

ЦЕЛИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ

© 2021 г. О. Буторина

БУТОРИНА Ольга Витальевна, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор,
ORCID 0000-0001-7110-7049
Институт Европы РАН, РФ, 125009 Москва, ул. Моховая, 11/3 (butorina@ieras.ru).

Статья поступила в редакцию 27.05.2021.

В научной литературе о региональной интеграции вопрос о ее целях поднимается редко и остается одним из самых малоизученных. Однако он важен для понимания природы феномена и для выработки политических решений. По итогам исследования представлена классификация целей по двум осям: внутренние и внешние, позитивные и негативные. Полученная матрица из четырех групп целей дает более широкое представление о современных интеграционных процессах. Ее использование способно приблизить исследователей к ответу на ключевые вопросы о разнообразии моделей интеграции и нелинейности ее стадий.

Ключевые слова: региональная интеграция, теории интеграции, Европейский союз, ЮСМКА, ВРЭП, АСЕАН, ЕАЭС, МЕРКОСУР.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-5-14

Каждое интеграционное объединение официально декларирует свои главные цели. Договор о Евразийском экономическом союзе предусматривает: создание условий для стабильного экономического развития ради повышения уровня жизни населения; движение к единому рынку; модернизацию и рост конкурентоспособности национальных хозяйств [1]. Стратегические направления евразийской интеграции до 2025 г. отвечают “целям устойчивого и инклюзивного экономического развития каждого государства-члена” [2].

Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) преследует такие цели, как обеспечение мира и безопасности, создание единого рынка, укрепление демократии, сохранение природных ресурсов и культурного наследия региона, поддержание высокого уровня жизни народов, развитие региональной идентичности. Кроме того, Ассоциация берет на себя центральную роль в отношениях с внешними партнерами [3]. В 2020 г. страны АСЕАН вместе с Китаем, Индией, Японией, Республикой Корея, Австралией и Новой Зеландией подписали соглашение о Всеобъемлющем региональном экономическом партнерстве (ВРЭП). Его официальные цели — расширение региональных торговых и инвестиционных потоков, а также всестороннее содействие экономическому развитию [4, ст. 1.3].

Заявленные цели Общего рынка стран Южно-го конуса (МЕРКОСУР) — создание таможенного союза, согласование различных направлений экономической политики государств-членов, в том числе для поддержания нормальных условий конкуренции [5]. Сообщество развития Юга Африки

(САДК) действует в интересах устойчивого и справедливого роста; борьбы с бедностью и повышения уровня жизни; защиты мира и демократии; устойчивого использования природных ресурсов; продвижения общих ценностей; укрепления исторической, социальной и культурной близости народов региона [6].

Европейский союз относит к своим главным целям мир, общие ценности и благосостояние народов. Среди его основных задач значатся устойчивое развитие, содействие социальному и научно-техническому прогрессу, продвижение своих интересов в отношениях с внешним миром [7, ст. 3]. Вступившее в силу в 2020 г. новое соглашение между США, Мексикой и Канадой (ЮСМКА) заменило подписанное в 1994 г. соглашение о Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА). Его цель — укреплять “давнюю дружбу” между участвующими странами, развивать их тесное экономическое сотрудничество [8].

Спектр декларируемых интеграционными группировками целей охватывает экономику, политику, безопасность, культурное и гуманитарное сотрудничество, науку и технологии, экологию и устойчивое развитие. Везде присутствует как внутреннее, так и внешнее измерение интеграции: в одном случае речь идет об отношениях между участвующими странами, а в другом — об отношениях с третьими странами и международными организациями. Официальные заявления — не единственный источник информации о целях интеграции. Нельзя исключить существования реально преследуемых, но не артикулируемых целей.

Обычно управление интеграционными процессами тесно связано с комплексом представлений об интеграции, с ее сложившимся в общественном сознании и постоянно эволюционирующим образом. Ключевая роль в системе таких представлений принадлежит ведущим теориям региональной интеграции — экономическим и политическим, которые, становясь убеждениями принимающих решения лиц, оказывают влияние на ход интеграционного строительства. В то же время они постоянно меняются под влиянием практики, их объяснительная сила проходит проверку возникающими проблемами, конфликтами и кризисами. Поэтому теории служат вторым важным источником информации о целях интеграции.

Третий источник — сама практика интеграции. Принятые решения и их реальное воплощение могут раскрыть стороны интеграционного процесса, которые не попадают ни в официальные декларации, ни в теоретические конструкции.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ

Вопрос о назначении региональной экономической интеграции решается в двух плоскостях. Относительно группировок развитых стран принято рассуждать о выгодах и издержках участия в интеграционном объединении, но не о целях интеграции. Применительно к группировкам развивающихся стран исследователи чаще говорят о целях интеграции, ссылаясь на соответствующие статьи в учредительных договорах. Но за пределами официальных текстов данные группировки как объект исследования легко попадают в тень ЕС, с той только разницей, что традиционные представления о выгодах интеграции трактуются уже как цели. Так, на сайте Всемирного банка говорится, что региональная интеграция помогает развивающимся странам устранять препятствия на пути движения товаров, капиталов, услуг, людей и идей¹.

Вместе с тем устоялось мнение, что главная цель региональной экономической интеграции — содействовать экономическому росту и повышению уровня жизни населения участвующих стран. Достигается это благодаря тому, что интеграция активизирует торговые и инвестиционные потоки, усиливает конкуренцию и позволяет лучше защищать интересы объединения на международной арене [9, 10, 11, 12].

Я. Тинберген понимал интеграцию как “создание наиболее желательной структуры международной экономики” посредством устранения искусственных препятствий для ее оптимального функционирования и сознательного введения всех

желательных элементов координации и унификации [13, р. 95]. По мнению Ю.В. Шишкова, “главная задача интеграции — объединить несколько национальных экономических организмов воедино ради более эффективного размещения производительных сил и рационализации разделения труда между странами-участницами”. Благодаря синергетическому эффекту интеграция повышает производительность труда и капитала [14, с. 61, 64].

