

Разрешение противоречия между национальными и наднациональными интересами как инструмент раскрытия потенциала региональной интеграции

Храмова А. В.

Институт права и национальной безопасности РАНХиГС, Москва, Российская Федерация;
akhramova-20-05@edu.ranepa.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1419-6617>

РЕФЕРАТ

Настоящее исследование направлено на изучение ключевой проблемы любого интеграционного объединения — противоречия между национальными и наднациональными интересами — и практики ее преодоления в Европейском союзе (ЕС), Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС).

Цель. Предложить рекомендации для раскрытия потенциала ЕАЭС путем разрешения противоречия между национальными и наднациональными интересами.

Задачи. Рассмотреть модели преодоления противоречия между национальными и наднациональными интересами в интеграционных объединениях ЕС и АСЕАН, охарактеризовать ситуацию в ЕАЭС и предложить успешные практики ЕС и АСЕАН для решения данной проблемы.

Методология. Для сопоставления интеграционных практик ЕС и АСЕАН используется метод сравнительного анализа. В части ЕАЭС предлагается использовать успешные практики обоих объединений, что позволяет сделать методы анализа, синтеза, обобщения, а также SMART-метод целеполагания.

Результаты. На основе конкретных примеров приводятся рекомендации сочетания мягкого и жесткого подходов для развития ЕАЭС с перспективой построения в дальнейшем Большого Евразийского партнерства. Так, ЕАЭС следует обратить внимание на опыт ЕС в части усиления наднациональной структуры объединения, а также на практику диалоговых механизмов АСЕАН. При этом не следует по примеру ЕС создавать излишний бюрократический аппарат и оказывать чрезмерное давление на страны, вмешиваясь в их внутренние дела. В целях эффективного целеполагания ЕАЭС следует применить технологии SMART-метода, предусматривающего постановку конкретных, измеримых, достижимых, значимых и ограниченных во времени целей.

Выводы. Противоречие между национальными и наднациональными интересами является наиболее глубокой проблемой в любом интеграционном объединении, в том числе в ЕАЭС. Однако не существует универсального метода разрешения данной проблемы. ЕАЭС следует сочетать в своей практике опыт ЕС и АСЕАН как жесткий и мягкий подход к балансированию национальных и наднациональных интересов.

Ключевые слова: Евразийский экономический союз, Европейский союз, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, интеграция, национальные интересы, наднациональные интересы

Для цитирования: Храмова А. В. Разрешение противоречия между национальными и наднациональными интересами как инструмент раскрытия потенциала региональной интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2022. Т. 16. № 2. С. 158–168.

Resolving the Contradiction between National and Supranational Interests as an Instrument of Realizing Regional Integration Potential

Aleksandra V. Khramova

Institute of law and national security of RANEPA, Moscow, Russian Federation;
akhramova-20-05@edu.ranepa.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1419-6617>

ABSTRACT

This study is aimed to investigate the key problem of any integration association — the contradiction between national and supranational interests — and the practice of overcoming it in the European Union (EU), the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Eurasian Economic Union (EAEU).

Aim. Offer recommendations for realizing the potential of the EAEU by resolving the contradiction between national and supranational interests.

Tasks. Consider models for overcoming the contradiction between national and supranational interests in the integration associations of the EU and ASEAN, characterize the situation in the EAEU and propose successful practices of the EU and ASEAN to try to solve this problem.

Methods. To compare the integration practices of the EU and ASEAN, the method of comparative analysis is used. As for the EAEU, it is proposed to use the best practices of both associations, which make it possible to make methods of analysis, synthesis, generalization, as well as the SMART goal-setting method.

Results. On the basis of specific examples, recommendations are given for combining soft and hard approaches for the development of the EAEU with the prospect of building a Greater Eurasian partnership in the future. Thus, the EAEU should pay attention to the experience of the EU in terms of strengthening the supranational structure of the association, as well as to the practice of ASEAN dialogue mechanisms. At the same time, following the example of the EU, one should not create an excessive bureaucracy and exert excessive pressure on countries by interfering in their internal affairs. In order to effectively set goals, the EAEU should apply the technologies of the SMART method, which provides for the setting of specific, measurable, achievable, meaningful and time-limited goals.

Conclusion. The contradiction between national and supranational interests is the most profound problem in any integration association, including the EAEU. However, there is no universal method for resolving this problem. The EAEU should combine in its practice the experience of the EU and ASEAN as hard and soft approaches to balancing national and supranational interests.

Keywords: Eurasian Economic Union, European Union, Association of South East Asian Nations, integration, national interests, supranational interests

For citing: Khramova A. V. Resolving the Contradiction between National and Supranational Interests as an Instrument of Realizing Regional Integration Potential // Eurasian Integration: Economics, Law, and Politics. 2022. Vol. 16. No. 2. P. 158–168.

