Т.А. Романова

Три урока европейской интеграции

Three lessons of European integration

Аннотация: Статья рассматривает опыт интеграции в Европейском союзе и демонстрирует, как он может быть применен в евразийских проектах. Кроме того, анализируются проблемы распределения полномочий между интеграционным блоком и его странами-членами. Наконец, объяснена важность укрепления межправительственного сотрудничества взаимодействием на трансправительственном и транснациональном уровнях.

Summary: The article analyzes the EU's experience and its applicability to Eurasian integration processes. Secondly, it analyzes the division of competences between the supranational and national levels. Finally, it stresses the need to reinforce cooperation at the intergovernmental level with interaction at transgovernmental and transnational levels.

Ключевые слова: цели и инструменты интеграции; наднациональный, национальный, субнациональный уровни; межправительственное, трансправительственное и транснациональное сотрудничество.

Keywords: Goals and instruments of integration; supranational, national, subnational levels; intergovernmental, transgovernmental, transnational cooperation.

Романова Татьяна Алексеевна
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Доцент кафедры европейских исследований
Санкт-Петербургского государственного университета,
кандидат политических наук
romanova@mail.sir.edu

Romanova Tatiana Alekseevna
St. Petersburg,
the Russian Federation
School of International Relations,
St. Petersburg State University,
Cand, of Pol. Sc.
romanova@mail.sir.edu

Евразийская интеграция явно вступила в новую фазу. Трудные годы экономического кризиса, начавшегося в 2008 г., стали в хорошем смысле переломными, сделали более жизнеспособными и реальными схемы взаимодействия на постсоветском пространстве, ускорили процессы экономического сближения стран региона. В результате, Таможенный союз России, Казахстана и Беларуси заработал в декабре 2010 г., Единое экономическое пространство – 1 января 2012 г., а к 2015 г. стороны намерены создать уже Евразийский экономический союз. Сегодня с интеграцией в Евразии лидеры связывают «успех и процветание», вхождение в «число лидеров глобального роста и цивилизационного прогресса».[1]

Преодолеть несколько стадий интеграционного процесса три нынешних участника намерены за несколько лет, тогда как Европейскому союзу, остающемуся примером наиболее продвинутой стадии интеграции, на это потребовались десятилетия. Столь стремительному движению способствуют и особые стартовые позиции, и то, что участники евразийской интеграции создали определенную стартовую площадку для рывка вперед через деятельность структур СНГ, и, наконец, возможность использовать

[1] Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня // Известия. – 3 октября, 2011.

опыт ныне существующих объединений, прежде всего Евросоюза. Российские эксперты уже отмечали и важность особой системы наднациональных органов, и необходимость предотвратить стремительное расширение с тем, чтобы не пошатнуть основы интеграции, и важность одновременного сближения в смежных экономических областях, и то, что интеграцию должно поддерживать снизу общественное согласие.[2]

Эта статья продолжает начатую дискуссию и предлагает воспользоваться еще тремя уроками Евросоюза: тематическим, структурным и институциональным. Учет негативного и позитивного опыта ЕС по этим направлениям поможет ускорить углубление евразийской интеграции, сделать его менее болезненным.

Урок первый, тематический. О многообразии и гармонизации

Нашему обществу свойственно ко всему подходить с максималистских позиций, по крайней мере, на начальном этапе. Не исключение здесь и процессы интеграции. История европейской интеграции показывает, что в первые десятилетия курс был взят на тотальную гармонизацию. Предполагалось, что будут не только выработаны общие долгосрочные концептуальные ориентиры, но также созданы единые для всех политики, включающие аналогичные цели и инструменты их достижения. Иными словами, национальное законодательство, практика его применения и администрирование должны были быть полностью заменены нормами Европейских сообществ.

В данном случае четко можно идентифицировать три тематических уровня: это цели концептуальные (долгосрочные), цели в конкретной сфере деятельности и, наконец, механизмы и пути достижения этих целей. Целями первого уровня были создание условий для экономического восстановления и дальнейшего устойчивого развития, улучшение благосостояния граждан, предотвращение вооруженных конфликтов и столкновений в Европе в будущем. Целями второго уровня (конкретно-политическими) были, например, общий рынок, конкурентная политика, охрана окружающей среды, стимулирование научных исследований, развитие транспортной инфраструктуры и т.д. Эти сферы давали осязаемые стратегические ориентиры развития. Наконец, инструменты прописывали пути достижения целей и концептуальных, и конкретно-политических.