Теория таможенного союза возникла на фоне активного развития западноевропейской интеграции, выделившись в 1950-е годы в самостоятельный раздел теории международной торговли. Были обнаружены два типа торговых эффектов от создания таможенного союза: статические и динамические. К статическим, или одноразовым, относятся описанные Дж. Винером эффекты создания и отклонения внешнеторговых потоков [15]. В первом случае вступление страны в таможенный союз ведет к общему увеличению ее внешней торговли, как внутри, так и за пределами группировки. Во втором случае экспортно-импортные потоки переориентируются на партнеров, а товарооборот с третьими странами сокращается. То есть теория допускает наличие несовпадающих векторов внутреннего и внешнего воздействия интеграции.

Динамические эффекты могут проявляться в течение длительного времени после создания объединения. Главный из них — эффект масштаба: на более широком и емком региональном рынке растет давление конкуренции, что вынуждает предприятия снижать издержки и эффективнее использовать ресурсы. Кроме того, интеграция усиливает внешние эффекты от передачи знаний, которые транслируются по каналам внешней торговли, прямых иностранных инвестиций, совместных НИОКР и освоения “лучших практик” зарубежных партнеров. Таким образом интеграция стимулирует модернизацию целых отраслей и национальных хозяйств [16].

Однако еще в начале 1970-х годов исследователи указывали на ряд изъянов в теории экономической интеграции. Под сомнение ставились динамические, долгосрочные свойства эффекта масштаба. Трудности возникали при попытке построить приемлемую модель общего равновесия, которая бы сочетала таможенный союз и эффект масштаба [17]. Ожидаемые выгоды от создания таможенного союза для благосостояния народа становились, скорее, вопросом веры, нежели результатом расчета.

О неудовлетворительном состоянии теории экономической интеграции писал еще в 1980 г. Ж. Пелкманс. Теория оставляла без внимания реалии западноевропейской хозяйственной жизни, а именно тесное переплетение рыночных механизмов и государственной экономической политики.

¹ *Regional Integration*. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/overview> (accessed 29.06.2021).

По его словам, теория таможенного союза имела малую практическую ценность, теория зоны свободной торговли оставалась недоработанной, а теория общего рынка — не разработанной вовсе. Возникшая в 1960-е годы теория оптимальной валютной зоны относилась к последней стадии валютной интеграции — валютному союзу, практическое воплощение которого тогда не просматривалось [18].

Вопрос о влиянии интеграции на экономический рост до сих пор открыт. По оценкам, создание в ЕС единого внутреннего рынка могло увеличить за следующее десятилетие совокупный ВВП на 2.5–6.5% и дальше давать постоянный прирост ВВП в размере 0.25–0.5 п. п. в год [19]. Хотя некоторые исследования уловили наличие положительной связи между участием страны в интеграционной группировке и экономическим ростом [20], ее механизм не выявлен. Общий рынок может являться лишь условием, но не движущей силой хозяйственного роста [21, р. 101; 22, р. 9].

За долгую историю западноевропейской интеграции тезис об ее экономической целесообразности превратился в миф, не требующий ни объяснения, ни проверки. Политики охотно используют его. На нем, например, строилась принятая в 2000 г. Лиссабонская стратегия ЕС [23, р. 98, 106], призванная превратить Сообщество в самую конкурентоспособную экономику мира. Вскоре стало ясно, что программа не выполняется, и ЕС утвердил ее менее амбициозную версию. В 2010 г. ей на смену пришла стратегия “Европа 2020”, как и две первые, не воплощенная в жизнь.

Поворотным пунктом в теории экономической интеграции стал новый, или открытый, регионализм. Он возник в 1990-х годах на фоне всеобщей либерализации международных экономических отношений и распада биполярной системы мира. Предметом анализа стал механизм встраивания группы государств в процессы регулирования мировой торговли (в рамках ГАТТ/ВТО) в ответ на происходящие в ней структурные сдвиги. Важнейшим сюжетом стала модернизация, то есть способность интеграции содействовать структурным преобразованиям, в том числе благодаря большей инвестиционной привлекательности объединенного рынка [24, pp. 68–69].

Новый регионализм впервые обратил внимание на разные стратегии поведения малых и больших стран. В частности, отмечалось стремление малых стран вступить в союз с региональным гегемоном, чтобы укрепить свои позиции в международных торговых переговорах [25, р. 73]. Таким образом, к прежним, преимущественно внутренним целям интеграции (рост, благосостояние и модернизация) добавилась внешняя цель, обусловленная глобализацией, — служить средством эффективно-

го участия группы стран в международном разделении труда и в системе регулирования международной торговли. Традиционный тезис о структурных преобразованиях был развернут вовне: теперь они рассматривались не столько через призму экономического роста, сколько через призму повышения внешней конкурентоспособности.

Отдельного внимания заслуживает теория оптимальной валютной зоны. В начале 1960-х годов ее основоположники Р. Манделл, Р. Маккинон и П. Кенен обосновали условия, которым должны удовлетворять страны, желающие ввести общую валюту. Поводом для разработки теории стало расшатывание Бреттон-Вудской системы, будущий крах которой воспринимался как нечто неизбежное. Манделл писал, что раз всеобщий переход к гибким курсам сопряжен с массой практических трудностей, следует задуматься о возможности такого перехода не каждой отдельной страной, а валютными зонами. То есть о сохранении фиксированных курсов, например, внутри стерлинговой зоны или на пространстве Общего рынка [26, р. 657]. Иными словами, валютная интеграция рассматривалась как региональное решение глобальной дилеммы фиксированных и гибких курсов.

