doi: 10.53658/RW2021-1-1-79-91

Североевропейские уроки для евразийской интеграции

Воронков Л.С.

Московский государственный институт международных отношений
(университет) МИД России (Москва, Россия).

Аннотация. В статье говорится об отличии классических инструментов регулирования межгосударственных политических и торгово-экономических отношений от используемых при развитии региональных интеграционных процессов. Традиционно Евразийский экономический союз сравнивают с Европейским союзом, рассматривая ЕС как близкий пример для подражания в развитии интеграционных процессов. Вместе с тем существуют иные модели интеграции. Автор статьи предлагает обратить на это внимание и, основываясь на анализе документов, раскрывает опыт Северной Европы, которая демонстрирует эффективное сотрудничество без ущемления суверенности участников. Автором рассматриваются особенности интеграционного опыта стран Северной Европы применительно к возможности использования его элементов в современной интеграционной практике Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: интеграция, «северное сотрудничество», Россия, Беларусь, союзное государство, ЕАЭС, СНГ, ЕС, общий рынок, единый рынок труда

Об авторе: Лев Сергеевич ВОРОНКОВ – доктор исторических наук, профессор кафедры интеграционных процессов МГИМО МИД России. ORCID: 0000-0002-0103-6019. Адрес: 119454, Россия, г. Москва, пр-т Вернадского, 76. E-mail: lvoronkov@yandex.ru.

Интеграционные процессы стали относительно новым явлением в международных отношениях и заняли в них особую нишу. Инструментарий их реализации заметно отличается от классических универсальных методов обеспечения межгосударственных политических и торгово-экономических связей. Они стали использоваться группами государств, разделяющими схожие или совпадающие ценности, для достижения согласованных целей и цементирования союзнических отношений.

Решение подобных задач оказалось критически важным в конце 1940 – начале 1950-х годов, когда набирала обороты холодная война и военно-политическая конфронтация между Востоком и Западом. В этих условиях задача укрепления союзнических отношений выглядела особенно актуальной.

В этой ситуации американские ученые К. Дойч, Э. Хаас, А. Этциони, Б. Балаши и др.¹ (Deutsch 1968; Haas 1961; Etzioni 1965; Balassa 1961) занялись теоретической разработкой средств реализации этой задачи, которая носила чисто априорный характер. Предлагавшийся ими инструментарий региональной интеграции основывался на использовании особенностей рыночной экономики, позволяющих создавать и укреплять реальную экономическую, политическую, социальную и иную взаимозависимость участвующих в ней государств.

¹ Афанасьев, С.Д., Бабак, В.А., Барановский, В.Г., и др., Современные буржуазные теории международных отношений. Критический анализ, Москва: Наука, 1976, сс. 269-295.

В реальной жизни интеграционные механизмы начали складываться в Западной Европе в начале 1950-х годов, когда послевоенные руководители Франции, Германии, Италии и стран Бенилюкс занялись поиском путей преодоления традиционной исторической вражды между Германией и Францией, сотрясавшей устои мира в Европе. Прежде всего они озаботились созданием долговременных препятствий для возрождения германского милитаризма и надежных инструментов контроля за экономическим и политическим развитием Германии. Учреждение Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), одного из первых интеграционных объединений в Европе, стало результатом таких поисков.

Социалистические страны также приступили к созданию международных органов межгосударственного и торгово-экономического сотрудничества, которые были названы интеграционными. В их числе учрежденный в 1949 году Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ), Международный инвестиционный банк, Международный банк экономического сотрудничества, Институт стандартизации, «Интерматалл» и др. Отсутствие в странах социализма рыночных отношений и административно-командные методы управления экономическими процессами не позволяли обеспечить свободное передвижение капиталов, товаров, рабочей силы и услуг через границы и получить от этого необходимый интеграционный эффект, в частности, углубить реальную взаимозависимость государств-участников и сформировать устойчивые и долговременные области их общих интересов. Сотрудничество между социалистическими странами носило исключительно межгосударственный договорный характер.

В период «бархатных» революций в странах Центральной и Восточной Европы обнаружилось отсутствие в них серьезных интеграционных заделов, которые могли бы сдерживать дезинтеграционные процессы среди стран социалистического содружества. В результате они сумели довольно быстро переориентировать свои внешнеэкономические связи на новые рынки.

По мере успешного решения в рамках ЕЭС изначальных политических задач и расширения его членского состава интеграционные процессы в нем стали ориентироваться на создание единого внутреннего рынка с унифицированными правилами конкуренции, эффективное освоение его растущего экономического пространства, снижение издержек при осуществлении трансграничной коммерческой деятельности и повышение конкурентоспособности компаний государств-участников. Соответственно стал меняться и инструментарий интеграционных процессов в рамках ЕЭС / ЕС (см., например: Колосов и Сабенцов; Лучко; Хахалкина).

Единой точки зрения на более отдаленные цели этих процессов в рамках ЕС сформировать пока не удалось. Дискуссии касаются в основном степени наднациональных полномочий основных органов ЕС, построения федерации или конфедерации государств-членов или сохранения ЕС в качестве организации сотрудничества суверенных государств.

