Ю.В. Мишальченко,
А.В. Изотов

Основные факторы формирования отношения Европейского союза к процессам евразийской интеграции

The main factors of relations between the European union to the processes of Eurasian integration

Мишальченко
Юрий Владимирович
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Профессор факультета
международных отношений
Санкт-Петербургского
государственного университета,
доктор юридических наук,
доктор экономических наук
myv2008@mail.ru

Mishalchenko Yury Vladimirovich
Saint-Petersburg,
The Russian Federation
Professor of European Studies,
Faculty of International Relations
St. Petersburg State University,
Doctor of Law, Doctor of Economic
Sciences, Professor
myv2008@mail.ru

Изотов Александр Викторович
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Доцент факультета
международных отношений
Санкт-Петербургского
государственного университета,
кандидат политических наук
Alexizotov@hotmail.com

Izotov Alexander Viktorovich
Saint-Petersburg
The Russian Federation
Associate Professor Faculty of
International Relations Saint-
Petersburg State University
Alexizotov@hotmail.com

Аннотация: В статье рассматриваются основные факторы (политические, правовые, экономические) формирования отношения Европейского союза к процессам и институтам евразийской интеграции на протяжении последних лет. Делается вывод о том, что, с одной стороны, ЕС рассматривает евразийскую интеграцию как пример региональной экономической интеграции, однако, с другой стороны, качество отношений между Россией и Евросоюзом «конкуренция интеграций» в западной части постсоветского пространства, и внутриполитическая ситуация в его странах сильно влияют на восприятие в ЕС интеграционных процессов на евразийском пространстве.

Summary: The paper analyzes the formation of the European Union attitudes and policies towards the Eurasian integration, its member-states and institutions. It argues that on the one hand the EU considers the Eurasian integration as one of the examples of the regional economic integration but on the other hand the EU s attitudes towards the Eurasian integration are strongly influenced with the current problems of the EU-Russia relations, the competition between the Russia s policies and EU Eastern Partnership towards its common neighborhood and domestic politics within its countries.

Ключевые слова: Региональная экономическая интеграция; Европейский союз; Евразийская интеграция; Восточное партнерство.

Keywords: Regional economic integration; European Union; Eurasian integration; Eastern partnership.

Во второй половине XX века в мире начали развиваться процессы региональной экономической интеграции и стали появляться интеграционные объединения государств. На сегодняшний день Европейский союз (ЕС) является примером наиболее глубокой формы региональной интеграции. Одной их особенностей международного позиционирования ЕС

является то, что, будучи прежде всего региональным экономическим интеграционным объединением, ЕС поддерживает процессы региональной экономической интеграции, которые основаны на либерализации торговли и инвестиций, создании объединенных рынков, в других регионах мира. Евросоюз мотивирует свою поддержку региональным интеграционным процессам тем, что они должны способствовать экономическому развитию, повышению конкурентоспособности экономик и жизненного уровня людей. На сегодняшний день ЕС поддерживает разветвленную сеть институционализированных отношений со многими региональными инициативами сотрудничества и интеграции. В основе поддержки ЕС интеграционных процессов в других частях мира лежит его собственный опыт первоначально западноевропейской интеграции, которая явилась одной из ключевых причин стабилизации и успешного экономического развития Западной Европы после Второй мировой войны. После 1989 года подключение стран Центральной и Восточной Европы к процессам интеграции в рамках Европейских сообществ рассматривалось западно-европейскими странами как основной фактор политической стабилизации, демократического транзита и экономического развития восточноевропейского и западно-балканского регионов.

