**Уроки евроинтеграции для будущих региональных объединений**

*Бугаев Федор Николаевич*

Европа – это экономический гигант,

политический карлик и, что еще хуже,

просто червяк до тех пор, пока она не займется

формированием своего оборонного потенциала

*Марк Эйскенс, премьер-министр Бельгии, 1981 г.*

Европейский союз за 65-летнюю историю своего существования (если мы берем за точку отсчета подписание Римских договоров 1957 г.) проделал огромный путь, достигнув к настоящему времени такой степени интеграции, которая недоступна ни одному из ныне существующих объединений. Начав в свое время с отраслевого взаимодействия в области регулирования угля и стали, шесть стран-основательниц ЕОУС (позднее – Европейских сообществ и лишь с 1992 г. – Европейского союза) ставили своей целью поэтапное послевоенное восстановление экономики в Европе, однако главным лейтмотивом, давшим импульс европейской интеграции, стало общее понимание недопустимости новых войн на континенте. Пройдя череду блестящих взлетов и болезненных падений, Европейский союз на текущем этапе пришел к системному кризису, проявляющемуся в возрастающей разобщенности государств-членов, усилению евроскептицизма и, что самое важное, в инерционности интеграционных процессов. Топтание на месте или вовсе откат в отдельных областях стали закономерным итогом стратегических просчетов ЕС, который оказался не готов достойно встретить внутренние и внешние вызовы XXI века.

В то же время, Евросоюз являет собой уникальный пример прохождения всех стадий экономической интеграции по Б. Балашу, от зоны свободной торговли до экономического и валютного союза и даже в какой-то степени политического союза. Путь, повторюсь, отнюдь не простой и весьма тернистый, не покорившейся пока больше ни одному интеграционному объединению. Богатый опыт Европейского союза – настоящая кладезь для будущих проектов экономической интеграции: есть, что перенять, чему поучиться и что позаимствовать. С другой стороны, требуется отдавать себе отчет и в том, что европейский опыт уникален, а потому применять даже самые успешные и эффективные практики, опробованные ЕС, если и стоит, то с оглядкой на региональную специфику. Сейчас, в период становления Евразийского экономического союза, эксперты предпринимают многочисленные попытки примерить опыт Евросоюза на ЕАЭС. Представляется, что весомым успехом будет избежание тех ошибок, которые в свое время допустил ЕС, ведь уроки евроинтеграции показательны вне зависимости от контекстов и дискурсов, а значит будут оставаться актуальными еще долго. Цель представленной работы состоит как раз в том, чтобы подчеркнуть то лучшее, что было и/или есть у Европейского союза, и предостеречь другие, еще не возникшие либо находящиеся на ранней стадии взаимодействия организации подобного типа от колоссальных по своим масштабам провалов, которые могут не только развалить наработанное, но и поставить под угрозу будущее интеграционных процессов.