Создавая латиноамериканскую интеграционную группировку МЕРКОСУР, страны-члены были озабочены прежде всего защитой своих внутренних рынков и созданием благоприятных условий для развития отечественного производства и услуг, государства Ассоциации стран Юго-Восточной Азии – АСЕАН изначально нацелили свои интеграционные усилия на достижение мира и стабильности в регионе, стимулирование социально-экономического и культурного развития стран-участниц. Одно из крупнейших африканских интеграционных объединений – Экономическое сотрудничество государств Западной Африки (ЭКОВАС) – поставило перед собой цель повысить жизненный уровень населения, достичь экономической стабильности, поднять уровень образования и культуры населения региона через борьбу с бедностью,

преступностью, контрабандой и в перспективе создать экономический союз в Западной Африке². Каждое из перечисленных интеграционных объединений для достижения поставленных целей использует свой специфический инструментарий.

В мире существует несколько крупных торговых держав, в частности США, Япония, Южная Корея, Австралия, Канада, которые исповедуют философию свободной торговли, ориентируют свое производство и услуги на потребности мирового рынка, заинтересованы в заключении соглашений о свободной торговле с возможно большим числом стран и экономических группировок и не планируют согласовывать свою торговую, не говоря о внутренней и внешней политике, с соседями по региону. Эти державы особого интереса к участию в проектах интеграции не проявляют.

Великобритания, вступая в ЕС, предполагала добиться для себя привилегированного положения в европейском клубе, «в котором она могла бы пользоваться режимом свободной торговли без соблюдения других обязательных правил для государств-членов»³. Не достигнув поставленных целей, Великобритания вышла из ЕС.

Многие малые и средние высокоразвитые западноевропейские государства, специализирующиеся на производстве определенных товаров и услуг в рамках международного разделения труда, также являются приверженцами свободной торговли и склонны подключаться к региональным интеграционным процессам в основном ради расширения рынков сбыта своей продукции и использования политического и экономического веса интеграционных группировок для дальнейшего расширения возможностей своей внешнеэкономической экспансии.

Особенности североευропейской интеграции

Страны Северной Европы достигли высокой степени субрегионального взаимодействия, получившего название «северного сотрудничества», придерживаются схожей модели социально-экономического развития, образовали де-факто равноправный политический союз суверенных государств в деле обеспечения своих совпадающих интересов на международной арене⁴. Развивая «северное сотрудничество», они руководствовались пониманием того, что их совместные выступления по вопросам, по которым их интересы совпадают, являются более действенным средством их защиты, чем нескоординированные усилия отдельных стран.

Страны и народы субрегиона накопили значительный потенциал субрегионального сотрудничества, который во многом стал основой и питательной средой успешного развития интеграционных процессов между ними. Он сформировался на базе взаимодействия народов, получивших длительный опыт существования в едином государстве и различных униях, имеющих много общего в историческом развитии и географическом положении, близких в этническом, языковом и культурном отношении. Общность финнов с историческими судьбами скандинавских соседей позволяет относить их к полноправным участникам субрегиональных процессов.

Одним из серьезных интеграционных заделов североευропейских государств, созданных до подписания 23 марта 1962 года в Хельсинки стратегического документа североευропейской интеграции – Соглашения о сотрудничестве между Финляндией,

² Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), МИД России: https://www.mid.ru/afrikanskie-organizacii/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/289746 (дата обращения 16.09.2021).

³ Goodbye Europe. A British exit from the European Union looks increasingly possible. It would be a reckless gamble, The Economist, December 2012.

⁴ Проблема североευропейской интеграции подробно описана автором в монографии «Северное сотрудничество» и особенности североευропейской интеграции, изд. МГИМО-университет, 2016.

Данией, Исландией, Норвегией и Швецией («Хельсинкского соглашения»)⁵, стала серия мер по формированию единого рынка трудовых ресурсов.

В 1951 году Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция заключили конвенцию, позволявшую их гражданам работать по найму в любой из северных стран без предварительного разрешения властей, и договорились об облегчении переездов граждан одной страны в другую. В 1954 году они создали региональный свободный рынок рабочей силы, а в 1957 году оформили паспортную унию. Они отменили для граждан стран Северной Европы паспортно-визовый режим и таможенный досмотр при пересечении границ.

В соответствии с Конвенцией о социальной защите, одобренной в 1955 году, граждане их стран получили одинаковые права, привилегии и обязанности в вопросах, касающихся определения размера базовой пенсии, пенсий по старости, безработицы, потери трудоспособности, производственного травматизма и получения больничных листов, а также право на дополнительные выплаты при переезде граждан из одной северной страны в другую. Им была предоставлена также возможность пользоваться теми же социальными благами, что и граждане страны пребывания.

Страны региона наладили активное культурное сотрудничество, взаимное изучение языков, традиций и образа жизни соседних народов, что позволяет североευропейским мигрантам при переезде в другую северную страну быстро адаптироваться к местным условиям и избегать отторжения со стороны коренного населения.

Массовые перемещения граждан по территории стран субрегиона вызвали потребность углубления сотрудничества правоохранительных органов, взаимное признание решений судов, предоставления права вести расследования на территории соседних государств.

Помимо принятия серии поддерживающих законов, обеспечивающих социальные права мигрирующих работников, и административных мер, облегчающих мобильность рабочей силы, важнейшее значение приобрела более широкая унификация или гармонизация законодательства стран Северной Европы, которая стала одним из каркасов североευропейской интеграции.

К моменту подписания Хельсинкского соглашения 1962 года северные страны уже унифицировали законодательство о деятельности банков в области имущественного, коммерческого и гражданского права, а также в области страхования, владения собственностью. Авторы книги «Скандинавия между Востоком и Западом», опубликованной в 1950 году в США, отмечали, что «имеется гораздо больше сходства между законами скандинавских стран, нежели, например, между законами штатов Нью-Йорк и Флорида» (Friis 1950)⁶.

