



В ПОИСКАХ НОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ МНОГОПОЛЯРНОСТИ: МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ЕАЭС

Доклад НИУ ВШЭ



ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Москва, 2020

**К XXI Апрельской
международной
научной конференции
по проблемам развития
экономики и общества**

2020 г.

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

В ПОИСКАХ НОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ МНОГОПОЛЯРНОСТИ: МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ЕАЭС

Доклад НИУ ВШЭ

Доклад подготовлен
под эгидой Интеграционного клуба
при Председателе Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2020

УДК 339.924
ББК 65.5
В11

Доклад подготовлен в рамках реализации НИР «Экспертно-аналитическая поддержка подкомиссии по экономической интеграции Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции в рамках сотрудничества с ЕАЭС с учетом стратегических задач долгосрочного развития Союза и повышения эффективности участия в нем России».

Научный редактор — Т.А. Мешкова

Авторы:

*Ю.А. Белоус, Т.В. Бордачев, М.К. Глазатова, А.В. Данильцев,
М.Б. Жиенбаев, В.Н. Зуев, В.С. Изотов, А.С. Королев,
Л.С. Крашенникова, Т.А. Курбатова, Д.Ю. Ладиков-Роев, А.Б. Лихачева,
А.В. Малахова, Д.И. Малютина, М.Ю. Медведков, Т.А. Мешкова,
В.С. Перебоев, А.П. Портанский, А.С. Пятчкова, Е.В. Сабельникова*

В поисках новой архитектуры многополярности: международное сотрудничество ЕАЭС [Текст] : докл. к XXI Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 2020 г. / Ю. А. Белоус, Т. В. Бордачев, М. К. Глазатова и др. ; под научн. ред. Т. А. Мешковой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. — 132 с. — ISBN 978-5-7598-2189-2 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2084-0 (e-book).

Экспертный доклад приурочен к разработке стратегии дальнейшего развития ЕАЭС, направленной на углубление интеграционных процессов и поиск различных форматов международного сотрудничества Союза в новом глобальном геополитическом и экономическом контексте. Оценивается влияние на евразийскую интеграцию таких факторов, как рост нового регионализма и глобального протекционизма, санкций и торговых войн. Исследуются новые форматы сопряжения и аутич-сотрудничества в ЕАЭС, взаимодействие с интеграционными процессами в других регионах, сотрудничество с международными институтами и международным бизнесом, перспективы трансграничной кооперации в Большой Евразии.

УДК 339.924
ББК 65.5

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

ISBN 978-5-7598-2189-2 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2084-0 (e-book)

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2020

Содержание

Приветственное слово (<i>И.М.-С. Умаханов</i>).....	5
Вступительное слово (<i>С.Ю. Глазьев</i>)	7
Введение. Как отстоять стратегические интересы ЕАЭС на международной арене: стратегии и тактики (<i>Т.В. Бордачев</i>)	10
1. ЕАЭС в условиях меняющегося геополитического контекста новой модели мировой экономики	21
1.1. Региональная интеграция: от классики к постмодерну. Новые форматы сопряжения и аутич-сотрудничества как инструменты архитектуры многополярности (<i>В.С. Изотов</i>)	21
1.2. Особенности наступившего в 2020 г. глобального кризиса и его вероятное влияние на мировую экономику, экономику России и ЕАЭС (<i>А.П. Портанский</i>)	29
1.3. ЕАЭС как субъект мировой торговли и торговой политики: между новым регионализмом и глобальным протекционизмом (<i>М.К. Глазатова, А.В. Данильцев</i>).....	35
1.4. Влияние санкций и торговых войн на продвижение евразийской интеграции (<i>А.Б. Лихачева</i>)	47
1.5. Преимущества и возможности для государств-членов при развитии внешних связей ЕАЭС (<i>А.С. Королев, Д.И. Малютина</i>)	55
2. Интеграционная дипломатия ЕАЭС. Взаимодействие ЕАЭС с интеграционными объединениями и экономическими инициативами.....	63
2.1. Возможные форматы будущего взаимодействия ЕС — ЕАЭС (<i>В.Н. Зуев</i>).....	63
2.2. Азиатский вектор международного сотрудничества ЕАЭС: взаимодействие с ШОС, АТЭС и АСЕАН, перспективы сопряжения с ЭПШП (<i>А.С. Королев, Л.С. Крашенникова, А.С. Пятачкова</i>)	72
2.3. Латиноамериканский вектор международного сотрудничества ЕАЭС (<i>Ю.А. Белоус</i>)	79

2.4. ЕАЭС в историческом контексте международного сотрудничества на пространстве СНГ (<i>М.Б. Жиенбаев</i>)	87
3. Взаимодействие ЕАЭС с международными организациями и институтами развития	95
3.1. Вклад ЕАЭС в глобальную повестку ООН. На пути достижения ЦУР (<i>Е.В. Сабельникова, А.В. Малахова</i>)	95
3.2. Использование стандартов и лучших практик ОЭСР для развития ЕАЭС (<i>Т.А. Курбатова, Т.А. Мешкова</i>)	104
3.3. ЕАЭС и ВТО — перспективы сближения (<i>М.Ю. Медведков</i>)	112
3.4. Роль ЕАБР в трансграничной кооперации в рамках ЕАЭС и Большой Евразии (<i>В.С. Перебоев</i>)	118
3.5. На пути к новой резервной валюте Большой Евразии (<i>Д.Ю. Ладиков-Роев, В.С. Перебоев</i>)	123
Авторский коллектив	129

Приветственное слово

Уважаемые коллеги!

От имени сенаторского корпуса сердечно приветствую читателей — экспертов и практиков в области развития интеграции, представителей академического сообщества, людей, интересующихся проблемами современного международного развития.

Доклад выходит в непростой для нашей страны и мира в целом период, связанный с необходимостью объединять усилия для защиты граждан и экономики в условиях глобальной эпидемии.

Отрадно видеть, что в условиях пандемии коронавируса COVID-19, которая стала серьезным испытанием для человечества в XXI в., научное сообщество активно продолжает поиск путей развития евразийских интеграционных процессов в свете новых глобальных вызовов.

Не менее важно, что данный доклад и экспертная дискуссия в рамках XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества стали первым совместным проектом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Интеграционного клуба при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Евразийской экономической комиссии. Законодательная и исполнительная ветви власти заинтересованы в поддержании постоянного режима диалога с научным и экспертным сообществом. Открытый характер таких дискуссионных площадок позволяет не только обозначать выжные проблемы, но и находить новые решения, стимулировать создание механизмов кооперации как на межнациональном, так и межрегиональном уровнях.

В докладе рассматривается весьма актуальная в современном мире тема. В российской науке концепцию многополярности как системы международных отношений впервые сформулировал выдающийся российский государственный деятель, ученый и дипломат Евгений Максимович Примаков. Он стоял у истоков создания Интеграционного клуба, его мудростью и научным наследием мы успешно руководствуемся и поныне.

Доклад также выходит в период разработки стратегии дальнейшего развития Евразийского экономического союза, направленной

на углубление интеграционных процессов, поиск новых форматов международного сотрудничества ЕАЭС. Успех реализации данной стратегии во многом зависит от того, насколько интеграционные идеи будут поддержаны на уровне органов власти, регионов, гражданского общества.

Считаю важным и далее объединять усилия научного сообщества, в том числе и в форматах Интеграционного клуба, для обеспечения политической и общественной поддержки процесса евразийской интеграции, ее сопряжения с другими региональными интеграционными инициативами.

Желаю вам крепкого здоровья, успехов, благополучия и всего самого доброго.

И.М.-С. Умаханов
Заместитель Председателя
Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации

Вступительное слово

Разворачивающийся мировой кризис, вызванный пандемией новой коронавирусной инфекции, диагностируется как самый глубокий со времен Великой депрессии. Он является следствием глобальных структурных изменений в мировой экономике, обусловленных сменой технологических и мирохозяйственных укладов. В этот период революционных технологических и институциональных изменений всегда происходят обрушение финансовых и сырьевых рынков, а также эскалация военно-политических конфликтов, которая завершается сменой мировых лидеров и переходом к новому мировому порядку. В ходе происходящей трансформации моделей хозяйствования ожидается смещение центра развития мировой экономики в Юго-Восточную Азию и Евразию в целом.

В текущих условиях падения экономической активности, вызванного пандемией коронавируса, государства — члены ЕАЭС вырабатывают и реализуют бюджетные, денежно-кредитные и финансовые меры поддержки населения и бизнеса. Государственные программы поддержки схожи по своей направленности, однако различаются по инструментам, объему финансирования и охвату секторов экономики. Принятые меры ориентированы на поддержку индивидуальных предпринимателей, малого и среднего бизнеса, системообразующих предприятий. Механизмами, в частности, являются снижение налогового бремени, введение отсрочек по кредитным и налоговым платежам, предоставление льготного финансирования и государственных гарантий.

Резкое ухудшение внешнеторговой конъюнктуры может повлечь в текущем году полуторакратное сокращение экспорта из ЕАЭС, ослабление национальных валют, ускорение вывоза капитала, что вызовет существенное ухудшение платежного баланса государств-членов, выход за пределы установленных Договором о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. уровней макроэкономических показателей, определяющих устойчивость экономического развития. Эти негативные тенденции могут быть компенсированы либо смягчены расширением взаимной торговли, наращиванием экономического сотрудничества со странами ШОС, активизацией сопряжения ЕАЭС и китайской инициативы «Один пояс — один Путь» при условии принятия сис-

темных мер по стабилизации макроэкономической ситуации и созданию условий для дальнейшего экономического развития.

Текущие условия, когда под влиянием глобальных потрясений находятся экономики практически всех стран мира, создают благоприятные предпосылки для последующего перехода к парадигме опережающего экономического развития.

В настоящее время у Евразийского экономического союза имеется реальный шанс перейти от инерционного сценария интеграционного развития «Продленный статус-кво» к прогрессивному сценарию «Собственный центр силы», определенному в Основных направлениях экономического развития ЕАЭС до 2030 года.

Это потребует не только принятия оперативных решений для смягчения воздействия кризиса на домашние хозяйства, производственные секторы, систему государственных финансов, торговые отношения государств-членов, но и концептуальной смены подходов к формированию и реализации экономической политики, которая позволит воспользоваться появившимися возможностями наращивания конкурентоспособности ЕАЭС.

Сложившиеся условия предопределяют применение смешанной стратегии развития Союза, которая предусматривает *опережающее становление* базисных производств нового технологического уклада. Это требует концентрации ресурсов в сферах производства нового технологического уклада. Необходимо также стимулирование инновационной активности в целях *динамического наверстывания* отставания в тех производствах, где наблюдается незначительное отставание от передового в мире уровня. И, наконец, в безнадежно отставших отраслях необходима реализация стратегии *догоняющего развития* с опорой на импорт технологий и воплощающие передовой технический уровень иностранные инвестиции.

Реализация смешанной стратегии опережающего развития предполагает решение следующих задач экономической политики.

В *технологической области* стоит задача выращивания конкурентоспособных на мировом рынке предприятий ЕАЭС, осваивающих технологии современного технологического уклада. Одновременно должны быть созданы условия для опережающего становления новейшего технологического уклада, включающие всемерную поддержку соответствующих фундаментальных и прикладных исследований, развертывание инфраструктуры подготовки

кадров необходимой квалификации, создание информационной инфраструктуры.

В *институциональной области* стоит задача формирования такого хозяйственного механизма, который обеспечил бы перераспределение ресурсов из устаревших и бесперспективных производств, а также сверхприбыли от экспорта природных ресурсов в производственно-технологические системы современного и нового технологических укладов, концентрацию ресурсов на ключевых направлениях их развития, модернизацию экономики, повышение ее эффективности и конкурентоспособности на основе распространения новых технологий. Решению этой задачи должны быть подчинены меры по формированию союзных институтов развития и настройке внешней торговли на цели промышленного развития. Важно стимулировать такие формы интеграции финансовых, производственных, торговых, научно-исследовательских и образовательных организаций, которые могли бы устойчиво развиваться в условиях жесткой международной конкуренции, обеспечивать непрерывное повышение эффективности производства на основе современного освоения новых технологий.

Макроэкономическая политика должна обеспечивать благоприятные условия для решения перспективных задач, гарантируя выгодность производственной деятельности, хороший инвестиционный и инновационный климат, поддержание благоприятных для развития нового технологического уклада ценовых пропорций и других параметров хозяйственного механизма, способствуя преодолению дезинтеграции и демонетизации экономики.

Сочетанием мер макроэкономической, структурной и институциональной политики должна быть решена задача преодоления инвестиционного кризиса, предполагающая трехкратное повышение объема инвестиций в развитие производства.

Желаю нам всем успехов в формулировании и воплощении программ и проектов, направленных на вывод Евразийского союза в лидеры новых технологического и мирохозяйственного укладов!

С.Ю. Глазьев
академик РАН, член Коллегии (министр)
по интеграции и макроэкономике
Евразийской экономической комиссии

ВВЕДЕНИЕ. КАК ОТСТОЯТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНТЕРЕСЫ ЕАЭС НА МЕЖДУНАРОДНОЙ АРЕНЕ: СТРАТЕГИИ И ТАКТИКИ

Главная задача государства — обеспечение безопасности своих граждан, которые ради этого и объединяются в коллектив. Свобода от внешних вызовов и угроз в любом случае является продуктом способности государства контролировать поведение своих соседей и критически важных для него партнеров. Традиционно это делалось военными средствами, так свою безопасность обеспечивала и Россия. В XX в. в международной практике появляется сотрудничество в рамках институтов, наиболее продвинутые из которых принимают интеграционный характер, что означает способность стран совместно ставить и решать задачи развития. Тем самым государства укрепляют собственный суверенитет и обеспечивают себе безопасное окружение.

Особенно большое значение это имеет в отношениях с внешними миром — участие в коллективе позволяет государствам быть более уверенными и эффективнее отстаивать национальные интересы. Успехи на международной арене стран Запада — участниц сообщества НАТО и Европейского союза — пример такой эффективности общих институтов. Те государства, которые не входят в институты и пытаются проводить «многовекторную» политику, рано или поздно становятся объектами ресурсной эксплуатации со стороны Запада или Китая. Такая судьба постигла бы и страны Центральной Азии, другие государства Евразийского экономического союза (ЕАЭС, Союз) в случае, если бы они продолжили политику ложно понятого, местечкового суверенитета. Реальный суверенитет и самостоятельность — только в коллективе.

Евразийская экономическая интеграция — первый в истории евразийского пространства успешный проект добровольного углубленного экономического сотрудничества и создания единого пространства экономической деятельности, реализуемый группой суверенных государств. В основе его дальнейшего развития — адаптация стран-участниц к новым внешним вызовам развитию и суверенитету, санкциям и торговым войнам. Институты и направления деятельности ЕАЭС — инструменты этой адаптации на на-

ционально-государственном уровне. Долгосрочная цель развития ЕАЭС — укрепление национального суверенитета стран-участниц через их совместные ответы на общие вызовы внутри и вовне.

Через 5 лет после вступления в силу Договора о ЕАЭС интеграция окончательно стала реальностью регионального развития. Самое важное: после спада 2014–2016 гг. динамично росла торговля между странами-участницами, а это традиционно наиболее значимый показатель успешности интеграции. Для интеграционного объединения, где две крупнейшие по ВВП на душу населения страны — Россия и Казахстан — являются серьезными экспортерами энергоресурсов, это вообще чудо. Тем более что большинство стран ЕАЭС являются членами ВТО, что не дает возможности искусственно сворачивать экономические связи с третьими странами, как это было, например, с кандидатами на вступление в Европейский союз. В течение этих лет внутренняя торговля в ЕАЭС росла почти на 12% ежегодно.

Граждане ЕАЭС уже получают выгоду от интеграции, хотя и не всегда это осознают. При этом статистически в среднем интеграцию поддерживает порядка 64% населения стран-участниц — очень высокий результат для аналогов в мировой практике. Заработал единый Таможенный кодекс ЕАЭС, ратифицированный странами после долгих переговоров в 2017 г. Он окончательно на административном и техническом уровне зафиксировал возникновение самого большого и протяженного в мире единого таможенного пространства, простирающегося от границ Китая до восточных рубежей Европейского союза. Теперь трансконтинентальная торговля Китай — ЕАЭС — Европа получит дополнительный импульс.