Итак, **урок первый: форсирование интеграции ни к чему хорошему не приводит.** От создания зоны свободной торговли в ЕЭС до формирования Общего рынка прошло практически три десятилетия, однако затем европейские чиновники решили активизировать усилия в области построения Экономического и валютного союза. Конкретные сроки, четкий план, единые критерии – на бумаге все выглядело многообещающе. Однако кризис еврозоны, случившийся на фоне финансового кризиса 2008 г., стал яркой иллюстрацией того, что некоторые страны-члены просто были не готовы к подобному ускорению интеграции (хоть она и была «гибкой», то есть необязательной для всех членов). Сюда же можно отнести и провал конституционной реформы в ЕС [1, с. 15]: сценарий федерализации приняли не все, а потому пришлось искать менее амбициозный, но компромиссный вариант – так появился и вступил в силу Лиссабонский договор. Вполне вероятно, что ЕС постигло «головокружение от успехов», но ведь успехи преимущественно оказываются былыми, канувшими в лету, а интеграционный импульс нужно поддерживать перманентно, так как в противном случае есть риск поддаться соблазну инерции и просто плыть по течению [2]. Да, на какой-то период такая стратегия окажется жизнеспособной, особенно если у тебя уже есть внушительная база за плечами, да и интеграционные проекты нет-нет, да и сбоят время от времени – в конце концов, процесс этот вполне естественный, вспомнить хотя бы период «евросклероза» 1970-х гг. в европейских сообществах. Но за любым спадом должен последовать толчок вверх – переосмыслили же европейцы свое видение европейской интеграции, подписали Единый европейский акт, внедрили механизм «негативной интеграции» взамен «позитивной» (унификация путем снятия барьеров и ограничений, а не введения новых общеобязательных наднациональных норм), словом, вышли из «застойного» положения тогда, в XX веке. Нынешний системный кризис Евросоюза затянулся, а это значит, что современные проблемы гораздо фундаментальнее, а ресурсов для их разрешения попросту нет. Вот и получается, что «почивание на лаврах» не может продолжаться длительное время, ведь интеграция – это обязательно либо движение вперед, либо хотя бы стратегическая нацеленность на него. Новомодный термин «стрессоустойчивость» (именно такой вариант перевода «resilience» российскими учеными видится предпочтительным), практически повсеместно внедряемый сейчас европейскими функционерами – это не больше, чем попытка спрятать реальное положение дел за дискурсивно удобными нарративами, предполагающими внешнюю природу стоящих перед ЕС вызовов. Отчасти это так, но ведь сама по себе стрессоустойчивость как цель предопределена «стрессом» европейской идеи, имеющим ментальную, идейно-ценностную природу. Идея интеграции теперь не всегда и не для всех обладает неприкосновенным ореолом некой неизбежности [1, с. 14-15]: выход Великобритании из состава ЕС, усиление межгосударственного подхода за счет ослабления наднационального компонента свидетельствуют о том, что любой процесс, каким бы прочным он ни казался, обратим. В погоне за общеевропейской мечтой Европейский союз хотел обладать как можно более серьезным спектром компетенций, однако столкнулся с центробежными тенденциями и получил во многом обратный эффект. Вывод простой: не нужно брать на себя слишком многое, желания и возможности должны быть максимально соизмеримы. Углубление интеграции должно происходить плавно и логически вытекать из общего хода интеграционного процесса, а не конструироваться и насаждаться искусственно.

**Урок второй – найти баланс.** Каково оптимальное число стран-членов интеграционного объединения для его успешного функционирования? Как распределить полномочия между различными уровнями, не породив при этом конфликта национальных и коммунитарных интересов? Эти вопросы так или иначе проистекают из неоднозначного опыта Европейского союза. Так, первое расширение европейских сообществ произошло лишь в 1973 г., спустя 16 лет после подписания Римских договоров. Количество членов на тот момент увеличилось с первоначальных 6 до 9. В целом, Евросоюз смотрелся весьма гармонично и при 15 государствах-членах, однако в 2004-2007 гг. случилось самое большое расширение ЕС (сразу на 12 системообразующих единиц), которое преподносилось как несомненная удача – и вот тут начались проблемы. Монолитная структура стала давать трещины: новые члены по уровню социально-экономического развития были очень разнородны, а национальный суверенитет для бывших стран коммунистического лагеря был понятием настолько дорогим и новым, что они к тому времени еще не насытились им в полной мере, что привело к серьезным разногласиям уже внутри объединения и, в частности, к взрывному росту праворадикальных, националистических настроений [3]. Евросоюз фактически «удвоился» в размерах с политической точки зрения, с точки зрения принятия решений (консенсус гораздо проще находить, когда стран-членов всего 15, а не 27), но мало что приобрел с точки зрения экономики. Напротив, подравнивание диспропорций стоило ЕС немалых усилий, но достичь прорыва в этом направлении Европейскому союзу не удалось – уж слишком «пестрым» и разобщенным он оказался после нетривиальных трансформаций. В дальнейшем такие страны, как, к примеру, Польша и Венгрия, неоднократно проявили свой «строптивый» характер, бросая вызов общеевропейским ценностям, а задача ЕС по аккумулированию разнородных интересов выполнялась с переменным успехом.