Действовавшая в 1979–1999 гг. Европейская валютная система позволяла поддерживать устойчивые курсы национальных валют с их относительно нечастыми корректировками. Реальной целью было не столько получение выгод от стабилизации курсов, сколько спасение двух главных для того времени проектов Сообщества — Таможенного союза и Общей сельскохозяйственной политики. Девальвации нарушали принцип справедливой конкуренции и вынуждали правительства стран с сильными валютами ставить вопрос о введении защитных мер против партнеров. Одновременно сильные курсы вызвали колебания подрывали механизм единых сельскохозяйственных цен. Без сохранения этих проектов интеграция едва ли выжила бы [27, с. 217; 28].

Стремление избежать негативного сценария отчетливо прослеживалось в истории создания европейского Экономического и валютного союза (ЭВС). Развернувшаяся в 1990-е годы либерализация движения капитала и стремительный рост мировых валютных рынков снизили эффективность средств, при помощи которых страны ЕС прежде удерживали национальные курсы в узком коридоре. Известная “невозможная триада” не позволяла иметь одновременно свободное движение капиталов, независимую денежно-кредитную политику и фиксированный курс. С этой точки зрения переход к единой валюте стал вынужденным решением, продиктованным внешними обстоятельствами.

Органы ЕС стремились использовать ситуацию для решения застаревших проблем. Еврокомиссия

причисляла к преимуществам ЭВС не только ценовую стабильность, но также устранение валютного риска и перспективу превращения единой валюты в одну из главных международных валют [29]. Ожидалось, что валютный союз позволит укрепить “совместный валютный суверенитет государств-членов” [30], что подразумевало уменьшение зависимости от денежно-кредитной и экономической политики США. Еще раз отметим: целью создания ЭВС было не столько получение выгод (в виде стабильно низкой инфляции и низких процентных ставок), сколько предотвращение неминуемого распада механизма коллективного регулирования курсов и устранение постоянного источника неудовлетворенности — чрезмерной зависимости от доллара.

Итак, экономические теории концентрируют внимание на выгодах интеграции, ее способности содействовать экономическому росту, благосостоянию, торговле и инвестициям, а также модернизации и более успешному встраиванию в систему международного разделения труда. Идея регионального ответа на вызовы глобализации лежит в основе теории оптимальной зоны и нового регионализма. Практика интеграции дает примеры решений, нацеленных на сохранение имеющихся механизмов интеграции, а также реагирования на внешнее давление.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ

Современные политические теории интеграции в основном обращены к опыту Евросоюза и потому плохо объясняют объединительные процессы в других частях света. Ведущими среди них являются неофункционализм и либеральный интерговерментализм, который по-русски часто именуют “межправительственным подходом”. Институционализм, как исторический, так и новый, продолжает существовать скорее в виде данности традиции, нежели действенного инструмента анализа. Особняком располагается теория коммуникации, описывающая процесс принятия решений в политической сфере вообще, а не только внутри интеграционного объединения. Вокруг них поднимается густая поросль новых исследовательских подходов, развивающихся на самых разных идейных почвах — от исторического материализма, постструктурализма, постколониальной и феминистской теории до неортодоксальной экономической теории, социологии и экологии [31].

Согласно неофункциональной теории, интеграцию творят разные общественные акторы, стремящиеся обеспечить выживание государства или получить экономический выигрыш. Перевод управления с национального уровня на региональный повышает его качество, позволяя эффективнее использовать выгоды от международного

разделения труда и растущей взаимозависимости государств-членов. При этом внимание исследователей сосредоточено более на процессе интеграции, нежели на его результатах.

Широкое признание получил центральный тезис теории о том, что по мере развития интеграции происходит ее непроизвольный “перелив”. Одни области, где уже идет интеграция, создают негативные экстерналии для других областей, где также возникает потребность в согласовании общей политики. Обычно проблема решается путем распространения интеграционных мероприятий на новые сферы общественной жизни и наделения органов регионального управления дополнительными полномочиями [32, р. 46]. Этим признается, что интеграция способна порождать конфликты, выводить систему из состояния равновесия.

Практика дает тому множество примеров. В АСЕАН либерализация торговли товарами и услугами усилила необходимость во взаимодействии между национальными центральными банками, а снятие барьеров на пути движения капиталов потребовало ввести меры, которые ограждали бы финансовые рынки от чрезмерной волатильности и системных рисков. Для этого участники объединения приняли план действий в области монетарной, финансовой и банковской интеграции до 2025 г. [33, с. 28]. В Евросоюзе отмена паспортного контроля на внутренних границах Шенгенской зоны породила необходимость выработать общие правила предоставления убежища и охраны границ, а затем модернизировать их в ответ на миграционный кризис 2015 г. [34].

Интеграция не так безопасна, как может казаться. Когда в 1986 г. в ЕЭС вступили две относительно бедные страны (Испания и Португалия) и одновременно была принята программа построения Единого внутреннего рынка, эксперты подняли вопрос о “разрушительных дистрибутивных последствиях” [35, р. IV, 23]. Хотя для их нейтрализации позже вводились многие новые инструменты помощи слабым странам и регионам, проблема социально-экономических разрывов не решена в ЕС по сей день. Некоторые исследователи признают, что обострять ее может не только экзогенный шок, как нынешняя пандемия *COVID-19*, но и само течение интеграции, ее переход к более высоким стадиям. Например, введение единой валюты и создание Шенгенской системы породили в ЕС распределительные конфликты там, где их раньше не было [36, р. 14].