Введение

Первичные очевидные эффекты экономической интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС)¹ постепенно сглаживаются и входят в период стагнации. Так, замедляются темпы прироста внутренней торговли: если в 2012 г. (год создания Единого экономического пространства) рост внутренней торговли между Белоруссией, Казахстаном и Россией составил 44% к уровню 2010 г., то в 2020 г.

¹ *Примечание.* Ранее — Таможенного союза и Единого экономического пространства.

уже между пятью государствами-членами — только 20% по отношению к 2015 г. (год создания ЕАЭС)¹, а в абсолютном выражении соответствующий показатель был даже меньше чем для «интеграционной тройки» в любой из годов с 2011 по 2014 гг.²

Причинами такого замедления являются не только внешние факторы различного характера (падение мировых цен на нефть, экономические санкции, пандемия COVID-19), которые «будто испытывают объединение на прочность» с самого начала его функционирования [6, с. 126]. Но это также и внутренние барьеры, которые все еще не устранены в ЕАЭС полностью, а также отсутствие качественных прорывов в интеграции, в том числе связанное с опасениями государств — членов ЕАЭС двигаться в сторону углубления интеграции. Корнем данных проблем является присущее всем интеграционным объединениям противоречие между национальными и наднациональными интересами: «цели и задачи у стран-участниц частично совпадают, а частично разнятся» [3, с. 200].

При этом можно наблюдать следующую закономерность: чем глубже степень интеграции и, соответственно, сильнее наднациональная надстройка, тем чаще региональное интеграционное объединение наталкивается на сопротивление стран-членов в тех или иных вопросах. Это связано с тем, что наднациональные интересы, усредненные принципы и стандарты начинают вторгаться не только в экономическую сферу жизни общества, но и в социокультурные устои, традиции и ценности, болезненно вскрывая формировавшийся веками цивилизационный код и национальную идентичность. То есть чем больше национальных полномочий делегировано на наднациональный уровень, тем активнее может быть стремление некоторых государств-членов отстоять свой национальный суверенитет. Поэтому можно согласиться с исследователями, которые утверждают, что интеграция имеет политические ограничения [9; 10].

Кроме того, в ситуации глобальных кризисов, таких как пандемия COVID-19, наднациональная система зачастую демонстрирует инертность и запоздалую реакционную политику вместо оперативной мобилизации коллективных ресурсов и антикризисного управления. В начале таких кризисов государства-члены интеграционного объединения вынуждены справляться с проблемами самостоятельно, восстанавливая национальный суверенитет, протекционизм и даже физические границы. Так, столкнувшись с беспрецедентными событиями, связанными с распространением COVID-19, в 2020 г. европейская бюрократия продемонстрировала инертность и неповоротливость. В связи с этим в самом начале пандемии Италия, больше всех пострадавшая от коронавируса, оказалась наедине с проблемами: «Медикаменты, предназначенные для одной страны, изымались в пути ее соседом, члены ЕС вводили запрет на экспорт лекарств и средств индивидуальной защиты, в одностороннем порядке закрывали границы, останавливали торговлю и т. п. Италии, например, никто не помогал в течение нескольких недель. Первый пакет финансовой помощи ЕС был задержан из-за политического торга, тогда как целые отрасли экономики были парализованы, а миллионы людей остались без работы»³.

Все это приводит нас к следующим вопросам: исчерпала ли себя интеграция? Насколько эффективно ведущие интеграционные объединения Евразии пытаются разрешить противоречие между национальными и наднациональными интересами? Есть ли в интеграционной практике успешные примеры сочетания национальных и наднациональных интересов, которые можно использовать для Евразийского экономического союза и в дальнейшем — Большого Евразийского партнерства? Далее мы постараемся ответить на данные вопросы, но сначала определим, почему это важно для ЕАЭС и почему будет рассмотрен опыт Европейского союза (ЕС) и Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

¹ *Примечание.* Данный факт не связан только с началом пандемии COVID-19 в 2020 г., поскольку в 2019 г. рост внутренней торговли ЕАЭС составил 35% к 2015 г.

² Рассчитано на основе данных Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/time_series/Pages/time_series_custom_union.aspx; http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/time_series/Pages/default.aspx (дата обращения: 15.11.2021).

³ *Малышев В.* Евросоюз как шатающаяся неолиберальная тирания [Электронный ресурс] // Фонд стратегической культуры // Фонд стратегической культуры. URL: <https://www.fondsk.ru/news/2021/06/05/evrosouz-kak-shatajuschasja-neoliberalnaja-tirania-53717.html> (дата обращения: 10.06.2021).

Актуальность для ЕАЭС

Представляется, что дальнейшее раскрытие потенциала ЕАЭС связано в том числе с разрешением противоречия между национальными и наднациональными интересами. Здесь следует отметить, что полное устранение данной проблемы вряд ли возможно, пока в переговорном процессе участвуют суверенные государства, отстаивающие свои национальные интересы, не всегда совпадающие с интересами партнеров или общими интересами объединения. Однако необходимо обладать инструментарием для снижения остроты данного конфликта, что становится для ЕАЭС все более актуальным с учетом перспективы построения Большого евразийского партнерства совместно с Китаем, Индией, Пакистаном, Ираном, другими заинтересованными государствами и объединениями евразийского региона. Ведь в случае реализации данной инициативы ЕАЭС придется выступить единым и сильным участником для отстаивания своих интересов.