Согласованность трех уровней была крайне важна; более того, действия на трех уровнях взаимно поддерживали и укрепляли друг друга. Когда долгосрочные цели становились туманными и размытыми (как, например, в период евросклероза, в 1970-е годы), именно конкретные цели держали европейский интеграционный процесс наплаву. И напротив, современная европейская интеграция страдает не от дефицита концептуальных целей, а от неясности, как их реализовать, что конкретно надо делать в среднесрочной перспективе.

Представляется, что эту часть первого урока Россия, Беларусь и Казахстан усвоили довольно хорошо. Участники прекрасно понимают, что их сотрудничество в целом направлено на усиление их экономического роста, на выживание в эпоху глобальной конкуренции, а также на обеспечение достойной позиции в мировой политике в целом. При этом базовой нормативной посылкой является экономический прагматизм. Довольно четкими и ясными кажутся и конкретно-политические цели: и построение Таможенного союза, и параллельное завершение Единого экономического пространства четко прописаны в нормативных актах, имеют конкретные временные индикаторы. Чуть меньше ясности с инструментами достижения целей.

В Евросоюзе на начальном этапе единство методов (третий тематический уровень) было призвано обеспечить тождественность процессов. Однако очень скоро выяснилось, что, если единство концептуальных и

[2] Евгений Примаков назвал условия для успеха Евразийского союза // Известия. – 2011. – 24 ноября.

конкретно-политических целей необходимо, то инструментальная гомогенность, замена всех национальных мер едиными коммунитарными ведут к высоким финансовым, правовым, административным и временным издержкам. В результате в 1980-е годы под влиянием нескольких судебных решений[3] данный подход был модифицирован. Выбор был сделан в пользу сближения только базовых норм и конкретных целей на том или ином фронте сотрудничества с возможностью их гибкой реализации странами-членами теми инструментами, которые для них приемлемы.

Более того, во множестве областей, где единые стандарты и правила были непринципиальны, курс был взят на взаимное признание норм и правил стран-членов. Это привело к замене так называемой позитивной интеграции (т.е. создания единых для всех норм и правил) негативной (когда новые нормы не создаются, а преграды на пути передвижения товаров, услуг, капитала и людей исчезают за счет признания участниками национального законодательства и стандартов друг друга). Например, если товар произведен с соблюдением законодательства Франции, то в других государствах ЕС дополнительная сертификация не потребуется; если компания учреждена на территории Германии, то она может беспрепятственно работать на всем внутреннем рынке.

С процедурной точки зрения, это ознаменовалось сдвигом вначале к директивам как форме правового акта, которые прописывает только цели и временные индикаторы для стран-членов, оставляя им возможность самостоятельно выбирать пути ее достижения. Впоследствии, в 1990-е годы, тренд повышения гибкости инструментов в ЕС только усилился; возник еще один вид инструментов, необязательный (например, открытый метод координации, добровольный обмен лучшими практиками и т.п.).

Инструментальная гибкость выполняет еще одну функцию: она позволяет учесть специфику стран-участниц. Почему это важно? Во-первых, страны различны и интеграция не предполагает стирание их национальной специфики. (Неслучайно лозунг того же Евросоюза – «Единство в многообразии».) Следовательно, одну и ту же цель в силу административных и культурных различий страны могут достигать по-разному. Более того, инструментальная гибкость позволяет снизить сопротивление граждан изменениям за счет того, что новая политика распространяется механизмами, созвучными национальному менталитету и культуре.

Во-вторых, нередко на пути к одной и той же цели странам приходится решать разные проблемы (кому-то надо снизить таможенные тарифы, кому-то повысить; где-то законодательство ужесточится, а где-то может стать более гибким и лояльным). Следовательно, инструментальная гибкость позволяет учитывать разные стартовые позиции стран, которые движутся к единой цели.

В-третьих, интеграция не отменяет конкуренцию стран-членов; она может осуществляться в том числе и за счет соперничества между инструментами имплементации той или иной политики. Причем эта конкуренция, как правило, благотворна, поскольку в целом она позволяет снижать издержки перехода к той или иной цели, а национальные столицы, видя, что бизнес вдруг стал предпочитать базироваться на территории одного из государств, постепенно копируют наиболее оптимальные практики, а также работает над дефектами собственного законодательства.