При этом она и так растет. Уже в 2017 г. железнодорожный транзит в контейнерах вырос с 136 тыс. до 242,7 тыс. TEU (условных единиц, эквивалент 20-футового контейнера), т.е. на 78,4%¹. В апреле 2020 г. транзит вырос на 50% к апрелю 2019 г. Оборот почти достиг 60 тыс. TEU, стоимость грузов в указанном количестве контейнеров составила порядка 3,4 млрд долл., или 7,5% оборота торговли Европы и Китая в указанном месяце². В результате транзит по территории

¹ Бордачев Т.В. Россия в Азии и Евразии в 2018 году. Международный дискуссионный клуб «Валдай». URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiya-aziya-evraziya-2018/>.

² ОТЛК ЕРА. Объем транзитных контейнерных перевозок ОТЛК ЕРА в апреле вырос в два раза до 41 тыс. ДФЭ. URL: <https://www.utlc.com/news/obem-tranzitnykh>

ЕАЭС, который, вероятно, превысит в текущем году 700 тыс. TEU, составит не менее 7% от всего рынка логистики Китай — Европа — Китай. А еще в 2015 г. никто даже слышать не хотел о том, что сухопутные перевозки через Евразию хоть как-то смогут достичь величины, сравнимой с морскими через Тихий и Индийский океаны.

В мае 2018 г. в Астане было подписано Соглашение между Евразийским экономическим союзом и Китайской народной республикой. Это Соглашение далеко от идеального, но главное — оно создает правовую рамку для будущих отношений. Наряду с Россией, Китай — важнейшая держава Большой Евразии.

Как экономический и политический феномен, евразийская интеграция состоялась, но сейчас находится в состоянии замедления. Сформировалась достаточно устойчивая институциональная база, отлаживается работа общего рынка, заметные успехи достигнуты в сфере международного сотрудничества. Страны-участницы — Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Россия — заинтересованы в ее сохранении в качестве инструмента укрепления национального суверенитета. Одновременно существуют и серьезные внутренние и внешние проблемы и вызовы. Евразийская экономическая интеграция непонятна большинству населения стран-участниц. Выгоды как в сфере производства, так и в сфере потребления, которые извлекают страны-участницы, недостаточно активно доносятся до сведения компаний и населения. Не реализуются масштабные межгосударственные научные, образовательные, культурные программы.

Исполнительные органы власти стран-членов, включая Россию, подчас не в состоянии добиваться на национальном уровне исполнения принимаемых совместно и институтами ЕАЭС решений. Стимулы и мотивы для участвующих в интеграции государств часто не являются четкими и артикулированными. Роль ЕАЭС в укреплении экономических позиций стран-участниц и повышение качества жизни населения часто искусственно замалчиваются на национальном уровне. У стран-участниц сохраняются внутренние стимулы к «переговорной» модели взаимодействия в ущерб действующим автоматически институтам. Причины этих процессов и явлений объективны, что, однако, не означает, что на них не нужно находить коллективные ответы и решения.

Сохранение социальной неудовлетворенности у населения отдельных стран ЕАЭС может способствовать росту в них религиозного радикализма. Отсутствие в России уверенного экономического роста также не способствует уверенности в будущем евразийской экономической интеграции. Международный опыт показывает, что отсутствие экономического роста является самым серьезным вызовом для любой интеграции и ведет к растаскиванию ее по национальным квартирам.

При этом запас внутренней устойчивости у ЕАЭС гораздо меньше, чем в Евросоюзе, где за десятилетия сотрудничества накоплена колоссальная бюрократическая и институциональная инерция. В середине XIX в. швейцарский философ Анри-Фредерик Амьель писал: «Каждый человек начинает путь в мире заново. Только институты становятся мудрее. Они хранят наш коллективный опыт»³.

Крепкие институты, в первую очередь межправительственные, — именно то, чего другим интеграционным объединениям как раз и не хватает в наибольшей степени, и ЕАЭС здесь яркий пример. Поэтому Союз периодически лихорадит. Так, в полном объеме высветилась проблема того, что страны-участницы фактически готовы создавать рискованные для его функционирования ситуации в связи с двусторонними политическими и экономическими проблемами. Но что больше всего настораживает: страны — участницы ЕАЭС системно, и Россия тут не исключение, оказываются не способны исполнять в полном объеме свои обязательства, принятые в соответствии с Договором о ЕАЭС и актами вторичного законодательства. В каком-то смысле деятельность Союза иногда напоминает снежный ком накопленных неисполненных обязательств и решений. Это признается всеми участниками процесса и уже становится предметом дискуссий на политическом и экспертном уровнях. Наднациональные органы ЕАЭС также находятся в поиске своей оптимальной роли функциональных агентств на службе стран-участниц, а не всецельной бюрократии. Все эти сложности в полном объеме используются внешними партнерами ЕАЭС для реализации своих приоритетов.

В ряде случаев, например в отношениях стран ЕАЭС с Евросоюзом, внешние игроки ориентируются на подрыв евразийской интеграции как таковой. Внешние партнеры евразийской интег-

³ *Duchene F., Monnet J. (1994). Jean Monnet: The first statesman of independence. WW Norton.*

рации часто занимают неоднозначные позиции. Сейчас пространство ЕАЭС является пространством ресурсного освоения для важнейших внешних партнеров — Европейского союза и Китая, это серьезный вызов, на который странам ЕАЭС нужно давать общий ответ. Европейский союз сейчас — второй после стран АТР внешнеэкономический партнер ЕАЭС. Однако на официальном уровне нет оснований считать, что в ближайшие 5–7 лет ЕС сможет признать ЕАЭС и начать с ним полноценный диалог, стать настоящим партнером. Предпринимаются и будут предприниматься усилия растащить ЕАЭС, особенно с прицелом на Армению и Беларусь. Не отказываются от двусторонних переговоров с ЕС и Казахстан и Россия. Санкции со стороны Евросоюза и США в отношении России, с одной стороны, представляют собой вызов свободе перемещения товаров внутри ЕАЭС, а с другой — создают возможности для совершенствования институтов и практик интеграции. При этом на практическом уровне Европейская комиссия уже устанавливает контакты с Евразийской экономической комиссией (ЕЭК).

Пока более успешно удастся адаптировать к укреплению устойчивости евразийской интеграции внешнеэкономические инициативы Китая, договор между которым и ЕАЭС был ратифицирован в 2018 г. Существование ЕАЭС уже выступает гарантией отсутствия геостратегических противоречий между Россией и Китаем в Центральной Евразии. Вызовами для стран ЕАЭС также являются макрорегионализация мировой экономики, новая глобальная технологическая волна — цифровизация и искусственный интеллект, а также увеличение значения фактора безопасности. Необходимо наиболее серьезно отнестись к созданию странами ЕАЭС совместных научно-технологических платформ и современных цепочек производств.

Что касается ситуации внутри ЕАЭС, то неисполнение странами-участницами своих обязательств по договору уже стало системной проблемой и признаком евразийской интеграции подобно тому, как в 1960–1970-е годы страны — участницы европейской интеграции постоянно нарушали требования функционирования общего рынка и вводили множество нетарифных барьеров для свободы передвижения товаров внутри Европейского экономического сообщества. Тогда решение было найдено посредством использования двух механизмов, которые могут быть рассмотрены и применительно к евразийской интеграции. Во-первых, был принят так называемый

принцип взаимного признания, согласно которому товары, отвечающие стандартам качества одной страны, автоматически признаются таковыми во всех других странах объединения. Это, хотя и с издержками, позволило снять значительное количество препятствий и сделать рынок единым. Дальше выбор был только за потребителем. Во-вторых, все неисполненные обязательства были суммированы в подготовленном в 1985 г. под руководством Артура Кокфилда докладе «Завершение строительства общего рынка», который содержал перечень 297 мероприятий с указанием сроков их исполнения⁴. Этот доклад был одобрен главами государств и правительств и практически полностью реализован в последующие годы, за исключением вопросов государственных закупок и выравнивания налоговых и финансовых систем.

Возможно, сейчас самое время для создания рабочей группы представителей правительств Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии и России для того, чтобы провести инвентаризацию всех неисполненных обязательств и взаимных претензий, свести их и определить пути исправления. Это, подчеркнем, не является и не может являться задачей наднационального института ЕАЭС — Евразийской экономической комиссии. Только правительства стран — участниц ЕАЭС, назначенные всенародно избранными главами государств, могут брать на себя ответственность за решение такой серьезной задачи, от которой может зависеть, выживет ли евразийская интеграция в принципе и сохранится ли как инструмент для решения единственной задачи любой интеграции — реализации национальных приоритетов развития участвующих в ней государств. Именно такое понимание сущности интеграции должно быть центральным в современных условиях — не государства для интеграции, а интеграция для государств. И согласно этой концепции следует выстраивать всю институциональную структуру Союза.

Общим местом уже стало то, что полномочия Евразийской экономической комиссии — главного исполнительного органа ЕАЭС — крайне ограничены и не позволяют ей развивать интеграцию должным образом. Изучение опыта интеграции в Западной Европе показывает, что страны — участницы этого многолетнего процесса всегда крайне внимательно и бережно относились к соб-

⁴ Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985). COM (85) 310 final, 14 June 1985. EU Commission — COM Document. URL: <http://aei.pitt.edu/1113/>.

ственному суверенитету. И сейчас, несмотря на десятилетия сотрудничества, все законодательные акты Европейского союза принимаются только (внимание — только!) Советом ЕС, в который входят полномочные министры стран — членов Евросоюза. Без их решения Европейская комиссия — исполнительный орган ЕС — не может принять ни одного акта вторичного законодательства. Именно Совет ЕС утверждает полномочия Еврокомиссии на переговоры с третьими странами и внимательно следит за тем, чтобы она оставалась в пределах этих полномочий. Поэтом сетования на то, что в ЕАЭС все больше вопросов решается не на уровне Евразийской экономической комиссии, а на уровне Совета — органа межправительственного, показывают недостаточно глубокое знание европейского опыта.

Однако отличие состоит в том, что в Евросоюзе Совет министров является реально действующим на постоянной основе институтом со своим аппаратом, историей и механизмом согласования позиций до того, как решение выносится на голосование. Существует институт постоянных представителей стран-членов в Брюсселе, каждый из которых располагает штатом сотрудников и постоянно находится в контакте со своей столицей. Работают постоянно действующие экспертные комитеты, в которые входят чиновники правительств стран Евросоюза. Это позволяет избежать разрыва между надгосударственными органами и государствами, дает возможность постоянно вовлекать правительства стран-участниц в согласование позиций по каждому вопросу. В этом отношении евразийская интеграция, в отличие от европейской, стоит на одной ноге — у нее есть относительно сильная Евразийская экономическая комиссия и могущественные высшие органы принятия решений — Высший евразийский совет и Межправительственный совет, но между ними нет абсолютно ничего, что позволило бы правительствам, напрямую подотчетным главам государств и парламентам, работать вместе на более-менее постоянной основе.

Список трудностей и недоработок в ЕАЭС можно и нужно продолжить, как и изучение имеющихся лучших международных практик. Важно грамотно поместить евразийскую экономическую интеграцию в контекст Большого Евразийского партнерства. Идея создания такого партнерства была выдвинута Россией и поддержана руководством Китая летом 2016 г. В идеальном своем выражении Большое Евразийское партнерство могло бы стать неким сообще-

ством государств, интенсивность и доверительность связей между которыми превышает по качеству их связи с третьими игроками. Такие организации, как ШОС, ВРЭП (если состоится), Фонд Шелкового пути, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, АСЕАН, даже БРИКС и др., являются пересекающимися между собой, но не конкурирующими. И Евразийский экономический союз, если его удастся сделать реально работающим инструментом продвижения приоритетов стран-участниц, займет свое достойное место.

Вопрос, как придать интеграции новый импульс, неизбежно ведет к оживлению дискуссии о том, какие формы она должна принимать через определенный промежуток времени. Видение этих форм и функциональной нагрузки объединения является сугубо суверенным делом единственных носителей легитимности в рамках всей этой истории — национальных государств. И вот здесь страны — участницы интеграции встают перед действительно фундаментальной проблемой, которая имеет как теоретическое, так и практическое измерение.

Суть этой проблемы — определение места интеграции в ряду приоритетов национальной внешней политики каждого из участвующих суверенных государств, значение участия в такой форме продвинутого международного сотрудничества для реализации приоритетов разного порядка, среди которых важнейшим для любого государства выступает обеспечение национального суверенитета и выживания в хаотическом международном окружении. Можно сформулировать в этой связи такой вопрос: насколько субъективная оценка государством роли международного сотрудничества и интеграции в обеспечении его индивидуального суверенитета является определяющей для фактического содержания и результатов участия этого государства в интеграции.

Уже в первой четверти XIX в. канцлер Австрийской империи Клемент фон Миттерних сформулировал причину необходимости учета категорий сотрудничества во внешней политике следующим образом: «поскольку изолированных государств более нет... каждое государство, помимо собственных особых интересов, должно руководствоваться общими интересами»⁵. Степень заинтересованности

⁵ Цит. по: *Бордачев Т.В.* Интеграционные развилки. Международный дискуссионный клуб «Валдай». URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/integratsionnye-razvilki/>.

государства в учете общих интересов пропорциональна его масштабам и зависит от того, как эти масштабы соотносятся с самооценкой. Интеграция и ее институты нужны им для того, чтобы сохранить суверенитет перед лицом могущественных международных игроков, как, впрочем, и любого интеграционного объединения. Они нужны интеграции и ее институтам, поскольку обеспечивают критическую массу «вкладчиков», для которых вне интеграции выживание в качестве самостоятельных игроков невозможно. Также сравнительно малый вес и стратегическое значение государства всегда сближают объективное и субъективное в его международно-политическом позиционировании.

Со своей стороны крупные участники интеграционного процесса склонны видеть его в центре усилий по обеспечению своей стратегической самостоятельности перед лицом еще более могущественных государств. Германия в Европейском союзе или Россия в ЕАЭС вынуждены строить институты с меньшими по масштабам партнерами и в первую очередь добровольно наделять их полномочиями, которые кажутся несоизмеримыми с вкладом в категориях классической калькуляции соотношения сил. Поэтому перед наиболее сложным решением в рамках сотрудничества оказываются державы, которые для обеспечения своего суверенитета либо имеют альтернативы интеграции, либо считают, что задачи выживания решаются в ином, нежели интеграция, измерении.

В этой связи другая важнейшая практическая проблема евразийской интеграции — это постоянное обращение участников экспертных дискуссий к вопросу «что делать?» вместо «как делать?». При этом перечень актуальных проблем, с которыми сталкивается интеграция, достаточно очевиден. Основную его часть составляют последствия недостаточно аккуратного исполнения странами — участницами ЕАЭС своих обязательств, принятых в рамках основополагающего договора, не говоря уже о вторичном законодательстве. Эти сложности и недоработки обсуждаются годами и неоднократно ставились наднациональными институтами ЕАЭС перед правительствами стран Союза. Если не принимать конкретных решений о способах совместного устранения недостатков и ответственных за это институтах, в том числе нацеленных на ликвидацию институциональных «дыр» интеграции, которые возникли в период ее политико-правового оформления, возвращаться к ним еще раз совершенно бессмысленно.

Одним из таких пробелов и важнейшим препятствием к развитию наднациональных институтов ЕАЭС становится отсутствие в нем полноценной межправительственной составляющей. В результате Евразийская экономическая комиссия — мотор всей интеграции — становится органом согласования национальных интересов. Это негативно сказывается на ее необходимой относительной независимости от субъективных оценок и восприятий стран-участниц.

Современное состояние академической и экспертной дискуссии о евразийской интеграции позволяет считать ее полноценным объектом исследований. Этот уникальный для всех стран-участниц опыт дает возможность применять в отношении ЕАЭС наработанные интеграционной наукой методы, а также использовать ее проблемы в качестве полноценных примеров и кейсов. Это уже достаточно значимый позитивный результат, который должны записать себе в достижения страны-участницы и наднациональная администрация ЕАЭС.

Несмотря на очевидные достижения евразийской интеграции — работу институтов, увеличение внутреннего торгового оборота, рост объемов промышленной и сельскохозяйственной продукции, для того чтобы уверенно смотреть в будущее, на современном этапе страны ЕАЭС должны уже созданное адаптировать к меняющимся внутренним и внешним условиям. Это касается как приоритетов в отраслевой сфере, так и институтов евразийской экономической интеграции. В частности, исчерпала себя функция главного наднационального института ЕАЭС — Евразийской экономической комиссии как в первую очередь модератора между странами-участницами. Возможно, для достижения большей гибкости нужно одновременно сделать ЕЭК полноценным исполнительным органом и создавать более устойчивые и постоянно работающие межправительственные институты.