ЕС и АСЕАН были образованы в начале второй половины XX в. и потому имеют сопоставимый «возраст» в сравнении с «молодым» ЕАЭС. При этом ЕС в своем развитии пошел по более жесткому пути, предусматривающему сильную концентрацию полномочий в наднациональном центре, и достиг стадии политического союза. АСЕАН в силу своей восточной специфики выбрал более гибкий путь, но фактически остался на этапе зоны свободной торговли. Между тем даже в условиях пандемии ВВП АСЕАН в 2020 г. по отношению к 2018 г. вырос более чем на 5%¹, в то время как ВВП ЕС — на 3,25%². То есть очевидно, что европейская модель интеграции не является единственным средством достижения экономического роста и не претендует на исключительную правильность. В настоящее время ученые все чаще приходят к этому выводу. Например, С. А. Афонцев отмечает, что в 1990-е гг. стало понятно, что в мире существует только одно успешное интеграционное объединение, соответствующее модели «пятиступенчатного регионализма»³, — это ЕС, а большинство региональных интеграционных объединений — как вновь создаваемых, так и уже функционировавших на протяжении длительного времени — очевидным образом не укладывается в описанную схему [1], и АСЕАН является одним из них.

Следует отметить, что попытки сравнения ЕС, ЕАЭС и АСЕАН (а также МЕРКОСУР) по наднациональным основаниям были предприняты Евразийской экономической комиссией и Межгосударственным банком в рамках разработки сводного индекса интеграции: по субиндексу институциональной интеграции ЕАЭС оказался между ЕС и АСЕАН⁴, что дает нам дополнительные основания исследовать опыт данных объединений.

Итак, рассмотрим два противоположных подхода к вопросу разрешения противоречия между национальными и наднациональными интересами: более жесткий метод Европейского союза и более мягкий — Ассоциации стран Юго-Восточной Азии.

Жесткий подход ЕС

ЕС является объединением с наиболее глубокой степенью интеграции, он достиг уровня политического союза, который, в соответствии с «пятиступенчатой» теорией экономической интеграции Б. Баласса, является высшей ступенью интеграционного процесса [7]. В противоречии между национальными и наднациональными интересами ЕС занимает весьма жесткую позицию в пользу последних.

С самого начала функционирования европейского объединения периодически возникают сюжеты, которые свидетельствуют о преобладании общих интересов над интересами государств-членов. Так, на

¹ Экономические союзы [Электронный ресурс] // EconomicData.ru. URL: https://www.economicdata.ru/union.php?menu=economic-unions&un_id=9&un_ticker=ASEAN&union_show=details (дата обращения: 15.11.2021).

² Военно-политические альянсы [Электронный ресурс] // EconomicData.ru. URL: https://www.economicdata.ru/union.php?menu=military-political-unions&un_id=31&un_ticker=EU&union_show=details (дата обращения: 15.11.2021).

³ *Примечание.* Речь идет о поступательном движении от зоны свободной торговли к таможенному союзу, затем — к общему рынку, далее — к экономическому и валютному союзу, наконец — к политическому союзу.

⁴ Система индикаторов интеграции как инструмент анализа функционирования региональных интеграционных объединений, 2019 [Электронный ресурс] // Система индикаторов интеграции. URL: <http://www.isbnk.org/upload/File/The%20System%20of%20Integration%20Indicators%202019.pdf> (дата обращения: 19.04.2022).

протяжении 15 лет с 1958 по 1973 гг. голоса в Совете министров, включавшем по одному представителю от шести стран, распределялись таким образом, что Люксембург, обладающий одним голосом, никогда не влиял на принятие тех или иных решений, поскольку кворум составлял четные 12 голосов из 17 (Франция, Германия, Италия имели по 4 голоса, Бельгия, Нидерланды — по 2 голоса¹).

В настоящее время разворачивается конфликт между Европейской комиссией с одной стороны, Польшей и Венгрией — с другой. Польша и Венгрия отказываются проводить в своих странах активную политику защиты прав ЛГБТ-сообщества: в Венгрии был принят закон о запрете на информацию о гомосексуальности и изменении пола в школах, на телевидении и в кино, а в Польше некоторые города и районы присоединились к хартиям о защите традиционной семьи и о противодействии «идеологии ЛГБТ». Более того, Конституционный суд Польши признал приоритет законодательства этой страны над законами ЕС, отметив, что отдельные положения законодательства ЕС несовместимы с Конституцией Польши. Заместитель министра иностранных дел Польши М. Пшидач заявил, что «Европейская интеграция не должна была быть созданием супердержавы, а должна была быть созданием союза сильных и хорошо интегрированных, но суверенных национальных государств»². Похожего мнения придерживается французский политик Марин Ле Пен, которая утверждает, что «идеологическая жестокость ЕС угрожает самой идее суверенитета»³. В свою очередь, в качестве меры воздействия Европейская комиссия ставит вопрос выделения значительной финансовой помощи для преодоления последствий пандемии в зависимости от признания указанными странами «универсальных» общеевропейских ценностей, хотя это в большой степени противоречит их менталитету. Даже страна — лидер ЕС — Германия не всегда поддерживает наднациональный курс: в 2020 г. Конституционный суд Германии постановил, что пакет стимулирующих мер Европейского центрального банка не отвечает федеральным законам Германии, по сути, поставив национальное право Германии выше европейского права. В ответ Европейская комиссия возбудила уголовное дело против страны.

