

# АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

## Наднациональный механизм в системе глобального и регионального регулирования\*

В.Н. Зуев

**Зуев Владимир Николаевич** – к.э.н., профессор кафедры международных экономических организаций и европейской интеграции факультета мировой экономики и мировой политики Государственного университета – Высшей школы экономики; E-mail: vzuev@hse.ru

Ключевые слова: наднациональный механизм, европейская интеграция, система регулирования, экономические отношения, ЕС  
Key words: supranational mechanism, European integration, regulation system, economic relations, EU

*В статье представлен анализ действия наднационального механизма регулирования экономических и политических отношений государств. Автор отмечает неоднозначность передачи национальными государствами функций регулирования на наднациональный уровень, в том числе и международным организациям: несмотря на то что государства кажутся «пострадавшими» в таком процессе, на самом деле они возвращают себе контроль над теми сферами экономической деятельности, которые уже вышли за пределы национальных границ. Создание наднационального механизма регулирования свидетельствует о реальном процессе интеграции, что подтверждает пример ЕС.*

### Введение

Изучение деятельности Европейского союза всегда привлекало повышенное внимание исследователей и аналитиков в силу уникальности и беспрецедентности международного эксперимента ведущих экономик Европы по объединению в интеграционном комплексе столь продвинутого, по сравнению с другими организациями мира, характера. Наиболее характерной особенностью европейского интеграционного комплекса, отличающей его от всех остальных региональных и международных межгосударственных структур, является, на наш взгляд, наднациональный механизм. Этот механизм не имеет аналогов в мире. Вместе с тем «изюминка» интеграции занимает весьма скромное место в колоссальном количестве исследований различных аспектов деятельности ЕС. В бывшем СССР и в России к использованию наднациональных форм в международных объединениях отношение было традиционно настороженным [14]. Причины такой позиции вполне понятны и объяснимы. Политикам советской эпохи было удобно прикрываться принципом «невмешательства во внутренние дела суверенных государств», для того чтобы международное сообщество не имело возможности вторгаться на национальную территорию, где принципы демократических

прав и свобод систематически нарушались, а о развитии частной собственности и рыночного хозяйства не было и речи.

Сложность в разработке темы определяется еще и тем, что даже в странах ЕС, где наднациональный механизм активно применяется, исследователи предпочитают обсуждать его, тщательно «приглаживая» терминологию и даже маскируя существо процесса. Так, вместо «передачи части национальных суверенных прав на наднациональный уровень» довольно часто используется термин “shared sovereignty”, или «совместно реализуемый суверенитет», «разделяемый странами ЕС суверенитет». Может быть, по сути, это и верно, но, на наш взгляд, суверенитет – это, скорее, понятие, связанное с отдельным государством, а не группой государств. Причины исследовательской сдержанности очевидны: большая часть населения многих стран мира весьма трепетно относится к возможной утрате даже небольшой части национального суверенитета. Национально-патриотические чувства воспитывались в национально-обособленных государствах столетиями. Да и политическая элита стран не торопится отдавать властные полномочия, завоеванные в сложной внутривнутриполитической борьбе. Революционная ситуация для преобразований не складывается. Ни «верхи», ни «низы» в силу разных обстоятельств не хо-

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке Научного фонда Государственного университета – Высшей школы экономики.

тят поощрять передачу национальных государственных полномочий на наднациональный уровень.

Один из ведущих российских исследователей интеграции Ю.А. Борко выделил такое необходимое условие, как высокий уровень поддержки курса на дальнейшую интеграцию со стороны как элитных групп, так и общественного мнения [3, с. 137, 431]. В этом смысле развитие наднационального механизма представляется своеобразным парадоксом. Однако «вопреки» обстоятельствам процесс такой передачи устойчиво развивается. С вступлением в силу в декабре 2009 г. Лиссабонского договора, изменившего договорную основу ЕС, наднациональный механизм получил дальнейшее развитие. Проведение объективного исследования, с учетом данных соображений, представляется затруднительным, но напрашивается само собой: пылливый мозг успокоить трудно.

## Условия формирования наднациональных структур

Факторы, изначально давшие импульс интеграционным процессам, в Европе хорошо известны и описаны в научной литературе. Это и боязнь коммунистической угрозы, и стремление предотвратить опасность развязывания новой войны Германией, и, конечно же, экономические мотивы. Рассматривая различные группы стран современного мира с точки зрения их способности к интеграции, известный российский теоретик интеграции Ю.В. Шишков [9] выводит следующую закономерность: для интеграционных процессов *созрели развитые*, но не развивающиеся государства. Потенциал взаимной торговли у аграрных стран невелик. У нефтедобывающих государств он еще меньше. Поскольку структура производства в таких странах в значительной мере сходная, во внешней торговле они не дополняют друг друга, а конкурируют между собой. Незначительны и возможности взаимной торговли стран, производящих неэнергетические минеральные ресурсы (хотя по уровню технико-экономического развития они стоят несколько выше двух первых групп). Масштабы взаимной торговли стран тем значительнее, чем больше места в их экспорте занимают готовые изделия. Наиболее предрасположены к интеграции развитые страны. По заключению Ю.В. Шишкова, реальное интегрирование той или иной группировки стран становится возможным лишь тогда, когда эти страны достигают необходимого уров-

ня интеграционной зрелости: «В экономике это высокий уровень развития обрабатывающей промышленности, обеспечивающий широкую диверсификацию экспортно-импортных операций страны и глубокую вовлеченность ее в международное разделение производственного процесса, и хорошо развитая финансовая инфраструктура» [8, 10, с. 59].