Процессы евразийской интеграции развивались в основном в рамках СНГ, ЕврАзЭС, Союзного государства России и Беларуси. Эти международные организации сыграли роль определенной институциональной «стартовой площадки» для начала вахных интеграционных проектов в составе России, Беларуси и Казахстана. В 2007г. эти страны приняли решение о создании общего Таможенного союза, который заработал к концу 2010г. С 2012г. между Россией, Беларусью и Казахстаном действует Единое экономическое пространство, осенью 2013 г. о присоединении к новейшим процессам евразийской интеграции заявила Армения. 29 мая 2014г.в Астане Россией, Беларусью и Казахстаном был подписан договор о создании Евразийского экономического союза, который должен начать работу с 2015 г.[1] Этот договор был ратифицирован подписавшими его странами в течении осени 2014 г., также 10 октября 2014 г. Армения официально присоединилась к Договору о Евразийском экономическом союзе. Интересно отметить, что лидерами государств-участников евразийской интеграции часто подчеркивается, что евразийское интеграционное объединение в своем развитии должно ориентироваться на опыт уже существующих интеграционных объединений, прежде всего Европейского союза, в котором интеграционные процессы развиваются наиболее глубоко, а также на нормы Всемирной торговой организации (ВТО). Также следует отметить, что евразийское интеграционное объединение поставило достаточно амбициозные цели по созданию общего рынка, экономического союза и, в перспективе, валютного союза[2] в довольно сжатые сроки. У ЕС на достижение этих целей ушли десятилетия.[3]

Европейский союз, в целом, поддерживает процессы региональной экономической интеграции в других частях света. Однако на оценку Евросоюзом процессов евразийской интеграции влияют несколько дополнительных факторов. Во-первых, это фактор динамики отношений между ЕС и Россией.

[1] Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) / (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/)

[2] Подробнее о перспективах евразийской валютной и финансовой интеграции см.: Мишальченко Ю.В., Ткаченко С.Л. Евразийский экономический союз: перспективы построения экономического и валютного союза (на примере Европейского Союза) // Евразийский юридический журнал, 2012, № 46, СС. 10-12; ЕврАзЭС и ЕС: тенденции взаимодействия в условиях глобализации. Экономико-правовые и валютно-финансовые аспекты. Санкт-Петербург. Изд-во СПбГЭТУ, 2013. 200 с. / Мишальченко Ю.В., Ткаченко С.Л. и др.

[3] О некоторых аспектах применимости опыта европейской интеграции для развития евразийской интеграции см.: Романова Т.А. Три урока европейской интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика, 2013, № 13.

Во-вторых, это проблема так называемой «конкуренции интеграций». В третьих, это украинский кризис. В целом эти факторы формируют достаточно сдержанное отношение ЕС к процессам евразийской интеграции и их институтам.

Первый фактор касается роли России в евразийском объединении, а также качества отношений между Россией и Евросоюзом. Россия, безусловно, становится доминирующим экономическим и политическим лидером в Евразийском экономическом союзе. Следует отметить, что Казахстан, Беларусь и Армения связаны с создаваемым общим евразийским рынком прежде всего через Россию. Беларусь и Казахстан не имеют общих границ друг с другом, а Армения не имеет общих границ ни с одним участником Евразийского экономического союза, включая Россию, и также не имеет выхода к морю. Активизация процессов евразийской интеграции в 2011–2012 гг. произошла, по большей части, из-за того, что российское руководство сделало ее внешнеполитическим приоритетом.[4] В этом отношении, по критерию политико-экономической конфигурации стран-членов, ЕАЭС трудно сравнивать с Европейским союзом, где, несмотря на всю мощь Германии и Франции, не существует такого доминирующего государства, как Россия в евразийском объединении. Поэтому ЕС во многом смотрит, на евразийскую интеграцию сквозь призму его отношений с Россией, а они на сегодняшний день переживают далеко не лучшие времена. Стороны находятся в состоянии двусторонних экономических секторных санкций, что является беспрецедентным за всю более чем двадцатилетнюю историю их отношений. В контексте непростых отношений с Россией для ЕС вырастает значимость двусторонних отношений с другими участниками евразийского интеграционного объединения, прежде всего с Казахстаном, а также с Беларусью. Так, например, Казахстан 14 октября 2014 г.[5] окончательно ратифицировал Договор о Евразийском экономическом союзе. Однако за несколько дней до этого, 9 октября 2014 г., в ходе саммита Казахстана и ЕС стороны подтвердили «завершение переговоров по новому Соглашению о расширенном партнерстве и сотрудничестве между Республикой Казахстан и Европейским союзом», также на этой встрече был «подписан документ о завершении двусторонних переговоров между Республикой Казахстан и Европейским союзом в рамках вступления Казахстана в ВТО»[6]. В целом, можно отметить, что ЕС рассматривает евразийское интеграционное объединение как набор двусторонних российско-казахстанских, российско-белорусских и российско-армянских отношений и стремится укреплять отношения с этими государствами по отдельности. ЕС не заинтересован в доминировании какого-либо одного государства в процессах евразийской интеграции.