Эту, вторую, часть урока о многообразии и гибкости участникам евразийских процессов интеграции еще предстоит усвоить. На сегодняшний день в наднациональных структурах идут серьезные дискуссии относительно того, какие меры стоит гармонизировать, а какие – взаимно признать. При этом четкое понимание различий между позитивной и негативной интеграцией отсутствует. Вместе с тем, партнеры интуитивно нащупывают зна-

[3] Самым известным из них является дело о французском черносмородиновом ликере. Case 120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (preliminary ruling requested by the Hessisches Finanzgericht), 20 February 1979, [1979] ECR 00649.

чимость взаимного признания. Например, российские политические лидеры[4], а также практики Единого экономического пространства[5] подчеркивают важность «конкуренции юрисдикций», которая выявляет слабые и сильные стороны участников, заставляет их совершенствовать свое право, практику его применения, а также административный аппарат.

В то же время, опыт самого Евросоюза свидетельствует, что к гибкости на инструментальном уровне надо относиться осторожно. Многие текущие проблемы экономического и валютного союза связаны как раз с ней. Начав повышать гибкость инструментов в 1980-е годы, Евросоюз далее планомерно двигался по этому пути, не обращая внимания, что расширения 1995, 2004 и 2007 г. усилили его внутреннее разнообразие. Более того, переход к экономическому и валютному союзу был основан на сочетании жесткого валютного союза и мягкой макроэкономической координации. В результате слабые страны, прежде всего Греция, получили возможность использовать стабильную валюту, занимали средства на финансовом рынке, но при этом не изменяли параметры рынков труда, бюджетных расходов и структуры собственности. Это и взорвало ситуацию в 2008 году. По сути, нынешние реформы в Евросоюзе – это попытка ужесточить макроэкономическое сближение, сделать инструменты построения экономического союза более обязательными и гомогенными.

И в этом заключается третья часть первого урока европейской интеграции. Инструментальная гибкость – явление благотворное, но лишь до той поры, пока она не ставит под вопрос достижение конкретно-политических целей. Допустимая гибкость варьируется в зависимости от внутреннего разнообразия участников, а также от того, до какого уровня интеграции страны хотят подняться. Очевидно, что чем выше государства-члены поднимаются по лестнице интеграции (зона свободной торговли, Таможенный союз, единый или общий рынок, экономический и валютный союз), тем более ограничена гибкость, тем важнее единая, разделяема интерпретация политико-правовых норм и их гомогенная имплементация. Чем выше внутреннее разнообразие ЕС, тем более необходимо согласование инструментов интеграции.

Планы Евразийского союза требуют учета этого опыта ЕС, особенно в свете постепенного углубления интеграции, вплоть до введения единой валюты.

Урок второй, структурный. О централизации и распределении полномочий

Централизация и распределение полномочий тесно связаны с проблемой уровней анализа, впервые описанной в статье Дж. Дэвида Сингера в 1961 году.[6] В ней автор утверждал, что существуют разнообразные способы анализа одной и той же проблемы, а каждый феномен может рассматриваться и как единица, и как часть системы. При этом Сингер подчеркивал, что, только рассматривая тот или иной объект с разных точек зрения, можно получить целостное представление о нем.

Европейский союз правомерно называется особой политической системой, *sui generis*, в связи с тем, что он сочетает в себе атрибуты как государства, так и международной организации. Среди первых надо отметить наличие наднациональных институтов, деятельность которых порождает обязательные и прямые последствия для юридических и физических лиц, внутренний рынок, единую валюту, общую внешнюю политику, стремление координировать политику безопасности, сотрудничество органов полиции и юстиции, а также единую символику (в том числе флаг, гимн). Ко вторым относится то, что страны ЕС сохраняют свой суверенитет, а сам ЕС основан на международном договоре, который для вступления в силу требует обязательной ратификации во всех странах-членах.

[4] См., например, Путин В.В. Указ. соч.

[5] Выступление А.А. Слепнева перед студентами НИУ – Высшая школа экономики. Москва, 27 февраля 2012 г.

[6] Singer J.D. The Level of Analysis Problem in International Relations // World Politics. – 1961. – (1)14. – October. – P. 77–92.