Заключение представляется вполне убедительным. Вопреки стройной логике теоретических выкладок, включение в интеграционный процесс совершенно неразвитых в то время стран, по сравнению с экономически мощной Германией, таких как Испания, Греция, Португалия, Ирландия, оказалось весьма успешным. Эти страны не только вполне интегрировались в европейские экономические структуры, но и существенно подтянули уровень своего экономического развития. Достаточно привести пример высокоскоростных испанских поездов «Аве», чтобы понять до какого, как казалось, недостижимого уровня поднялась экономика Испании. Еще более показателен пример Ирландии, превратившейся из малоразвитой и фатально отстающей в одну из наиболее передовых экономик Европы. Поэтому включение в ЕС большой группы стран Центральной и Восточной Европы с низкими показателями экономического развития, находившихся в иной – не рыночной, а плановой системе экономических координат, не станет непреодолимым препятствием для их интегрирования в европейский хозяйственный организм. Уже заметны успехи экономики Эстонии – убедительное тому подтверждение, еще раз опровергающее скептицизм теоретиков.

Другой известный отечественный теоретик интеграции, М.М. Максимова, считает *интернационализацию производства* главным условием развития интеграционных процессов. Еще в те годы, когда мы изучали эти и другие труды, было непонятно, почему интеграционный процесс на надстроечном уровне, на уровне государства, не протекает, например, между ЕС и США. Эти страны вышли на высокий уровень интернационализации ранее других, между этими наиболее развитыми регионами мира уровень взаимопроникновения экономик по линии торговли товарами и услугами, по объему взаимных инвестиций остается наивысшим на протяжении многих десятилетий. Видимо, высокий уровень транснационализации и интернационализации экономики, так же как и степень ее развития, является важной предпосылкой, но недостаточным условием для возникновения наднациональных форм регулирования.

Добавим еще один фактор – *возрастание экономической взаимозависимости*. Представляется, что именно он побуждает государства к переходу на качественно иной уровень взаимозависимости. В условиях взаимозависимости, решение проблемы нельзя «просто отложить». Это чревато большими экономическими потерями. Но и прийти к консенсусу традиционным путем, ожидая согласия всех сторон, становится все сложнее. Можно констатировать возникновение таких условий, в которых государства в определенной мере вынуждены передавать часть своих полномочий надгосударственной структуре. Наднациональный вариант урегулирования становится *объективно востребованным*. Соображение, подтверждающее значимость взаимозависимости как предпосылки интеграции – уровень региональной взаимозависимости государств существенно выше международного. Как следствие, интеграционные процессы развиваются прежде всего на региональном уровне. В первую очередь это касается экономики малых стран, активно вовлеченных в международное разделение труда. Именно поэтому в Европе наднациональные механизмы регулирования экономики получили опережающее развитие.

Итак, *развитая экономика, высокий уровень интернационализации и взаимозависимость* – три экономические предпосылки, наличие которых предопределяет условия для формирования наднациональных структур. Безусловно, необходима еще и политическая воля, которая формируется также под воздействием целого ряда факторов. Если соединить все вместе, то становится понятно, почему более нигде до сих пор интеграция не достигла той стадии зрелости, как в Европе. Почему нигде не возникли наднациональные механизмы глубины и размаха, сопоставимого с ЕС? Многие страны Африки, Латинской Америки и даже Азии пока не достигли необходимого уровня экономической зрелости и взаимопроникновения национальных экономик. Хотя региональных объединений на этих континентах сформировано много, ни одно из них не может сравниться с ЕС ни по глубине интеграционных процессов, ни по степени развития наднационального механизма внутри организации. Страны ЕС и США, или США и Латинской Америки, не столь взаимозависимы, чтобы существовала реальная потребность формировать совместные наднациональные структуры. Межконтинентальные структуры вообще не соответствуют уровню стран ЕС ни по взаимопроникновению капитала, ни по степени взаимозависимости. Наличие всех трех

отмеченных предпосылок в ЕС явно выражено, как нигде более в мире.

Активизация деятельности региональных экономических объединений в Азии в последние годы, а в настоящее время – и в Латинской Америке, объясняется как раз тем обстоятельством, что и уровень их экономического развития растет высокими темпами, и степень интернационализации стремительно повышается, и экономическая взаимозависимость, с увеличением открытости их экономик, также быстро возрастает. Предпосылки для выхода на иной уровень взаимодействия с соседними странами постепенно начинают складываться. Это выражается в том, что азиатские и латиноамериканские региональные объединения становятся все более заметными, а интеграционные процессы начинают набирать хорошую внутреннюю динамику.