С некоторыми оговорками к конституирующим европейское единство на современном этапе элементам следует отнести антироссийские санкции (но у всего есть пределы, так как энергетическую зависимость от России никто не отменял) и «зеленую повестку», ставшую настоящим мейнстримом для ЕС, благо в данном направлении статус лидера Евросоюз удерживает. Тем не менее, тренд весьма красноречив: национальные интересы все чаще превалируют над коммунитарными. Из этого следует и постепенная установка доминирования межправительственного подхода над наднациональным, все большее стремление стран-членов к защите своих национальных интересов [4]. В критически важные моменты европейская солидарность будто куда-то растворяется и примеров тому множество: это и крах политики мультикультурализма на фоне беспрецедентного по масштабам миграционного кризиса, и проявление национального эгоизма в период транснациональной угрозы, какой явилась пандемия covid-19, и даже противоречия аксиологического порядка между либерально-демократическими устоями, оплотом которых предстает Европейский союз, и «нелиберальными демократиями» в лице тех же Польши и Венгрии [3]. Все это бросает тень и на дальнейшие перспективы проецирования Евросоюзом своей «нормативной силы» вовне.

Четкое и полное разделение компетенций в рамках концепции многоуровневого управления (для ЕС включается еще и субнациональный уровень) должно снижать вероятность конфликта интересов между различными уровнями и обеспечивать стабильное гармоничное сосуществование государств-членов. Следовательно, поиск баланса – как количественного, так и качественного – залог структурной гомогенности. Безусловно, определить оптимальное количество стран-членов объединения и предусмотреть распределение всех полномочий на наднациональные и национальные – задача из области фантастики, тем более что все зависит от специфики интеграционного проекта, но во избежание кризисов, подобных европейскому, пускать эти аспекты на самотек не стоит. Расширение не есть самоцель, поэтому для предотвращения заражения «усталостью от расширения» необходимо на определенных этапах отдавать приоритет углублению имеющихся связей, а не их географическому расширению, а также сплоченно реагировать на внешние вызовы, не знающие территориальных границ.

**Урок третий – наличие сильного парламента является залогом демократической легитимности интеграции.** Институционально сложный, бюрократически разросшийся и во многом второстепенный (или даже «второсортный») в силу невозможности решать текущие проблемы населения – именно таким видится Европейский союз его же гражданам на современном этапе. Это является логичным следствием дефицита легитимности в ЕС, который проявляется в растущей разочарованности общественности. Показателен в данном случае пример с выборами в Европейский парламент, которые часть исследователей окрестили «выборами второго порядка» [5, с. 495-496]. Так, явка избирателей на этих выборах гораздо ниже, чем на национальных, и имеет к тому же нисходящий тренд с 1979 года (2019 г. стал исключением). Кроме того, европейские граждане используют выборы в ЕП как возможность выразить форму протеста в отношении политики действующей власти, более активно голосуя за крайне правых, «зеленых» либо за совсем маргинальные группы вроде партии пиратов. Этим они демонстрируют пренебрежение европейскими выборами, подчеркивая их низкий статус и вторичность общеевропейской повестки. Проблема тут заключается в том, что интерес граждан к выборам либо к самому ЕС обусловлен не достигнутыми когда-то давно, в отдаленном прошлом успехами, а неудовлетворенностью нынешним положением дел. Здесь мы фактически возвращаемся к первому уроку европейской интеграции и констатируем, что успешное интеграционное объединение должно жить сегодняшним днем с перспективой на будущее, решать текущие задачи, какими бы мелкими они ни казались, и, наконец, слышать своих граждан, реагировать на их посылы, поэтому парламентское измерение для эффективной глубокой интеграции – неотвратимая необходимость. Именно парламенту интеграционного объединения должны быть отведены функции демократического контроля и представления интересов граждан на наднациональном уровне.