В преамбуле Хельсинкского соглашения 1962 года страны Северной Европы заявили о желании поддерживать и укреплять сложившиеся между ними тесные узы в сфере культуры, правовой и социальной философии, придавать возможно большее единообразие регулированию в них различных сторон жизни, добиваться разделения труда между ними, продолжать усилия по укреплению северного сотрудничества, расширять его рамки, укреплять институциональные основы этого сотрудничества, повышать его эффективность, проводить совместные консультации по вопросам, обсуждаемым европейскими и другими международными организациями и конференциями. В этом соглашении выделены приоритетные сферы сотрудничества стран Северной Европы, в которых происходит процесс формирования, накопления и расширения областей их общих интересов. Именно они являются средоточием их

⁵ Хельсинкский договор о сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/nordic.htm (дата обращения 15.09.2021).

⁶ Цит. по: Прокофьев Вл., Северная Европа и мир. Москва: Международные отношения, 1966, сс. 109.

долговременных и постоянных интеграционных усилий. При этом они стремятся создать максимально благоприятные политические, экономические, социальные, административные и иные условия для свободного перемещения через границы товаров, услуг, капиталов и трудовых ресурсов и придания возможно большего единообразия регулированию в них различных сторон жизни. Накапливаемый эффект таких свободных перемещений и их средне- и долгосрочные последствия позитивно сказываются на создании дополнительных областей общих интересов стран Северной Европы, углублении «северного сотрудничества» и их внешнеполитического взаимодействия.

Достигнутый уровень такого взаимодействия является, безусловно, их важнейшим совместным историческим достоянием, к сохранению и укреплению которого они относятся весьма серьезно. Оно позволяет эффективно обеспечивать их совпадающие интересы на международной арене, защищать государственный суверенитет и независимость, выступать влиятельным фактором международной политики. Одной из целей сотрудничества на европейском и международном уровне является обеспечение «возможности совместного извлечения выгоды для граждан и компаний северных стран»⁷.

Несмотря на сложившиеся в послевоенный период различия в концепциях национальной безопасности (Дания, Исландия и Норвегия стали членами НАТО, Швеция заявила о приверженности традиционному нейтралитету, Финляндия заключила Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимопомощи с СССР), их внешнеполитическое взаимодействие укреплялось даже в годы холодной войны. Они продолжали консультироваться и согласовывать свои позиции по большинству внешнеполитических вопросов.

Несмотря на сохранение различий в концепциях национальной безопасности, североευропейские государства в 2010 году заключили соглашение о сотрудничестве в области обороны – НОРДЕФКО, которое носит сугубо субрегиональный характер. Это соглашение не накладывает жестких ограничений на проводимую ими национальную внешнюю политику и политику безопасности (Белухин 2019). Оно позволяет им постоянно наращивать субрегиональное взаимодействие на двусторонней и многосторонней основе в сфере оборонительных усилий, дает возможность каждому из северных государств по собственному выбору извлекать из него максимальную пользу в финансовом, технологическом и военном отношении.

Как демонстрирует североευропейский опыт, внешнеполитическое взаимодействие на основе формируемых с помощью интеграции общих экономических, социальных, финансовых, технологических и иных интересов лишено конъюнктурных элементов и может быть устойчивым, стабильным, долгосрочным и политически приемлемым для различных государств, не ставя под сомнение их независимость и суверенитет. Подобная концептуальная основа для укрепления внешнеполитического взаимодействия вполне приемлема и для большинства государств на постсоветском пространстве.

Характер, структура и функции международных органов «северного сотрудничества» не включают аналогов таких институтов ЕС, как Европейский совет, Совет ЕС, Европейская комиссия, Суд ЕС, Европейский центральный банк или Европейский парламент, не говоря об их наднациональных полномочиях.

Северный совет, созданный в 1952 году, является «избираемой общественной ассамблеей северных стран», состоящей из членов национальных парламентов, придерживающихся различной политической ориентации. Он не является

⁷ Хельсинкский договор о сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/nordic.htm (дата обращения 15.09.2021).

законодательным органом и занимается исключительно вопросами сотрудничества между североευропейскими государствами. Хотя Северный совет не уполномочен принимать каких-либо обязательных к исполнению решений, большая часть его рекомендаций по вопросам развития субрегионального сотрудничества получает одобрение правительственных органов и реализуется на практике. Он же имеет право заслушивать отчеты правительств по вопросам «северного сотрудничества».

Северный совет министров (ССМ) является органом сотрудничества правительств. Общая координация вопросов северного сотрудничества возложена на премьер-министров, помощь которым оказывают министры правительств, ответственные за это сотрудничество, и главы государственных и правительственных секретариатов, являющиеся членами национальных постоянных комитетов северного сотрудничества. Решения ССМ принимаются единогласно и носят обязательный характер, причем наличие воздержавшейся стороны не препятствует их принятию. Не могут сразу вступить в силу только те из принимаемых решений, которые требуют одобрения законодательного органа – национального парламента.