Межправительственный подход имеет несколько разновидностей — от либерального в версии Э. Моравчика до нового интерговерментализма, объединяющего сторонников “намеренного интерговерментализма” и “межправительственного союза”. Либеральный интерговерментализм назы-

вает главными акторами интеграции государства, движимые национальными интересами и экономической выгодой. Интеграция понимается как средство реагирования на изменения в мировом балансе сил. Яркий пример — создание ЕЭС в ответ на произошедшее после Второй мировой войны понижение геополитического статуса Западной Европы, когда во главе биполярного мира встали США и СССР [37, сс. 13–14]. Идею противодействия средствами интеграции на давление глобализации подерживает и развивает один из видных теоретиков интеграции Б. Розамунд. По его мнению, применительно к целям анализа видение интеграции как реакции на глобализацию дает лучшие результаты, чем видение интеграции как инструмента продвижения глобализации [38, р. 183].

Предложенная К. Дойчем теория коммуникации делает упор на возникающих между участниками объединения активных обменах всех видов и уровней — от государственных и корпоративных до личных. Сюда относятся торговые и инвестиционные потоки, обмен информацией, передвижение людей и их разнообразные связи. Тесные контакты, по мнению сторонников теории, способствуют созданию безопасного (англ. — *no war*) сообщества, поскольку в условиях ежедневной и повсеместной взаимосвязанности участники объединения имеют все основания избегать противостояния и тем более вооруженных конфликтов. Поддержание мира, как мы видели, значит в числе официальных целей большинства, если не всех региональных группировок.

Как и другие подходы, теория коммуникации имеет свои ограничения. Она упускает из виду существенные составляющие процесса интеграции, например интересы политических групп, институциональные аспекты, процесс принятия решений. Более того, сторонники теории постулируют, но не доказывают наличие причинно-следственной зависимости между коммуникациями и интеграцией, тогда как на практике интенсификация связей может быть не драйвером, а следствием интеграционных мероприятий [39, сс. 100–105].

Судьба теории сложилась парадоксально. С одной стороны, в XXI в. она практически исчезла со страниц ведущих академических журналов. С другой стороны, ее центральная мысль — о значении коммуникационных потоков и обменов — лежит в основе всех международных методик, при помощи которых оценивается степень фактической интегрированности тех или иных группировок во всех частях света. Так, о состоянии общего рынка судят по интенсивности внутрирегиональных потоков товаров, услуг, прямых иностранных инвестиций и рабочей силы [40, р. 79]. Интеграция финансовых рынков оценивается путем сравнения объемов операций со странами-партнерами

и с третьими странами. Предметом анализа выступают запасы и потоки инвестиций, сделки с долговыми бумагами и производными финансовыми инструментами, чистая международная инвестиционная позиция, банковские активы и залоговое обеспечение. Важным индикатором интеграции рынков капитала считается корреляция кривых доходности долгосрочных государственных облигаций [41, р. 125, 139; 42, р. 437].

Особняком располагается постфункционализм. В отличие от большинства концепций, он рассматривает интеграцию не как процесс сотрудничества, а как конфликт между создаваемым ею функциональным давлением и эксклюзивной национальной идентичностью. Поскольку в основе конфликта лежат несовместимые системы убеждений, результатом вполне может быть откат назад — дезинтеграция. Более того, принимаемые в ходе интеграции решения могут не отвечать принципу экономической целесообразности, о чем, например, свидетельствует выход Великобритании из ЕС [43, 44]. Так в привычную теорию закрадывается “ересь”, ставящая под сомнение поступательный, безвозвратный и рациональный характер интеграционного процесса.

Проблема размывания национальной идентичности под воздействием глобализации и региональной интеграции всесторонне исследована в отечественной литературе. Реакция на такое воздействие проявляется в разных формах: от повышенного интереса к локальной истории до призывов к защите национального суверенитета. Внутри ЕС официальной политике, ориентированной на транснационализацию нарративов о прошлом, противостоят целенаправленные усилия по ренационализации, что наблюдается не только в новых, но и в старых государствах-членах [45, 46].

В целом политические теории интеграции обращают больше внимания на ее конфликтный потенциал, чем экономические теории. Либеральный интергouverментализм рассматривает интеграцию как реакцию на вызовы глобализации, что сближает его с теорией оптимальной валютной зоны и с новым регионализмом. Неофункционализм де-факто признает наличие такой цели интеграции, как преодоление создаваемых ею же противоречий, а постфункционализм ставит под сомнение миф о ее рационализме и поступательности.

МАТРИЦА ЦЕЛЕЙ

Проведенный анализ позволяет систематизировать цели региональной интеграции и разделить их на категории. Первое различие — между внутренним и внешним измерением. В последнее время в западной литературе активно продвигается тезис о том, что объединения развивающихся

стран направлены преимущественно вовне, а объединения развитых стран — внутрь. Первые озабочены укреплением своей переговорной позиции на крупнейших международных площадках и в отношениях с более сильными партнерами, а также привлечением иностранных инвестиций из третьих стран. Вторые ориентированы на развитие связей друг с другом и получают основные выгоды от внутрирегиональных обменов [47].

Поскольку формат статьи не позволяет представить развернутую критику данной позиции, ограничимся отдельными контраргументами. Внешние цели содержатся в учредительных договорах большинства региональных объединений, и группировки развитых стран — не исключение. ЕС заявляет о намерении продвигать свои ценности и интересы в мире. Среди задач ЮСМКА значатся “повышение и поддержание конкурентоспособности регионального экспорта и компаний на мировых рынках”, а также устранение препятствий к международной торговле. По мнению экспертов, группировка намерена продвигать в ВТО и на других международных площадках свои подходы в области цифровой торговли, валютного курса, защиты прав интеллектуальной собственности и регулирования госзакупок [48].