Внедрение в практику интеграции новых направлений и форм, позволяющих более эффективно реализовывать в рамках евразийской экономической интеграции приоритеты национального развития стран-участниц, потребует скорейшей организации масштабной экспертной проработки на уровне ведущих независимых специалистов стран — участниц ЕАЭС (Евразийский экспертный комитет под руководством авторитетного политика одной из стран ЕАЭС). Задачей этого Комитета и приданных ему экспертных групп

будет разработка дорожной карты евразийской экономической интеграции на перспективу. Данная дорожная карта должна аккумулировать национальные приоритеты развития и пути их достижения через институты и механизмы ЕАЭС. Она должна стать основой и руководящим документом перезагрузки евразийской экономической интеграции на перспективу до 2025 г., когда возможно ставить вопрос о начале межправительственных переговоров относительно ревизии Договора о ЕАЭС.

1. ЕАЭС В УСЛОВИЯХ МЕНЯЮЩЕГОСЯ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОГО КОНТЕКСТА НОВОЙ МОДЕЛИ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

1.1. Региональная интеграция: от классики к постмодерну. Новые форматы сопряжения и аутич-сотрудничества как инструменты архитектуры многополярности

С каждым годом ЕАЭС занимает все более важное место на политэкономической карте глобальной интеграции. Вокруг него начинают центрироваться многие процессы в Большой Евразии. В 2019 г. интеграционная пятерка отметила свою «деревянную свадьбу» — пятилетний юбилей, а в мае 2020 г. произошло значимое событие в области международного взаимодействия: Республика Узбекистан официально подтвердила намерение присоединиться к объединению в качестве наблюдателя. Вместе с тем в полицентричном мире стремительно меняется глобальный баланс потенциалов, появляются новые форматы макрорегиональной и трансконтинентальной интеграции. Исследовать эти процессы в рамках теорий и методологии прошлого века (время расцвета классической интеграции) становится все труднее. Как реакция на беспрецедентно усложняющийся мир, растущую неустойчивость некогда базовых структур, рождаются новые дискурсы и теории. Одна из них, набирающая популярность в последнее время, связана с попытками переноса на международные отношения и интеграционные процессы парадигмы последовательно меняющихся эпох: классики, модерна, постмодерна. Классическая интеграция, начавшаяся с процессов в послевоенной Европе в 1950-е годы, уступила место интеграционному модерну (начало 1990-х годов — середина второго десятилетия XXI в.). С этого времени интеграционные процессы приобретают специфические черты, характерные для парадигмы постмодерна в целом.

Постмодерн в международной политике и интеграционных процессах

В область международных отношений и интеграционных процессов постмодернизм переходит в начале 1990-х годов, не случайно

совпав с деструкцией двуполярности и пытаясь описать глобальные геополитические трансформации через собственные принципы и понятийный аппарат. Одновременно теория международных отношений констатирует переустройство мировой системы в сетевую структуру с нарастающей разнотипностью элементов и увеличением числа внесистемных игроков, от «несостоявшихся государств» до неправительственных организаций и рейтинговых агентств. Целеполагание такой системы, ее структура и отношения между элементами, в том числе правительственными и негосударственными субъектами, продолжают оставаться неясными. В попытках прогнозировать и описать действительность фигурируют достаточно условные концепты «переходного периода», «вечного кризисного состояния» и «неопределенного будущего», являющиеся типичными постмодернистскими категориями. Пандемия коронавируса, начавшаяся в 2020 г., придает этим формулировкам особенное, подчеркнуто мрачное звучание.

Теоретические подходы, в том числе в области исторических ретроспекций и прогнозирования, сблизили постмодерн с группой теорий «нелинейного развития» в международных отношениях, пытающихся представить внешнеполитическую современность через категории турбулентности. При этом провозглашается наступление «постмеждународной политики», предложенной в качестве «описания настоящего» известным американским теоретиком Джеймсом Розенау¹. Такая трансплантация постмодерна на теорию международных отношений и приобрела широкую популярность в последние десятилетия. Стремительно ускоряющееся политическое и экономическое время, высокая динамика глобализация в допандемическом мире также находили отражение в работах ведущих постмодернистов. Философ Поль Вирилио обращает внимание на возрастание скорости большинства измерений человеческого бытия. Он ввел в научный оборот понятие дромологии (*греч.* Δρόμος — бег, путь) как ключевую характеристику «общества скорости», фиксируя его в качестве новой реальности. Понятия оседлости, локации, места, закреплённости в пространстве обесцениваются, в то время как значение скорости и движения и ускорения постоянно растет. П. Вирилио констатирует: «Географические про-

¹ Rosenau J.N. (2000). "Beyond postinternationalism" in pondering postinternationalism / ed. by H.H. Hobbs. Albany, NY: State University of New York Press. P. 219–237.

странства и расстояния, которые еще вчера обуславливали политику отдельных наций и их коалиций и чье значение ярко продемонстрировала холодная война в эпоху противостояния блоков Восток/Запад, исчезают и обесцениваются в мире ускорения и мгновенных интеракций...»².

Эти тенденции переходят и на интеграционные процессы. Постмодернистские концепты становятся важным описанием интеграции в условиях беспрецедентных скоростей, на которых мир уходит к новой многополярности, параметры которой все еще остаются неясными. Пандемия COVID-19 путает карты футурологов и составляет список беспрецедентных вызовов. Но даже в этих условиях стремительно меняются характеристики классического пространства, которые являются геоплатформой для интеграции. Остались в прошлом географически детерминированные теории интеграции: страны БРИКС находятся на разных континентах, Армения не имеет границ ни с одним государством ЕАЭС, а Финляндия и Азербайджан (как и еще 54 страны) являются наблюдателями в Тихоокеанском альянсе. Как отмечают исследователи, «пространство эпохи постмодерна — это метафора, объединяющая сферы деятельности, виды занятости, программы действий... социальные конструкты, создающие ограничения или возможности участия в политике, экономике, общественной жизни»³.

Новые формы интеграции: как распознать постмодерн?

Изменение структуры глобального пространства происходит в том числе и через новые форматы интеграции, такие как Транстихоокеанское партнерство (ТТП), Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП), Всестороннее региональное экономическое партнерство (РСЕР), стратегии сопряжения ЕАЭС с китайской инициативой «Один пояс — один Путь» (ОПОП)⁴ и ШОС, деятельность БРИКС в форматах и БРИКС+, и аутрич, кооперация БРИКС и ШОС⁵ и т.д. У исследователей буквально

² Вирлино П. (2002). Информационная бомба. Стратегия обмана. М. С. 14.

³ Тормошева В.С. (2019). Глобальное политическое пространство в парадигме постмодернизма // Политическая наука. № 1. С. 210.

⁴ Стратегия «Один пояс — один Путь» объединяет две инициативы: Экономический пояс Шелкового пути (ЭПШП) — Морской Шелковый путь XXI в. Стратегия — важная часть 13-й пятилетки КНР, завершающейся в 2020 г.

⁵ Конаровский М.А. (2019). ШОС и БРИКС: возможности и перспективы сопряжения // Вестник международных организаций. Т. 14. № 4. С. 161–171.

разбегаются глаза от такой интеграционной арифметики, изобилия аббревиатур и сопрягательных формул. Возникает вопрос: какие из этих форматов остаются в рамках модерна или даже тяготеют к классической интеграции, а какие можно с определенной долей условности маркировать как постмодернистские? Иллюстративный пример дает краткое описание первого из них — Транстихоокеанского партнерства, совершенно нового трансконтинентального интеграционного формата для мировой экономики с широким политическим подтекстом⁶. Беспрецедентен охват широкого поля стандартов, формирующих условия для торговли и инвестиций, — от защиты интеллектуальной собственности и организации коммерческого арбитража до условий доступа к госзакупкам и борьбы с коррупцией. В свое время эксперты предполагали, что это соглашение способно переписать большинство правил глобальной экономики XXI в. — от обмена персональными данными между странами до конкуренции госпредприятий на международном рынке. Переговоры о ТТП длились несколько лет, экс-президент США Барак Обама видел достижение соглашения в качестве одной из главных внешнеэкономических целей. Однако Дональд Трамп сразу после вступления в должность объявил о выходе из соглашения, не учитывающего американские интересы и противоречащего политике «Америка прежде всего». В марте 2018 г. соглашение о ТТП подписали 11 стран без участия США, но есть все основания полагать, что после возможной смены президента в ноябре 2020 г. Вашингтон вернется к проекту с прежним энтузиазмом. В свое время эксперты Института международной экономики Петерсона (Peterson Institute for International Economics) представили убедительные доказательства того, что США стали бы основным бенефициаром соглашения. По их оценкам, интеграция в данном формате могла бы увеличить реальный доход американцев на 131 млрд долл., или на 0,5% от ВВП.

В этом соглашении можно увидеть характерные черты постмодерна: экстерриториальность, закрытость переговоров (тот самый «коммуникативный разрыв» между носителями постмодернистского знания и их целевой аудиторией, о котором много писал еще в начале 1980-х Юнгер Хабермас⁷), попытку переписать традиционные

⁶ Например, попытка ограничения глобального влияния Китая.

⁷ *Habermas J., Ben-Habib S.* (1981). Modernity versus postmodernity / *New German Critique*. № 22. Special Issue on Modernism. Winter. P. 3–14.

правила, эклектичность (соединение гетерогенных элементов под общим зонтиком интеграции), повышенную ставку на финансовизацию экономики и соответствующие услуги. Кроме того, сам формат подобных соглашений нацелен на устранение упорядоченного понимания и структурированной экономической реальности, противопоставляя ему открытость, многообразие и постоянный поиск нового.

Подобные характеристики можно обнаружить и в другом макроинтеграционном формате, инициированном США и проамериканскими элитами Европы, — Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве. Напротив, другой масштабный проект — Всестороннее региональное экономическое партнерство (RCEP), работа по реализации которого началась в 2012 г. по инициативе Китая, — можно отнести к типу традиционной интеграции. Фактически это попытка создать самое большое в мире соглашение о свободной торговле с условиями минимизации или полного снятия пошлин. Отличие от обычного соглашения заключается только в количестве государств-участников, на которых приходится половина населения мира и треть глобальной торговли⁸.

Можно сказать, что государства, составляющие БРИКС и ЕАЭС, во многом противостоят постмодерну, который сталкивается с классическими формами экономической кооперации. Международная некоммерческая организация WikiLeaks, специализирующаяся на публикации конфиденциальных документов, в свое время пристально наблюдала за ходом переговоров по ТТП. Внимание мировой общественности было привлечено к беспрецедентно закрытому характеру переговоров. В документах WikiLeaks подчеркивалось, что важной целью нового (постмодернистского) интеграционного формата является противодействие усилению влияния на мировую экономику стран БРИКС, которые не были приглашены к переговорам. Проект ТРП также усиливал разногласия между членами АСЕАН, поскольку не все из них были приглашены к переговорам. Так, Бруней, Малайзия, Вьетнам, Сингапур вели диалог о присоединении, тогда как Таиланд и Филиппины (важные военно-стратегические партнеры США), Индонезия (самое крупное государство АСЕАН и его неофициальный лидер) и Камбоджа в них не участвовали.

⁸ RCEP включает все страны АСЕАН, а также Китай, Индию, Японию, Южную Корею, Австралию и Новую Зеландию.

Концепция аутрич в международном сотрудничестве ЕАЭС

В 2013 и 2018 гг. БРИКС по инициативе ЮАР запустил формат международного сотрудничества «БРИКС-аутрич». Затем в 2017 г. председательствовавший в объединении Китай выступил с инициативой БРИКС+, идея которой основана на усилении процессов региональной интеграции и переводе их в формат трансрегионализма. Оба формата позволяют государствам «пятерки» встречаться с коллегами из региона, который представляет страна — организатор саммита. Хорошим примером аутрич-формата в рамках интеграционного модерна является взаимодействие БРИКС, ШОС и ЕАЭС, протестированное во время первого российского председательства в БРИКС в 2015 г. Тогда главной темой встречи стало повышение благосостояния народов государств — участников этих интеграционных форматов. Лидеры стран отметили необходимые предпосылки, чтобы расширить горизонты взаимовыгодного сотрудничества, сложить имеющиеся сырьевые ресурсы, человеческий капитал, большую емкость потребительских рынков для мощного экономического рывка. Также была отмечена важность тесного гуманитарного сотрудничества, а российская сторона выступила с инициативой углубления контактов в сфере культуры, науки, образования и туризма со всеми партнерами в БРИКС, ШОС, ЕАЭС.

Концепция аутрич-взаимодействия находит все большее отражение и в международной деятельности ЕАЭС. Еще в 2018 г. Высший Евразийский экономический совет одобрил базовый документ, регламентирующий взаимодействие в данной сфере, — Соглашение «О международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями»⁹. В октябре 2019 г. были утверждены Основные направления международной деятельности ЕАЭС на 2020 год¹⁰ — своего рода ежегодная концепция внешнеэкономической политики. В документе, в част-

⁹ Соглашение о международных договорах Евразийского экономического союза с третьими государствами, международными организациями или международными интеграционными объединениями. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-2/53210 (дата обращения: 11.03.2020).

¹⁰ Об Основных направлениях международной деятельности Евразийского экономического союза на 2020 год. URL: <http://docs.cntd.ru/document/561372562> (дата обращения: 12.03.2020).

ности, отмечены намерения выстраивать новые форматы взаимодействия, в том числе в развитие идеи «интеграции интеграций» и Большого Евразийского партнерства, составными частями которого являются реализация проектов по линии сопряжения развития Союза и китайской инициативы «Один пояс — один Путь», а также углубление взаимодействия с ключевыми региональными экономическими объединениями и крупнейшими национальными экономиками Евразии. В отношениях с ШОС ближайшие перспективы связаны с установлением более тесного практического сотрудничества путем подписания рамочного документа о взаимодействии. Относительно интеграционных объединений и различных форматов отмечается необходимость дальнейшего развития отношений с АСЕАН, ЛАЭС, МЕРКОСУР, Тихоокеанским альянсом в рамках реализации уже подписанных соглашений о взаимопонимании (сотрудничестве), а также с форумом АТЭС, ЛАИ, КАРИКОМ, САДК, ОЧЭС и другими объединениями. В документе также приводится широкий список третьих стран — партнеров Союза для развития отношений как по уже существующим, в том числе в рамках переговоров о зоне свободной торговли (ЗСТ), так и по новым направлениям. Расширение международного взаимодействия ЕАЭС в форматах дальнейшего сопряжения и аутрич-сотрудничества, развитие сети торговых отношений Союза с третьими странами, особенно важное с учетом прогнозируемого роста протекционизма, заложено и в Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 года — основной целеполагающий документ, в целом одобренный по итогам заседания ВЕЭС 19 мая 2020 г.

Вместо заключения: выбор в пользу модерна и классический интеграции

Несмотря на масштабы и новизну макроинтеграционных партнерств, пока большинство государств остаются внутри парадигмы модерна. Наивысшими ценностями для них являются национальный суверенитет и безопасность, физическая территориальность, позитивное право (*jus positivum*), настороженное отношение к финансовой виртуализации экономики и криптовалютам. Государства модерна также признают культурные различия, право на определенный тип политического устройства, сохраняющееся влияние религии и ценности, критически оценивают перспективы глобального гражданского общества, а идеологически больше склонны

к различным вариантам неоконсерватизма. Контрастируя с этим, в сообществах государств постмодерна ценности выходят за пределы индивидуальной сферы отдельных стран и становятся предметом и результатом взаимной деятельности, утрачивая свой априорный статус. Во многом по этой причине религия и традиции уже не могут выступать ценностями таких сообществ.

Поведем основные итоги. В современных условиях традиционные принципы интеграции подвергаются сомнению, а новые форматы не приобрели необходимой легитимности. На становление и динамику интеграционных систем прежде всего влияет главный диссонанс глобализации — нарастающая разница между скоростью экономических и политических изменений. Увеличиваются количество и степень непредсказуемости внешних рисков, порождающих различного рода угрозы. Пандемия коронавируса явилась более чем ярким примером. В этой ситуации большинство стран демонстрируют неприятие постмодернистских принципов, сомневаются в необходимости их переноса в область международной политики и интеграционных процессов. В России, Китае, других странах БРИКС, в лагере союзников в формате аутрич растет понимание того, что отстаивать национальные и коллективные интересы выгоднее в рамках традиционной интеграции, четкие модели которой, в отличие от постмодернистских концептов, позволяют с учетом неизбежной многополярной архитектуры выстраивать отношения на паритетной и взаимовыгодной основе без угрозы национальным суверенитетам.

