов обосновывается авторами как раз на примере евразийской интеграции. Это, несомненно, выражает точку зрения не только части российского экспертного сообщества, но и взгляд на евразийские интеграционные процессы части экономической (прежде всего финансовой) и политической элиты России — флагамена ЕАЭС.

Авторы монографии «Евразийская континентальная интеграция» Е. Ю. Винокуров и А. М. Либман воспринимают евразийскую интеграцию как активизацию связей экономических субъектов на всем евразийском материке за счет торговли энергоресурсами и другими товарами, равно как и продвижения инфраструктурных проектов, создающих условия для перемещения товаров, услуг и рабочей силы. Межправительственное сотрудничество в данном случае имеет, согласно их мнению, вторичный характер. Как следствие, с точки зрения этих авторов, «...нет нужды во всеобъемлющей «евразийской» структуре» [5, с. 168].

Модернизация, по мере продвижения евразийской интеграции, означает, в соответствии с данной трактовкой, неизбежную «вестернизацию» [5, с. 22]. В монографии неоднократно подчеркивается безальтернативность интегра-

ции «снизу», а также невозможность создания устойчивого общеевразийского интеграционного объединения. Причем в данном случае имеется в виду как раз именно евразийский регион, а не весь материк Евразия. В этой связи скептическое отношение авторов к евразийству как идеологической основе евразийского интеграционного проекта более чем объяснимо [5, с. 15–19], как и позиция крупных корпораций российского топливно-энергетического комплекса по вопросу перехода к рыночным ценам на углеводороды даже в рамках тесной экономической интеграции [6, с. 60].

Данная трактовка интеграционных процессов несет в себе, на наш взгляд, немало изъянов. Так, авторы упорно ищут возможность отказаться от определения «Евразия» в отношении обширных внутриматериковых территорий, занятых по большей части постсоветскими государствами. По всей видимости, целью данных поисков является необходимость исключить данный регион из числа самостоятельных центров интеграции, ведь процессы такого рода в данном пространстве в идеале должны проходить через «...сеть локализованных и пересекающихся проектов и сообществ, направленных на решение отдельных вопросов» [5, с. 166]. Однако несмотря на проведенную авторами работу по обоснованию их точки зрения, определение «Евразия» они в итоге оставляют именно за внутриматериковыми территориями постсоветского пространства [5, с. 25].

Сторонники данного подхода дают однозначный ответ на вопрос, поставленный нами в начале статьи: государственные институты не должны играть существенной роли в евразийских интеграционных процессах. Однако, на наш взгляд, в нем налицо одно логическое несоответствие.

Так, основными узлами мировых интеграционных процессов признаются Северная Америка, Европа и Восточная Азия. Не нужно быть крупным экспертом, чтобы заметить, какую мощную поддержку на политическом уровне получают инициативы экономических субъектов данных регионов на национальном и наднациональном (в случае ЕС) уровне. Кроме того, интеграционная политика указанных центров глобализации осуществляется на серьезной идеологической основе. Евразийскому же региону предлагается ограничиться решением конкретных экономических задач, без определения внятной интеграционной стратегии. Вполне возможно, что часть российской элиты и экспертного сообщества устраивает именно такой сценарий, как и атомизация евразийского пространства. Однако если подходить к вопросу продвижения евразийского интеграционного процесса с позиций его успешного развития, подобный подход может привести только к утрате инициативы и последующей маргинализации евразийского региона.

Разумеется, инициатива хозяйствующих субъектов, обусловленная экономической целесообразностью, в значительной мере способствует налаживанию межгосударственных экономических связей. Однако в условиях все более обостряющейся конкуренции вышеуказанным «игрокам» зачастую требуется поддержка политического, а иногда и военно-политического характера.

Примером подобных ситуаций, в которых могут оказаться интеграторы «снизу», могут послужить экономические взаимоотношения Республики Молдова и Российской Федерации. 27 июня 2014 г. Молдова подписала Соглашение об ассоциации с Европейским союзом. Власти Российской Федерации ожидаемо отреагировали повышением таможенных пошлин на ввоз молдавских товаров. В результате молдавский экспорт в России упал с 655 млн дол. в 2012 г. до 240 млн дол. в 2015 г. [7, с. 169]. Причем основной удар пришелся как раз по тем самым двигателям интеграции «снизу», российский рынок для которых закрылся, в условиях, когда они не завершили переход на европейские стандарты производства [7, с. 169]. При этом Брюссель, а вслед

за ним и Кишинев в целом проигнорировали предложения России по согласованию таможенной политики в отношении молдавского экспорта. Как результат, по мнению некоторых экспертов, «Москва воспринимает политическую ассоциацию и экономическую интеграцию Молдовы с ЕС, как свершившийся факт» [7, с. 174].