Второй фактор, влияющий на восприятие Европейским союзом евразийских интеграционных процессов, связан с так называемой «конкуренцией интеграций» в западной части постсоветского пространства. С начала 2000-х гг. ЕС имеет собственные планы по частичной интеграции стран западного пространства СНГ (Беларусь, Украина, Молдова) и Южного Кавказа (Грузия, Армения, Азербайджан). В 2003 г. Евросоюз инициировал Европейскую политику соседства (ЕПС). Эта политика была направлена на развитие сотрудничества ЕС со странами, расположенными по его границам и не являющимися кандидатами на вступление. Таким образом, она охватила обширный регион государств включающий южное и восточное Средиземноморье, а также западную часть

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

[5] Казахстан ратифицировал договор о ЕАЭС // Российская газета, 14 октября 2014.

[6] Брифинг для СМИ по итогам встречи Н.Назарбаева с председателем Европейской Комиссии Ж. М. Баррозу. Брюссель, 9 октября 2014. // URL: http://www.akorda.kz/ru/page/page_218074_brifing-dlya-smi-po-itogam-vstrechi-s-predsedatelem-evropeiskoi-komissii-zhoze-manuelem-barrozu

постсоветского пространства за исключением России, которая предпочла развивать двусторонние отношения с ЕС в рамках так называемых четырех «общих пространств». ЕПС предполагала постепенное приближение стран-партнеров к нормативным стандартам ЕС, а также стимулирование процесса экономических и политических реформ в них. ЕПС предусматривала двусторонний формат отношений ЕС и стран-партнеров, основными совместными документами в его рамках стали так называемые совместные планы действий (фактически, «дорожные карты»), на выполнение которых отводился период в несколько лет. Одним из направлений критики в адрес ЕПС было то, что она охватила географически слишком обширный регион от Марокко до Беларуси, поэтому часто ставился вопрос о диверсификации Европейской политики соседства.

В 2008 г. ЕС выступил с новой внешнеполитической инициативой «Восточное партнерство», которая была нацелена непосредственно на пространство западной части СНГ и Южного Кавказа. В дополнение к двустороннему формату отношений данная политическая инициатива предполагала развитие многостороннего формата отношений между самими странами-партнерами ЕС по этой политике, то есть, фактически, Восточное партнерство является проектом создания региона в западной части постсоветского пространства под политическим патронажем ЕС. Однако данной цели добиться оказалось довольно сложно, поскольку многие страны региона Восточного партнерства находятся в сложных политических отношениях друг с другом. Помимо регионального компонента Восточное партнерство предполагало подключение к сотрудничеству с ЕС более широкого круга участников – парламентов, неправительственных организаций и сообществ бизнеса из стран-партнеров.

В целом, можно отметить, что ЕПС и Восточное партнерство имели переменный успех. Некоторые страны региона стали в большей степени ориентироваться на ЕС (Молдова, Украина, Грузия), некоторые подключились к проектам евразийской интеграции (Беларусь с самого начала и Армения после 2013г.), Азербайджан стремится поддерживать равные отношения, как с европейским, так и с евразийским проектами, не делая ставку ни на один из них. В то же самое время, как и в случае с ЕПС, Восточное партнерство не предполагало перспективы членства в ЕС для государств-участниц этой программы. С начала 2010-х гг. основным направлением политических усилий ЕС в западной части постсоветского пространства стала разработка так называемых соглашений об ассоциации, которые предполагали создание углубленной зоны свободной торговли между ЕС и региональными странами, а также серьезное правовое сближение с ЕС. Фактически, соглашения об ассоциации во многом похожи на соглашения о стабилизации и ассоциации, которые ЕС заключает со странами западно-балканского региона, однако перспектива членства в ЕС в них также не предусмотрена.[7] В итоге, соглашения об ассоциации с Евросоюзом в 2014 г. подписали Украина, Молдова и Грузия.