Страны, выступающие за сохранение модерна, держатся двойственной позиции по отношению к свободной торговле как основе интеграции: с одной стороны, не оспариваются ее экономические преимущества и известные положительные эффекты, а с другой — признается существующая реальность, когда ведущие экономики продолжают прибегать к нечестным методам конкуренции и протекционистским мерам. Наконец, и это принципиально важно, в современном мире государства модерна, даже объединенные в рамках интеграционных союзов, гипотетически допускают *обратимость глобализации*. Сильная национальная государственность, ограничение протекционистскими барьерами в случае недобросовестной конкуренции, собственная валюта, платежные системы и рейтинговые агентства — все это приоритеты стран, остающихся в парадигме интеграционного модерна. В первом полугодии 2020 г. становится ясно, что такой подход оказался стратегически верным,

более дальновидным и имеет отчетливые преимущества на фоне глобальной пандемии. Напротив, государства и интеграционные союзы, ориентированные на постмодерн, подвергаются беспрецедентным рискам и в итоге останутся в серьезном проигрыше. Многие из них уже поняли это и начали экстренно переписывать парадигму национального развития. Совершенно очевидно, что после пандемии мы увидим новый, значительно ослабевший мир. Вытянуть его реконструкцию в одиночку не способно ни одно интеграционное объединение, не говоря про отдельные страны. Ни *Pax Americana* или *Pax Eurasian*, ни даже *Pax Sinica* не справятся с ролью «великого кормчего» в посткризисном мире. Существует реальная опасность неуклонного дрейфа в сторону международной анархии практически во всех областях международного сотрудничества. Остановить эту тенденцию можно путем кооперации усилий интеграционных объединений с сохранением базовых принципов модерна. Процесс поиска баланса между наднациональным сотрудничеством и государственной суверенностью будем непростым, но другого пути нет.

1.2. Особенности наступившего в 2020 г. глобального кризиса и его вероятное влияние на мировую экономику, экономику России и ЕАЭС

Ощущение приближения мирового экономического кризиса, который может наступить в 2020–2021 гг., постоянно росло в предыдущие два года. Среди его причин назывались, конечно, продолжающаяся торговая война между США и Китаем, растущий протекционизм, замедление роста китайской экономики, серьезное искажение на рынке ценных бумаг в США, Брексит и др. Но при этом никто не мог предсказать, откуда именно прилетит «черный лебедь», т.е. что станет триггером, который и приведет к кризису.

Всемирный банк (ВБ) к концу 2019 г. пришел к выводу, что новый кризис, который будет более тяжелым, чем все предыдущие, уже на пороге. Главной проблемой, способной вызвать его,истики ВБ назвали стремительный рост долговой нагрузки во всем мире как в частном, так и государственном секторах. Объем мирового долга, по данным ВБ, уже достиг 246 трлн долл. Это абсолютный рекорд, более чем в 3 раза превышающий глобальный ВВП —

стоимость всех продуктов и услуг на планете. В итоге ожидания и оценки инвесторов в конце 2019 г. оставались достаточно настоятельными.

В конце 2019 — начале 2020 г. резко возросла озабоченность экспертов и мирового сообщества в целом изменением климата и деградацией окружающей среды. Накал вокруг проблемы достиг такого уровня, что в опубликованном по итогам Восточного экономического форума (ВЭФ) — 2020 в Давосе докладе «Глобальные риски — 2020»¹¹ первые пять пунктов были целиком посвящены вопросам, напрямую или косвенно связанным с изменением климата на планете. Между тем доклад был выпущен в конце января 2020 г., когда распространение пандемии уже началось. То есть «черный лебедь» уже парил в небе, но его никто почему-то не замечал (или не хотел замечать).

Практически без внимания остались и тревожные сигналы со стороны эпидемиологов разных стран, предупреждавших об угрозе глобальных пандемий после 2015 г. В результате весной 2020 г., когда коронавирус уже бушевал по всей планете, выяснилось, что в ряде стран, в том числе в отдельных государствах ЕС, вообще отсутствуют противоэпидемиологические службы. Стало очевидным, что причиной нового мирового кризиса становится пандемия COVID-19.

Даже развитые государства оказались неподготовленными к пандемии ни в санитарно-эпидемиологическом, ни в организационно-административном, ни в экономическом, ни в морально-политическом плане. Примером тому, в частности, выступают США, где президент вначале всячески исключал распространение эпидемии в Америке, а спустя несколько недель к концу марта страна вышла на первое место в мире по числу зараженных коронавирусом и была вынуждена принимать иностранную помощь. Стали очевидными грядущие социально-экономические последствия: число поданных заявлений на получение пособия по безработице подскочило в начале апреле до исторически рекордного уровня — за три недели в США работы лишилось почти 17 млн человек, а к середине мая безработных в стране было уже 36 млн¹². В России этот показатель,

¹¹ WEF. The Global Risks Report 2020.

¹² *Rushe D., Aratani L., Holpudch A.* (2020). 36m Americans now unemployed as another 3m file for benefits // The Guardian. 14 May.

по официальным данным, в начале мая составил 1,4 млн человек, увеличившись вдвое по сравнению с апрелем¹³.

Задержки с тестированием и введением карантина усугубили ситуацию в странах Евросоюза, в частности в Италии, Испании, Франции и Великобритании. Индекс деловой активности PMI в зоне евро показал рекордное снижение за месяц с 51,6 в феврале до 29,7 в марте¹⁴. В то же время некоторые страны Восточной Азии отреагировали заметно оперативнее: Тайвань, Южная Корея, Сингапур и Гонконг, судя по всему, смогли к началу апреля 2020 г. в основном взять под контроль распространение болезни благодаря сочетанию необходимых мер — тестирования, отслеживания цепочек заражения и строгого карантина.

В марте–апреле 2020 г. были даны первые оценки возможных экономических последствий пандемии. Как отметил генеральный директор ОЭСР Анхель Гурриа в рамках виртуального саммита «Группы двадцати» в марте 2020 г., каждый месяц изоляции будет стоить снижения на 2 п.п. годового экономического роста в развитых странах, что в итоге негативно отразится на трети их ВВП¹⁵.

Об ожидании беспрецедентного спада мировой торговли в 2020 г. предупредили во Всемирной торговой организации (ВТО). Согласно прогнозам экспертов ВТО, по оптимистическому сценарию снижение объемов торговли товарами может составить к концу года 13%. Если же пандемию не удастся взять под контроль и правительства не смогут принять скоординированные, эффективные меры, то спад может составить 32% и более¹⁶.

Широкий разброс между двумя сценариями объясняется прежде всего самой природой нынешнего кризиса, связанной со здоровьем людей, и значительной неопределенностью в мировой экономике в ближайшем будущем. Неопределенность приведенных сценарных оценок обусловлена и тем, что нельзя исключать появления иных,

¹³ Безработица в России увеличилась вдвое по сравнению с апрелем // Прайм. 2020. 11 мая.

¹⁴ *Normand G.* (2020). En Europe, l'onde de choc du Covid-19 pourrait être dévastatrice // La Tribune. 3 Avril.

¹⁵ OECD updates G20 summit on outlook for global economy. URL: <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-updates-g20-summit-on-outlook-for-global-economy.htm> (date of access: 10.04.2020).

¹⁶ WTO lowers trade forecast as tensions unsettle global economy. 840 Press Release. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr840_e.htm (date of access: 17.02.2020).

неизвестных пока факторов, воздействие которых на торговые потоки окажется существенным. К примеру, могут осложниться условия на кредитном рынке, что неизбежно сузит возможности финансирования торговли. Практически во всех регионах снижение экспорта выразится двузначной цифрой, полагают эксперты ВТО, при этом сильнее всего пострадает экспорт из Северной Америки и Азии. Более резко торговля скорее всего будет падать в секторах, где сформировались сложные цепочки создания добавленной стоимости, особенно в сфере электроники и автомобильной промышленности. Из секторов услуг пандемия затронет прежде всего транспорт и туризм из-за вводимых ограничений.

По мнению главы ВТО Роберто Азеведо, начавшийся кризис имеет существенное отличие от кризиса 2008 г. и даже от Великой депрессии 1930-х годов. Сейчас банки не ощущают недостатка капитала. Двигатель мировой экономики до недавнего времени в общем функционировал удовлетворительно. Однако пандемия, как выразился глава ВТО, «перерезала линии подачи топлива к экономическому двигателю». Задача — восстановить эти «топливные» линии, тогда общее экономическое восстановление, в принципе, станет возможным. Определяющими при этом будут два условия: быстрота установления правительствами контроля над распространением пандемии и выбор ими характера дальнейшей экономической политики. Губительным в сложившихся обстоятельствах было бы поддаться соблазну введения новых протекционистских барьеров, которые неминуемо приведут к новым шокам для экономик в дополнение к уже существующим. Напротив, поддержание открытости рынков для международной торговли и инвестиций поспособствует быстрейшему восстановлению¹⁷.

Развитые государства к началу апреля объявили о мерах поддержки экономики в связи с пандемией. Так, министры финансов стран Евросоюза согласовали антикризисный план по спасению экономики ЕС, в соответствии с которым на стабилизацию ситуации в свете пандемии коронавируса будет выделена рекордная сумма 500 млрд евро, из них 300 млрд пойдет на поддержку безработных, а также малого и среднего бизнеса. Но и эта сумма поддержки в ЕС не является конечной.

¹⁷ Remarks by DG Azevêdo. 2020. 8 Apr. URL: https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra303_e.htm (date of access: 10.04.2020).

В США в конце марта Конгрессом был принят пакет экономических мер на сумму 2,2 трлн долл. В дополнение к этой сумме должна быть принята программа защиты выплаты зарплат стоимостью 350 млрд долл. В целом в Соединенных Штатах объявленная помощь на поддержку экономики в связи с пандемией к началу апреля составила около 12,5% ВВП. Лидером среди развитых стран в этом плане стала Германия, где на борьбу с пандемией было выделено более 1/3 ВВП. В России к началу апреля, согласно поступившей из правительства информации, на борьбу с распространением коронавируса и антикризисные меры было зарезервировано 1,4 трлн руб. (1,2% ВВП). Таковы были социально-экономические меры отдельных стран на начальном этапе борьбы против пандемии¹⁸.

По данным на апрель 2020 г., в большинстве стран переломная точка, позволяющая говорить о сокращении негативного влияния коронавируса на хозяйственную жизнь, не была пройдена.

Опубликованные в конце марта 2020 г. прогнозы допускали сокращение мирового ВВП к концу 2020 г. до 10% и рецессию, которая может перекинуться на 2021 г. Агентство Bloomberg предсказало падение ВВП России во втором квартале на 16%¹⁹. Произошедший в марте 2020 г. обвал цен на нефть стал дополнительным шоком для экономик многих стран, в том числе России и государств ЕАЭС. Все это дает основания полагать, что предстоящий кризис действительно будет тяжелее кризиса 2008–2009 гг. для всех стран, включая государства ЕАЭС.

К началу лета 2020 г. пандемия коронавируса уже нанесла серьезный удар по всему Евразийскому экономическому союзу, проверяя его на прочность. Россия закрыла границы с Беларусью и Казахстаном, что негативно отразилось на их торгово-экономических отношениях. Режим чрезвычайной ситуации (ЧС) уже вводился в Казахстане, Армении, частично в Кыргызстане.

Необходимо отметить, что наряду с неоспоримыми успехами за четверть века интеграции между членами ЕАЭС сохраняется ряд экономических проблем. Так, встреча премьер-министров стран ЕАЭС в начале ноября 2019 г. прошла на фоне снижения взаимного

¹⁸ Чевтаева И. (2020). Власти зарезервировали 1,4 трлн рублей на борьбу с коронавирусом // Ведомости. 1 апр.

¹⁹ Bloomberg спрогнозировал падение ВВП России на 16% во втором квартале // ГАЗЕТА.RU. 2020. 21 мая.

товарооборота на 3% по итогам восьми месяцев 2019 г. Практически на каждом заседании межправительственного совета ЕАЭС поднимается проблема барьеров на внутреннем рынке Союза. По словам действовавшего в тот момент российского премьера Д. Медведева, $\frac{2}{3}$ выявленных барьеров (36 из 56), препятствующих свободному движению товаров, услуг, капитала и рабочей силы, устранены. «Темп нормальный, но чем скорее мы все это устраним, тем быстрее будем двигаться вперед», — отметил он. Впрочем, его коллеги из Минска и Нур-Султана высказались менее оптимистично²⁰.

По мнению белорусского премьера Сергея Румаса, обсуждение барьеров на таком уровне — «это борьба со следствием, а не с первопричиной». Во главу угла, убежден он, должно быть поставлено соблюдение права ЕАЭС, тогда и перечень будет короче. Глава правительства Казахстана Аскар Мамин и вовсе связал с барьерами отсутствие динамики развития взаимной торговли по итогам января—августа, отметив, что «данная тенденция вызывает обеспокоенность»²¹.

19 мая 2020 г. в формате видеоконференции в связи с пандемией состоялось заседание Высшего Евразийского экономического совета ЕАЭС с участием президентов Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России. Однако принять на нем стратегию развития, ориентированную на ближайшие 5 лет, не удалось. В частности, президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев заявил, что отдельные положения проекта «О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года» «требуют дополнительной проработки». Токаев призвал также «аккуратно подходить к вопросам расширения полномочий ЕЭК». Глава Казахстана заявил, что включение вопросов здравоохранения, образования и науки в сферу компетенций Евразийской экономической комиссии «может существенно помянуть ее экономическую направленность, другими словами, будет противоречить сути Договора о создании ЕАЭС от 2015 года»²².

Со своей стороны президент России Владимир Путин на заседании высказался за укрепление организационной роли Евразийской

²⁰ Заседание Евразийского межправительственного совета. 25.10.2019. URL: <http://government.ru/news/38189/>.

²¹ Там же.

²² Президенты ЕАЭС не приняли стратегию. Токаев увидел в ней «ограничение суверенных прав». 19.05.2020. URL: <https://rus.azattyq.org/a/30621018.html>.

экономической комиссии как регулирующего органа Союза. Как было отмечено на сайте председательствовавшего на заседании президента Беларуси Александра Лукашенко, Токаев «предложил не спешить» с принятием стратегического документа, «тщательно доработать и принять в последующем». В итоге стратегию «в целом» одобрили, но не приняли. В этих словах Токаева, поддержанных Лукашенко, по сути, отражена давняя проблема ЕАЭС — неоправданная поспешность в темпах интеграции, что противоречит проверенному временем важнейшему уроку европейской интеграции двигаться «шаг за шагом» (step by step)²³.

Одновременно надо признать, что сегодня ЕАЭС с его номинальным ВВП в размере 1,5–2,0 трлн долл. США, ВВП по паритету покупательной способности 4,5 трлн долл. и населением 183 млн человек (из них 93 млн экономически активного) не представляет собой самодостаточного рынка, это всего 2,5% мирового ВВП. Поэтому любые попытки построить «крепость Евразию» могут лишь нанести вред, экономики ЕАЭС в этом случае будут обречены на роль вечно догоняющих в технологическом плане. В этой связи международное экономическое сотрудничество приобретает для ЕАЭС особое значение.

1.3. ЕАЭС как субъект мировой торговли и торговой политики: между новым регионализмом и глобальным протекционизмом

Анализ правовых аспектов участия ЕАЭС в международной торговле: ЕАЭС как самостоятельный экономический агент на мировом рынке

Вопрос о выступлении государств ЕАЭС в качестве единого субъекта международного права и международных экономических отношений активно обсуждался еще в самом начале деятельности таможенного союза Беларуси, Казахстана и России.

В настоящее время в учредительных документах ЕАЭС прямо зафиксировано, что Союз «является международной организацией региональной экономической интеграции, обладающей международной правосубъектностью» (ст. 1 Договора о Евразийском эко-

²³ Президенты ЕАЭС не приняли стратегию. Токаев увидел в ней «ограничение суверенных прав». 19.05.2020. URL: <https://rus.azattyq.org/a/30621018.html>.

номическом союзе; Договор). Согласно существующим взглядам, международные организации являются вторичными субъектами международного права. Их правосубъектность вытекает из международного договора, в котором участвуют государства-учредители, и ограничивается зафиксированными в нем полномочиями, в отличие от государств, которые обладают ею в силу факта существования.

Правосубъектность международной организации включает следующие четыре элемента:

- правоспособность, т.е. способность иметь права и обязанности;
- дееспособность, т.е. способность организации своими действиями осуществлять права и обязанности;
- способность участвовать в процессе международного правотворчества;
- способность нести юридическую ответственность за свои действия.

Важнейший фактор — способность организации проявить свою волю, которая не является простой суммой воли стран-участниц. Кроме того, помимо формальных, юридически закрепленных полномочий субъект международного права должен фактически иметь возможность реализовать свои права и обязанности.