Внешнеполитические интересы ЕС также превалируют над национальными: например, бизнес Германии, Италии, Венгрии, Греции заинтересован в сотрудничестве с Россией и ЕАЭС, однако политические факторы, по-видимому, превосходят по значимости экономическую целесообразность. Хотя, возможно, запуск Северного потока-2 сможет сдвинуть данную ситуацию в лучшую для всех сторону. Бескомпромиссная политика ЕС в отношении национальных суверенитетов уже привела к выходу Великобритании, отказавшейся подчиняться наднациональной европейской бюрократии. Следует отметить, что одной из причин Брекзита как раз стало чрезмерное давление на национальный суверенитет страны, цивилизационный код которой во многом состоит из национальной гордости и даже в некоторой степени — высокомерия.

Жесткая позиция ЕС в отношении государств-членов, вероятно, будет иметь ряд других деструктивных последствий для европейского единства и солидарности, что все больше проявляется по мере нарастания кризисных явлений различного происхождения, особенно пандемии COVID-19. Для того чтобы в будущем быть готовыми к таким непредвиденным событиям, коренным образом меняющим привычный уклад жизни во всем мире, ЕС сформировал беспрецедентный пакет экономической помощи для стран ЕС в условиях эпидемии, что стало самым большим по объему ассигнованием в истории ЕС в размере 1,8 трлн евро. При этом значительную часть бюджета планируется направить на борьбу с изменением климата, развитие цифровых технологий и медицины. Однако как раз эти финансовые средства стали предметом торга в споре между наднациональными интересами и интересами Венгрии и Польши, о чем уже было упомянуто. Таким образом, ЕС в настоящее время испытывает кризис европейской идентичности в связи с углубившейся проблемой дисбаланса национального и наднационального элементов.

¹ Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957), art. 148 [Электронный ресурс] // CVCE.EU by UNI.LU. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html (дата обращения: 09.11.2021).

² Польша будет отстаивать суверенитет стран ЕС, заявили в Варшаве [Электронный ресурс] // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20211011/polsha-1753961423.html> (дата обращения: 09.11.2021).

³ Ле Пен пообещала поддержать Венгрию в переориентации Евросоюза [Электронный ресурс] // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20211026/evrosoyuz-1756384175.html> (дата обращения: 09.11.2021).

Политический потенциал ЕС состоит в более полной реализации девиза ЕС “*varietate concordia*”, то есть согласии в многообразии, сочетании наднационального и национального регулирования. Это станет возможным, только если будет найдена общеевропейская конкретная цель, которую будет разделять каждое государство-член, а наднациональные органы будут способствовать и помогать странам ее реализовать. В настоящее время в качестве такой цели ЕС делает ставку на достижение углеродно-нейтрального статуса к 2050 г. Для этого в ЕС была заключена беспрецедентная зеленая сделка, и с 2021 г. до 40% бюджета Общей сельскохозяйственной политики будет направляться на решение климатических задач. Проект также предусматривает увеличение доли энергии из возобновляемых источников до 32% в общей структуре энергопотребления и примерно такой же показатель экономии энергии¹. Теоретически такая цель может стать хорошим стимулом для объединения государств-членов вокруг общей идеи.

Завершая анализ опыта ЕС, отметим интересный факт: в октябре 2021 г. Европейский парламент подал в Европейский суд на Европейскую комиссию за то, что та не активировала регламент о наказании за нарушения верховенства закона ЕС в государствах-членах. Механизм верховенства права ЕС подразумевает возможность сокращать выдачу средств из совместного бюджета странам-нарушителям, он был принят в декабре 2020 г., вступил в силу, но до сих пор не применялся, поскольку Польша и Венгрия подали иски против него в Европейский суд, и Европейская комиссия ожидает по ним решения. По мнению автора, вся данная ситуация напоминает древнейший символ «уроборос», изображающий змея, кусающего себя за хвост, что в психологии олицетворяет темноту и саморазрушение одновременно с плодородностью и творческой потенцией². Представляется, что обе эти тенденции — интеграционная и дезинтеграционная — в настоящее время борются между собой в ЕС, и от того, каким путем пойдет ЕС — более гибким или жестким, как сейчас, зависит не только будущее объединения, но и геополитическая карта Евразии.