## Наднациональный механизм и национальный суверенитет

Поведение экономических акторов (граждан, компаний, банков) становится все более внешне-национальным, а регулирование экономики преимущественно остается национальным или межгосударственным. Экономика давно уже стала транснациональной или внешне-национальной. И дело даже не в экспортных квотах и не в других показателях вовлеченности стран в мировую экономику, а, прежде всего, в поведении основных экономических операторов: крупных, средних, даже мелких фирм и отдельных граждан. Корпорации действуют внешне-национально. Контроль и управление компаниями также становится все более наднациональным в результате массовых IPO, через биржи, через акции, с помощью современных коммуникационных технологий. В политике оптимизации налогов, в инвестиционной стратегии, в выборе валюты платежа и накоплений, во многих других аспектах поведение компании, да и граждан, нацелено в первую очередь на повышение доходности операций, сохранности капитала, обеспечение своей безопасности и процветания, независимо от национальных приоритетов. Международные компании стали внешне-национальны в своих стратегических решениях о размещении производства, перемещении капитала, хранении накоплений и сбережений, оптимизации налогообложения и использования прибыли. В глобальной стратегии они, конечно, учитывают национальные интересы страны базирования и даже играют на национальных чувствах,

призывая покупать продукцию компании, ассоциирующуюся у населения с национальной гордостью их страны. Однако сохранение и приумножение капитала является для них несомненным приоритетом. И если инвестиционный климат в какой-либо из стран станет неблагоприятным, капитал вопреки идеям патриотизма будет стремиться покинуть территорию такого государства. Если проследить динамику вывоза капитала за рубеж, то окажется, что она четко коррелирует со стабильностью экономической и политической обстановки в стране.

Возьмем пример Кипра, который является крупнейшей налоговой гаванью для российских и европейских предприятий. На Кипре детально проработано законодательство для иностранных компаний. До недавнего времени они платили налог на прибыль 4,25% против 20–25% для местных компаний. Удобны месторасположение страны и ее визовый режим. Кроме того, между Россией и Кипром действует соглашение об избегании двойного налогообложения, заключенное еще в 1982 г. [6, с. 47] Кипрское предприятие с капиталом российского происхождения платило в российский бюджет не 15%, как положено всем российским предприятиям, а около 5%. В результате Кипр стал крупнейшим хранилищем и перевалочной базой для российских капиталов. Так, в 2003 г. на Кипр из России было перемещено около 6 млрд долл. США. В благоприятный момент этот капитал устремляется обратно в Россию, в соответствии с приоритетами глобальной стратегии российских компаний, которая в данном аспекте носит совершенно определенно внешнеэкономический характер. В том же году из Кипра в Россию было инвестировано более 4 млрд долл. США. По объему накопленных инвестиций в Россию маленький остров уступает лишь крупнейшему государству Европы – Германии. Мы намеренно приводим цифры 2003 г., поскольку с 2004 г. Кипр стал членом ЕС, и опасения по изменению режима налогообложения отразились на динамике движения капитала. Правда, эти опасения до настоящего времени не подтвердились. Режим налогообложения немного изменился. Теперь все предприятия на острове платят 10%-й налог на прибыль. Дивиденды и доходы от деятельности из-за рубежа по-прежнему не будут облагаться на Кипре налогами, так же как и их перевод за рубеж, даже в офшорные зоны. Хотя усиление нажима со стороны международных организаций на офшорные зоны после мирового экономического кризиса 2008–2009 гг. может опять внести коррективы в их законодательство.

Данный пример показателен с точки зрения несоответствия внешнеэкономической политики крупных и небольших фирм национальной политике экономического регулирования государств. Даже относительно небольшие компании могут легко перебрасывать свои финансовые средства в офшорные зоны, не заботясь о национальных экономических приоритетах. Преодоление этого несоответствия могло бы находиться в плоскости наднационального варианта регулирования деятельности компаний. Наибольшие опасения по изменению режима налогообложения на Кипре связаны именно с деятельностью наднациональных органов ЕС. Новая атака на законодательство Кипра со стороны ЕС вполне вероятна, если выяснится, что эта страна станет популярной среди европейских компаний как вариант ухода от высоких налогов.

Население многих стран мира, составляющее основу трудовых ресурсов и персонала компаний, также становится все более внешнеэкономическим в своем поведении. Этому препятствует иммиграционная политика государств, национальное законодательство. Но 11 млн нелегалов, находящихся в США помимо законных иммигрантов, это реальный экономический факт. Согласно данным Евростата, опубликованным 16 декабря 2009 г., по состоянию на 1 января 2008 г. в странах Евросоюза проживало 30,8 млн иностранцев (6% населения), 11,3 млн из них – граждане ЕС, имеющие паспорт одной страны ЕС, но живущие в другой<sup>1</sup>. С возрастанием многонациональности состава проживающих на территории стран ЕС политика, регулирующая трудоустройство, признание дипломов и многое другое, объективно должна становиться все более унифицированной.

Итак, экономика взламывает границы, а вот регулирование экономики остается преимущественно национальным или межгосударственным. Главенствующие тенденции развития мировой экономики приводят к возникновению *противоречия в несоответствии характера экономического регулирования способам ведения хозяйственной деятельности*. Напрашивается вариант укрепления наднациональных элементов в регулировании экономики? Для ответа на этот вопрос рассмотрим проблему соотношения национального суверенитета и наднационального механизма. Вряд ли любое современное государство будет добро-

<sup>1</sup> Eurostat Yearbook 2009. 16.12.2009. URL: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/> (дата обращения: 01.10.2010).