Что касается ЕАЭС, то Союз может заключать договоры и участвовать в международном правотворчестве, обладать иммунитетами и привилегиями, а также обеспечивать выполнение норм международного права. Последнее в целом обеспечено положениями Договора, в частности ст. 40. При этом предусмотрена возможность применения ответных мер по решению органов ЕАЭС, в том числе в случае, если они предусмотрены договором одного из государств-членов. Договор предусматривает возможность применения ответных мер отдельными государствами-членами. В то же время практика не обязательно следует этим положениям. Например, после введения санкций в отношении Российской Федерации в 2014 г. ответные меры (контрсанкции) применялись Россией на индивидуальной основе.

В Договоре формально зафиксирован достаточно широкий круг вопросов, в которых органы ЕАЭС могут обладать компетенцией. В то же время на практике международное правотворчество пока ограничивается сферой договоров о создании зон свободной торговли, причем полная компетенция организации как наднацио-

нального органа реализуется только в отношении торговли товарами. В целом это можно сказать и о компетенциях ЕАЭС в целом, так как на практике они сводятся к функционированию таможенного союза стран ЕАЭС.

**Развитие механизмов регулирования
на пространстве ЕАЭС: проблемы гармонизации
условий предпринимательской деятельности
на пространстве ЕАЭС, политика в отношении
иностранных инвесторов**

В соответствии со ст. 4 Договора, государства-члены стремятся к формированию «единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов»²⁴. Реализация данной цели предполагает не только полную гармонизацию национальных законодательств в сфере регулирования предпринимательской деятельности и гражданских прав, но и, что важно, создание наднационального уровня регулирования.

Постоянно действующим регулирующим органом ЕАЭС, в соответствии с п. 1 ст. 18 Договора²⁵, является Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК, Комиссия). В сферу ее компетенции входит достаточно широкий круг полномочий в областях, существенно влияющих на деятельность экономических агентов, таких как: таможенно-тарифное и нетарифное регулирование; таможенное регулирование; техническое регулирование; санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры; зачисление и распределение ввозных таможенных пошлин; конкурентная политика; промышленные и сельскохозяйственные субсидии; энергетическая политика; естественные монополии; государственные и (или) муниципальные закупки и др.²⁶ В настоящее время полномочия ЕЭК как регулятора реализуются в сферах тарифного, таможенного и технического регулирования и конкурентной политики в той полноте, которая приводит практически к унификации на-

²⁴ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/4421fb06ad7b500f19481a4a56ebf703112c5e80/.

²⁵ Там же. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/55a2697bcb540611f76ad13278b19c6b43741a58/.

²⁶ Пункт 3 Приложения 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/37128e4a45c86a476c1efe2d44fc8f8b6642442b7/.

циональные законодательства стран-участниц. С одной стороны, данный факт является существенным достижением работы наднационального органа за 5 лет его существования, а с другой — процессы регионализации, внедрение цифровых технологий и ускорение коммуникативного обмена диктуют необходимость активного нарастания критической массы регулирующих решений, способствующих достижению задачи создания единого рынка и дальнейшей гармонизации законодательства сторон.

Каждое национальное законодательство имеет свои исторические корни и конструктивную обособленность. Например, в Республике Казахстан упорядочение норм и правил идет по пути кодификации регулирования в Предпринимательском кодексе²⁷, в Республике Беларусь и Российской Федерации — по областям деятельности, в республиках Армения и Кыргызстан законодательство находится в стадии формирования и актуализации, поэтому основные нормы пока закреплены в гражданских кодексах стран и законах о поддержке малых и средних предприятий, а также других правовых актах, принятых в их развитие, но само формирование регулирования идет также по пути отдельных областей деятельности.

Такие обстоятельства обуславливают трудный путь к полной гармонизации регулирования в сфере предпринимательской деятельности. С точки зрения ускорения процесса можно рассмотреть положительный опыт Казахстана: формирование модельного кодекса, в котором систематизированы разрешительные инструменты и механизмы их применения, образует вектор целостности и согласованности регулирования и могло бы стать интересным решением для ускорения процессов интеграции.

Существенной областью интеграции являются инвестиции. Задача формирования типового регулирования в этой сфере представляется чрезвычайно сложной в силу того, что каждый инвестиционный проект, как правило, имеет высокий уровень конкретизации, а также сопровождается индивидуальным обременением инвестора. Кроме того, инвестиции — это чувствительная область для проведения протекционистской политики и сохранения сепаратной возможности решения национальных задач развития (например, Китай за счет требования локализации в инвестиционных

²⁷ Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854.

проектах стимулирует трансфер технологий и повышение квалификации труда и т.п.). На международном уровне до настоящего времени так и не создан пул типовых правил инвестирования, который бы устраивал большинство стран мира. В привлечении инвестиций заинтересованы все страны и многие включают эту задачу в государственные программы социально-экономического развития. Но на уровне упрощения процедур осуществления инвестиций дискуссии идут достаточно вяло и в основном сосредоточены на сохранении возможности государств проводить политику поддержки отечественных предпринимателей.

В разделе XV «Торговля услугами, учреждение, деятельность и осуществление инвестиций» Договора сформированы основополагающие принципы о том, что никакие меры регулирования не должны приводить к неоправданной дискриминации между сторонами Договора или к скрытым ограничениям в осуществлении инвестиций, а также закрепляется право государств-членов принимать любые меры, относящиеся к обеспечению безопасности, поддержанию общественного порядка и защите общественной морали. Правовые основы осуществления инвестиций на пространстве ЕАЭС, установленные в Приложении 16 к Договору, несколько детализируют нормы основных статей, а также вводят возможность для государств-членов «ограничивать деятельность инвесторов других государств-членов, а также применять и вводить иные изъятия из национального режима»²⁸. Последнее может трактоваться как некоторый шаг назад. Но в сочетании с положениями ст. 67 Договора, которые закрепляют принципы либерализации режима инвестирования, нормы Приложения 16 отдают дань самоопределению государств-членов и создают условия для последовательного, но неуклонного продвижения вперед к созданию единых правил инвестирования, в частности таких, как:

- оптимизация внутреннего регулирования — поэтапное упрощение и (или) упразднение избыточного регулирования;
- пропорциональность и сбалансированность уровней гармонизации;
- взаимовыгодность и последовательность в процессах гармонизации.

²⁸ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/b45cab54fa91be66f0bef1911a62a87523dbff3a/.

Для многосторонних договоров такое неуклонное движение к формированию фактически типового регулятивного поля в сфере инвестиций является существенным прорывом, несмотря на разные экономические условия стран. Армения и Кыргызстан пока только наращивают потенциал для привлечения инвестиций, в Беларуси — большая доля государства в экономике и нет рынка свободных активов, в России и Казахстане рынок наполнен сложными инвестиционными проектами с большим обременением для инвестора²⁹ и не слишком высокой нормой прибыли. Тем не менее развитие производственной интеграции может создать точку роста инвестиционной активности, особенно в инновационной сфере, в противоположность традиционным секторам (энергетике, металлургии, нефтехимии и т.п.), инвестиционный потенциал которых в последнее время снижается. Одним из таких ярких примеров может стать активизация деятельности в рамках 16 евразийских технологических платформ по 14 выбранным направлениям³⁰.

Еще одним интересным направлением с точки зрения инвестиционной привлекательности может стать сектор услуг. Очевидна инфраструктурная и логистическая недостаточность для разворачивания активного интеграционного сотрудничества и выстраивания цепочек добавленной стоимости. Поэтому важны усилия в направлении формирования единого транспортно-логистического пространства ЕАЭС, особенно с учетом участия стран Союза в следующих международных транспортных коридорах, часть которых или ответвлений от них проходит по территории государств — членов ЕАЭС³¹: панъевропейские транспортные коридоры (критские) — транспортные коридоры (система транспорта, т.е. железных и автомобильных дорог) в Центральной и Восточной Европе, транс-

²⁹ Информационно-аналитический Центр по изучению общественно-политических процессов на постсоветском пространстве МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <https://ia-centr.ru/publications/eksperty-vnutrennie-investitsii-v-eaes-proigryvayut-vneshnim/>

³⁰ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/13-08-2019-1.aspx;http://eurasian-studies.org/archives/8263>.

³¹ Анализ существующих международных транспортных коридоров, проходящих через территории государств-членов. Аналитический доклад. М., 2019. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/energetikaiinfr/transport/infrastruktura/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%205%20%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BC.pdf>.

портные маршруты ЕвразЭС, железнодорожные транспортные коридоры ОСЖД, коридоры ЦАРЭС (Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества), Евроазиатской конференции по транспорту, коридоры ШОС, Комитета по внутреннему транспорту ЕЭК ООН, коридоры СНГ.

Таким образом, реализация широкой инвестиционной повестки ЕАЭС затрагивает практически все сферы сотрудничества и диктует необходимость формирования единой инвестиционной стратегии на основе развития производственных взаимосвязей, сложения финансовых и организационных ресурсов с новыми коммуникативными возможностями и расширения инфраструктурной базы.

**ЕАЭС как статистическая единица:
проблема статистического единства и позиционирования
в международных базах данных**

ЕАЭС представляет собой достаточно глубокую форму интеграционного объединения стран с передачей полномочий по регулированию отдельных сфер на наднациональный уровень. Такая конструкция управления создает все основания в статистическом формате наблюдать и анализировать деятельность Союза как самостоятельного объекта экономических и даже в определенной степени торгово-политических отношений.

Формирование и развитие статистической базы ЕАЭС базируется на данных, собираемых в государствах-членах, и методологической основе, полностью гармонизированной с международными нормами и правилами. Основа общей интеграционной статистики заложена в ст. 24 Договора³² и развита в Приложении 4 к Договору, устанавливающем порядок формирования и распространения официальной статистической информации ЕАЭС³³, а также в решениях Совета ЕЭК и Коллегии ЕЭК³⁴, уточняющих и детализирующих положения

³² URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/b2599a82d224cdd366cc572f9d72654e349be7e7/#dst100239.

³³ Приложение 4 «Протокол о порядке формирования и распространения официальной статистической информации евразийского экономического союза» к Договору о Евразийском экономическом союзе.

³⁴ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54 «Об утверждении единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 декабря 2018 г. № 210 «Об утверждении Методологии

основных документов. В развитие региональных актов в национальных юрисдикциях государств-членов приняты соответствующие регулирующие акты. Завершают основополагающий пакет документов системное Решение Совета ЕЭК от 12 февраля 2016 г. № 34 «О Программе развития интеграции в сфере статистики Евразийского экономического союза на 2016–2020 годы» и ежегодно утверждаемая программа статистических работ.

Вместе с тем, несмотря на то что институциональная оболочка статистических работ настроена на региональном уровне и полностью гармонизирована с международными документами, на национальном уровне остаются нерешенные вопросы о единообразном ведении статистических работ. Методика ЕАЭС полностью имплементирована в национальную систему только в Кыргызстане и России, в Беларуси и Казахстане в целом проведена гармонизация, а в Армении внедрены только единые концептуальные основы и понятия. Увязка данных статистики внешней торговли товарами с данными других отраслей статистики для формирования интегрированных показателей внешней торговли проводится в Беларуси, Казахстане и России. В Кыргызстане только выстраивается взаимодействие статистического и таможенного ведомств, которое в перспективе позволит уточнять данные и формировать интегрированные показатели внешней торговли товарами в разрезе видов экономической деятельности, размера и форм собственности торгующих предприятий и т.д. В Армении такие работы еще не осуществляются. Один из ключевых факторов, влияющих на точность представленных данных, — проведение досчетов, т.е. экспертных расчетов объемов экспорта и импорта отдельных товаров, не учитываемых таможенной статистикой, на основе балансового метода, т.е. разницы между имеющимися ресурсами каждого товара и его использованием (потреблением). Методика досчетов во всей полноте активно используется пока только в Беларуси. В России осуществляется взаимодействие Федеральной таможенной службы России, ФГУП «Почта России», Федеральной службы государственной

ведения статистики взаимной торговли товарами государств — членов Евразийского экономического союза и Методологии ведения таможенной статистики внешней торговли товарами государств — членов Евразийского экономического союза»; Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 3 декабря 2018 г. № 197 «О предоставлении Евразийской экономической комиссии официальной статистической информации уполномоченными органами государств — членов Евразийского экономического союза».

статистики и Центрального банка РФ по применению методик статистического досчета неучитываемых таможенной статистикой объемов внешней торговли. В Казахстане, Кыргызстане и Армении досчет не проводится. Также следует отметить, что до настоящего времени между государствами-членами совершенно не гармонизирована система статистического учета в сфере электронной торговли.

Такая ситуация осложняет наполнение статистической базы ЕАЭС детальными данными: на официальном сайте ЕЭК³⁵ размещена статистическая информация по объемам экспорта и импорта во взаимной и внешней торговле в целом по странам и только по укрупненным товарным группам. Данные сформированы в отдельных файлах в форматах pdf и xls, а не размещаются в интерактивной базе данных, которая позволяет производить автоматическое агрегирование под конкретные аналитические задачи. Все динамические ряды, необходимые для исследований, надо формировать ручным способом.

Можно предположить, что такая ситуация не позволяет Евразийской экономической комиссии активно взаимодействовать с международными базами данных, что подкрепляется еще и тем, что непосредственное взаимодействие государств — членов ЕАЭС с международными организациями, осуществляющими формирование специальных международных статистических баз данных, также имеет неоднородный характер. В Статистический комитет СНГ, ЕЭК и Статистический отдел ООН данные предоставляют все государства — члены ЕАЭС; в Евростат — четыре страны за исключением Кыргызстана; в Международный валютный фонд — Казахстан, Кыргызстан и Россия; в ЮНКТАД — Казахстан и Россия. Казахстан также еще взаимодействует с Азиатским банком развития, JODI, МЭА и SESRIC.

В итоге ЕАЭС как единый объект статистического учета не фигурирует ни в одной международной статистической базе данных, в противоположность Европейскому союзу, в отношении которого все международные базы данных формируют динамические ряды как по ЕС в целом, так и по каждому из государств-членов.

Безусловно, в ЕАЭС за прошедшие 5 лет были приложены масштабные усилия по созданию единого статистического пространства.

³⁵ URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/Pages/default.aspx.

Однако пока отсутствует не только статистический массив современного уровня, но и динамический сайт с цифровой интерактивной организованной структурой, позволяющей хранить и обрабатывать статистическую информацию больших объемов. Международные базы данных также не выделяют ЕАЭС как самостоятельную статистическую единицу. Такая ситуация может представлять риск как в части разработки выверенных решений по социально-экономическим вопросам евразийской интеграции, так и с точки зрения самостоятельного позиционирования ЕАЭС на мировом уровне.

**Участие ЕАЭС в мировой торговле:
синхронность экономического развития
и конкурентоспособность ЕАЭС**

В рамках данной работы был проведен эксперимент по составлению контрфактического прогноза, который моделирует ситуацию с отсутствием механизма свободной торговли товарами между странами ЕАЭС.

Анализ был проведен на основе модели общего равновесия GТАР версии 9. При этом моделировались последствия шока в форме перехода от Единого таможенного тарифа (ЕТТ) к взаимному применению тарифного барьера в торговле между странами ЕАЭС на основе режима наибольшего благоприятствования (РНБ). Очевидно, что данный шок не отражает всего влияния функционирования ЕАЭС (например, применение нетарифных мер, влияние институционального и политического факторов), однако с учетом поставленной цели анализа такой подход позволяет получить достаточно представительную и прозрачную картину, так как торговля товарами является наиболее «продвинутой» и значимой областью интеграционного взаимодействия, а тарифные инструменты остаются важнейшим средством регулирования торговли.

В результате моделирования были получены оценки возможных эффектов для общего объема торговли государств ЕАЭС, а также их ВВП (табл. 1).

Таким образом, наличие механизма ЕАЭС оказывает существенное стимулирующее значение на объемы экспорта. Это происходит, во-первых, благодаря возможностям внутреннего рынка ЕАЭС, а также высвобождению экспортных ресурсов на основе перераспределения ресурсов между государствами-членами. В особенности это касается Беларуси и Кыргызстана. Функционирование

Таблица 1. Результаты моделирования перехода от ЕТТ к взаимному применению тарифного барьера в торговле между странами ЕАЭС на основе РНБ

Страна	Изменение ВВП	Экспорт	Импорт	Изменение цен в экономике
Россия	-0,03151	-1,003	-1,518	-0,1
Беларусь	-0,60927	-9,632	-9,310	-5,0
Казахстан	0,086652	-1,914	-3,137	-0,2
Кыргызстан	0,108587	-20,322	2,015	+7,0
Армения	-0,2115	-3,768	-2,603	-0,1

Источник: Составлено авторами.