Мягкий подход АСЕАН

В противоположность ЕС существует модель Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), которая не претендует на полную политическую интеграцию и придерживается принципа невмешательства во внутренние дела друг друга. Вопрос безопасности в регионе, а именно в Южно-Китайском море является вызовом для баланса национальных и наднациональных интересов в АСЕАН. Китай, Бруней, Вьетнам, Тайвань, Малайзия и Филиппины претендуют на часть акватории Южно-Китайского моря и находящиеся там Парасельские острова и архипелаг Спратли. Активную позицию в этом споре занимает и внерегиональный игрок — США. На данный момент АСЕАН удается быть фактором стабильности и удерживать государства-члены от открытой конфронтации друг с другом и с Китаем, хотя в некоторых случаях национальные интересы стран АСЕАН больше соотносятся с Китаем, чем с общими интересами. Так, Таиланд стремится к участию в китайской инициативе «Один пояс — один путь»; Камбоджа выступает близким союзником Китая; Вьетнам является антагонистом Китая в указанном споре, но одновременно Китай для него является важнейшим экономическим партнером. На фоне этих противоречий АСЕАН становится все сложнее балансировать между интересами крупнейших игроков в регионе — Китая и США, и это вызывает опасения, что в организации может произойти раскол. Однако на данный момент АСЕАН удается быть для государств-членов большей ценностью, чем национальные интересы, ведь благодаря объединению голос стран-участниц слышен на международной арене. В целях поддержания безопасности АСЕАН активно использует диалоговый механизм, в том числе «АСЕАН + 3» (с Китаем, Южной Кореей и Японией). В частности, для решения конфликта в Южно-Китайском море АСЕАН и Китай приняли Кодекс поведения при незапланированных контактах в Южно-Китайском море.

В целом внешнеполитический потенциал АСЕАН реализуется весьма успешно. АСЕАН старается придерживаться нейтралитета и балансировать на противоречиях между ведущими державами мира.

¹ A European Green Deal [Электронный ресурс] // Официальный сайт Европейской комиссии. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en (дата обращения: 10.09.2021).

² Сэмюэлс Э., Шортер Б., Плотт Ф. Критический словарь аналитической психологии К. Юнга. М. : ЭСИ, 1994. С. 158–159.

Другим инструментом поддержания безопасности, а значит баланса между национальными и наднациональными интересами, является Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии, который подписывают все партнеры АСЕАН по диалогу и который обязывает их к приверженности тем же принципам, которым следуют сами государства-члены. Например, Россия подписала такой Договор в 2004 г.

Следует отметить, что в интеграционной практике АСЕАН используется тактика ручного управления, неформальных переговоров и принятия решений консенсусом в противоположность строго нормативной политике большинства голосов в ЕС. С одной стороны, это уравнивает всех участников АСЕАН в процессе принятия решений, но, с другой стороны, затягивает процесс. По этой причине в рамках ЗСТ АСЕАН действует дифференцированный подход по снижению тарифных ставок, а также разные сроки выполнения обязательств.

Поскольку большинство стран АСЕАН придерживаются авторитарного или гибридного подхода в государственном управлении, выявляются слабость наднациональной институциональной системы и трудности в делегировании наднациональных полномочий. Осознавая эти проблемы и стремясь к реализации потенциала в политике, АСЕАН решила создать Сообщество политики и безопасности и закрепила основные шаги в программе «АСЕАН-2025. Совместное продвижение». В частности, объединение стремится усилить свою институциональную структуру, включая роль Председателя, Генерального секретаря АСЕАН, Совета Сообщества политики и безопасности, встреч министров иностранных дел, министерских встреч по вопросам распространения наркотиков, Регионального форума АСЕАН, Комитета постоянных представителей, встреч министров обороны¹. Для этого предполагается использовать следующие подходы: фокусирование не только на стратегических задачах, но и на межотраслевых вопросах; взаимодействие законодательных органов и органов юстиции государств — членов АСЕАН, формирование пространства доверия, проведение превентивной дипломатии и выдвижение инициатив по разрешению конфликтов.

Гибкость подхода АСЕАН заключается еще и в том, что, несмотря на недостаточную силу наднациональной структуры, организация имеет множество площадок для диалога по различным вопросам. Регулярное взаимодействие между ними позволяет оперативно решать политические проблемы региона. Например, традиционной для АСЕАН является практика созыва Групп видных деятелей. Она применяется, когда необходимо провести взвешенную и объективную оценку наиболее значимым процессам, связанным с развитием самой организации или ее отношений с партнерами. Так, в 2005 г. была образована Группа видных деятелей государств — членов АСЕАН на уровне министров, заместителей министров или бывших министров национальных правительств, задачей которых было изучить и проанализировать структуру АСЕАН, области сотрудничества, принципы и цели, содержащиеся в соглашениях, договорах и декларациях за предыдущие 38 лет, и представить лидерам АСЕАН руководство по составлению актуальной повестки АСЕАН. Выводы и рекомендации Отчета Группы видных деятелей АСЕАН² вошли в том числе в программу «АСЕАН-2025. Совместное продвижение».