В свою очередь, Россия с 2011-2012 гг. начала интенсивно развивать процессы евразийской интеграции, что в итоге привело к так называемому нарастанию «конкуренций интеграций».[8] Для ЕС такая ситуация оказалась новой и достаточно неожиданной. В целом, для ЕС было более приемлемым, если бы Россия развивала евразийскую интеграцию с государствами Центральной Азии, где не было прямой конкуренции между евро-

[7] Emerson M. After the Vilnius fiasco: Who is to blame? What is to be done? CEPS Essays, 21 January, 2014. / URL: http://www.ceps.eu/book/after-vilnius-fiasco-who-blame-what-be-done

[8] Об эволюции отношения России к ЕПС и Восточному партнерству см.: Izotov A., Khudoley K. Russia and the European Union: Partnership and Conflict Undefined // Made V. and Sekarev A. (eds.). The European Neighbourhood After August 2008. Republic of Letters Publishing BV, Dordrecht, The Netherlands / St.Louis, MO. 2011. 298 p. PP. 199-232; Грецкий И., Трещенков Е. Европейская политика соседства: нюансы восприятия в России // Международные процессы, 2012, № 3.

пейскими и евразийскими интеграционными проектами. Однако на пространстве западной части СНГ, особенно с 2013 г. стали нарастать противоречия между ЕС и Россией, наиболее ярким проявлением которых стал украинский кризис. Определенные изменения претерпела и политика России по отношению к странам западной части постсоветского пространства. Одной из основных стратегических целей России на данном направлении было не допустить расширения НАТО на страны западной части СНГ и Южного Кавказа. В то же время к присутствию ЕС на этом пространстве Россия относилась гораздо спокойнее. Однако с 2013 г. Россия стала негативно относиться и к подписанию соглашений об ассоциации между ЕС и региональными странами. Это усилило противоречия России и ЕС в данном регионе и услилило «конкуренцию интеграций». Фактически, многие страны находящиеся в регионе общего соседства России и ЕС были поставлены перед однозначным выбором либо европейской, либо евразийской интеграции. В некоторых странах необходимость такого выбора нарушила хрупкий внутриполитический баланс и привела к острому внутриполитическому кризису. Причем «конкуренция интеграций» в некоторых странах не прекратилась и после подписания соглашений об ассоциации с ЕС. Например, вопрос о приоритетности европейской или евразийской интеграции стоит одним из главных на предстоящих национальных выборах в Молдове. Также уже после подписания и ратификации Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной в 2014 г. Россия смогла добиться того, что углубленная зона свободной торговли между Евросоюзом и Украиной не будет создаваться до конца 2015 г.

Третьим фактором, влияющим на отношения ЕС к процессам евразийской интеграции, является украинский кризис. Во многом, ЕС смотрит на евразийские интеграционные процессы через призму украинского кризиса и российской политики по отношению к Украине. Этот фактор является наиболее сложным, поскольку он фактически зависит от развития украинской внутриполитической ситуации и комплекса отношений России и Запада в целом вокруг Украины. Однако именно данный фактор является в настоящее время наиболее сильно влияющим на тональность восприятия Евросоюзом процессов евразийской интеграции.

В целом в отношении ЕС к процессам и институтам евразийской интеграции присутствует определенная двойственность. С одной стороны, ЕС готов развивать диалог с евразийским объединением, как с институтом экономической интеграции. Так, в сентябре 2014 г. еврокомиссар по вопросам расширения и Европейской политики соседства С.Фюлле, который являлся одним из основных лоббистов подписания Соглашения об ассоциации между ЕС и Украиной, в Киеве высказался за установление связей на высоком уровне между ЕС и Таможенным союзом, а также за начало переговоров по созданию зоны свободной торговли между ними.[9] Однако на пути такого развития событий будет, очевидно, стоять ряд препятствий экономического и институционального характера. Во-первых, еще не все участники Таможенного союза являются членами ВТО, что является необходимым условием для любых переговоров о создании зоны свободной торговли. Во-вторых, Россия и страны ЕС, являясь членами ВТО, часто расходятся в трактовке норм этой организации. Подход ЕС по вопросам свободной торговли, в целом, является более либеральным, а российский подход является более протекционистским. В этих условиях переговоры о создании зоны свободной торговли, очевидно, будут вестись довольно долго. Также Европейский союз уже находится в состоянии переговоров о создании так называемой трансатлантической зоны свободной торговли, поэтому ве-