Значимость внешних целей характерна для всей истории ЕС. Созданию “шестерки”, как известно, предшествовали переход к биполярной системе мира и потеря Западной Европой роли глобального лидера. Опасения быть зажатыми между США и СССР в политическом плане и между США и Японией — в экономическом постоянно звучали с брюссельских трибун в 1970–1980-е годы. На волне горбачевской перестройки Ж. Делор высказывался о риске нового передела мира. “Нам не нужна бесхребетная Европа. Нам не нужна Европа, которая будет просто подчиняться, как она это сделала перед встречей Рейган–Горбачев” [49]. Последовавшее затем расширение ЕС на восток было политически обусловленным: стремление обеспечить безопасность и стабильность возобладало над резонами экономической совместимости [50]. Желание избавиться от долларовой диктаты десятилетиями питало идею единой европейской валюты. Еврокомиссия У. фон дер Ляйен намерена усилить роль ЕС как мирового лидера, в том числе за счет “Зеленой сделки” и цифровой повестки дня.

Внутри объединений развивающихся стран экономические связи менее интенсивны, чем внутри объединений развитых стран. Доля внутрирегиональной торговли для АСЕАН не превышает 25%, для МЕРКОСУР и ЕАЭС составляет не более 15%, тогда как в ЮСМКА она равна 40%, а в ЕС — 57%. Это предопределяет высокую значимость внешних игроков для группировок развивающихся стран.

Количественная оценка сценариев развития ЕАЭС до 2025 г. выявила, что создание зоны свободной торговли с третьими странами обещает больше выгод, чем сценарий интеграционного рывка, предполагающий углубление интеграции между странами-членами [51]. Интеграционные процессы в Африке позволяют участвующим в них государствам выстраивать систему противостояния “большим вызовам”, представляя собой важный инструмент превращения континента во влиятельного игрока в мировой политике и экономике [52]. Создание АСЕАН в свое время позволило малым и средним государствам ЮВА принудить региональных лидеров — Японию и Китай — принимать их позицию как основу для обсуждения большинства вопросов интеграционного характера [53]. Все это так, но сказанное не дает оснований делать вывод о низкой значимости глобального измерения для объединений развитых стран.

Второе различие — между целями, направленными на получение выгод, и целями, направленными на устранение (уменьшение, предотвращение) ущерба, как материального, так и политического. То есть между увеличением общего блага и стремлением избежать негативного развития событий, включая нейтрализацию различного рода угроз и рисков, а также ограничения свободы действий.

В конце 1970-х годов Р. Акофф предложил выделять задачи двух типов: те, которые направлены на разрушение, устранение или сдерживание чего-то, что существует, но является нежелательным, и те, которые направлены на приобретение или достижение чего-то, что отсутствует, но является желательным. Первые он назвал негативно ориентированными. Они направлены на устранение источника неудовлетворения, например отвлекающего шума, болезни или долгового обязательства. Вторые, позитивно ориентированные, направлены на получение доступа к источнику удовлетворения, например к дружбе, хорошей книге или деньгам. Естественно, подобное деление относительно и зависит от предпочтений того, кто ставит задачи [54, pp. 19–20].

К негативным целям мы добавим превентивные действия (по аналогии со строительством дамб). Развивая метафору, получим следующую картину. Если наведение мостов, строительство портов и прокладка каналов — задачи позитивные, то сооружение дамб, волнорезов и дренажных систем — негативные. И те и другие одинаково важны для процветания, безопасности, устойчивого развития. Присмотревшись, можно увидеть, что негативные цели содержат элементы позитивного, и наоборот. Так, мост через реку сокращает расходы на транспортировку грузов, а дамбы в Голландии строились, чтобы отвоевать у моря участок суши.

Сегодня региональную интеграцию принято описывать в категориях даваемых ею преимуществ.

Сравнение выгод и издержек интеграции (с прицелом на получение чистой выгоды) остается едва ли не главной логической посылкой при анализе интеграционных процессов в целом и целесообразности вступления страны в тот или иной союз. Такой подход закрывает от исследователей огромную предметную область. Он сужает наши представления об интеграции и не позволяет рассмотреть ее с разных сторон. Ведь практика интеграции не исчерпывается конструктивными проектами. Существуют проекты превентивные, реализуемые под воздействием реальной или ожидаемой угрозы. Их издержки следует сравнивать не с будущими прибылями, а с размером ущерба, которого удалось избежать. Эта простая житейская мудрость ускользает от представителей академического сообщества, хотя о ней знают и ею руководствуются политики, определяющие механизмы и направления развития интеграции.

Итак, можно выделить четыре категории целей региональной интеграции, располагая их по двум осям: внутренние и внешние; позитивные и негативные. Внутренние позитивные цели интеграции — общепризнанный и наиболее изученный сегмент. Он включает наращивание торговых и инвестиционных потоков, увеличение емкости внутреннего рынка, развитие совместных НИОКР, повышение трудовой мобильности, лучшее размещение ресурсов и общий прирост благосостояния, если он доказан. Сюда же следует отнести укрепление мира и безопасности внутри объединения, формирование общих ценностей и региональной идентичности.

Внутренние негативные цели обычно находятся в тени, политики предпочитают не формулировать их открыто и не представлять на широкое обсуждение. Среди негативных целей можно выделить как минимум три вида: 1) преодоление отрицательных эффектов самого интеграционного процесса, 2) устранение негативного внешнего воздействия, 3) поддержание динамики интеграции. Больше всего известно о конфликтах и противоречиях, возникающих в процессе интеграции, что часто становится фактором ее перелива. В ЕС создание Шенгенской зоны усилило миграционный кризис, что заставило органы ЕС модернизировать правила предоставления убежища. Изъяны в конструкции Экономического и валютного союза привели позже к созданию фискального и банковского союза. Все эти меры направлены не на получение выгод, а на предотвращение коллапса.