вольно отказываться от своих полномочий в пользу какой-либо международной структуры. Вообще-то утверждение о том, что государство очень неохотно расстается со своими контрольными функциями, звучит на уровне аксиомы. Особенно, когда речь идет об их передаче международным структурам. Об этом пишут и иностранные исследователи проблемы, отмечая нарастающее противоречие между глобализацией и стремлением сохранить национальный суверенитет [16]. Особенно ревностно к ограничению суверенитета относятся большие державы. Вдвойне непривычно это звучит с точки зрения российских реалий, где государство всячески укрепляет национальную властную вертикаль для наведения порядка и управления экономикой [7]. Силовое давление на властные структуры европейских государств никем не отмечается, а процесс укрепления наднациональных механизмов идет. Как только возможность контроля ускользает от национальных структур, как только национальные государственные органы оказываются не в состоянии регулировать какую-то деятельность, в этот момент возникает потребность задействовать наднациональный механизм. Утверждение, что государство теряет контроль над экономикой в результате укрепления наднациональных элементов в международном регулировании [19], представляется нам неверным. Правильнее было бы констатировать, что государство без активного выхода на международный уровень регулирования в любом случае теряет контроль над выходящими на глобальный уровень экономическими процессами. Государство *вынуждено* передавать часть своих суверенных полномочий на уровень международной организации, поскольку само уже не в состоянии эффективно справляться с выходящими из-под национального контроля экономическими процессами. Несмотря на то что государство выглядит пострадавшим в процессе передачи части регулирующих функций на уровень международных организаций, нельзя с уверенностью утверждать, что при передаче полномочий даже на наднациональный уровень государство теряет часть контроля над экономикой. Скорее наоборот. Через совместные международные механизмы оно *восстанавливает утраченный контроль* за вышедшими за пределы национальных границ экономическими явлениями. Через структуры международных организаций происходит возрастание роли государства или, точнее, восстановление регулирующей роли в экономической среде. На мой взгляд, довольно близко к пониманию

этой реальности подошли исследователи механизма принятия решений в международных экономических организациях из Лондонской школы экономических и политических исследований Н. Бейн и Ст. Вуллок. В своей книге по международной экономической дипломатии они отмечают: «Системы управления, основанные на определенных правилах, требуют от правительств стран передать часть своего суверенитета. Но проникновение в национальную экономику международного капитала может подрывать основы национального суверенитета в любом случае» [13, с. 13]. Противоречие несоответствия характера экономического регулирования способам ведения хозяйственной деятельности может быть решено укреплением наднациональных элементов в регулировании экономики.

## Существо наднационального механизма

*Наднациональный механизм* в межгосударственном взаимодействии можно определить как совокупность правил и процедур, порядок/способ функционирования экономических и/или политических систем в процессе их объединения в рамках международной структуры/организации, одобренный суверенными государствами, и, с их согласия, выходящий из-под национального контроля, первоначально в той степени, которая заранее определяется международными договоренностями и соглашениями<sup>2</sup>. Мы не случайно подставляем в эту формулу политическую компоненту, поскольку считаем, что правомерно говорить о политической и экономической составляющих интеграционного процесса, хотя, конечно, они находятся в неразрывной связи и не существуют изолированно друг от друга. Аналогичным образом неразделимы микро- и макросреда интеграционного процесса и функционирования наднационального интеграционного механизма. Интеграционный механизм многомерен и «по вертикали» выстраивается на всех уровнях хозяйствования и регулирования: на микроуровне (на уровне деятельности предприятий и фирм); на уровне принятия, исполнения и контроля над исполнением регулятивных решений (порядок формирования и функционирования институциональной системы объединения); на уровне построения, финансирования и осу-

<sup>2</sup> Такое определение было сформулировано в монографии: Зуев В.Н. Наднациональный хозяйственный механизм Европейского союза. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007.

ществления общей экономической политики государств. Если брать совокупность параметров, то только в рамках Европейского союза существует полноценно функционирующий наднациональный интеграционный механизм.

Важно определить, когда возникает новое, наднациональное качество составляющих общего интеграционного механизма. Приведем конкретные примеры того, как мы это понимаем. Наднациональность институтов системы возникает прежде всего тогда, когда они действуют в интересах организации в целом, а не ее отдельных членов (пример – Европейская комиссия). Это может быть следствием как принципов формирования соответствующего института, так и предписанных правил его работы. Как известно, хотя комиссары (члены Комиссии) избираются от стран-членов и обладают соответствующей национальностью, им вменяется в обязанность действовать исключительно в интересах организации в целом. Более того, если кто-то из комиссаров будет уличен в отстаивании интересов своей страны, ему грозит отставка. Аналогичным образом вся Комиссия в целом стоит на страже обеспечения интересов, прежде всего, союза как объединения, а не отдельных стран, в него входящих. Межгосударственный (по принципам формирования) институт в системе органов управления объединения также может обладать признаками наднационального свойства в своей деятельности. Примером такого рода является главный орган принятия решений в ЕС – Совет ЕС. Как известно, Совет (министров) ЕС классифицируется в качестве межгосударственного органа, но может голосовать, используя процедуру большинства (простого или квалифицированного в зависимости от рассматриваемого вопроса). Он продуцирует нормативные акты, обязательные для всех, в том числе для стран, возражавших против принятия решения. Как видим, в его деятельности прослеживаются совершенно очевидные элементы наднационального свойства.