Руководящие органы «северного сотрудничества» работают на основе консенсуса, согласованные решения выполняются правительствами добровольно и таким образом, который, по их мнению, отвечает национальным интересам и не нарушает суверенитет государств. Никаких контрольных или судебных институтов, следящих за «правильным» исполнением правительствами принимаемых решений, не существует и нужды в них не имеется. Органы власти северных стран могут напрямую согласовывать друг с другом те вопросы взаимодействия, которые не входят в исключительную компетенцию органов внешних сношений.

Важнейшей особенностью развития «северного сотрудничества» является значительное влияние на него общественного мнения и гражданского общества. Статья 2 Хельсинкского соглашения 1962 года гласит, что «при разработке законов и подзаконных актов в любой из северных стран, граждане всех других государств Северной Европы получают равные права с гражданами этой страны»⁸, причем этот принцип применяется ко всем сферам юрисдикции этого соглашения.

Наличие такой статьи побуждает граждан различных северных стран не только внимательно следить за развитием «северного сотрудничества», но и принимать заинтересованное участие в решении его практических вопросов, так как принимаемые в этой области меры оказывают прямое влияние на условия их повседневной жизни.

С 1920-х годов существует практика проведения разнообразных северных конгрессов, на которые собираются объединенные общими интересами, профессиями и социальным статусом организации из всех стран Северной Европы. В эти годы во всех северных странах зародились национальные неправительственные общества «Нурден» («Север»), взявшие на себя функцию содействия развитию различных форм практического взаимодействия стран и народов субрегиона. Деятельность этих обществ пользовалась и пользуется поддержкой правительств. Благодаря усилиям обществ «Нурден», например, направленным на сокращение формальных процедур при пересечении государственных границ внутри региона и введение порядка, при котором предъявление паспорта требовалось только в случае пересечения его внешних границ, де-факто безвизовая зона между странами Северной Европы была создана еще в межвоенный период. Эти общества способствовали также критическому пересмотру национальных учебников и учебной литературы, в том числе по истории собственной страны, так как была достигнута договоренность использовать эти учебники в школах

⁸ Хельсинкский договор о сотрудничестве между Данией, Финляндией, Исландией, Норвегией и Швецией: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/nordic.htm (дата обращения 15.09.2021).

других стран Северной Европы. До настоящего времени в повестке дня обществ «Нурден» находятся любые актуальные вопросы «северного сотрудничества».

Североевропейские государства, являющиеся членами ЕС и участвующие в интеграционных процессах в его рамках, неизменно проявляли особую заботу о том, чтобы участие Дании, Финляндии и Швеции в ЕС не препятствовало продолжению и углублению «северного сотрудничества», хотя такая вероятность была абсолютно реальной. Швеция даже специально оговорила это в условиях своего присоединения к ЕС, а Дания присоединилась в нему на особых условиях.

Путем заключения соглашения между ЕС и ЕАСТ о создании Европейского экономического пространства, распространения режима Шенгенского соглашения на Исландию и Норвегию и учреждения партнерства Северного измерения между ЕС, Россией, Исландией и Норвегией североевропейским государствам удалось отделить процессы развития и укрепления «северного сотрудничества» от последствий для него членства только трех северных стран в ЕС.

Хотя страны Северной Европы взяли на себя обязательства придавать возможно большее единообразие регулированию в них различных сторон жизни, попытки известного шведского историка и экономиста, члена Шведской королевской академии наук Гуннара Веттерберга⁹ (Wetterberg 2010) поставить вопрос о создании пятью северными странами единого федеративного государства (по примеру Объединенного королевства в XVII веке, Германии и Италии в XIX веке) не получили существенной общественной поддержки.

Многие элементы апробированного на практике североевропейского интеграционного опыта могли бы найти применение в развитии евразийских интеграционных процессов, тем более что в ситуациях в субрегионе и на постсоветском пространстве просматриваются определенные параллели.

В поисках обновленной основы для евразийской интеграции

Народы постсоветских государств, как и североевропейских стран, отличает историческая общность, длительное пребывание сначала в Российской империи, а затем в СССР, этническая, языковая и культурная близость народов России, Украины и Беларуси, наличие в странах СНГ больших русских диаспор, а в многонациональной России – диаспор народов бывшего СССР, сохранение русского языка в ряде стран в качестве государственного и широкое использование его для межнационального общения. Это, безусловно, напоминает ситуацию в Северной Европе.

Специфической особенностью новых независимых государств является их продолжающийся отход от прежней принадлежности к единой правовой системе СССР и не всегда оправданное разрушение доставшегося наследства в этой области. Если странами Северной Европы предпринимаются усилия по унификации национального законодательства с целью придания единообразия в регулировании в них различных сторон жизни, то на постсоветском пространстве предпочтительнее не разрушать до основания ранее существовавшую систему.

9 См.: Wetterberg, G. "Historisk möjlighet att skapa en ny nordisk union", Dagens Nyheter, 13.12.2009: <https://www.dn.se/debatt/historisk-mojlighet-att-skapa-en-ny-nordisk-union/>; Wetterberg, G. "Om euron faller behövs en gemensam nordisk valuta", Dagens Nyheter, 25.10.2011: <http://www.dn.se/debatt/om-euron-faller-behovs-en-gemensam-nordisk-valuta>; Wetterberg, G. "A new community service would be the best news promise of our time", Dagens Nyheter, 27.12.2013; "Gunnar Wetterberg", Expressen: <https://www.expressen.se/ledare/gunnar-wetterberg/>, и др.