Уникальность АСЕАН состоит в том, что, хотя объединение все еще не завершило строительство зоны свободной торговли, оно уже стремится активировать скрытые цивилизационные ресурсы, тем самым продвигая интересы сообщества в качестве интересов каждого гражданина стран АСЕАН: в 2015 г. АСЕАН приступил к формированию единого Социально-культурного сообщества, основанного на правилах, ориентированного на людей, объединенного фундаментальными принципами, общими ценностями и нормами, правами человека, базовыми свободами и социальной справедливостью, ценностями толерантности и умеренности, сильным чувством единения, общей идентичностью и судьбой³.

Одной из составляющих формирования единого социально-культурного сообщества является способность адаптироваться и совместно реагировать на социально-экономические факторы уязвимости,

¹ ASEAN 2025: Forging Ahead Together, 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/67.-December-2015-ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-2nd-Reprint.pdf> (дата обращения: 22.09.2021).

² Report on The Eminent persons group on the ASEAN Charter, 2006 [Электронный ресурс]. URL: <https://web.archive.org/web/20150923175359/http://www.asean.org/archive/19247.pdf> (дата обращения: 10.11.2021).

³ Там же.

стихийные бедствия, изменения климата и другие вызовы. Для этого в рамках АСЕАН в 2005 г. было подписано Соглашение о ликвидации последствий стихийных бедствий и экстренном реагировании. Одним из значимых результатов реализации этого документа стало создание эффективного механизма совместного ответа на стихийные бедствия в регионе в течение 24 часов. По крайней мере 13 чрезвычайных ситуаций было урегулировано благодаря этому механизму с 2011 по 2015 г., и государства были удовлетворены его работой на 3,67 балла из 5, что демонстрирует еще и такую полезную функцию, как наличие критериев оценки совместных действий АСЕАН¹. Сотрудничество в области экологии для АСЕАН является ключевым в связи с климатическими особенностями региона, при этом опыт организации в этой сфере может быть интересен ЕАЭС, в котором подобные вопросы только начинают обсуждаться в интеграционной повестке.

Ситуация в ЕАЭС

На данный момент ЕАЭС удерживается исключительно в поле экономического сотрудничества. В связи с этим, исходя из упомянутой ранее закономерности, ему проще поддерживать баланс между национальными и наднациональными интересами. Но при этом даже в сфере экономики или смежных с ней сферах, в которых интеграция необходима для реализации экономических задач (например, образование, здравоохранение важны для рынка труда), часто наблюдаются противоречия между общесююзными интересами и наднациональными. Член Коллегии (министр) по интеграции и макроэкономике С. Ю. Глазьев отмечает: «У наднационального органа — ЕЭК — нет полномочий контролировать деятельность национальных регуляторов. И наоборот, национальные регуляторы не могут напрямую воздействовать на ЕЭК, оказывая влияние посредством своих правительств по установленным процедурам. Это порождает определенные трения в системе управления ЕАЭС, обусловленные сложностями согласования и исполнения решений» [4, с. 12].

Некоторые государства-члены ЕАЭС опасаются углубления интеграции как угрозы собственному суверенитету и последовательно выступают за первостепенную реализацию имеющихся договоренностей и только потом — углубление интеграции в других сферах. В программировании такое явление носит название *feature freeze*, то есть замораживание функциональных свойств, когда новые возможности не добавляются, а все внимание фокусируется на исправлении ошибок и тестировании, что позволяет улучшить стабильность программы. Например, по этой причине на заседании Высшего Евразийского экономического совета 19 мая 2020 г. был отправлен на доработку проект Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев призвал аккуратно подходить к вопросам расширения полномочий ЕЭК: «Включение в полном объеме таких вопросов, как здравоохранение, образование и наука, в сферу компетенций Евразийской экономической комиссии может существенно поменять ее экономическую направленность, другими словами, будет противоречить сути Договора о создании ЕАЭС от 2015 г. ... Предлагаемые в Стратегии “гармонизация и унификация” законодательства... в ряде отраслей... не отвечают принципу разумной достаточности... Стратегия ограничит суверенные права правительств и парламента»².

Однако мир стремительно меняется, и Договор о ЕАЭС уже не отражает всей сложности современной структуры международной экономики, например, не содержит цифровой повестки. Более того, даже для обеспечения предусмотренного Договором о ЕАЭС свободного движения рабочей силы необходимо сближение в сфере образования. Поэтому, если ЕАЭС стремится к развитию экономики и повышению уровня жизни граждан государств-членов, времени и возможности для замораживания процесса разработки новых направлений интеграции и отработки исключительно имеющихся договоренностей

¹ Paving the way towards ASEAN resilience and joint response. Accomplishment report. AADMER work programme (2010-2015) P. 37 [Электронный ресурс]. URL: <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/AADMER-Accomplishment-Report-2010-2015-v1.5.pdf> (дата обращения: 10.11.2021).