Негативная внутренняя цель может возникать из-за природной катастрофы, резкого изменения мировой конъюнктуры (падения или повышения цен на нефть, зерно, металлы и т. п.). Животрепещущая тема — нынешняя пандемия *COVID-19*, когда интеграционные объединения принимали различные программы для защиты населения

и поддержки экономики. В апреле 2021 г. правительства стран ЕАЭС договорились координировать меры, призванные пресечь распространение по территории объединения некоторых видов заболеваний растений.

Еще одной негативной целью можно считать опасность остановки интеграции, утраты ею динамического потенциала. Поэтому интеграцию часто сравнивают с велосипедом: сев на него, нельзя перестать крутить педали. Стремление придать интеграции новый импульс прослеживалось в действиях Комиссии Ж. Делора, когда грандиозные проекты построения единого внутреннего рынка, а затем и валютного союза были призваны вывести Сообщество из застоя 1970-х годов. Аналогичным образом действовали США, Канада и Мексика, когда заключили новое соглашение взамен обветшавшей НАФТА.

Внешние цели не всегда поддаются четкому делению на позитивные и негативные, поскольку почти любую негативную установку можно представить как позитивную. Так поступают все интеграционные группировки, когда апеллируют к идеалам справедливой торговли и устойчивого развития. Здесь уместна аналогия с маяком: он нужен, с одной стороны, чтобы корабли не разбивались о скалы, а с другой — чтобы направлять их на верный путь.

И все же провести такое различие возможно. Позитивные внешние цели направлены на создание более благоприятной для группировки международной среды, на получение выгод в отношениях со значимыми глобальными акторами. Например, утверждение и продвижение своих ценностей, стремление добиться их признания и сделать универсальными. К этой категории относится работа по разработке международных стандартов, как сейчас действует ЕС в области цифровой торговли.

Еще один пример позитивной внешней цели — заключение соглашений с третьими странами и организациями. ЕАЭС в 2019 г. подписал соглашение о свободной торговле с Сербией, что открывает перед сторонами возможность нарастить взаимные поставки товаров, регулирует порядок применения санитарных и фитосанитарных норм, гарантирует защиту объектов интеллектуальной собственности. МЕРКОСУР заключил соглашения с несколькими латиноамериканскими странами, а также с Индией, Египтом, Израилем, Андским сообществом и Таможенным союзом Южной Африки. Разветвленную сеть соглашений с третьими странами и их объединениями имеет Евросоюз. Более того, наличие полноценной сети экономических связей со всеми странами континента, как входящими, так и не входящими в интеграционное объединение, может быть важным условием его состоятельности [55, р. 230].

Негативная внешняя цель направлена на избавление от давления, подчинения и в целом от-

рицательных экстерналий. В ее основе лежат определенный, ясно ощущаемый ущерб от экзогенных факторов или угроза такого ущерба. Явной негативной внешней целью является запланированная странами ВРЭП дедолларизация расчетов, как внутри объединения, так и за его пределами. При этом мероприятия по расширению сферы использования национальных валют и цифровизации расчетов следует отнести к позитивным целям.

Начиная с 2019 г. Евросоюз официально называет Китай экономическим конкурентом, стремящимся к технологическому лидерству. Решив избежать чрезмерной связанности в стратегических отраслях, наращивать запасы важнейших видов сырья, сокращать и диверсифицировать цепочки поставок, Брюссель рыночными и нерыночными методами будет снижать зависимость от Пекина, вынуждая его играть по более благоприятным для единого европейского рынка правилам [56]. Это пример открыто поставленной негативной внешней цели. Реализуемые многими интеграционными объединениями мероприятия в области “зеленой” повестки преследуют как негативные

цели — остановить деградацию окружающей среды, так и позитивные — перейти к устойчивому природопользованию.

* * *

Составленная матрица целей региональной интеграции расширяет представления о ней и наделяет исследователей новой оптикой. Изучение различных типов целей интеграции, особенно негативно ориентированных, может существенно расширить исследовательскую программу и приблизить нас к получению ответов на важные вопросы. Например, почему группировки развивающихся стран обычно не продвигаются выше стадии таможенного союза и тем не менее продолжают существовать десятилетиями? Почему создание Европейского валютного союза не стало фактором продвижения ЕС к следующей стадии интеграции — политическому союзу? Матрица также может быть полезна для наращивания объяснительной силы ведущих теорий политической интеграции, которые ныне малопригодны для интерпретации происходящего за пределами Старого Света.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Договор о Евразийском экономическом союзе, 2014. [Treaty on the Eurasian Economic Union, 2014. (In Russ.)]
2. Высший Евразийский экономический совет. О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года. Решение № 12, 11 декабря 2020 г. [Supreme Eurasian Economic Council. On Strategic Directions for the Development of Eurasian Economic Integration until 2025. Decision no. 12, December 11, 2020. (In Russ.)]
3. The ASEAN Charter. Jakarta, ASEAN Secretariat, November 2020.
4. Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement, 2020. Available at: <https://rcepsec.org/legal-text/> (accessed 13.05.2021).
5. Tratado para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 1991.
6. Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community, 2014. Available at: https://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated_Text_of_the_SADC_Treaty_-_scanned_21_October_2015.pdf (accessed 13.05.2021).
7. Consolidated Version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union, vol. 53, 30.03.2010, C83/15.
8. Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada. Preamble. Available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (accessed 13.05.2021).
9. Schiff M., Winters A.L. Regional Integration and Development. Washington, World Bank, 2003. 321 p.
10. Головнин М., Захаров А., Ушкалова Д. Экономическая интеграция: уроки для постсоветского пространства. Мировая экономика и международные отношения, 2016, т. 60, № 4, сс. 61-69. [Golovnin M., Zakharov A., Ushkalova D. Economic Integration: Lessons for the Post-Soviet Space. Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya, 2016, vol. 60, no. 4, pp. 61-69. (In Russ.)] DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2016-60-4-61-69>
11. Verdun A., Tobias A., eds. Mapping European Integration. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013. 277 p.
12. Mendes M.A.J. The Contribution of the European Community to Economic Growth. An Assessment of the First 25 Years. Journal of Common Market Studies, vol. 24, no. 4, June 1986, pp. 261-277.
13. Tinbergen J. International Economic Integration. Amsterdam, Elsevier, 1954. 191 p.
14. Шишков Ю. Интеграция и дезинтеграция: корректировка концепции. Мировая экономика и международные отношения, 1993, № 10, сс. 50-68. [Shishkov Yu. Integration and Disintegration: Concept Correction. Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya, 1993, no. 10, pp. 50-68. (In Russ.)]
15. Viner J. The Customs Union Issue. New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950. 221 p.
16. Ушкалова Д.И., Головнин М.Ю. Теоретические подходы к исследованию международной экономической интеграции. Москва, Институт экономики РАН, 2011. 44 с. [Ushkalova D.I., Golovnin M.Yu. Theoretical approaches to the study of international economic integration. Moscow, Institut ekonomiki RAN, 2011. 44 p. (In Russ.)]
17. Corden W.M. Economies of Scale and Customs Union Theory. Journal of Political Economy, 1972, vol. 80, no. 3, pp. 465-475.