[9] Еврокомиссар Фюле: Евросоюзу надо начать переговоры с ТС о зоне свободной торговли. ИТАР-ТАСС, 13 сентября 2014. / URL: http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1439831

сти переговоры одновременно со странами Северной Америки и Таможенного союза технически достаточно сложно. В третьих, установлению прямых отношений между евразийскими интеграционными объединениями и ЕС пока препятствует нечеткость разграничения компетенций в отношениях с третьим странами между государствами-участниками евразийских интеграционных процессов и их институтами. И, наконец, сложно представить переговоры о создании зоны свободной торговли в условиях, когда Евросоюз и Россия проводят политику секторных санкций по отношению друг к другу. С другой стороны, ЕС крайне сдержанно относится к любым политическим аспектам евразийской интеграции и рассматривает их через призму его отношений с Россией, политической «конкуренции интеграций» и украинского кризиса. С этих позиций, Евросоюз заинтересован в поддержании и развитии двусторонних форматов отношений с участниками евразийской интеграции.

Вероятно особенности в восприятии Европейским союзом процессов евразийской интеграции будут сохраняться и в дальнейшем, особенно, если Россия будет усиливать собственное восприятие процессов евразийской интеграции как политических и имиджевых. Поскольку вероятность того, что политические раздражители (в том числе односторонние действия) в отношениях России и ЕС (прежде всего крайне сложная украинская ситуация и обоюдный санкционный режим) не исчезнут полностью в ближайшее время, политическая «конкуренция интеграций» будет сохраняться в западной части постсоветского пространства. Однако ее наличие будет являться сдерживающим фактором в развитии как одного, так и другого интеграционного проектов и будет препятствовать установлению и налаживанию регулярных институциональных контактов между институтами Европейского союза и структурами Евразийских интеграционных процессов.

Использованная литература:

1. Брифинг для СМИ по итогам встречи Н.Назарбаева с председателем Европейской Комиссии Ж. М. Баррозу. Брюссель, 9 октября 2014. // URL: http://www.akorda.kz/ru/page/page_218074_brifing-dlya-smi-po-itogam-vstrechi-s-predsedatelem-evropeiskoi-komissii-zhoze-manuelem-barrozu

2. Грецкий И., Трещенков Е. Европейская политика соседства: нюансы восприятия в России // Международные процессы, 2012, № 3.

3. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/

4. ЕврАзЭС и ЕС: тенденции взаимодействия в условиях глобализации. Экономико-правовые и валютно-финансовые аспекты. Санкт-Петербург. Изд-во СПбГЭТУ, 2013. 200 с. / Мишальченко Ю.В., Ткаченко С.Л. и др.

5. Еврокомиссар Фюле: Евросоюзу надо начать переговоры с ТС о зоне свободной торговли. ИТАР-ТАСС, 13 сентября 2014. / URL: http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1439831

6. Казахстан ратифицировал договор о ЕАЭС // Российская газета, 14 октября 2014.

7. Мишальченко Ю.В., Ткаченко С.Л. Евразийский экономический союз: перспективы построения экономического и валютного союза (на примере Европейского Союза) // Евразийский юридический журнал, 2012, № 46, СС. 10-12;

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

9. Романова Т.А. Три урока европейской интеграции // Евразийская интеграция: экономика, право, политика, 2013, № 13.

10. Emerson M. After the Vilnius fiasco: Who is to blame? What is to be done? CEPS Essays, 21 January, 2014. / URL: http://www.ceps.eu/book/after-vilnius-fiasco-who-blame-what-be-done

11. Izotov A., Khudoley K. Russia and the European Union: Partnership and Conflict Undefined // Made V. and Sekarev A. (eds.). The European Neighbourhood After August 2008. Republic of Letters Publishing BV, Dordrecht, The Netherlands / St.Louis, MO. 2011. 298 p. PP. 199-232

В целом в отношении ЕС к процессам и институтам евразийской интеграции присутствует определенная двойственность. С одной стороны, ЕС готов развивать диалог с евразийским объединением, как с институтом экономической интеграции.