² Президент Касым-Жомарт Токаев принял участие в заседании Высшего Евразийского экономического совета [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/events/international_community/foreign_other_events/prezident-kasym-zhmart-tokayev-prinyal-uchastie-v-zasedanii-vysshego-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soveta (дата обращения: 16.11.2021).

нет. В таком случае наднациональные интересы должны продвигаться, необходимо находить точки соприкосновения по актуальным вопросам. В этом контексте включение в интеграционную повестку ЕАЭС вопросов цифровой трансформации демонстрирует положительный пример конвергенции наднациональных и наднациональных интересов.

Развитию интеграции в рамках ЕАЭС часто действительно препятствуют национальные интересы, которые проникают даже внутрь наднационального органа — Евразийской экономической комиссии. Так, председатель и члены Коллегии, которые назначаются решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств, остаются очень связанными со своими государствами и продвигают национальные интересы на наднациональном уровне. Например, благодаря председательству Армении в Коллегии в течение 2016–2020 гг., стране удалось продвинуть национальную ювелирную отрасль и стать инициатором создания Евразийского ювелирного экспортного бюро, которое будет оказывать поддержку экспортерам ювелирной продукции государств — членов ЕАЭС.

К. А. Борисовская указывает на еще одну причину трудностей согласования наднациональных и национальных интересов — часто наднациональные интересы являются довольно сложными, размытыми, не поддающимися измерению категориями в отличие от четких, аксиоматичных и прозрачных национальных интересов [8, с. 593]. Очевидно, в ЕАЭС наблюдается проблема эффективного целеполагания и определения критериев выполнения тех или иных интеграционных мер. Например, в Плане мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. присутствуют такие мероприятия, как «проведение системной работы по мировому и региональному позиционированию Союза в контексте усилий Комиссии и государств-членов по информационному сопровождению процессов евразийской экономической интеграции»¹, что не добавляет ясности к вопросу реализации и мониторинга соответствующего направления интеграции — «Формирование Союза как одного из наиболее значимых центров развития современного мира».

О. В. Буторина и А. В. Захаров связывают сложности согласования национальных и наднациональных интересов с «гелеоцентричностью» [2, с. 59] объединения, то есть с экономическим и политическим доминированием России, что «сильно затрудняет поиск компромиссов и равнодействующего вектора действий» [Там же, с. 60], поскольку вызывает «стремление иных государств обрести большие права при принятии своих решений и относительно принизить позиции сильнейшего» [5, с. 325]. Как следствие, решения Комиссии и уведомления о нарушении государством-членом правил ЕАЭС странами игнорируются, возникают барьеры. На наш взгляд, это нормально для суверенных государств — защищать свои интересы, но в то же время это свидетельствует скорее о слабости наднациональной структуры, которой необходимы дополнительные полномочия и реформирование системы внутреннего взаимодействия.

Рекомендации для ЕАЭС

ЕАЭС следует обратить внимание как на опыт ЕС в части усиления наднациональной структуры объединения, так и на практику диалоговых механизмов АСЕАН, которые позволяют удерживать государства-члены в русле схожих интересов. Наднациональная структура должна быть независима от национальных правительств и обладать механизмами воздействия на государства-члены в случае неисполнения права ЕАЭС. Для этого следует обратить внимание на опыт ЕС, где комиссары Европейской комиссии одобряются Европейским парламентом. Кроме того, необходимо предусмотреть механизм воздействия на нарушителей по решению Суда ЕАЭС, а Евразийская экономическая комиссия должна иметь возможность обратиться в Суд ЕАЭС в случае предполагаемого неисполнения странами наднациональных норм. При этом не следует, по примеру ЕС, создавать излишний бюрократический аппарат и оказывать чрезмерное

¹ План мероприятий по реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г., утвержденный распоряжением Совета Евразийской экономической комиссии от 5 апреля 2021 г. № 4. С. 147 // Евразийская экономическая комиссия. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01429229/err_17052021_4 (дата обращения: 19.04.2022).

давление на страны, вмешиваясь в их внутренние дела и лишая их законных средств из общего бюджета объединения.

Опыт АСЕАН может быть полезен для ЕАЭС, поскольку менталитет его государств-членов во многом близок восточному. ЕАЭС следует обратить внимание на создание диалоговых механизмов как по различным отраслевым вопросам, где на данный момент их нет, затруднительно или нецелесообразно создание наднациональных структур, так и по вопросам взаимодействия с партнерами ЕАЭС, например, Китаем в контексте сопряжения ЕАЭС и инициативы «Один пояс — один путь», а в дальнейшем — создание Большого Евразийского партнерства.