Наднациональные свойства могут придаваться и процедуре принятия решений организации. Это происходит в случае отказа от единогласия, при одновременном сохранении обязательства страны по исполнению этих решений даже в тех случаях, когда они не полностью отвечают ее интересам. Исполнение и контроль над исполнением принятых решений являются обязательными условиями полноценности реализации наднационального интеграционного механизма. Наднациональный характер решений институтов ЕС может доходить

до такой степени, которая со стороны кажется парадоксальной. В практике ЕС отмечались случаи, когда наднациональные органы Союза выступали против большинства стран-членов. Примером такого рода может служить одно из решений Комиссии в апреле 2006 г. Комиссия разослала 17 (!) из 25 стран – членов ЕС предупреждения о возможных санкциях в случае невыполнения положений энергетической политики ЕС. Предупреждения касались требований о либерализации условий доступа иностранных фирм на национальные энергетические рынки газа и электроэнергии [17].

В ЕС существует сложная комбинация наднационального, межгосударственного и наднационального механизмов, тем не менее было бы правомерно констатировать запуск наднационального механизма как *самостоятельного «приводного ремня»*. Его элементы сконструированы на всех уровнях (базисном и надстроечном, экономическом и политическом) межгосударственной системы взаимоотношений стран ЕС. После того как наднациональный механизм приводится в движение, возникает совершенно *новое качество* международного регулирования. Наднациональное экономическое регулирование – это не просто регулирование, «выходящее за пределы национального государства и перенесенное в сферу международного взаимодействия». Поясним это на примере кредитного рейтинга стран, составляемого агентством «Мудис»<sup>3</sup>. Он имеет все черты наднациональности. Рейтинг составляется независимыми экспертами в рамках независимой организации. Рейтингуемая страна не может оказать влияние на его составление, кроме как своими экономическими достижениями. Если бы речь шла о составлении кулинарного рецепта, мы могли бы назвать подобную деятельность внациональной. Но рейтинг оказывает непосредственное влияние на развитие экономики страны, влияет на степень доверия к ней, предоставление кредитов, поведение инвесторов, величину поступающего в страну капитала. Таким образом, мы подходим к пониманию наднационального механизма как инструмента, который не только не определяется непосредственно руководителями какого-то отдельного государства, *но и оказывает заметное воздействие на ту или иную сферу его экономики и политики*. До возникновения надгосударственных форм регулирования государство всегда имело решающий голос в определении параметров взаимодействия с другими государствами на

<sup>3</sup> В английской транскрипции – Moody's.

международной арене. Теперь можно идентифицировать совершенно новое явление, когда порожденный государством механизм влияет на политику этого государства сообразно интересам более высокого порядка – организации в целом, которые на конкретном историческом отрезке времени не обязательно будут согласовываться с национальными интересами этого государства. В длительной перспективе совпадение интересов должно обеспечиваться. В противном случае теряется смысл участия в объединении.

Наднациональный механизм регулирования – не схема взаимодействия, навязанная суверенному государству, не правила предписанные сверху, по команде или посредством силового давления. Напротив, наднациональное, надгосударственное регулирование возникает после одобрения национальным суверенным государством, и только после этого механизм начинает действовать по установленным правилам, но в значительной степени независимо от его воли и даже вопреки ей. Механизм любой системы развивается, возникают правила и практика, которые невозможно предусмотреть участникам объединения. Поэтому степень наднациональности механизма, например, экономической политики, может оказаться за гранью первоначально обозначенных пределов. Но государство оставляет за собой право вмешаться в этот процесс в случае, если возникнет серьезная угроза национальным интересам. В этом смысле наднациональный механизм носит ограниченный и до некоторой степени обратимый характер. До тех пор пока национальное государство не растворится в наднациональном союзе государств, условия, на которых зиждется механизм, могут носить реверсивный, обратимый характер. В реальности трудно себе представить выход какого-либо государства, скажем, из Валютного союза ЕС. Своеобразной гарантией необратимости интеграционного процесса является степень достигнутой взаимосвязанности, взаимозависимости экономик стран – участниц объединения. Их разрыв означает экономический коллапс и неизбежное фатальное отставание в уровне развития и благосостояния. Конечно, условия взаимодействия постоянно уточняются и пересматриваются. Но своеобразная «ловушка» взаимосвязанности в интеграционном комплексе заключается в том, что выход из системы грозит экономическими потерями таких колоссальных масштабов, что не может быть перекрыт возможными выгодами самостоятельного суверенного управления

национальной экономикой. Правда, политические процессы развиваются по своим законам, и соображения целесообразности и экономического расчета не всегда преобладают в стратегии построения внешних связей государств.