Наконец, **четвертым, и, пожалуй, самым важным уроком европейской интеграции стала гибкость, способность к адаптации под меняющиеся условия среды**. Гибкость в данном контексте понимается максимально широко. Речь может идти, в частности, об инструментальной гибкости, которая означает наличие общей цели и временных рамок, но применение разнящихся от страны к стране способов и методов ее достижения. Такой гибкостью обладают, к примеру, директивы Европейского союза, что позволяет учитывать национальную специфику государств-членов, поддерживая лозунг «Единство в многообразии», воспринимать простым гражданам принимаемые решения как созвучные присущей отдельной стране политической практике, принимать во внимание различные стартовые позиции участников интеграции (кому-то из них нужно «ужесточить» законодательство, а кому-то, напротив, «смягчить») и порождает благотворную конкуренцию между странами-членами, которая снижает издержки от введения тех или иных норм и заставляет менее успешные в имплементации положений страны перенимать наиболее оптимальные, лучшие практики и, соответственно, совершенствовать собственную законодательную базу [6, с. 250]. Гибкость также должна быть и функциональной: именно «разноскоростная интеграция» стала хорошим лекарством в условиях растущей разнородности стран-членов Евросоюза. «Гибкая интеграция» предполагает углубление интеграции по отдельным направлениям только теми странами, кто действительно на текущий момент заинтересован и готов к новому шагу. Яркими примерами «гибкой интеграции» являются Шенгенские соглашения и создание экономического и валютного союза. Ключевой характеристикой подобного подхода является открытость «ядра» - то есть те, кто в дальнейшем захотят присоединиться к ранее внедренным инициативам, смогут сделать это, когда созреют. В то же время, такая гибкость может стать источником внутреннего тектонического разлома между центром и периферией, между лидерами и аутсайдерами интеграции [1, с. 21]. Вне всяких сомнений, на начальных этапах интеграционного процесса, когда формируется фундамент объединения в виде единого экономического пространства, общего рынка, «гибкая интеграция» исключена, однако впоследствии именно она способна стать в условиях институционального кризиса двигателем интеграции. Несомненным преимуществом гибкого подхода является и то, что отстающие страны будут учиться на ошибках «передовиков», а значит – избегут их и уменьшат общие издержки. Одновременно с этим необходимо понимать, что пределы и возможности «гибкой интеграции» ограничены: чем более высокого уровня интеграции хотят добиться страны-участницы, тем больше коммунитарного сплочения и гомогенности им требуется. Таким образом, гибкость хороша в меру, ведь когда она становится причиной усиления внутреннего раскола, исключает периферийные с социально-экономической и политической позиций государства-члены из принятия ключевых решений под вопрос ставятся уже имеющиеся достижения, такие, как примеру, целостность общего рынка.

В нашем турбулентном, предельно непредсказуемом мире, в котором вызовы и угрозы плодятся буквально на глазах, интеграционному объединению существовать очень непросто. Всегда имеется риск встать на рельсы инерции или, наоборот, неоправданно форсировать интеграцию; поступиться наднациональными интересами ради национальных; создать бюрократического монстра, зарегулировав максимально возможное количество сфер человеческой жизнедеятельности (вплоть до размеров и формы выращиваемых овощей); идти вперед лишь с теми, с кем удобно, бросая арьергард на произвол судьбы; избрать стратегию поиска «внешнего» врага. Миф о непоколебимости политического либерализма как идеальной (и, по сути, единственной) модели интеграции был развенчан самим Евросоюзом, ставшим на современном этапе сетью трудноразрешимых проблем и противоречий. Так или иначе, будущие интеграционные объединения (да и ЕАЭС в том числе) могут многому научиться у ЕС: поддержание институционального, инструментального, идейно-ценностного, функционального баланса и стратегической гибкости при сохранении сплоченности перед лицом транснациональных вызовов и угроз, обеспечение демократической легитимности интеграционных процессов, планомерное, поступательное движение вперед с воспрепятствованием инертности или, что еще хуже, откату назад будет являться залогом укрепления интеграционных связей и успешного функционирования объединений, построенных на взаимном уважении, доверии, инклюзивности и прагматике.

**Список источников и литературы**

1. Кавешников, Н. Ю. Институционально-политическое развитие ЕС: кризис и варианты трансформации // Мировая экономика и международные отношения. 2017, том 61, № 5, с. 14-24.

2. Борко, Ю. А. Шестидесятилетняя Европа на перепутье. Уроки и перспективы интеграции в Старом Свете. URL: https://www.ng.ru/dipkurer/2017-03-27/9\_6958\_europ.html (дата обращения: 16.06.2022).

3. Кавешников, Н. Ю. Прогноз развития Европейского союза / Глобальный прогноз Российского совета по международным делам (РСМД) 2019-2024. URL: https://russiancouncil.ru/2019-integration#3 (дата обращения: 16.06.2022).

4. Бордачёв, Т. Европа отечеств и новый евросклероз / Международный дискуссионный клуб «Валдай». URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/evropa-otechestv-novyy-evroskleroz/ (дата обращения: 16.06.2022).

5. Hix, S., Marsh, M. Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections // The Journal of Politics. May 2007, Vol. 69, No. 2, pp. 495-510.

6. Романова, Т. А. Три урока европейской интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2013, № 13, с. 248-256.