Кроме того, в целях эффективного целеполагания ЕАЭС следует применить технологии SMART-метода, предусматривающего постановку конкретных, измеримых, достижимых, значимых и ограниченных во времени целей. Опыт АСЕАН может быть полезен в части оценки выполнения тех или иных мер, как в вышеуказанном примере совместного реагирования на стихийные бедствия, или по принципу системы мониторинга АЕС 2025 Monitoring and Evaluation (M&E) Framework, которая выстроена вокруг оценки прогресса и динамики реализации основного стратегического документа — Программы Экономического сообщества АСЕАН (ASEAN Economic Community Blueprint 2025), что особенно актуально для ЕАЭС в контексте реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г.

Заключение

В заключение отметим, что, хотя наиболее глубокая проблема в любом интеграционном объединении — это противоречие между национальными и наднациональными интересами, это не значит, что интеграционные процессы себя исчерпали, ведь данная коллизия является нормальным явлением на любых переговорах между суверенными государствами. Как показывает сравнительный анализ опыта региональных интеграционных объединений, не существует универсального метода разрешения данной проблемы. Более того, по мнению автора, не может существовать идеальной модели гармоничного сочетания данных основ, поскольку пока существуют национальные суверенитеты, всегда будут существовать и национальные интересы, не совпадающие со странами-партнерами или наднациональными интересами. Однако ЕАЭС следует сочетать в своей практике опыт ЕС и АСЕАН как жесткого и мягкого подходов к балансированию национальных и наднациональных интересов.

Литература

1. *Афонцев С. А.* Интеграционные дилеммы Единого экономического пространства // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 6 (27). С. 117–121.
2. *Буторина О. В., Захаров А. В.* О научной основе Евразийского экономического союза // Евразийская экономическая интеграция. 2015. № 2 (27). С. 52–68.
3. *Винокуров Е. Ю., Коршунов Д. А., Перебоев В. С.* и др. Евразийский экономический союз. СПб.: ЦИИ ЕАБР, 2017.
4. *Глазьев С. Ю.* О стратегических направлениях развития ЕАЭС // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2020. № 1. С. 11–30.
5. *Киссинджер Г.* Нужна ли Америке внешняя политика? М.: Ладомир, 2002.
6. *Храмова А. В.* Стратегическое развитие Евразийского экономического союза в эпоху коронакризиса // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. Т. 15. № 1 (35). С. 125–132.
7. *Balassa B.* The theory of economic integration. Homewood, IL, 1961.
8. *Borisovskaya K. A.* Foreign Economic Supranational and National Interests: Structure and Priorities // European Research Studies Journal. 2018. V. XXI, Special Issue 1. P. 590–597.
9. *Dieter H.* The Political Limits of Regional Integration. Working paper. Research Division Global Issues. 2018. WP NR. 03, December.
10. *D. Rodrik.* Put Globalization to Work for Democracies // The New York Times, 18 September 2016.

Об авторе:

Храмова Александра Владимировна, соискатель кафедры международной безопасности и внешне-политической деятельности России факультета национальной безопасности Института права и национальной безопасности РАНХиГС (Москва, Российская Федерация);
akhramova-20-05@edu.ranepa.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1419-6617>

References

1. Afontsev S. A. Integration dilemmas of the Common Economic Space // Bulletin of MGIMO University [Vestnik MGIMO-Universiteta]. 2012. No. 6 (27). P. 117–121.
2. Butorina O. V., Zakharov A. V. On the scientific basis of the Eurasian Economic Union // Eurasian economic integration [Evraziiskaya ekonomicheskaya integratsiya]. 2015. No. 2 (27). P. 52–68.
3. Vinokurov E. Yu., Korshunov D. A., Pereboev V. S. [et al.]. Eurasian Economic Union. SPb. : EDB Centre for Integration Studies, 2017.
4. Glazyev S. Yu. On the strategic directions of the development of the EAEU // Eurasian integration: economics, law, politics [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2020. No. 1. P. 11–30.
5. Kissinger G. Does America need a foreign policy? M. : Ladomir, 2002.
6. Khramova A. V. Strategic development of the Eurasian Economic Union in the era of the corona crisis // Eurasian integration: economics, law, politics [Evraziiskaya integratsiya: ekonomika, pravo, politika]. 2021. V. 15. No. 1 (35). P. 125–132.
7. Balassa B. The theory of economic integration. Homewood, IL, 1961.
8. Borisovskaya K. A. Foreign Economic Supranational and National Interests: Structure and Priorities // European Research Studies Journal. 2018. V. XXI, Special Issue 1. P. 590–597.
9. Dieter H. The Political Limits of Regional Integration. Working paper. Research Division Global Issues. 2018. WP NR. 03, December.
10. D. Rodrik. Put Globalization to Work for Democracies // The New York Times, 18 September 2016.

About the author:

Aleksandra V. Khramova, Degree-seeking student of Department of international security and Russian foreign-policy activities of Faculty of national security, Institute of law and national security, RANEPa (Moscow, Russian Federation);
akhramova-20-05@edu.ranepa.ru; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1419-6617>