18. Pelkmans J. Economic Theories of Integration Revised. *Journal of Common Market Studies*, 1980, vol. 18, no. 4, pp. 333-354. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1980.tb00851.x>
19. Commission of the European Communities. *Europe 1992. The Overall Challenge*. Brussels, April 13, 1988, no. 524 final. Available at: <http://aei.pitt.edu/3813/1/3813.pdf> (accessed 13.05.2021).
20. Henrekson M., Torstensson J., Torstensson R. Growth Effects of European Integration. *European Economic Review*, 1997, vol. 41, no. 8, pp. 1537-1557. DOI: 10.1016/S0014-2921(97)00063-9
21. Pelkmans J. The Economics of Single Market Regulation. Verdun A., Tovas A., eds. *Mapping European Economic Integration*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 79-104. DOI: 10.1057/9781137317360
22. Pelkmans J. The Single Market Remains the Decisive Power of the EU. *CEPS Policy Priorities for 2019–2024*, October 18, 2019.
23. Jones E. The Economic Mythology of European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 2010, vol. 48, no. 1, pp. 89-109. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2009.02043.x
24. Briceño R.J. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, 2018. 224 p. DOI: 10.16925/9789587601015
25. Gavin B., De Lombaerde P. Economic Theories of Regional Integration. Farrell M., Hottne B., Van Langenhove L., eds. *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London, Pluto Press, 2005, pp. 69-83.
26. Mundell R.A. A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, 1961, vol. 51, no. 4, pp. 657-665.
27. Буторина О.В. *Экономическая история евро*. Москва, Весь мир, 2020. 576 с. [Butorina O.V. *An Economic History of the Euro*. Moscow, Ves' mir, 2020. 576 p. (In Russ.)]
28. Буторина О.В. Евро как инструмент интеграции: итоги 20 лет. *Современная Европа*, 2019, № 1, сс. 14-26. [Butorina O.V. Euro as an instrument of integration: 20 years' experience. *Sovremennaya Evropa*, 2019, no. 1, pp. 14-26. (In Russ.)] DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120191426>
29. Commission of the European Communities. One Market, One Money. An Evaluation of Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union, *European Economy*, 1990, no. 44. 341 p.
30. European Commission. *One Currency for Europe. The Green Paper on the Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency*, May 31, 1995. COM, no. 333 final. 8 p.
31. Manners I., Whitman R. Another Theory Is Possible: Dissident Voices in Theorising Europe. *Journal of Common Market Studies*, 2016, special iss., pp. 3-18. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12332>
32. Schmitter Ph.C. Neo-Neofunctionalism. Wiener A., Diez T., eds. *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 45-74.
33. Ноздрев С. Финансовая интеграция стран Азии: региональный аспект. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 12, сс. 23-31. [Nozdrev S. Financial Integration of Asian Countries: Regional Aspect. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, vol. 63, no. 12, pp. 23-31. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-12-23-31>
34. Потемкина О. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе. *Современная Европа*, 2020, № 2 (95), сс. 100-110. [Potemkina O. Multilevel governance of the EU migration policy. *Sovremennaya Evropa*, 2020, no. 2 (95), pp. 100-110. (In Russ.)] DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020100110>
35. European Commission. *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Report of a study group appointed by the Commission of the European Communities, and presented by T. Padoa-Schioppa, April 1987. 71 p.
36. Genschel Ph., Jachtenfuchs M. From Market Integration to Core State Powers: the Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. *Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 56, no. 1, pp. 178-196. DOI: 10.1111/jcms.12654
37. Борко Ю.А. *От европейской идеи – к единой Европе*. Москва, Деловая литература, 2003. 464 с. [Borko Yu.A. *From the European idea – to United Europe*. Moscow, Delovaya literatura, 2003. 464 p. (In Russ.)]
38. Rosamond B. *Theories of European Integration* Palgrave. New York, St. Martin's Press, 2000. 245 p.
39. Барановский В.Г. *Политическая интеграция в Западной Европе. Некоторые вопросы теории и практики*. Москва, Наука, 1983. 264 с. [Baranovsky V.G. *Political integration in Western Europe. Some questions of theory and practice*. Moscow, Nauka, 1983. 264 p. (In Russ.)]
40. König J. The EU Index of Integration Effort. De Lombaerde Ph., Saucedo A., Edgar J., eds. *Indicator-Based Monitoring of Regional Economic Integration. Fourth World Report on Regional Integration*. Berlin, Springer, 2017, pp. 73-94.
41. Bénétrix A., Wälti S. Indicators of Regional Financial Integration. De Lombaerde Ph., Flores R.G., Iaparde P.L., Schulz M., eds. *The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods*. London, New York, Routledge, 2011, pp. 124-146.
42. Howarth D., Quaglia L. One Money, Two Markets? EMU at Twenty and European Financial Market Integration. *Journal of European Integration*, 2020, vol. 42, no. 3, pp. 433-448. DOI: 10.1080/07036337.2020.1730346
43. Hooghe L., Marks G. A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 2009, vol. 39, iss. 1, pp. 1-23. DOI: 10.1017/S0007123408000409
44. Hooghe L., Marks G. Grand Theories of European Integration in the Twenty-first Century. *Journal of European Public Policy*, 2019, no. 8, pp. 1113-1133. DOI: 10.1080/13501763.2019.1569711