В результате в деятельности Евросоюза четко выделяются три уровня: уровень ЕС как блока, его институтов и политик (т.е. наднациональный); уровень стран-членов (национальный); и наконец, уровень субнациональных единиц внутри государств-участников. Эта многоуровневость Евросоюза повлекла развитие особого подхода для анализа Союза, концепции многоуровневого управления.[7] Специфика взаимопроникновения и взаимовлияния политических систем государств-членов и институтов ЕС – предмет исследования политологии (в особенности с использованием неоинституциональных подходов и концепции европеизации), а взаимодействия правовых систем Союза и его стран-членов – фокус внимания юридических наук.

Эта, на первый взгляд, простая трехуровневая структура провоцирует довольно много трудностей в Евросоюзе, изучение которых небезынтересно и для евразийской интеграции. Прежде всего, компетенции не всегда четко распределены между наднациональным, национальным и субнациональными уровнями. И если национальные – субнациональные споры редко становятся предметом внимания интеграционных процессов[8], то пара наднациональные – национальные находятся в ее фокусе всегда. При этом Евросоюз двигался в ходе своего развития от аморфного ко все более четкому разделению компетенций между двумя верхними уровнями.

С самого начала Европейские сообщества / Евросоюз могли действовать только в четко описанных областях, однако, невозможность предусмотреть все повлекла и создание запасного пути. Им стала ст. 235 (позднее 308) Договора, учреждающего Европейское сообщество; а ныне ст. 352 Договора о функционировании Европейского союза. Согласно этим положениям, Сообщество / Союз может принять меры и в тех областях, которые не упомянуты в компетенциях блока, если это требуется для достижения его базовых целей. Это так называемая доктрина подразумеваемых полномочий. При этом статья 235 до начала 1990-х годов использовалась активно, однако, затем страны-члены стали на это соглашаться менее охотно, стремясь ограничить неконтролируемое расширение полномочий Евросоюза. Кроме того, Лиссабонский договор 2007 г. четко разграничил сферу ведения стран-членов и ЕС.

Очевидно, евразийской интеграции стоит и тут учесть опыт Европейского союза и, не плутая излишне, максимально четко выделить компетенции всего блока и его членов, а также сферу совместного действия. В то же время, меняющиеся реалии, неспособность предугадать все повороты мировой экономики и политики требуют и создания механизма для экстренного решения сообща, по аналогии с доказавшей свою успешность практикой Евросоюза.

Отметим также, что угрозы повторной децентрализации и ренационализации, сегодня возникающие в ЕС в виде намерения Великобритании импортировать назад часть ранее переданных в Брюссель полномочий, негативны как для внутреннего развития Союза, так и для сотрудничества с ним третьих стран. Эта публичная риторика создает атмосферу неуверенности, ведет к сомнениям относительно способности наднациональных институтов принимать решения, а затем их на практике реализовывать. Заставляет третьи страны медлить и колебаться при установлении того или иного сотрудничества с Евросоюзом.

С этим тесно связан следующий параметр, который в теории получил название «гибкая

[7] Hooghe L., Marks, G. Multi-Level Governance and European Integration. – Lanham: Rowman and Littlefields, 2001.

[8] Исключений на современном этапе, как минимум, два. Первое – децентрализованные федерации, как, например, Германия. Здесь регионы часто ставят под вопрос право федерального правительства участвовать в принятии тех или иных законодательных актов на уровне Евросоюза, в связи с ограниченностью компетенций последнего. Например, предмет таких споров – энергетика. Второе – это современная испанская драма, суть которой – неспособность добиться сокращения дефицита госбюджета, т.е. выполнить требования ЕС, из-за неконтролируемых расходов региональных правительств.

интеграция» (она же разноскоростная, структурированная, углубленная и т.п.). Суть ее в том, что не все члены углубляют свое взаимодействие одновременно. Часть из них, настроенная на ускоренное сплочение, может делать это быстрее, оставляя, однако, возможности другим участникам присоединиться к ядру, когда они будут к этому готовы. Условием такого взаимодействия всегда выступала открытость ядра для других членов, неприкосновенность внутреннего рынка (в виде свободы передвижения товаров, услуг, капитала и людей), а также недискриминация граждан Евросоюза. Самые известные примеры такого сотрудничества в ЕС – это шенгенские соглашения, а также экономический и валютный союз, в последнее время еще больше обосабливающийся от аутсайдеров евро.