## Наднациональный механизм – ключ к пониманию межгосударственной интеграции

Наднациональный механизм представляется нам *существенным и необходимым элементом*, позволяющим понять суть интеграции. Уже на рубеже 1970-х годов в отечественной научной литературе устоялось определение интеграции как «регулируемого на международной основе процесса сближения, постепенного объединения в обширные экономические комплексы национальных хозяйств двух или более стран с однородной социально-экономической основой» [4, с. 140]. В последующем оно уточнялось: «Межгосударственная экономическая интеграция – это процесс формирования в едином комплексе взаимодополняющих экономических структур посредством общих регулирующих механизмов»<sup>4</sup>. Иногда процесс интеграции обозначался как процесс объединения отдельных национальных хозяйств в многонациональные комплексы. Но принципиальной разницы в определении это не вносило. После многих лет работы над исследованием наднационального интеграционного механизма, нам все больше хочется уточнить определение интеграции, дополнив его характеристикой тех самых «... общих регулирующих механизмов». Нам всегда было любопытно, как определить, когда, с какого именно момента начинается интеграция. Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) казался вполне определенной интеграцией: и взаимодополняющие экономические структуры были, и тесные промышленные связи, и производственная кооперация, и торговые потоки присутствовали, и общие регулирующие механизмы наличествовали. Только вот распался «интеграционный» союз в одночасье. И страны, в него входившие, теперь становятся частью уже другого интеграционного союза. Не потому ли, что не был он действительно интеграционным объединением!? Тогда определение интеграционного развития все же требует некоторого уточнения. Поскольку бывший Совет экономической взаимопомощи вполне вписывался в рамки тех определений интеграции, которые были до сих пор предложены.

<sup>4</sup> Формулировка 1987 г.

Выяснению вопроса о соотношении категорий «интеграция» и «интернационализация хозяйственной жизни» способствовали исследования Ю.В. Шишкова, который пришел к выводу, что «грань, отделяющая интеграцию от более низких стадий интернационализации хозяйственной жизни, а интеграционный комплекс – от остальной совокупности мирохозяйственных связей, проходит там, где производственно-техническая, экономическая и политико-правовая взаимозависимость национальных хозяйств переходит во взаимопроникновение и переплетение национальных процессов воспроизводства» [11, с. 13–14]. На наш взгляд, в этой дефиниции еще более точно определена суть процесса. Однако ощущение некоторой недосказанности все же остается. Ведь если следовать вышеприведенной логике, интеграцией надо назвать хозяйственные взаимоотношения США и Европы, или Швейцарии и ЕС, так как экономическое «взаимопроникновение» и «переплетение» между ними наиболее интенсивное. Однако это не ведет к интеграции на надстроечном уровне. Мы наблюдаем, скорее, соперничество во взаимоотношениях США и ЕС, нежели объединение.

*Введение в определение интеграции наднационального компонента представляется значимым, существенным и необходимым дополнением.* И как без введения наднационального компонента в понятие интеграции понять различие между политической и экономической интеграцией? Исследователи пытаются предложить объяснение: «В отличие от экономической интеграции политическая интеграция – союз иного рода, он предполагает глубокое, всестороннее сотрудничество государств-партнеров на постоянной и долгосрочной основе, порождающее специфические институциональные и организационные формы их повседневного взаимодействия» [5]. Не случайно задача формирования политического союза ЕС отнесена на конечный этап реформирования Союза. Но и это разъяснение не может быть признано полным. Существует масса примеров «сотрудничества на постоянной и долгосрочной основе», в рамках международных организаций, не ведущего к интеграции. Остается неясным, в чем конкретно проявляется специфика организационных форм взаимодействия государств-партнеров по политической интеграции? А вот *дополнение понимания интеграции введением наднациональной компоненты, как нам представляется, вершит логически стройную научную конструкцию.* Наднациональных структур в практике социалистического «интеграционно-

го» строительства как раз и не было, так же как и во многих иных объединениях, не породивших интеграции. Может быть, они и есть тот существенный и необходимый элемент, наличие которого приводит к возникновению совершенно нового качества процесса?!

Наднациональные структуры – значительно более основательный фундамент интеграционного комплекса, который, покоясь на иной базе, освобождается от зависимости от непредсказуемых разворотов в политике отдельных национальных государственных структур. Тогда он и становится тем монолитом, который можно охарактеризовать как интеграционное единство. Если принять эту логику размышлений, то межгосударственная экономическая интеграция – это процесс движения к единым экономическим структурам посредством регулирующих механизмов наднационального характера. В какой-то степени интеграция – это процесс вызревания и выращивания единых наднациональных структур и механизмов. Следовательно, определение интеграции можно было бы уточнить. *Межгосударственная экономическая интеграция – это процесс формирования единого экономического комплекса посредством запуска наднационального механизма.* Эта же логика применима и к политической интеграции.