ЕАЭС наиболее существенно влияет на объемы ВВП Республики Беларусь и Армении. При этом для Кыргызстана участие в ЕАЭС создает сильную конкуренцию со стороны товаров государств-партнеров, хотя и ограничивает конкуренцию со стороны товаров из третьих стран.

Следует отметить, что отказ от участия в ЕАЭС приведет к жесткой (около 5%) дефляции в Беларуси из-за сокращения возможностей сбыта и, значит, спаду производства и экономики в целом. Прогнозное падение цен в данном случае указывает на очень резкое сокращение спроса на продукцию белорусских предприятий, который не будет компенсирован возможным увеличением поставок в третьи страны. В остальных странах ЕАЭС изменения цен могут быть не очень значительными. Однако их номинальное снижение указывает на позитивное влияние рынка ЕАЭС на производство в странах-членах.

Проведенный эксперимент также позволяет оценить значение фактора ЕАЭС для торговли с третьими странами. Был проведен анализ возможных сдвигов в экспорте государств ЕАЭС в ЕС, США, Японию, Китай, Индию и прочие страны мира. При этом рассматривалось пять секторов — добывающая промышленность и переработка минерального сырья, продукция сельского хозяйства и промышленного назначения, потребительские товары (в основном продукция легкой промышленности).

Наиболее существенное расширение экспорта для поддержания равновесия в экономике даже с учетом описанных выше макроэкономических ограничений потребует от Республики Беларусь. Экспорт этой страны в третьи страны по перечисленным направ-

лениям и секторам увеличится в среднем на 20%. Напротив, экспорт Киргизии сократится примерно на 20% по большинству секторов (в добывающей промышленности — до 40%) из-за удаленности внешних рынков и необходимости замещения поставок из стран — партнеров по ЕАЭС. Для остальных стран можно ожидать среднего прироста экспорта в третьи страны на уровне 1–2%. Однако полученные данные не позволяют говорить о «солидарных» возможных эффектах и, соответственно, факторе «блоковости» в изменениях по отношению к третьим странам.

В частности, использование кластерного анализа дало возможность выделить общие кластеры эффектов в области экспорта в указанные третьи страны, при этом критерием являются различия вероятных эффектов изменения экспорта в третьи страны. Так, кластеры распределились следующим образом (рис. 1):

- все секторы России и все секторы Казахстана, кроме продукции сельского хозяйства;
- сельскохозяйственная продукция и услуги Беларуси;

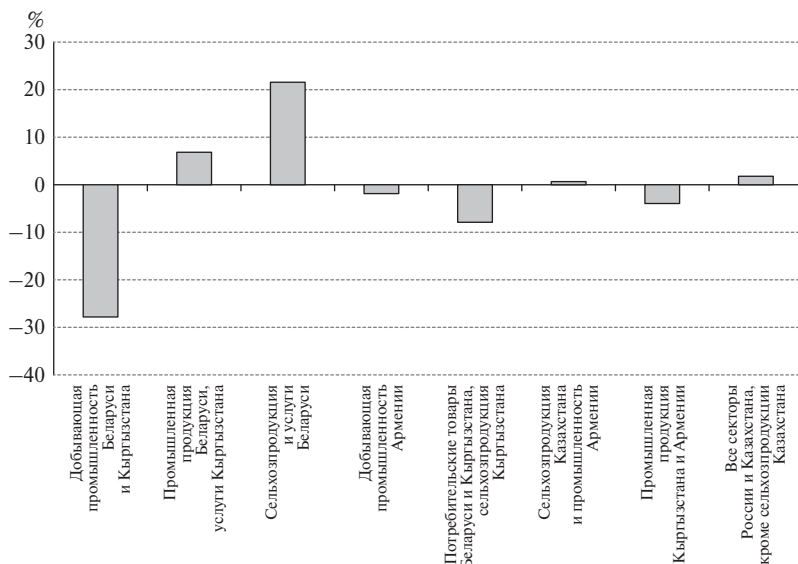


Рис. 1. Средний прирост экспорта в третьи страны по отдельным кластерам, %

Источник: Составлено авторами.

- добывающая промышленность и сырьевой сектор Беларуси и Кыргызстана;
- потребительские товары Беларуси и Кыргызстана, сельскохозяйственная продукция Кыргызстана;
- промышленная продукция Беларуси, услуги Кыргызстана;
- промышленная продукция Кыргызстана, сельскохозяйственная продукция, услуги, потребительские товары Армении;
- промышленная продукция и сырьевой сектор Армении.

Таким образом, наибольшая согласованность возможных эффектов (соответственно и согласованность влияния участия в ЕАЭС) по отношению к третьим странам наблюдается между Россией и Казахстаном. В данном случае выделяется только экспорт сельскохозяйственной продукции из Казахстана. В остальных случаях наблюдается больше дробление параметров возможных эффектов. При этом они практически не группируются по секторам. Исключением является схожесть эффектов для добывающей промышленности Беларуси и Кыргызстана.

1.4. Влияние санкций и торговых войн на продвижение евразийской интеграции

Новый контекст

Фундаментальные изменения, происходящие как в международной среде, так и внутри крупных стран после финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., системно видоизменяют мировую торговую систему. Усиление Китая и других развивающихся стран, во многом ставшее возможным за счет либерализации международной торговли, наряду с обострившимися проблемами экономик развитого мира ведет к пересмотру основных принципов торговой политики.

Если раньше развитые страны выступали главными бенефициарами поддержания институтов либерализации международной торговли и глобализации, то теперь они же являются источником «нового протекционизма». Главными задачами «нового протекционизма» все больше становятся не столько защита собственных рынков, сколько решение внутривнутриполитических задач и борьба с внешнеполитическими соперниками.

«Новый протекционизм» не является самостоятельной тенденцией, это отражение долгосрочной и беспрецедентно глубокой

и стремительной смены мирового лидерства, перехода от доминирования Запада в пользу все более мощного Востока. Это обуславливает стратегический характер «нового протекционизма» даже в тех случаях, когда его отдельные меры формально выглядят как конъюнктурные краткосрочные инструменты регулирования торгового баланса (торговые войны США) или политически мотивированные шаги (односторонние санкции).

Новые цели для старых инструментов

Односторонние санкции как политический по своей сути инструмент (цели применения односторонних санкций всегда носят политический характер, в отличие от классических торговых войн, в основе которых лежит экономическое целеполагание) сегодня применяются все чаще, их эффекты все серьезнее и ближе по глубине воздействия к традиционным актам войны — как, например, угроза отключения России от системы SWIFT или продуктовое эмбарго в Ираке в 1990-е годы. Тем не менее институты обеспечения доверия даже между союзниками в данной сфере отсутствуют. Сегодня страны информируют друг друга о проведении военных учений, обмениваются военной информацией, используют концепции национальной безопасности. В отношении «экономического оружия» подобных универсальных подходов пока не выработано либо они носят ограниченный характер, преимущественно в сфере прав человека. Однако масштаб применения односторонних санкций в мировой политике и, соответственно, в мировой экономике требует комплексного анализа данного феномена, а не только подбора ad hoc механизмов по их обходу. Особенно это важно для интеграционных объединений, одной из ключевых задач которых остается сглаживание негативных внешних шоков для стран-членов за счет институциональных решений.

Более того, несмотря на неизменность правовых подходов к использованию санкционных инструментов в США и других странах, применяющих формальные односторонние санкции, изменение их характера и внешних условий для проведения санкционной политики требует изменения стратегии реагирования на санкционные вызовы. Санкции на сегодняшний день представляют собой непрерывно меняющийся феномен международной жизни. Даже если формально санкции вводятся таким же образом, как и 5–25 лет назад, по целому ряду признаков они претерпели коренные изменения.

Наиболее наглядный сдвиг коснулся целевой аудитории, которая значительно расширилась и стала по международным меркам более привилегированной. В отличие от 2014 г., когда введение санкций против России расценивалось как исключительная ситуация, сегодня о санкциях все чаще говорят как о «новой нормальности» международных отношений.

В 1990-е годы санкционные меры вводились в основном в отношении малых стран с целью изменения их политического режима или поведения на международной арене либо борьбы с международными наркокартелями (например, международная кампания *La Lista Clinton*, начатая США в 1995 г.). В начале 2000-х годов была развернута интенсивная санкционная война с новым игроком — международными террористическими организациями — через инструменты финансовых санкций: за счет международной инициативы по повышению прозрачности мировых финансов (FATF) и доступа финансовой разведки США к системе межбанковских переводов SWIFT³⁶.

Водились санкции и против великих держав — Индии (за ядерное оружие) и Китая (после событий на площади Тяньаньмэнь), однако первые были ограниченно жесткие, а вторые, введенные одновременно США и ЕС, были последовательно сняты, кроме эмбарго на поставки вооружений. Указанные санкции играли преимущественно роль дисциплинарного взыскания, а не элементов сдерживания крупной державы.

Первым крупным игроком, против которого были введены так называемые тотальные санкции, стал Иран в 2010-е годы, однако отметим, что курс на глобализацию санкций против Ирана наметился еще в 1990-е, причем инициаторами выступали США, до этого больше 20 лет последовательно вводившие против Ирана односторонние санкции. В 2000-е годы данная политика постепенно усиливалась. Первая резолюция Совета Безопасности ООН появилась в 2006 г. (№ 1696), а к 2010 г. было принято еще четыре резолюции — № 1696, 1737, 1747 и, наконец, самая жесткая № 1929: только после нее удалось обеспечить тотальность — односторонние санкции, в том числе самые существенные, такие как отключение

³⁶ *Hufbauer G., Schott J., Oegg B.* (2019). Using sanctions to fight terrorism. PIIE. URL: <https://www.piie.com/publications/policy-briefs/using-sanctions-fight-terrorism> (date of access: 17.07.2019); *Zarate J.* (2016). Treasury's war: The unleashing of a new era of financial warfare. N.Y.: PublicAffairs.

от системы SWIFT, ее расширяли, но до резолюции США не удалось собрать столь мощную и эффективную антииранскую коалицию³⁷.

Затем в 2014 г. были введены санкции против России, и за прошедшие 5 лет из преимущественно «дисциплинарных» первых пакетов весны 2014 г. они трансформировались в системно-сдерживающие. По мнению ведущих экспертов, следующей великой державой, которая подвергнется интенсивному санкционному давлению, станет Китай, против которого уже вводятся частные санкционные меры и с 1990-х годов действует эмбарго на поставку вооружений³⁸. Отчасти китайские компании подпадают под санкции не за свою «успешность» или долю рынка, а за нарушение американских санкций в отношении Ирана. Именно так была разгромлена компания ZTE, получавшая неоднократные предупреждения об угрозе санкций за поставки запрещенного оборудования в Иран; аналогичное обоснование стало официальной причиной санкционирования и Huawei, хотя такая мера, как арест топ-менеджера компании в рамках санкционного дела, во многом беспрецедентна (в Канаде по американскому запросу была задержана вице-президент компании, дочь генерального директора (CEO)) и подтверждала политизацию кейса Huawei³⁹.

В последние годы выросли риски так называемых вторичных санкций для ЕС, Индии, Кореи, Японии, Китая и др.⁴⁰ Часть компаний и банков из этих стран, преимущественно европейских, регулярно попадает в американские санкционные списки и платит штрафы за сотрудничество с подсанкционными компаниями и странами. В списках SDN есть около полутора сотен и китайских компа-

³⁷ *Timofeev I.* (2018). US Sanctions against Iran: The usage experience and perspective // *Polis: Political Studies*. No. 4. P. 56–71; *Ji-Hyang J., Lee P.* (2013). Do sanctions work? The Iran sanctions regime and its implications for Korea. Seoul: The Asan Institute for Policy Studies.

³⁸ *Drezner D.* (2018). Economic sanctions are about more than imposing costs. *Washington Post*. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2018/04/18/economic-sanctions-are-about-more-than-imposing-costs/?noredirect=on> (date of access: 09.07.2019).

³⁹ *Bajak F., Liedtke M.* (2019). AP explains: US sanctions on Huawei bite, but who gets hurt? *NEWS 1130*. URL: <https://www.citynews1130.com/2019/05/21/ap-explains-us-sanctions-on-huawei-bite-but-who-gets-hurt-2/> (date of access: 13.08.2019).

⁴⁰ *Geranmayeh E., Rapnoul M.* (2019). Meeting the challenge of secondary sanctions. URL: https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions (date of access: 15.08.2019).

ний. Для других стран сами риски попадания в подобные списки могут выступать ограничительным фактором принятия инвестиционных или торговых решений. Неоднократно на встречах в режиме «Chatam house rule» жалобы на неформальное давление американской стороны высказывали корейские и японские инвесторы, потенциально заинтересованные в сотрудничестве с Россией, открыто о такой увещательной работе в отношении Ирана пишет и бывший сотрудник OFAC Хуан Зарате⁴¹. Однако будет преувеличением сказать, что подобные риски являются универсальным ограничителем для бизнеса: в отсутствие резолюций Совбеза ООН в Иране в 2000-е годы работали десятки европейских, корейских, китайских и индийских корпораций, американский запрет об импорте иранской нефти нарушается и сегодня⁴². Значимым примером является и кейс «Северного потока-2», в рамках которого политическим объектом санкций является Россия, но фактически санкционированной стороной могут выступать любые компании, непосредственно содействующие реализации проекта, т.е. и европейские участники проекта.

В-третьих, в последние 2–3 года увеличилось число стран, использующих те или иные формальные санкции, кроме вполне традиционных санкционеров — США и Европейского союза. Интенсивность санкций выросла на Ближнем Востоке, во многом за счет политики Саудовской Аравии: с ее подачи попал под санкции четырех арабских стран Катар, отдельных саудовских санкций «удостоилась» и Канада⁴³. То есть постепенно мы видим процесс санкционного распространения («proliferation» of formal sanctions), хотя раньше формальные санкции оставались достаточно эксклюзивным инструментом внешней политики, главным образом в силу необходимости неотвратимости наказания, а обеспечить его хотя бы отчасти могли только глобальные акторы.

⁴¹ Zarate J. (2016). Treasury's war: The unleashing of a new era of financial warfare. N.Y.: PublicAffairs.

⁴² Singhi A., Wong E., Lu D. (2019). Defying U.S. sanctions, China and others take oil from 12 Iranian tankers. Nytimes.com. URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/08/03/world/middleeast/us-iran-sanctions-ships.html> (date of access: 12.08.2019).

⁴³ Cordesman A., Hashim A. (2018). Iraq: Sanctions and beyond. N.Y.: Routledge. Ch. 7; Drezner D. (2018). Why in the world is Saudi Arabia sanctioning Canada? Washington Post. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2018/08/07/why-in-the-world-is-saudi-arabia-sanctioning-canada/> (date of access: 15.08.2019).

Именно в силу такой многоуровневой эволюции политического инструментария в мире не остается крупных экономических центров, к которым менее мощные игроки могли бы примкнуть в надежде нейтрализовать давление санкций, а взаимосвязанность мировой экономики не позволяет «переждать» торговые войны, поэтому избежать адаптации к «новому протекционизму» не удастся ни одной стране, а традиционное балансирование между крупными центрами силы будет не способно эффективно амортизировать новые типы рисков. Эти риски будут отличаться по дизайну санкций и других дискриминационных мер, однако их будет объединять общее целеполагание, о котором сказано выше, в частности:

- США открыто делают ставку на торгово-финансовое давление и декларируют санкции как один из основных инструментов внешней политики на нынешнем этапе;
- Европа также применяет односторонние санкции, но, имея ограниченный потенциал финансовых санкций, все больше движется в сторону экологического, или углеродного, «зеленого» протекционизма — политически куда более корректного, но от этого не менее тяжелого для конкурентов и партнеров;
- Китай активно осваивается со статусом экономической сверхдержавы и предсказуемо использует собственные активы как инструмент продвижения внешнеполитических инструментов и в Азии, и в странах Африки.

«Новый протекционизм» делает ощутимо менее благоприятными международные условия для развития отдельных стран, но повышает ценность интеграционных объединений, как раз предназначенных для создания среды внутри объединения, более открытой и благоприятной, чем вовне, и сглаживания негативных внешних шоков для своих членов.

Влияние «нового протекционизма» на ЕАЭС

Односторонние санкции, торговые войны, неформальные политэкономические ограничения и, главное, их смешивание принципиально меняют среду для развития евразийских проектов. Однако эффекты «нового протекционизма» на евразийскую экономическую интеграцию не являются тождественными сумме национальных эффектов «нового протекционизма» на государства — члены ЕАЭС. Интенсификация практики применения односторонних санкций, торговых войн и неформальных ограничений далеко

не всегда носит деструктивный характер для евразийской интеграции.