По сути, и Таможенный союз, и Единое экономическое пространство уже выступают ядром евразийской интеграции, которая потенциально открыта для других участников. Успех их сотрудничества будет определять интерес постсоветских стран к присоединению; причем, чем дальше они будут продвигаться по этому пути, тем сложнее будет вступление новых участников. Однако можно предположить, что и внутри Таможенного союза, Единого экономического пространства или будущего Евразийского союза отдельным участникам захочется быстрее углублять взаимодействие. Следовательно, уже сегодня необходимо выделить как критерии углубленного сотрудничества, так и те нормы, которые ни в коем случае не должны быть затронуты этим взаимодействием (наподобие внутреннего рынка или прав граждан в ЕС).

Отметим также, что углубленное сотрудничество – это необходимое зло: оно позволяет двигать интеграционный процесс за счет усложнения схем взаимодействия. Следовательно, необходимо прописать, что оно доступно только действующим членам; те же, кто только присоединяются к интеграционному объединению, должны участвовать во всех инициативах без исключения с самого начала, без постоянных изъятий. Именно такая практика ЕС позволяет ему сохранять относительную гомогенность, несмотря на постоянные расширения. Таким образом, весь комплекс гибкой интеграции составляет вторую часть структурного урока европейской интеграции.

Наконец, разделение компетенций между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями имеет и внешнее измерение. Во-первых, третьим странам не всегда понятно, с кем иметь дело по тому или иному вопросу. С тактической точки зрения, это может показаться преимуществом (его, кстати, нередко использует ЕС в диалоге с Россией), однако, стратегически это недостаток. Он затрудняет диалог, создает политико-правовую неуверенность и, в целом, вызывает желание, скорее, игнорировать блок, вести диалог с национальными столицами, нежели разбираться в модальностях разделения полномочий. Четкость разграничения компетенций в части связей с третьими странами особенно важна для Таможенного союза и Единого экономического пространства, поскольку ни Евросоюз, ни ВТО признавать эти объединения не торопятся. Следовательно, у них всегда будет склонность использовать внутренние противоречия себе на пользу.

Во-вторых, надо учесть и то, что страны блока могут иметь различные позиции по тому или иному третьему партнеру. Скажем, в том же ЕС существует несколько классификаций членов по их отношению к России.[9] Ключевая идея всех этих исследований – то, что явно выраженные различия подрывают единую линию Союза в отношении нашей страны, делают сложной выработку согласованной позиции и выявляют внутренние противоречия блока. Более того, данный подход к выделению раз-

[9] Braghiroli S., Carta C. An Index of Friendliness toward Russia: An Analysis of the Member States and Member of the European Parliament's Positions, Electronic Publications. – Turku: Pan-European Institute, 2009. – N 15 / http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/Julkaisut/Braghiroli_and_Carta_1509_web.pdf (04.10.12); Leonard M., Popescu N. A Power Audit of EU–Russia Relations, Policy Paper. – London: European Council on Foreign Relations, 2007. – http://www.ecfr.eu (04.10.12).

личных уровней анализа также демонстрирует, как попытки отдельных стран–членов ЕС решать свои двухсторонние проблемы в многостороннем контексте подрывают диалог России и Евросоюза в целом. Эти проблемы неизбежно проявятся и в евразийской интеграции; и к ним надо готовиться уже сейчас.

Иными словами, разделение компетенций между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями – неизбежное зло, но их последствия для третьих стран и способность последних воспользоваться какими-то внутренними недоразумениями надо свести к минимуму. И в этом заключительная часть второго урока Евросоюза для евразийской интеграции.

Урок третий, институциональный. О контактах на высшем уровне и ежедневной работе

Традиционно контакты с третьими странами представляются, прежде всего, как диалог на высшем уровне, по линии глав правительств или министров. Но это только фасад; высшие должностные лица, встречаясь сравнительно редко, не могут решать все проблемы, они, скорее, ставят заключительный аккорд в работе своих подчиненных или разрешают те споры, которые невозможно прояснить на более низких уровнях. Однако за саммитами стоит кропотливая подготовительная работа чиновников среднего и низшего уровней и на наднациональном, и на национальном уровнях.