Постсоветские государства лишь недавно обрели свою государственность и стали суверенными (как и Норвегия, Финляндия и Исландия, получившие свою независимость в 1905, 1917 и 1944 годах соответственно). Поэтому для них перспектива создания интеграционного объединения с серьезными наднациональными полномочиями является малопривлекательной, а практические действия в этом направлении – контрпродуктивными (см. Бологова и Никитина; Грачёва и Давлетгильдеев; Еликбаев и Андропова; Соколов; Скуратов; и др.). Организация «северного сотрудничества» представляет пример того, как можно участвовать в глубоких интеграционных процессах, не ставя под сомнение свою национальную независимость и государственный суверенитет.

После распада СССР на постсоветском пространстве доминировали дезинтеграционные тенденции. Созданное в начале 1990-х годов Содружество Независимых Государств (СНГ) было призвано обеспечить «цивилизованный развод» бывших союзных республик, придать ему организованный характер, снизить по возможности его негативный социально-экономический эффект и предоставить институциональную платформу для поддержания политических контактов между руководителями новых независимых государств.

Одновременно постсоветские государства стали пытаться включиться в интеграционные процессы в различных форматах. Страны Прибалтики взяли курс на вступление в Европейский союз (ЕС), Украина, Молдавия, Грузия проявили стремление подключиться к интеграции в рамках ЕС, в том числе через программу Восточного партнерства. Помимо провозглашения создания союзного государства России и Беларуси был учрежден Евразийский экономический союз (ЕАЭС), в который наряду с Россией и Беларусью входят Армения, Казахстан и Киргизия. В СНГ его членами, помимо государств ЕАЭС, являются Азербайджан, Таджикистан, Узбекистан, Молдова, Украина и в качестве ассоциированного члена – Туркменистан.

Россия и Беларусь охарактеризовали заключение Договора о создании союзного государства от 8 декабря 1999 года как «новый этап в процессе единения народов двух стран в демократическое правовое государство», в котором оговорена возможность рассмотрения вопроса о принятии его Конституции¹⁰. Возможное объединение двух стран белорусский президент увязал с волей двух народов, хотя и не сообщил, в какой форме она должна быть выражена¹¹.

Учитывая тот факт, что Россия и Беларусь идут к созданию союзного государства непроторенными путями, участие в этом процессе широких слоев российской и белорусской общественности могло бы стать важным и полезным подспорьем в деле его строительства, однако пока действенных механизмов их вовлечения в этот созидательный процесс не существует. Он продолжает носить вершущий характер. Стороны выстраивают союзное государство на основе разграничения предметов ведения и полномочий между ними и государствами-участниками¹². Создание при государственном строительстве таких государственных атрибутов, как Высший Государственный Совет, Парламент, Совет Министров, Суд и Счетная палата, можно считать оправданным и закономерным, как и придание Парламенту законодательных функций по вопросам, отнесенным к компетенции союзного государства. В интеграционных группировках парламентские структуры законодательными функциями не наделяются.

¹⁰ Договор о создании союзного государства: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282/ (дата обращения 16.09.2021).

¹¹ Свершилось: Путин и Лукашенко договорились о создании Союзного государства, Комсомольская правда 9.09.2021: <https://www.kp.ru/daily/28329.5/4472788/> (дата обращения 16.09.2021).

¹² Договор о создании союзного государства: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_25282/ (дата обращения 16.09.2021).

Многие положения Договора о создании союзного государства содержат далеко идущие меры, однако их конкретное содержание и сроки исполнения уполномочены определять либо его органы, либо заключаемые между государствами-участниками специальные договоры. Весь процесс его создания носит поэтому строго межгосударственный договорный характер. На состоявшейся в сентябре 2021 года встрече президентов России и Беларуси были приняты решения, реализация которых позволит существенно продвинуться по этому пути¹³.

Процесс строительства союзного государства не противоречит интеграционным процессам на постсоветском пространстве, вполне совместим с ними, но тем не менее носит самостоятельный характер и не сливается с евразийской интеграцией. Учитывая, что другие постсоветские государства – участники ЕАЭС и СНГ – задачи единения своих народов в демократическое правовое государство не ставят, главы правительств России и Беларуси договорились продолжить усилия по гармонизации интеграционных процессов в рамках многосторонних объединений на постсоветском пространстве в целях формирования большого евразийского партнерства и единого экономического пространства от Атлантики до Тихого океана¹⁴.

Основные цели ЕАЭС сформулированы в общей форме: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения, всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик и стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза¹⁵.

Когда содержанием интеграционных усилий объявляется **стремление** к созданию общего рынка, а не конкретные согласованные практические шаги в этом направлении в законодательстве и социальной сфере государств-членов, способствующие повышению трансграничной мобильности трудовых ресурсов, капиталов, услуг и товаров, интеграционные перспективы переходят в сферу интеграционных намерений и межгосударственных соглашений. В качестве цели создания интеграционного объединения ЕАЭС обозначено проведение скоординированной, согласованной или единой политики стран-членов в областях экономики, установленных Договором о ЕАЭС. Компетенция и полномочия ЕАЭС за эти договорные рамки не распространяются.

Средне- и долгосрочные последствия установления режима подлинно свободного перемещения через границы товаров, услуг, капиталов и трудовых ресурсов для целеполагания, создания и преумножения областей совместных интересов государств-членов предметом планирования и сознательного целевого применения в рамках ЕАЭС не являются.