«Новый протекционизм» может дать Союзу рост заинтересованности участников евразийской экономической интеграции во внедрении механизмов устойчивости ЕАЭС как инструмента сглаживания негативных эффектов «нового протекционизма». В свою очередь, способность ЕАЭС к повышению для третьих стран альтернативных издержек применения «нового протекционизма» против государств — членов ЕАЭС может ощутимо сгладить подобные риски для Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана.

В этой связи реализация интеграционных приоритетов ЕАЭС сопряжена и с новыми вызовами, и с новыми возможностями. Тем не менее пока и у стран-членов, и у ЕЭК в силу ограниченного мандата получается больше сталкиваться с вызовами, чем управлять возможностями, во многом в силу ограниченного восприятия нового феномена.

Пока основной формой признания вызовов политизации мировой экономики в Союзе остается критическая дискуссия об антироссийских санкциях и российских контрмерах, причем исключительно в контексте их негативных эффектов для ЕАЭС. Однако рискам «нового протекционизма», причем способным ощутимо повлиять на Союз в целом, подвержены все страны-члены. Помимо понятных рисков вторичных санкций (не только антироссийских, но и антииранских, что крайне существенно, например, для Армении), остро стоит вопрос подобных рисков со стороны не только стран Запада, но и третьих стран, которые все чаще применяют инструменты «нового протекционизма» в своей политике.

Что еще важнее: интенсивная политизация мировой экономики под воздействием «нового протекционизма» подрывает эффективность институтов евразийской интеграции, заточенных под работу в экономике, «изолированной» от политической проблематики в соответствии с Договором о ЕАЭС и мандатом основных наднациональных институтов Союза.

Смешивание различных инструментов «нового протекционизма» — санкций, торговых войн, неформального давления — делает неконкурентоспособным принцип жесткого разделения торговых, валютных и инвестиционных мандатов между Евразийской экономической комиссией и национальными ведомствами: работать на разных уровнях эффективные инструменты предупрежде-

дения и реагирования на внешние шоки, вызванные «новым протекционизмом», становится значительно сложнее. Это создает новые стимулы к расширению мандата ЕЭК для разработки действенных инструментов интеграции в новых условиях.

Международный опыт для ЕАЭС

В силу комплексного характера вызовов «нового протекционизма» наиболее репрезентативен опыт стран по обходу и снижению эффектов односторонних санкций против средних и крупных государств: подобные меры всегда не только носят характер дисциплинарного взыскания, но и работают в русле стратегического сдерживания, что в наибольшей степени соотносится с философией «нового протекционизма». Анализ их опыта показывает, что наиболее эффективны следующие меры.

Укрепление институциональной и нормативно-правовой базы интеграционных объединений, в особенности в сфере урегулирования торговых противоречий. Требуется серьезное реформирование имеющего в рамках ВТО или создание нового арбитражного механизма по регулированию торговых споров.

Создание обширной сети ЗСТ с зарубежными партнерами, которые плотно интегрированы в региональные и глобальные цепочки добавленной стоимости. Данная мера помимо понятных экспортных выгод способна повышать издержки принуждения за счет сети партнеров и участия евразийских компаний в более сложных цепочках добавленной стоимости.

Создание национальных платежных систем, увеличение торговли в национальных валютах, хеджирование кредитных рисков, запуск альтернативных институтов развития, укрепление позиций в сфере криптовалют. Эти вопросы должны учитываться при планировании приоритетов создания общего рынка капитала ЕАЭС, политики дедолларизации, при регулировании крипторынков.

Запуск масштабной программы поддержки науки и инноваций, создание специальных фондов и систем «центров компетенции» по ключевым технологиям. ЕЭК необходимо определить свою нишу в этой сфере, в противном случае ее потенциал сглаживать риски технологической зависимости будет крайне мал; на первом этапе — вероятно, через гарантии доступа стран-членов к новым разработкам и технологиям внутри Союза и привлечение ученых к грантам российских фондов, а компаний — к системе госзакупок в сфере НИР.

Активизация деятельности национальных экспортных центров для оказания финансовой и консультационной поддержки национальным производителям при выходе на рынки третьих стран, включая страхование экспортных кредитов, усиление механизма комплаенс. В ЕАЭС эта важная мера может быть переведена на наднациональный уровень либо напрямую, посредством формирования евразийского экспортного центра, либо через создание координационного института между национальными экспортными центрами, возможно — удобного портала экспортеров ЕАЭС.

1.5. Преимущества и возможности для государств-членов при развитии внешних связей ЕАЭС

Международный опыт отчетливо демонстрирует, что одним из ключевых показателей эффективности любого регионального интеграционного объединения (РИО) служит развитие системы торгово-экономических связей с зарубежными партнерами. Более того, для государств — членов РИО данное направление представляет стратегическую значимость, поскольку позволяет странам получить конкретные экономические преимущества за счет выхода на новые рынки и увеличения экспорта своей продукции. Кроме того, развитие системы внешнеэкономических связей способствует масштабированию дипломатического влияния, что зачастую становится козырем в дальнейших переговорах.

Перед непосредственным анализом преимуществ и возможностей для государств — членов ЕАЭС при развитии внешних связей следует рассмотреть позитивные эффекты для стран — членов других, наиболее успешных интеграционных объединений, таих как ЕС и АСЕАН.

Эффекты для стран — членов ЕС

Еще в 1987 г. в начале планирования программы по созданию общего рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы в Европейском союзе предполагаемым эффектом от его реализации должно было стать увеличение производства ЕС на 2,5–6,5% к 1992 г.⁴⁴ По мнению экспертов того времени, данные результаты отражали

⁴⁴ Cecchini P., Catina M., Jacquemin A. (1988). The European challenge 1992: The benefits of a single market. Aldershot: Wildwood House.

лишь единовременный эффект от устранения барьеров и стандартизации, в то время как при оценке среднесрочных последствий введения общего рынка полученные цифры могли возрасти еще в 2 раза⁴⁵.

Спустя вот уже 27 лет после создания общего рынка в ЕС исследования, проведенные как представителями независимых исследовательских центров, так и государственными и наднациональными органами Евросоюза, также подтверждают экономическую выгоду от устранения барьеров для стран-членов. Так, в анализе экспертов Института экономики труда представлены эмпирические доказательства того, что ВВП стран, вступивших с ЕС в 1973–2004 гг., оказался бы ниже на 12% в случае их отказа от участия в интеграционном проекте⁴⁶. В свою очередь, позитивный эффект от интеграции в 8–9% для ВВП стран — членов ЕС был установлен экспертом Европейской комиссии, который учел эффект для стран, присоединившихся в 2007 и 2013 гг.⁴⁷ Наконец, национальные правительства государств-членов также позитивно оценивают эффект интеграции для экономик отдельных стран. Например, отчет Бюро по анализу экономической политики Нидерландов причисляет к благоприятным последствиям интеграции увеличение производства в стране и рост экспорта Нидерландов на рынки ЕС⁴⁸.

Среди основных преимуществ интеграции, оказавших столь значительное влияние на экономическое развитие стран, исследователи в первую очередь выделяют расширение внутреннего рынка, увеличение потока инвестиций в страны-члены вследствие укрепления стабильности на финансовых рынках, участие в региональных цепочках добавленной стоимости, а также рост личных доходов граждан в связи с возросшей конкуренцией на внутреннем рынке⁴⁹.

Наконец, выгодным преимуществом членства в Европейском союзе также является развитая сеть ЗСТ из 43 соглашений о создании зон свободной торговли, предполагающих отсутствие или сни-

⁴⁵ Baldwin R. (1989). The growth effects of 1992 // *Economic Policy*. Vol. 9. P. 247–282.

⁴⁶ URL: <http://anon-ftp.iza.org/dp8162.pdf>.

⁴⁷ URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp094_en.pdf.

⁴⁸ URL: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/internal-market-and-dutch-economy-implications-trade-and-economic-growth.pdf>.

⁴⁹ URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304393218301648>.

жение тарифов на товары для более чем 60 стран мира⁵⁰. Заключение такого же количества преференциальных торговых соглашений с отдельной страной, не входящей ни в одно из интеграционных объединений, представляется труднореализуемым.

Говоря о политических выгодах для государств от членства в ЕС, стоит отдельно выделить «возможность голоса» (voice opportunity), что особенно важно для малых и средних стран, по отдельности не обладающих значительным политическим, военным или экономическим весом на международной арене⁵¹. Однако благодаря наличию в Европейском союзе принципа единогласия при принятии внешнеполитических решений и принципа квалифицированного большинства голосов при выработке экономических и торговых решений голос каждого члена может иметь важное и нередко решающее значение.

Более того, вступление в Европейский союз дает возможность ряду стран быть представленными в институтах или политических форматах, в рамках которых они не имеют членства как национальные государства. Например, в рамках саммитов «Большой семерки» и «Большой двадцатки» самостоятельно представлены лишь три страны — члена ЕС, однако благодаря участию представителей институтов Евросоюза страны, не входящие в рамки данных диалогов, также могут влиять на формирование повестки саммитов и продвигать свои интересы.

Эффекты для стран — членов АСЕАН

Членство в Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН, Ассоциация) отвечает стратегическим интересам малых и средних держав, в частности таким, как получение дополнительных экономических преимуществ и усиление их переговорной позиции. Например, наличие экономической, институциональной и ресурсной базы позволяет странам — членам Ассоциации наладить взаимодействие с ведущими партнерами путем их вовлечения в асеаноцентричные диалоговые механизмы. Экономическая политика

⁵⁰ URL: https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_partly-in-place.

⁵¹ Grieco J. (1996). State interests and institutional rule trajectories: A neorealist interpretation of the Maastricht treaty and European economic and monetary union // Security Studies. Vol. 5. No. 3. P. 275. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09636419608429281>.

АСЕАН в отношении третьих стран проявляется в формировании привилегированных форматов двустороннего и многостороннего взаимодействия. Особую роль в этом направлении представляют соглашения о ЗСТ, реализация которых способствует диверсификации национальных экономик и повышению их стрессоустойчивости. Данное утверждение имеет количественное и качественное измерение. С экономической точки зрения наличие разветвленной сети ЗСТ в формате АСЕАН+ способствует более тесной интеграции стран в региональные и глобальные цепочки добавленной стоимости, облегчению их доступа к крупным развивающимся рынкам и, как следствие, расширению экспортных поставок.

Наряду с этим, членство в АСЕАН играет важную инструментальную роль в вовлечении стран в многосторонние проекты экономического регионализма. К числу наиболее ярких примеров стоит отнести участие «десятки» в переговорах по Всеобъемлющему региональному экономическому партнерству (ВРЭП), которые планируется завершить в 2020 г., а также членство отдельных стран (Малайзии, Вьетнама, Брунея и Сингапура) в Транстихоокеанском партнерстве (ТТП), которое впоследствии было преобразовано в формат Всеобъемлющего и прогрессивного Транстихоокеанского партнерства (ВПТТП) в составе 11 стран. Нельзя не отметить, что сегодня наблюдается стагнация указанных мегарегиональных торговых соглашений, в связи с чем представляется некорректным говорить о формировании альтернативных существующим интеграционным объединениям форматов в виде мегарегиональных торговых соглашений (МРТС). Однако не исключено, что в будущем подобные форматы станут определять режимы, принципы и правила игры в региональной экономической архитектуре.

Помимо прямых экономических выгод, участие 10 стран в асеаноцентричных процессах многостороннего сотрудничества способствует укреплению их международной правосубъектности, что для участников Ассоциации, которые являются малыми и средними странами, представляет стратегическую значимость. Вместе с тем преференциальные торгово-экономические соглашения и иные привилегированные форматы сотрудничества по линии АСЕАН — зарубежный партнер позволяют усилить переговорную позицию стран-членов и создать дополнительную гибкость во внешнеэкономическом взаимодействии. На практике это выражается в том, что страны-члены, являясь участниками переговоров по ЗСТ в рам-

ках АСЕАН, налаживают каналы коммуникации и тестируют институциональные механизмы, которые далее успешно применяют на двустороннем треке.

Эффекты для государств — членов ЕАЭС

Армения. В отношении развития торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества ЕАЭС с интеграционными объединениями и третьими странами, в том числе путем заключения соглашений о ЗСТ, особую важность армянское руководство придает диверсификации внешнеэкономических связей. Армения всецело поддерживает основные направления международной деятельности ЕАЭС и усилия, направленные на расширение географии договоров о свободной торговле.

Армения заинтересована в развитии преференциальных торгово-экономических связей, которые создадут реальные возможности для продвижения армянской продукции, а также товаров, производимых в результате реализации кооперационных цепочек как с государствами — членами ЕАЭС, так и с третьими странами.

Армения — единственная страна ЕАЭС, которая имеет сухопутную границу с Ираном. Наличие общей границы и создание с Ираном свободной торговой зоны являются дополнительными стимулами для развития экономических и торговых отношений. Емкий иранский рынок по разным товарам и услугам создает серьезный спрос для производителей из государств — членов ЕАЭС, и Армения как связующее звено и страна транзита может стать катализатором наращивания товарооборота между Союзом и Ираном, в том числе за счет потенциала свободной экономической зоны «Мегри».

Применительно к созданию привилегированных форматов торгово-экономического сотрудничества приоритетное значение для Армении имеет преференциальное соглашение между Ираном и ЕАЭС, реализация которого обеспечит более комфортный доступ армянской продукции на иранский рынок.

Беларусь. Развитие торгово-экономического сотрудничества ЕАЭС с третьими странами, в том числе путем заключения ЗСТ, создает преимущества для Республики Беларусь как экспортоориентированной страны, которая добивается диверсификации своих поставок на зарубежные рынки. Беларусь занимает активную позицию в данном вопросе. Так, белорусская сторона направила в ЕЭК утвержденный правительством республики перечень стран, с кото-

рыми целесообразно заключить соглашения о свободной торговле (так называемый второй пакет стран).

Производители государств — членов ЕАЭС, в том числе белорусские, традиционно с определенным опасением относятся к полному открытию рынка в рамках ЗСТ. Вместе с тем с учетом низкого уровня средневзвешенного единого таможенного тарифа ЕАЭС (по данным ЕЭК, 4,7% в 2018 г.) заключение договоров о ЗСТ с третьими странами (включая страны «дальней дуги») ожидаемо должно привести к положительным эффектам, например росту экспорта вследствие улучшения условий доступа на рынки, что отвечает интересам Беларуси. Для стран, с которыми по объективным причинам в обозримом будущем реализовать вариант ЗСТ не представляется возможным, подходящей опцией становится подписание торгово-экономических соглашений (например, формат ЕАЭС — КНР).

Казахстан. Казахстанская сторона заинтересована в реализации совместных флагманских проектов в области транспорта, так как в последнее десятилетие в стране активизировалась работа по обновлению и улучшению транспортно-логистического комплекса. На сегодняшний день реализуется государственная программа «Нурлы жол», в рамках которой поставлены амбициозные цели, например рост транзитных контейнерных перевозок в 10 раз — до 2 млн контейнеров в год. Заинтересованность Республики Казахстан в улучшении транспортной инфраструктуры объясняется тем фактом, что эффективные транспортно-логистические цепочки будут способствовать форсированию процессов индустриализации внутри страны, а также станут основой реализации транзитных возможностей страны по направлению Восток — Запад. Именно поэтому председатель Совета безопасности Казахстана Н.А. Назарбаев неоднократно заявлял о значимости сопряжения ЕАЭС и китайской инициативы «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП), необходимости ускорения совместных инфраструктурных проектов, в частности строительства участков международного транзитного коридора Западная Европа — Западный Китай.

Кроме того, в июне 2018 г. на саммите ШОС в Циндао Н.А. Назарбаев выступил с предложением о создании Евразийской высокоскоростной железнодорожной магистрали (ЕВСМ) по маршруту Пекин — Астана — Москва — Берлин. Продвижение подобных проектов на территории Союза благоприятно повлияет на углубление

внутрирегионального экономического сотрудничества, предоставив Казахстану дополнительные экономические выгоды через увеличение транзитных перевозок грузов по международным транспортным коридорам внутри ЕАЭС, а также за его пределами.

Кыргызстан. Сфера взаимодействия в области транспорта и инфраструктуры входит в число приоритетов для этой страны. В рамках сопряжения ЕАЭС и ЭПШП перспективным направлением является строительство железной дороги Китай — Кыргызстан — Узбекистан. Железнодорожное соединение Север — Юг, связывающее южную и северную части Кыргызстана, позволит обеспечить прямую поставку промышленных товаров на южную территорию страны и в дальнейшем будет способствовать промышленной модернизации ее экономики, а также наладит кратчайшее железнодорожное сообщение ЕАЭС с Таджикистаном.