## Запуск наднационального механизма – начальная стадия реальной интеграции

Большинство теоретиков интеграции сходятся во мнении, что начальной формой экономической интеграции является зона свободной торговли, далее следуют стадии таможенного союза, общего рынка, экономического и валютного союза, а вершит процесс полное экономическое объединение интегрирующихся стран. Интерпретации стадий варьируются, но, по существу, господствует именно такое представление<sup>5</sup>. Это положение было сформулировано в трудах известного теоретика интеграции Б. Балаши [12]. Если принять эту логику, что до сих пор и делалось большинством исследователей, возникает ряд интересных вопросов.

6 октября 2010 г. ЕС подписал Соглашение о свободной торговле с Южной Кореей. Правомерно ли утверждать, что с октября 2010 г. начался процесс интеграции ЕС и Южной Ко-

<sup>5</sup> См., например: Мировая экономика: учебник / под ред. А.С. Булатова. М., 1999. С. 301–305.

реи, согласно устоявшейся и принятой теоретиками классификации форм интеграции? Есть ощущение, что значительная часть аналитиков будет склоняться не в пользу такого рода утверждения. До интеграции ЕС и Южной Кореи еще очень далеко. Представить, что этот шаг – начало формирования единого экономического комплекса, затруднительно. Тогда, как практика современных договорных отношений стран по установлению зон свободной торговли будет согласовываться с теорией экономической интеграции? На наш взгляд, нестыковка вполне устраняется введением в определение интеграции наднациональной компоненты. Отсутствие наднационального механизма во взаимоотношениях между странами есть та лакмусовая бумажка, которая покажет, что в деле создания единого интеграционного экономического комплекса эти страны продвинулись не больше, чем многие другие, решившие либерализовать свои торговые связи. Единый экономический комплекс не начнет складываться пока не будут сформированы наднациональные структуры.

Наднациональные варианты международного регулирования появляются уже на второй степени интеграции, как правило, на стадии формирования таможенного союза. *На этой стадии национальные структуры управления передают часть своих компетенций* (в данном случае, – по ведению общей торговой политики) *на наднациональный уровень*. Этот момент представляется исключительно важным в понимании существа интеграционного процесса, поскольку именно *на данной стадии можно констатировать начало* действительной межгосударственной интеграции. Необходимо оговориться, что межгосударственная интеграция не обязательно должна начинаться с торговли. Это наиболее распространенный вариант, так как динамика торговли, как правило, опережает другие сферы. И потребность в объединении усилий ощущается как более высокая. Но вполне реально предположить начало интеграции в сфере сельского хозяйства, например, как это было сделано в ЕС, параллельно со сферой торговли.

Интеграция может развиваться на микроуровне, то есть на уровне фирм, не затрагивая межгосударственные отношения. Если сопоставить макроуровень с микроуровнем, то мы увидим аналогию: как только объединяется управленческая структура ТНК, в момент возникновения наднациональной компоненты, происходит настоящая интеграция (внутрифир-

менная, межфирменная, на микроуровне). Простое торговое взаимодействие, даже и весьма активное, между компаниями не ведет еще к интеграции. Тем самым формы интеграции проявляются как на макро-, так и на микроуровне одинаковым образом. На межфирменном уровне они реализуются корпорациями в форме международной кооперации, альянсов и т.д. (здесь и возникает наднациональная компонента, но при уже оговоренных условиях), а на государственном – воплощаются в межгосударственных интеграционных образованиях [4, с. 158]. Эта точка зрения разделяется большинством исследователей.

### Перспективы развития наднационального механизма: единичный случай или опыт для всех?

После удвоения числа участников ЕС в 2004 г. и присоединения стран с иным восприятием интеграционного процесса перспективы развития наднационального механизма внутри объединения стали казаться призрачными. Большинство исследователей стали «хоронить» наднациональный механизм. Например, в обзоре теорий интеграции В.В. Обуховский, соглашаясь в принципе с тезисом о возрастании роли наднациональных форм регулирования, все же утверждает, что «после превращения ЕС-15 в ЕС-25 в 2004 г. такой тенденции не наблюдается, во многом из-за “суверенной” позиции постсоциалистических “новоевропейцев”» [5, с. 21]. Нам представляется, что сами условия вхождения в организацию и ее форма создают и увеличивают побудительные мотивы добровольной передачи дополнительных компетенций центру, либо в совместное ведение. Должно было пройти время, чтобы можно было убедиться, по какому пути пойдет интеграция. Даже начало действия Европейского валютного союза еще не означало окончательного утверждения полноценного наднационального механизма внутри ЕС. Эту тенденцию продолжает и укрепляет ратификация всеми странами ЕС Лиссабонского договора, и его вступление в силу в конце 2009 г. В результате найденных компромиссов фиксируются параметры функционирования системы на фундаментальной основе пересмотра базовых договоров ЕС. Было бы правомерно констатировать, что в рамках ЕС сложился наднациональный механизм экономической интеграции как феномен

международного регулирования и новый фактор развития мировой экономики. В других международных организациях можно регистрировать появление наднациональных компонентов регулирования лишь на отдельных направлениях, в отдельных частях общей системы.

Практика эффективного функционирования наднационального механизма в ЕС наводит на мысль о целесообразности его широкого применения в том или ином модифицированном виде в других региональных или международных организациях. Однако этого не происходит. Опыт ЕС уникален и единичен, или другие страны и регионы также пойдут по пути применения схожих механизмов в своих структурах?