Задача проведения единой политики стран-членов в областях экономики, определенных Договором, предполагает формирование общей модели их социально-экономического развития. Формулировку таких интеграционных задач к числу обычных отнести достаточно трудно. Страны Северной Европы, придерживающиеся схожих моделей социально-экономического развития, вопрос о скоординированной, согласованной или единой экономической политике не ставят. Она становится возможной и желательной как следствие уже существующих или находящихся в процессе

¹³ В Белоруссии оценили встречу Путина и Лукашенко, Gazeta.ru 12.09.2021: https://www.gazeta.ru/politics/news/2021/09/12/n_16520378.shtml?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&nw=1631632131000 (дата обращения 16.09.2021).

¹⁴ Совместное заявление Председателя Правительства Российской Федерации и Премьер-министра Республики Беларусь о текущем развитии и дальнейших шагах по углублению интеграционных процессов в рамках Союзного государства, 10.09.2021, Минск, Республика Беларусь: <http://government.ru/news/43234/> (дата обращения 17.09.2021).

¹⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе: https://www.economy.gov.ru/material/file/2b9bbbf9ae33443d533d855bf2225707e/Dogovor_ees.pdf (дата обращения 17.09.2021).

формирования областей совместных интересов. Подобные причинно-следственные связи желательно соблюдать и в рамках ЕАЭС.

В Договоре о ЕАЭС закреплено также намерение обеспечить функционирование внутреннего рынка Союза, охватывающего экономическое пространство со свободным передвижением товаров, лиц, услуг и капиталов. При этом важнейший компонент интеграции – единый рынок трудовых ресурсов и обеспечивающие и сопровождающие его стабильное функционирование меры, которые введены североευропейскими странами, в случае с ЕАЭС заменены договорными положениями, призванными в согласованных рамках регулировать миграционные потоки между государствами-членами (Казанцев и Гусев), что далеко не одно и то же. Так, например, выступая на саммите СНГ в декабре 2020 года, президент Узбекистана Ш. Мирзиёев особо подчеркнул необходимость создания единого механизма взаимного признания документов трудовых мигрантов и социальной и правовой защиты граждан стран СНГ, осуществляющих трудовую деятельность в государствах содружества¹⁶.

Если в североευропейских государствах упор в реализации интеграционных усилий сделан на параллельные и добровольные действия их правительств по реализации согласованных консенсусом вопросов при минимальных институциональных структурах управления северной интеграцией, то в ЕАЭС, как и в ЕС, создана разветвленная система органов управления с широкими полномочиями, имеющими в том числе и наднациональные функции, и суд ЕАЭС. При решении вопросов посредством консенсуса необходимости обращаться в судебные органы, как правило, не возникает.

В развитии «северного сотрудничества» активную и заинтересованную роль играют избираемая общественная ассамблея северных стран – Северный совет, неправительственные общественные объединения «Нурден», предпринимательские и профессиональные организации, научные и культурные учреждения, политические партии и общественные движения. В странах-членах ЕАЭС подобные структуры парламентского или общественного плана отсутствуют, хотя непреодолимых препятствий для их появления и деятельности не существует. Отсутствует лишь поддержка такого рода деятельности со стороны официальных кругов государств-членов ЕАЭС. В результате интеграционные процессы в рамках ЕАЭС сохраняют верхушечный, бюрократизированный характер, встроенный в систему договорных межгосударственных отношений и осуществляемый административными методами.

Создание при политической и финансовой поддержке и помощи властей механизмов широкого вовлечения граждан и их неправительственных организаций, подобных вышеупомянутому североευропейским, в обсуждение и прямое участие в развитии сотрудничества и интеграции между странами-членами ЕАЭС могло бы придать необходимый динамизм и креативность интеграционным процессам и побудить власти более активно и инициативно преодолевать возникающие трудности и застойные явления в этой области.

В Концепции дальнейшего развития СНГ, утвержденной государствами-членами в декабре 2020 года¹⁷, его основными целями декларируются развитие межгосударственного сотрудничества стран-членов в политической, экономической, гуманитарной, культурной и иных областях и формирование в долгосрочной перспективе интегрированного экономического и политического объединения заинтересованных государств. Характерные черты такого будущего интегрированного объединения и его

¹⁶ Итоги заседания Совета глав государств СНГ (18 декабря 2020 года): https://cis.minsk.by/news/17413/itogi_zasedaniya_soveta_glav_gosudarstv_sng_%2818_dekabrya_2020_goda%29 (дата обращения 17.09.2021).

¹⁷ Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств: https://cis.minsk.by/news/17413/itogi_zasedaniya_soveta_glav_gosudarstv_sng_%2818_dekabrya_2020_goda%29 (дата обращения 17.09.2021).

отличия от других действующих на постсоветском пространстве межгосударственных образований неопределенны и туманны.

В связи с тем, что в экономической области Концепция призывает обеспечить функционирование зоны свободной торговли, развивать общие рынки отдельных видов продукции, в первую очередь сельскохозяйственной, и межгосударственные платежно-расчетные отношения, речь идет не об интеграции, а о дальнейшем развитии традиционных межгосударственных торгово-экономических связей стран-членов.

Как известно, каждая страна ЕС должна соответствовать жестко установленным критериям членства и выполнять принятый на себя круг обязательств, за соблюдением которых следят исполнительные органы ЕС. Для управления единым внутренним рынком ЕС им предоставлен ряд исключительных полномочий и наднациональных функций. Такой порядок заточен на фундаментальные интересы прежде всего коммерческих структур стран-членов ЕС и обеспечение их прибыльного функционирования. Все говорит о том, что на такой основе де-факто в ЕС постепенно складывается некое новое супергосударство, хотя открыто об этом никто не говорит и не все с этим готовы согласиться.