Чем выше интеграция (реальная или желаемая), тем плотнее должна быть сеть трансправительственных отношений[10], тем более развиты ежедневные контакты, а также так называемый интеграционный рефлекс (стремление проконсультироваться по любым возникающим регулятивным проблемам или новым законопроектам с коллегами из других стран-членов). При этом вовлекаться должны не только и не столько сотрудники посольств или наднациональных структур, сколько рядовые чиновники национальных министерств, базирующиеся в соответствующих странах. По сути, плотность трансправительственных (именно так называется данное взаимодействие) контактов – прекрасный индикатор качества интеграционных процессов, его устойчивости. Чем их больше – тем теснее сотрудничество. Евросоюз – пример того, какой интенсивности и плотности могут достигнуть соответствующие контакты, причем на регулярной, ежедневной основе.

Отметим также, что процесс принятия решений в Евросоюзе подобен пирамиде, где более 50% вопросов урегулируется на уровне рабочих групп, т.е. технических экспертов. Еще более 30% рассматриваются и решаются старшими должностными лицами. И только около 15% остается на рассмотрение министров и, в крайнем случае, глав государств и правительств. Именно такая структура обеспечивает деполитизацию процесса принятия решения, а также максимальную устойчивость законотворчества в целом.

Частью этого взаимодействия являются регулярные встречи профильных министров, а также высших должностных лиц на наднациональном уровне. Чем больше разных национальных служб (таможенных, сельскохозяйственных, торговых, фитосанитарных и т.п.) встречается на наднациональном уровне, тем выше социализация правительственных структур стран-членов, тем лучше понимание того, что они работают сообща, должны учитывать интересы друг друга. Обратная сторона процесса – необходимость координации сотрудничества различных служб. Евросоюз вначале пошел по пути мультипликации формаций встреч министров, отдавая приоритет социализации. Однако впоследствии дважды их ограничивал, сведя на сегодня их число до 10. По замыслу Брюсселя, именно эта цифра сегодня дает оптимальное сочетание социализации и координации. Евразийским структурам придется тут искать свой ответ, однако именно

[10] Keohane R. Power and Interdependence in a Partially Globalized World. – New York: Routledge, 2002; Slaughter A.-M. A New World Order. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004; Rosenau J.N., Czempiel E.-O. (eds.) Governance Without Government: Order and Change in World Politics. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

баланс между стремлением обеспечить вовлеченность максимуму национальных служб и гарантировать последовательность и логичность всей деятельности будет определяющим.

Вторая часть этого урока европейской интеграции также связана с взаимодействием структур наднациональных и национальных, но затрагивает не исполнительные органы власти, а законодательные. Любой процесс экономической интеграции подразумевает политическое взаимодействие. Компетенции, передаваемые на наднациональный уровень, означают утрату контроля национальных парламентариев за этими вопросами, а также ставят вопрос о формировании структур надзора на уровне наднациональном. Именно прогрессирующей передачей полномочий Евросоюзу объясняется неуклонный рост веса и влияния Европейского парламента.

Евразийские структуры также пойдут по этому пути. Неслучайно вслед за созданием Евразийской экономической комиссии в ноябре 2011 г. заговорили о формировании наднациональных парламентских структур. При этом целесообразно воспользоваться опытом ЕС, предусмотрев, в зависимости от степени интегрированности той или иной сферы взаимодействия, различные компетенции законодателей, дифференцировать их влияние в зависимости от области сотрудничества.

Кроме того, важно будет и взаимодействие между евразийскими и национальными парламентариями. Здесь устоявшейся практики в ЕС пока нет. Ранее все депутаты Европейского парламента были одновременно и национальными законотворцами; но эта связь была в ЕС разорвана в 1979 году. С тех пор формы сотрудничества парламентариев национальных и наднациональных ищутся. Например, существуют регулярные консультации по партийной линии, а также встречи комитетов по европейским делам. Лиссабонский договор также дал национальным депутатам право контролировать принцип субсидиарности, т.е. то, нужно ли какое-то действие на уровне ЕС или нет. В части вопросов парламентарии двух уровней конкурируют (за право определять параметры законодательства), в других (контроле исполнительных структур) взаимно дополняют друг друга. И это также полезный опыт, требующий учета в евразийской интеграции.