45. Семененко И.С. Политика памяти в Европейском союзе: в поисках общих ориентиров. *Известия АлтГУ. Исторические науки и археология*, 2020, № 6 (116), сс. 62-67. [Semenenko I.S. Memory politics in the European Union: in search for common landmarks. *Izvestiya AltGU. Istoricheskie nauki i arkheologiya*, 2020, no. 6 (116), pp. 62-67. (In Russ.)] DOI: 10.14258/izvasu(2020)6-10
46. Семененко И. Прошлое на переднем крае политики идентичности. *Мировая экономика и международные отношения*, 2018, т. 62, № 11, сс. 65-76. [Semenenko I. History on the frontline of identity politics. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, vol. 62, no. 11, pp. 65-76. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-11-65-76>
47. Krapohl S. Integration Theory and the New Regionalism. Krapohl S., ed. *Regional Integration in the Global South. External Influence on Economic Cooperation in ASEAN, MERCOSUR and SADC*. Amsterdam, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 1-29.
48. Комкова Е. ЮСМКА вместо НАФТА. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 4, сс. 50-58. [Komkova E. USMCA instead of NAFTA. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, vol. 63, no. 4, pp. 50-58. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-4-50-58>
49. *Press conference of President Delors proceeding the European Council in Brussels (11–12 February 1988)*. 10 February 1988. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/bio_88_45 (accessed 13.05.2021).
50. Арбатова Н. Станет ли Европейский союз мировым центром силы? (Тенденции, возможности, риски). *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 6, сс. 51-65. [Arbatova N. Will European Union Become a Global Power Center? (Trends, opportunities, risks). *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 6, pp. 51-65. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-51-65>
51. Афонцев С.А. Евразийский экономический союз: сценарии развития интеграции. *Бюджет*, 2019, № 1, сс. 80-83. [Afontsev S.A. Eurasian Economic Union: Integration Development Scenarios. *Byudzhethet*, 2019, no. 1, pp. 80-83. (In Russ.)]
52. Абрамова И.О. Африка в современной модели мироустройства: весомый игрок или аутсайдер? *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*, 2018, т. 11, № 5, сс. 6-21. [Abramova I.O. Africa in the Modern Model of the World Order: A Powerful Player or an Outsider? *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo*, 2018, vol. 11, no. 5, pp. 6-21. (In Russ.)] Available at: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2018-11-5-6-21>
53. Байков А.А. Сравнительная интеграция. Практика и модели интеграции в зарубежной Европе и Тихоокеанской Азии. Москва, Аспект Пресс, 2012. 256 с. [Baikov A.A. *Comparative Integration: experience and patterns of integration in the United Europe and Asia Pacific*. Moscow, Aspekt Press, 2012. 256 p. (In Russ.)]
54. Ackoff R.L. *The Art of Problem Solving*. New York, John Wiley & Sons, 1978. 214 p.
55. Vinocurov E., Libman A. *Eurasian Integration: Challenges of Transcontinental Regionalism*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012. 267 p.
56. Громыко Ал.А. (Дез)интеграционные процессы: кризис “глобального мира”. *Обозреватель*, 2020, № 7, сс. 24-38. [Gromyko Al.A. (Dez)integration processes: the crisis of the “global world”. *Obozrevatel*, 2020, no. 7, pp. 24-38. (In Russ.)]

GOALS OF REGIONAL INTEGRATION: A MODERN UNDERSTANDING

(*World Economy and International Relations*, 2021, vol. 65, no. 10, pp. 5-14)

Received 27.05.2021.

Olga V. BUTORINA (butorina@ieras.ru),

ORCID 0000-0001-7110-7049

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, 11-3, Mokhovaya Str., Moscow, 125009 Russian Federation.

To date, an extensive scholarly literature on regional integration has paid little attention to the question of its goals. However, it is fundamental for deeper understanding the nature of the phenomena and for the decision-making process at the national, regional and international levels. The objective of this article is to reveal declared and de facto pursued goals of regional integration, and to arrange them into a coherent system. To accomplish this task this paper first provides an overview of official goals stated in the founding agreements of various regional groups, formed by developed and developing countries in Europe, Asia and Americas. Then the question of goals is explored through the lenses of the key theories of regional economic integration and their practical application. Later a similar exercise is carried out in the context of political integration theories. Finally, based on the comprehensive analysis of official declarations, major theories of regional integration and practical developments in various regions and policy fields this paper categorizes main goals of regional integration into four groups compiled along two axes: internal and external, positive and negative. They form a matrix, which endows researchers with new optics. Further exploration of different types of integration goals, especially negatively oriented ones, has a potential to expand the research program of integration studies. They may also shed light on the debate over why regional blocks of developing countries stall at the level of free trade zones or why the creation of the European monetary union did not help the EU to move to the true political union.

Keywords: regional integration, integration theory, EAEU, MERCOSUR, ASEAN, USMCA, RCEP, European Union.

About author:

Olga V. BUTORINA, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Corresponding Member of RAS, Deputy Director.

DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-10-5-14