Существует также североευропейская интеграционная модель, которая имеет отличные от ЕС цели и исповедует существенно иную интеграционную философию. В ее основе – взаимодействие равноправных суверенных государств, на базе консенсуса постепенно формирующих с привлечением рыночных интеграционных механизмов области общих экономических, социальных, коммерческих, научно-технических, технологических и иных интересов, на основе которых они выстраивают свое международное сотрудничество и таким образом выступают влиятельным фактором мировой политики.

Интеграция в рамках ЕАЭС пока выстраивается по образцу и подобию централизованной модели ЕС. Между тем скандинавская модель интеграции, лишенная громоздких централизованных управленческих структур, может представлять куда более привлекательный образец для стран-членов ЕАЭС и других постсоветских государств, чем ЕС. Среди важнейших североευропейских интеграционных уроков, многими из которых не стесняются активно пользоваться участники западноевропейской интеграции в рамках ЕС, одним из важнейших стал опыт создания единого рынка трудовых ресурсов и принятые меры содействия их мобильности в виде комплекса сопровождающих и обеспечивающих мер в области социальной и пенсионной политики, паспортной унии, образования, правоохранительной деятельности, культурного взаимодействия и др.

В условиях, сложившихся в настоящее время на постсоветском пространстве, созрели благоприятные предпосылки для более активного регулирования имеющихся в них трудовых ресурсов как на уровне ЕАЭС, так и СНГ. Динамика эволюции демографической ситуации в различных странах СНГ побуждает уделить этой проблеме приоритетное внимание.

В заключение отметим, что усилия правительств по созданию общего рынка трудовых ресурсов, подкрепленные национальными законодательными мерами и целенаправленными усилиями властей соответствующих государств в деле их реализации на национальном уровне, могут положить начало практическому переходу интеграционных процессов между постсоветскими государствами от исключительно межгосударственного договорного формата по модели ЕС к сотрудничеству суверенных государств на постсоветском пространстве по североευропейской модели.

Источники

- Афанасьев, С.Д., Бабак, В.А., Барановский, В.Г., и др. (1976), *Современные буржуазные теории международных отношений. Критический анализ*, Москва.
- Белухин, Н.Е. (2019), “Северное оборонное сотрудничество (НОРДЕФКО) – 10 лет спустя”, *Международная аналитика*, № 4, сс. 28-39.
- Болгова, И.В., Никитина, Ю.А. (2019), “Евразийский экономический союз между интеграцией и суверенитетом”, *Современная Европа*, № 5 (90), сс. 1-8.
- Воронков, Л.С. (2016), “Северное сотрудничество” и особенности североευропейской интеграции, МГИМО-университет, Москва.
- Грачева, М.Л., Давлетгильдеев, Р.Ш. (2021), “Европейская и евразийская интеграция: современные вызовы теории и практики”, *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*, № 1, режим доступа: http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Gracheva12021_.pdf.
- Еликбаев, К., Андропова, И. (2021), “Пять лет единому рынку услуг ЕАЭС: некоторые итоги”, *Современная Европа*, № 2, сс. 99-110.
- Казанцев, А.А., Гусев, Л.Ю. (2019), “Возможные сценарии развития миграционных процессов в контексте евразийской интеграции”, *Международная аналитика*, № 4, сс. 18-27.
- Колосов, В.А., Себенцов, А.Б. (2019), “Процессы регионализации на Севере Европы и программа ‘Северное измерение’ в отражении российского политического дискурса”, *Балтийский регион*, Том 11, № 4, сс. 76-92.
- Лучко, М.Л. (2020), “Позиции стран Северной Европы через призму международных рейтингов”, *Современная Европа*, № 3, сс. 83-95.
- Скуратов, Ю.И. (2021), “Евразийские основы международно-правовой политики Российской Федерации”, *Московский журнал международного права*, № 1, сс. 28-45.
- Соколов, А. (2021), “Евразийская компания” как инструмент антикризисной стратегии ЕАЭС”, *Современная Европа*, № 1, сс. 180-189.
- Хахалкина, Е.В. (2020), “ЕС в современном мире: проблемы региональной политики и внешнеполитической идентичности”, *Современная Европа*, № 5, сс. 204-213.
- Balassa, B. (1961), *The Theory of Economic Integration*, Allen & Unwin, London.
- Deutsch, K. (1968), *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Etzioni, A. (1965), *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Friis, H. (1950), *Scandinavia: Between East and West*, Cornell University Press.
- Haas, E. (1961), “International integration: the European and the universal process”, *International Organisation*, Vol. 15, No. 3, pp. 366-392.
- Wetterberg, G. (2010), *Förbundsstaten Norden. TemaNord*, Nordiska Rådet, Köpenhamn.

doi: 10.53658/RW2021-1-1-79-91

Nothern European Lessons for Eurasian Integration

Lev S. Voronkov

MGIMO University – Moscow State Institute of International Relations
(Moscow, Russia).