Наконец, европейская интеграция показала, что углубление сотрудничества ведет к увеличению плотности контактов различных представителей гражданского общества. Самыми мобильными оказались бизнес-структуры, что не удивительно. Выгоды от их представительства на наднациональном уровне очевидны, поскольку экономическая интеграция затрагивает, прежде всего, условия деятельности предприятий. Кроме того, на начальном этапе Европейские сообщества сознательно способствовали формированию так называемых евроассоциаций, объединяющих компании различных стран-членов в профильные объединения. Наконец, бизнесу проще всего организоваться, поскольку он располагает необходимыми финансовыми и человеческими ресурсами. Более сложным оказалось создание общеевропейских организаций по защите прав трудящихся, потребителей, а также экологических организаций. И это неслучайно: интересы здесь более распыленные, а соответствующие группы интересов традиционно испытывают различные ресурсные проблемы. В совокупности, однако, все эти ассоциации формируют так называемый транснациональный уровень.

Евразийская интеграция тут также пошла по пути Евросоюза. Бизнес-структуры, особенно ориентированные на экспорт и импорт, а также затрагиваемые стандартизацией товаров на наднациональном уровне, организовались довольно быстро и стали споро лоббировать свои интересы в новых структурах. Формирование же лобби других групп интересов пока запаздывает. Однако их самоорганизации надо способствовать, по крайней мере, по четырем причинам.

Во-первых, различные группы влияния способны доносить до наднациональных структур свое видение развития той или иной сферы, а также результатов того или иного

законопроекта. Следовательно, акт, который появляется на выходе, будет более взвешенным, максимально учитывающим интересы различных слоев гражданского общества. Во-вторых, если группы содействовали выработке того или иного решения, то и выполнять его они будут более охотно. В-третьих, группы интересов могут предоставить наднациональным структурам, традиционно ограниченным в штате, необходимую информацию о состоянии сферы, о структуре предпочтений ее участников. Наконец, участие лоббистов также означает, что они принимают на себя часть ответственности за будущий законопроект и практику его применения.

В целом же, широкое участие транснационального уровня в процессе принятия решения – это проявление новой системы управления, которая постепенно вытесняет, по крайней мере, на Западе, своего иерархического предшественника, жесткое деление на управляющих и управляемых. И это завершающая часть третьего урока Европейского союза: необходимо содействовать формированию трансационального уровня, уплотнению контактов в нем, а также участию его представителей в процессе принятия наднациональных решений в евразийской интеграции.

Заключение

Статья обратилась к опыту Евросоюза как единственному примеру стабильно функционирующей глубокой интеграции; как к объединению, прошедшему путь от полной дезинтеграции и конфликта участников до сплоченности, единого рынка и экономического и валютного союза.

Успехи и неудачи ЕС можно объединить в три урока. Первый, тематический, заключается в том, что в любом взаимодействии необходимо выделить цели концептуальные, конкретно-политические и инструментальные. Первые обеспечивают долгосрочное видение взаимодействия, помогают преодолеть текущие трудности; вторые задают среднесрочную повестку дня; а третьи показывают пути достижения того или иного индикатора. При этом важно как несмешение этих тематических уровней, так и гибкость в третьем уровне, в части механизмов интеграции. Гибкость эта, однако, не должна запускать центробежных тенденций.

Второй, структурный, урок фокусируется на взаимодействии наднационального, национального и субнационального уровней. Здесь, с нашей точки зрения, опыт ЕС четко показывает важность прозрачного разделения компетенций при наличии определенного люфта, возможности принимать сообща экстренные решения в чрезвычайных обстоятельствах. К этой же группе уроков относится гибкая интеграция, цель которой – предотвратить окостенение, создать условия тем, кто готов двигаться быстрее, чем противники дальнейшего сплочения. Наконец, важно предотвратить ситуацию, когда непрозрачное распределение компетенций между уровнями используется третьими странами для продвижения своих интересов в ущерб интеграции.

Последний, институциональный, урок состоит в важности дополнения межгосударственных встреч трансправительственным взаимодействием, на последнее ложится тяжесть принятия большинства решений, подготовка встреч на высшем уровне, а также кропотливая работа по предотвращению новых различий в законодательстве. Этот урок также отмечает важность парламентского контроля интеграционных процессов для предотвращения демократического дефицита, а также подвижность сотрудничества и соперничества национальных и наднациональных парламентариев. Наконец, последний урок состоит и в важности транснационального уровня в современной системе управления.

Благодаря своим взлетам и падениям Европейские сообщества / Евросоюз могут предоставить евразийской интеграции многие рекомендации относительно углубления взаимодействия. Их учет позволит ускорить сплочение, пройти путь к единому пространству и даже валютному союзу много быстрее, а также избежать тех ловушек, которые ныне сдерживают развитие Евросоюза.