Таким образом, игнорирование роли государственных институтов и надежда на интеграцию «снизу» может иногда привести интеграционный процесс в тупик. Причем речь зачастую идет не об объективных, рыночных причинах сворачивания интеграционных инициатив, а о преднамеренном противодействии тех самых «отстающих» государственных и межгосударственных институтов, представляющих противную интеграционным процессам сторону. Стоит также отметить, что рекомендации об уменьшении роли государства в международной интеграции исходят как раз от государств, где политическая поддержка интеграционным проектам оказывается в полной мере и где также в полной мере осуществляется чисто политическое противодействие альтернативным вариантам международной интеграции.

Из всего сказанного можно сделать следующие выводы относительно роли государственных институтов в интеграционных процессах.

Именно согласованная работа государственных институтов стран — участниц интеграционных проектов может обеспечить их эффективное продвижение, а также поможет избежать серьезных рисков на пути интеграции. Активная поддержка на самом высоком политическом уровне является необходимым условием успешной интеграции «снизу».

Вместе с тем грамотная национальная политика в вопросах интеграционного сотрудничества в состоянии предотвратить чрезмерное влияние наднациональных структур в интеграционных проектах и тем самым не допустить возникновения угрозы национальному суверенитету государств. Органы государственного управления стран — участниц интеграционных объединений обладают возможностью выдвижения инициатив в рамках проектов, участвуют в подготовке и принятии решений по конкретным вопросам интеграционного строительства, контролируют исполнение принятых решений и выполняют целый ряд других функций по обеспечению стабильного развития интеграционных процессов. Поэтому вопрос эффективного взаимодействия государственных институтов в рамках интеграционных объединений является первостепенным.

Интеграционные процессы в рамках ЕАЭС требуют постоянного внимания и координации усилий национальных государственных институтов. Евразийская интеграция — это не просто устранение барьеров на пути движения капиталов, ресурсов и рабочей силы, не просто реализация крупных инфраструктурных проектов. Полноценная евразийская интеграция предполагает согласование конечных целей и задач социально-экономического развития государств — членов ЕАЭС. Именно поэтому вопрос дальнейшего совершенствования межгосударственного взаимодействия в рамках евразийской интеграции приобретает особую актуальность.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Послание белорусскому народу и Национальному собранию Президента Республики Беларусь А. Г. Лукашенко 21 апреля 2017 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.president.gov.by/ru/news_ru/view/ezhegodnoe-poslanie-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-16059/. — Дата доступа: 11.01.2018.
2. Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев о евразийской интеграции. Из выступления в Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова 29 марта 1994 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.eaeunion.org/#about-history>. — Дата доступа: 12.01.2018.

3. Международный круглый стол «Россия и постсоветское пространство: проблемы и перспективы» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.nivestnik.ru/2013_3/10.shtml. — Дата доступа: 12.01.2018.

4. Мендкович, В. А. На пути к Евразийскому экономическому чуду. Россия и интеграция на постсоветском пространстве / В. А. Мендкович. — М. : Алгоритм, 2015. — 240 с.

Mendkovich, V. A. Na puti k Evraziyskomu ekonomicheskemu chudu. Rossiya i integratsiya na postsovetskom prostranstve [On the way to the Eurasian economic miracle. Russia and integration in the post-Soviet space] / V. A. Mendkovich. — М. : Algoritm, 2015. — 240 p.

5. Винокуров, Е. Ю. Евразийская континентальная интеграция / Е. Ю. Винокуров, А. М. Либман. — СПб. : Евразийский банк развития, 2012. — 224 с.

Vinokurov, E. Yu. Evraziyskaya kontinental'naya integratsiya [Eurasian Continental Integration] / E. Yu. Vinokurov, A. M. Libman. — SPb. : Evraziyskiy bank razvitiya, 2012. — 224 p.

6. Шурубович, А. Российско-белорусские отношения: тернистый путь интеграции / А. Шурубович // Мир перемен. — 2017. — № 2. — С. 55–73.

Shurubovich, A. Rossiysko-belorusskie otnosheniya: ternistyy put' integratsii [Russian-Belarusian relations: a thorny path of integration] / A. Shurubovich // Mir peremen. — 2017. — N 2. — P. 55–73.

7. Девятков, А. Молдова между европейским и постсоветским проектами интеграции / А. Девятков // Мир перемен. — 2017. — № 2. — С. 161–175.

Devyatkov, A. Moldova mezhdu evropeyskim i postsovetskim proektami integratsii [Moldova between European and post-Soviet integration projects] / A. Devyatkov // Mir peremen. — 2017. — N 2. — P. 161–175.

PIOTR TURUNTSAU

STATE INSTITUTIONS IN THE EURASIAN INTEGRATION PROCESSES

Author affiliation. *Piotr TURUNTSAU* (pvturuncw@mail.ru), *Belarus State Economic University (Minsk, Belarus).*

Abstract. The article discusses alternative approaches to the role of state institutions in integration processes. In the author's opinion, it is the active role of state institutions of the countries participating in integration projects that can ensure successful promotion of integration and at the same time preserve political independence within the framework of large integration associations.

Keywords: integration processes; Eurasian integration; state institutions; interstate interaction.

UDC 325.7(4/5)

*Статья поступила
в редакцию 21.05. 2018 г.*