Abstract. The paper is dedicated to the differences between the classical instruments for regulating interstate political and trade-economic relations from those used in the development of regional integration processes. Traditionally, the Eurasian Economic Union is compared with the European Union, considering the EU as a close example to follow in the development of integration processes. At the same time, there exist the other models of integration. The author proposes to pay attention to the other models of integration and based on the analysis of documents, reveals the experience of Northern Europe, which demonstrates effective cooperation without infringing on the sovereignty of the

participants. The author examines the features of the integration experience of the Nordic countries in relation to the possibility of using its elements in the modern integration practice of the Eurasian Economic Union.

Keywords: integration, “northern cooperation”, Russia, Belarus, Union State, Eurasian Economic Union (EAEU), CIS, European Union (EU), common market, common labor market

About the author: Lev Sergeevich VORONKOV – DSc (Hist.), Professor of the Department of Integration Processes, MGIMO University. ORCID: 0000-0002-0103-6019. Address: Vernadsky av., 76, Moscow, Russia, 119454. E-mail: lvoronkov@yandex.ru.

References

- Afanasyev, S.D., Babak, V.A., Baranovsky, V.G., et al. (1976), *Modern bourgeois theory of international relations. Critical Analysis* [Sovremennye burzhuaznye teorii mezhdunarodnykh otnoshenii. Kriticheskii analiz], Moscow (in Russian).
- Balassa, B. (1961), *The Theory of Economic Integration*, Allen & Unwin, London.
- Belukhin, N.E. (2019), “Northern Defense Cooperation (NORDEFCO) – 10 Years Later”, *International Analytics* [“Severnoe oboronnoe sotrudnichestvo (NORDEFKO) – 10 let spustya”, *Mezhdunarodnaya analitika*], No. 4, pp. 28-39 (in Russian).
- Bolgova, I.V., Nikitina, Y.A. (2019), “The Eurasian Economic Union between Integration and Sovereignty”, *Modern Europe* [“Evraziiskii ekonomicheskii soyuz mezhdu integratsiei i suverenitetom”, *Sovremennaya Evropa*], No. 5 (90), pp. 1-8 (in Russian).
- Deutsch, K. (1968), *The Analysis of International Relations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Elikbaev, K., Andronova, I. (2021), “Five Years of the Single Market for EAEU Services: Some Results”, *Modern Europe* [“Pyat’ let edinomu rynku uslug EAES: nekotorye itogi”, *Sovremennaya Evropa*], No. 2, pp. 99-110 (in Russian).
- Etzioni, A. (1965), *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Friis, H. (1950), *Scandinavia: Between East and West*, Cornell University Press.
- Gracheva, M.L., Davletgildeev, R.S. (2021), “European and Eurasian integration: modern challenges of theory and practice”, *Scientific Analytical Bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences* [“Evropeiskaya i evraziiskaya integra-tsiya: sovremennye vyzovy teorii i praktiki”, *Nauchno-analiticheskii vestnik Instituta Evropy RAN*], No. 1, access mode: http://vestnikieran.instituteofeurope.ru/images/Gracheva12021_.pdf (in Russian).
- Haas, E. (1961), “International integration: the European and the universal process”, *International Organisation*, Vol. 15, No. 3, pp. 366-392.
- Kazantsev, A.A., Gusev, L.Y. (2019), “Possible scenarios for the development of migration processes in the context of Eurasian integration”, *International Analytics* [“Vozможные stsennarii razvitiya migratsionnykh protsessov v kontekste evraziiskoi integratsii”, *Mezhdunarodnaya analitika*], No. 4, pp. 18-27 (in Russian).
- Khakhalkina, E.V. (2020), “The EU in the Modern World: Problems of Regional Policy and Foreign Policy Identity”, *Contemporary Europe* [“ES v sovremennom mire: problemy regional’noi politiki i vneshnepoliticheskoi identichnosti”, *Sovremennaya Evropa*], No. 5, pp. 204-213 (in Russian).
- Kolosov, V.A., Sebentsov, A.B. (2019), “Regionalization Processes in Northern Europe and the Northern Dimension Program as Reflected in Russian Political Discourse”, *Baltic Region* [“Protssy regionalizatsii na Severe Evropy i programma ‘Severnoe izmerenit’ v otrazhenii rossiiskogo politicheskogo diskursa”, *Baltiiskii region*], Vol. 11, No. 4, pp. 76-92 (in Russian).
- Luchko, M.L. (2020), “Positions of the Nordic countries through the prism of international rankings”, *Modern Europe* [“Pozitsii stran Severnoi Evropy cherez prizmu mezhdunarodnykh reitingov”, *Sovremennaya Evropa*], No. 3, pp. 83-95 (in Russian).
- Skuratov, Y.I. (2021), “Eurasian Foundations of International Legal Policy of the Russian Federation”, *Moscow Journal of International Law* [“Evraziiskie osnovy mezhdunarodno-pravovoi politiki Rossiiskoi Federatsii”, *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*], No. 1, pp. 28-45 (in Russian).
- Sokolov, A. (2021), “‘Eurasian company’ as an instrument of the anti-crisis strategy of the EAEU”, *Modern Europe* [“‘Evraziiskaya kompaniya’ kak instrument antikrizisnoi strategii EAES”, *Sovremennaya Evropa*], No. 180-189 (in Russian).
- Voronkov, L.S. (2016), “Northern Cooperation” and Peculiarities of Northern European Integration [“Severnoe sotrudnichestvo” i osobennosti severoevropeiskoi integratsii], MGIMO University, Moscow (in Russian).
- Wetterberg, G. (2010), *Föbundsstaten Norden. TemaNord*, Nordiska Rådet, Köpenhamn (in Swedish).