В международном масштабе повышение уровня глобализации и взаимозависимости как главной составляющей этого процесса [18, 2] является предпосылкой перехода к глобальным структурам регулирования с применением наднациональных форм управления. Возрастает уровень взаимосвязанности и взаимозависимости национальных экономик в целом. Идет процесс глобализации. Охрана окружающей среды (особенно после научного подтверждения глобального потепления, после катастроф 2010 г. в Мексиканском заливе и в Венгрии), информационные сообщества, образование – это лишь небольшой список областей, регулирование которых должно по определению выходить на качественно новый уровень.

Страны ЕС раньше других осознали необходимость перехода на новую наднациональную систему регулирования. Это и есть одна из причин успеха ЕС как организации и роста ее популярности среди европейских стран, несмотря на очевидные ограничения суверенитета последних. В других международных организациях также происходит постепенное осознание необходимости перехода в отдельных областях к использованию наднациональных вариантов принятия и исполнения решений. Именно это объясняет возрастание наднациональных компонентов в деятельности традиционных межгосударственных экономических организаций. Многочисленными примерами подобного рода являются финансовая деятельность МВФ, защита инвестиций Многосторонним агентством гарантирования прямых инвестиций группы Всемирного банка, охрана авторских прав в рамках ВОИС, разработка международных стандартов ИСО, обеспечение безопасности ядерных программ по

линии МАГАТЭ, правозащитная деятельность Совета Европы (в особенности Европейского суда по правам человека), борьба за сохранение климата посредством подписания Киотского протокола и многое другое [1, с. 17–33].

Существующие теоретические разработки обосновывают необходимость введения международного регулирования в наиболее чувствительных одновременно для всех стран мира сферах. Например, в исследовании «Власть и ответственность» [15, с. 168], проведенном известными американскими учеными, справедливо указывается, что развитие биотехнологий несет в себе в настоящем веке потенциальные непредсказуемые риски для человечества подобно тому, как ядерная энергетика несла их в веке прошлом. Из этой посылки делается вывод о необходимости международного регулирования ведения научных исследований, внедрения и распространения биотехнологий. Другой пример, который приводится в исследовании, касается здравоохранения. Обосновывая необходимость международного регулирования этой сферы, авторы высказываются в поддержку выработки документов, подобных Международным регламентам по здравоохранению 2005 г., принятым Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) [15, с. 150]. В них устанавливаются, в частности, правила взаимодействия государств по предотвращению распространения инфекционных заболеваний. ВОЗ выступает в качестве контролирующей и координирующей инстанции. В подобных случаях международное регулирование полностью оправданно и необходимо, а степень его воздействия на политику стран должна возрастать.

К сожалению, приходится констатировать, что подавляющее большинство представителей стран, составляющих основу международных организаций, находится лишь в начале сложного пути осознания необходимости и эффективности большего применения наднациональных инструментов для повышения степени управляемости сложной межнациональной международной экономической средой.

## Литература

1. Глобальное экономическое регулирование / отв. ред. В.Н. Зуев М.: Магистр, 2009.
2. Денчев К. Феномен антиглобализма. М: ГУ ВШЭ, 2005.
3. Европейский союз на пороге XXI века / под ред. Ю.А. Борко, Е.А. Буторина. М., 2001.

4. Максимова М.М. Основные проблемы империалистической интеграции. М., 1971.
5. Обуховский В.В. Теории международной экономической интеграции: ретроспектива, состояние, эволюция // Международная экономика. 2010. № 6.
6. Секрет фирмы. 2004. № 24.
7. Суверенитет: сб. ст. / сост. Н.М. Гараджа. М.: Европа, 2006.
8. Шишков Ю.В. Интеграционная зрелость – непременное условие сращивания национальных экономик / Россия и СНГ в новейших европейских интеграционных процессах. М., 2003.
9. Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века // Почему не интегрируются страны СНГ. М.: НП «III тысячелетие», 2001.
10. Шишков Ю.В. Отечественная теория региональной интеграции: опыт прошлого и взгляд в будущее // МЭиМО. 2006. № 4.
11. Шишков Ю.В. Формирование интеграционного комплекса в Западной Европе: тенденции и противоречия. М., 1979.
12. Balassa B. The Theory of Economic Integration. L., 1961.
13. Bayne N., Woolcock S. The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations. Hampshire: Ashgate, 2003.
14. In from the cold // Germany, Russia and the Future of Europe / V. Baranovsky, H.-J. Spanger (eds.). Oxford: Westview Press, 1992. P. 259–277.
15. Jones B., Pascual C., Stedman S.J. Power and Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats. Washington: Brookings Institution, 2009.
16. Bagwell K., Staiger R.W. National Sovereignty in an Interdependent World // NBER Working Paper No. 10249. 2004. January.
17. Silva J. EU Warns Members on Energy Markets. The Associated Press. 2006. April 6.
18. Robertson R. Globalization: Social Theory and Global Culture. L.: Sage, 1992.
19. Yachtenfuchs M., Kohler-Koch B. Governance and Institutional Development in Theories of European Integration / A. Wiener., Th. Diez (eds.). Oxford University Press, 2004. P. 21–30.