Россия. Применительно к развитию торгово-экономических связей и роли России стоит подчеркнуть следующее. Потенциальное подписание ЗСТ с Индией и Китаем, а также создание привилегированных форматов сотрудничества с отдельными странами и интеграционными объединениями (ЕС, АСЕАН) будут напрямую связываться с активными и продуктивными действиями России. Используя инструменты либерализации и диалоговых партнерств, Российская Федерация сможет значительно повысить конкурентоспособность национальной экономики, а также укрепить взаимодействие с региональными партнерами, снизив уровень политической напряженности. В этом отношении ЕАЭС представляет собой нейтральную площадку, которая позволяет России более эффективно налаживать торгово-экономическое и инвестиционное взаимодействие с внешними партнерами, включая ЕС.

Наиболее перспективный проект для России — реализация дорожной карты сопряжения ЕАЭС и ЭПШП, что позитивно скажется на развитии Дальнего Востока и Арктики. На данный момент российские официальные и деловые круги основной акцент делают на модернизации трансевразийских сухопутных коридоров, в основном через Казахстан и Россию. Дальний Восток на сегодняшний день учитывается только в части железнодорожных проектов и коридоров в Приморье, однако дальнейшая кооперация государств — членов ЕАЭС поможет России в полной мере использовать потенциал Дальнего Востока для развития экономики страны.

Более того, Россия, будучи ключевым звеном перспективных автомобильных и железнодорожных маршрутов ЭПШП, сталкивается с рядом ограничений в области транзитных грузоперевозок. Решение проблем контейнеризации, а также оптимизация административных мер в области транспорта будут вести к наращиванию грузоперевозок через территорию Российской Федерации в рамках ЭПШП и, как следствие, способствовать увеличению связанности стран ЕАЭС.

Таким образом, широкая сеть торгово-экономических связей, включая формат ЗСТ, является эффективным инструментом повышения конкурентоспособности национальных экономик стран ЕАЭС и масштабирования их дипломатического влияния на мировой арене.

2. ИНТЕГРАЦИОННАЯ ДИПЛОМАТИЯ ЕАЭС. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЕАЭС С ИНТЕГРАЦИОННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ И ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ИНИЦИАТИВАМИ

2.1. Возможные форматы будущего взаимодействия ЕС — ЕАЭС

С момента формирования Российской Федерации как независимого государства Европейский союз и Россия активно развивали сотрудничество в формате «стратегического партнерства», которое охватывало широкий круг областей, связанных с торговлей, энергетикой и другими областями экономики, безопасностью, борьбой с терроризмом, нераспространением ядерного оружия. Важной договорно-правовой основой торгово-экономических отношений и базой развития политического диалога между ЕС и Россией стало подписанное в 1994 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое вступило в силу в 1997 г., первоначально на 10 лет. Впоследствии оно ежегодно продлевалось. СПС дополнялось секторальными соглашениями и диалогами в различных областях. Например, в 2000 г. ЕС и Россия начали энергетический диалог, который был направлен на решение вопросов взаимодействия в нефтегазовом секторе, повышение энергоэффективности, сотрудничество в области торговли и безопасного использования ядерных материалов. В 2012 г. Россия вступила во Всемирную торговую организацию, расширяя возможности экономического взаимодействия с ЕС в новом формате. Стал обсуждаться вопрос о модернизации СПС и углублении диалога по большинству направлений сотрудничества.

Однако динамичное развитие отношений сменилось в 2014 г. периодом введения экономических санкций и контрсанкций и сворачиванием диалогов по основным направлениям взаимодействия. Прошло уже долгих шесть лет после того, как в марте 2014 г. ЕС ввел санкции против России после начала кризиса в Украинско-Российских отношениях. В свою очередь, Россия ввела ответные меры по ограничению импорта сельхозпродукции и продовольствия из Евросоюза. В настоящее время эксперты и политики теряются в догадках о том, что может послужить поводом для выхода из этого

состояния взаимных упреков и санкций и стать драйвером новой фазы динамично развивающихся отношений. Постановка вопроса о выборе нового формата отношений с ЕС, в том числе в рамках коллективных инициатив стран ЕАЭС, может способствовать выходу из кризиса отношений, в котором находятся две половины Большой Европы, что во многом противоречит здравому смыслу добрососедства.

Страны ЕАЭС прямо не поддержали Россию в санкционном противостоянии с ЕС и не ввели того же объема ограничений в торговле с ЕС, который ввела Россия. Это создало дополнительную нестыковку форматов взаимоотношений с Европейским союзом. Россия входит в Таможенный союз (ТС) с партнерами по ЕАЭС и имеет общую с ними внешнеторговую политику. Однако режим санкций в отношениях с главным торговым партнером стран ЕАЭС — ЕС — не распространяется на партнеров России по ТС. Это создает дополнительные проблемы внутри ЕАЭС, например, по контролю реэкспортных потоков товаров, произведенных на территории стран ЕС.

Несмотря на санкции и ограничения, Евросоюз продолжает оставаться основным торговым партнером России, а Россия — четвертым по величине торговым партнером ЕС. Возникает фундаментальное противоречие между внушительным объемом торгово-экономических связей, туристических потоков, культурных и образовательных контактов с ЕС и прекращением политического и экономического диалога между ними. Официальный формат отношений не соответствует глубине развития торгово-экономических связей и вступает в противоречие с логикой их развития.

В настоящее время в связи с пандемией коронавируса происходит более резкое сворачивание деловых, культурных, спортивных и иных контактов с ЕС, что еще больше усугубляет драматизм ситуации. Если раньше интенсивные неформальные гуманитарные и деловые контакты в определенной степени компенсировали отсутствие формального политического и экономического диалога, то теперь по крайней мере в краткосрочной, а может, и в более длительной перспективе этот своеобразный компенсаторный механизм работать не будет.

Все вышеизложенное ставит с новой остротой вопрос о развитии и содержательном наполнении формата отношений России и ее партнеров по ЕАЭС с Европейским союзом.

Это становится особенно актуальным на фоне серьезных кризисных явлений и торможения экономического роста как в мировой экономике в целом, так и особенно в Азии и в КНР в частности. Ситуация для России осложняется рекордным падением нефтяных цен на мировых энергетических рынках до минимальных значений в районе 30 долл. за баррель, что с новой силой актуализирует вопрос о роли торгово-экономических связей в решении внутренних проблем развития национальной экономики. Выбор адекватного формата торгово-экономических связей с ведущими торгово-экономическими партнерами приобретает в этих условиях ключевое значение.

Однако возможности выбора формата отношений с ЕС остаются весьма ограниченными. Большинство вариантов в настоящее время либо вообще нереалистичны, либо имеют слишком мало шансов на реализацию, либо будут иметь весьма ограниченный эффект и не смогут принести существенного прорыва в отношениях. Эти варианты обсуждались на разных форумах и встречах, но и сегодня, через шесть лет после введения санкций, по тем или иным причинам предлагаемые форматы не будут отвечать ни потребностям сторон в более глубоких отношениях, ни ожиданиям со стороны бизнеса и граждан в создании развернутого правового поля по выходу на новый уровень отношений.

Дадим сжатую оценку некоторым из них.

1. Ставить вопрос о переформатировании СПС или заключать иное базовое рамочное соглашение в текущей ситуации нереалистично. В условиях санкционного противостояния даже ставить на обсуждение вопрос о любого характера «стратегическом партнерстве» невозможно. Задача сводится скорее к тому, как бы не перейти к более жесткому противостоянию. Но рамочное соглашение в этом не поможет.

2. Развивать формальные отношения по линии ЕАЭС — ЕС, чтобы выйти из-под санкций, направленных непосредственно на Россию, не получается вследствие восприятия Европейским союзом ЕАЭС как организации, где Россия играет доминирующую роль. Предложение заключить соглашение о зоне свободной торговли между ЕАЭС и ЕС или иное торговое соглашение, хотя бы и с массой изъятий из свободного перемещения товаров, не найдет отклика в ЕС по указанным выше причинам и не будет соответствовать экономическим интересам российской промышленности из-за роста конкурентоспособности продукции из ЕС на территории

России и сворачивания по этой причине ряда отечественных производств.

3. Развитие точечных секторальных и предметных проектов в конкретных сферах, например в области технических стандартов, экологии, медицины или образования, вполне возможно и осуществляется в том или ином объеме на практике, но имеет ограниченный эффект и не создает общую рамку для глубокой трансформации всего комплекса отношений с ЕС.

4. Опыт Евросоюза в различных областях, таких как, например, «умные» технологии («умные» дома и города), создание цифрового пространства (инициатива ЕС по формированию единого цифрового рынка), ведение региональной политики и поддержка регионов, утилизация отходов и переработка мусора и многое другое, вполне возможно, весьма целесообразно и, безусловно, полезно перенести как в Россию, так и в другие страны ЕАЭС. Но опять же это не сможет обусловить масштабные изменения в общем климате отношений и, следовательно, ограничит эффекты для экономики в целом.

Таким образом, изменение формата отношений с ЕС в текущей политической и экономической ситуации представляется крайне сложной задачей. Нужно такое решение, такой новый формат отношений в ключевом аспекте взаимоотношений, который мог бы «потянуть» за собой все звенья цепочки соприкосновения интересов России и ее партнеров с ЕС.

Если размышлять в контексте поиска ключевых областей для сотрудничества, то первое, к чему проявляется интерес с обеих сторон и что является, по крайней мере в настоящее время, ключевым связующим элементом отношений, это энергетика. В настоящее время в энергетическом секторе происходят радикальные трансформации по всем направлениям: формируются совершенно новые условия его развития, появляются и совершенствуются новые технологии во всех сегментах секторов энергетики, идут глубокие структурные преобразования, набирают силу новые игроки, радикально меняются параметры функционирования рынков энергетических товаров и инфраструктура энергетического пространства. Все отчетливее формулируются приоритеты развития сектора энергетики в неразрывной связи с достижением целей устойчивого развития, охраны окружающей среды и предотвращения климатических изменений. Все эти изменения не нашли отражения в отношениях России и ее партнеров по ЕАЭС с Европейским союзом.

Более того, формальный регулярный энергетический диалог заморожен, несмотря на его крайнюю необходимость. В отношениях с ЕС постоянно возникают острые вопросы, связанные со сферой энергетики, которые требуют поиска неотложных решений и определения порядка взаимодействия. Среди таких проблем достаточно вспомнить расследование Европейской комиссии против деятельности «Газпрома» на территории Евросоюза, острые дебаты по поводу прокладки новых веток «Северного потока» и «Южного потока», вопросы урегулирования ущерба от поставок загрязненной нефти, транзита при поставках энергоресурсов в направлении ЕС и многое другое. Урегулирование этих вопросов требует системного подхода в соответствующем адекватном договорно-правовом формате.

В последнее время страны ЕС радикально поменяли формат своих взаимоотношений в энергетике. Энергетическая политика после заключения Лиссабонского договора вошла в список компетенций Евросоюза, реализуемых параллельно с национальными политиками стран-членов. ЕС постоянно расширял свои компетенции в энергетике и наполнял энергетическую политику новым содержанием, что нашло отражение в концепции Энергетического союза и принятого несколько месяцев назад пакета мер построения «зеленой» энергетики. Причем влияние Евросоюза в проведении энергетической политики выходит за пределы формального членства в ЕС, что нашло отражение в создании Энергетического сообщества, куда вошел ближний круг стран, соседствующих с ЕС, но не входящих в него.

За этот период кардинальных трансформаций в энергетическом секторе общий договорно-правовой формат отношений России с ЕС в сфере энергетики не изменился вообще. Точечные «пожарные» и экстренные меры, принимаемые по разным аспектам энергетических отношений, не находят отражения в изменении принципов и механизмов энергетического сотрудничества, несмотря на очевидную необходимость таких трансформаций.

Между тем существует формат, который Россия отказалась использовать по известным причинам неадекватного отражения ее интересов того времени как главного поставщика нефти и газа на европейский рынок. Как известно, Российская Федерация подписала Энергетическую хартию, но не ратифицировала ее, а затем и вовсе отозвала свою подпись под этим документом.

Следует заметить, что поиск многостороннего формата обеспечения энергобезопасности и развития энергетического сотрудничества является объективной необходимостью развития энергетических рынков, особенно в Европе и Евразии. Производители, потребители и транзитные страны взаимозависимы и взаимосвязаны прежде всего интенсивными торговыми и инвестиционными потоками, но также громоздкой и капиталоемкой трансграничной инфраструктурой (системами трубопроводов, линий электропередачи). «Большая энергетическая Евразия» охватывает всю географическую Европу (включая все страны ЕС), Россию, государства Средней Азии и имеет тенденцию к расширению по мере формирования общего Евроазиатского энергетического пространства. Выстраиваемый на этом пространстве оптимальный формат отношений должен быть многосторонним и учитывать базовые интересы всех участников энергетических отношений. А если задача является многосторонней, долгосрочной и фундаментальной, то и поиск механизмов ее решения также может быть только многосторонним, оформленным договором (т.е. фундаментальным) и выстроенным на основе баланса интересов сторон. В энергетической сфере в современном мире имеется только один такой инструмент, это юридически обязательные Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) и связанные с ним документы, в 1994 г. подписанные 51 государством и вступившие в силу 16 апреля 1998 г.

В основе ДЭХ была цель обеспечения условий обмена энерго-ресурсов (с Востока) на инвестиции (с Запада) путем выработки системы взаимоприемлемых многосторонних международно-правовых инструментов защиты и стимулирования инвестиций и торговли в энергетике. При подписании договора была проделана огромная работа. Были проанализированы лучшие в то время мировые практики (около 400 существовавших двусторонних инвестиционных договоров). Договор выстраивался на применении принципов ГАТТ/ВТО в энергетике, что также усиливало его международно признанную договорно-правовую основу. ДЭХ имел целью минимизировать риски связанных с энергетикой товарных и инвестиционных потоков на пространстве «Большой энергетической Европы». Конечно, этот инструмент был неидеален и не мог учитывать изменений, которые стали происходить в энергетике.

Например, в 2004 г. после вступления в Евросоюз стран Центральной и Восточной Европы расхождения между Россией и ЕС

усугубились, поскольку значительная часть экспортных маршрутов российского газа до пунктов сдачи-приемки по долгосрочным контрактам, расположенным на бывшей западной границе бывшего СЭВ, оказывалась глубоко внутри территории ЕС и попадала под действие законодательства ЕС, создающего дополнительные транзитные риски для поставщика (известная специалистам проблема так называемого контрактного несоответствия).

Не были тщательно предусмотрены и действия сторон в случае прекращения транзита, поскольку вся предыдущая история (до подписания ДЭХ) транзита энергоресурсов на Европейском континенте, в том числе газового транзита, не давала оснований для таких предположений. С начала поставок советского газа в Западную Европу (в Австрию) в 1968 г. даже в условиях холодной войны осуществлялись бесперебойные поставки через «железный занавес». Когда холодная война закончилась, наступило потепление в отношениях и пропали связанные с этим риски, ожидать ухудшения условий транзита не мог никто из участников переговоров по Энергетической хартии. Поэтому и соответствующие положения в ДЭХ не вводились — в этом не было необходимости, не было ожиданий прекращения транзита. Интересно, что и в настоящее время можно провести определенную параллель энергетических отношений вопреки санкциям, как и во время холодной войны.

В период второго январского транзитного кризиса 2009 г. было предложено разработать многосторонний дополнительный протокол к Энергетической хартии по предотвращению чрезвычайных ситуаций в транзите. Россия и ЕС (по инициативе России) вместо этого подписали двустороннее соглашение о механизме раннего предупреждения в сфере энергетики в рамках энергодиалога Россия — ЕС, который впоследствии оказался заморожен. Тем не менее типовой механизм по раннему предупреждению был разработан и в рамках многостороннего процесса. В ноябре 2014 г. он был одобрен на 25-й сессии Конференции по Энергетической хартии, которая состоялась в Астане под председательством Казахстана. Официальная делегация Российской Федерации тогда уже перестала участвовать в работе этого органа энергетического сотрудничества.

Между тем в настоящее время ситуация на энергетическом рынке Европы и в Азии еще более радикально поменялась, быстро меняются приоритеты сотрудничества и интересы сторон, а также существенно трансформируется и сам формат энергетического сотрудничества.

Меняется и формат ДЭХ. Относительно недавно, в мае 2015 г., на конференции в Гааге была подписана политическая декларация, провозгласившая новую Международную энергетическую хартию (МЭХ), которую подписали 88 государств, а позднее к ним присоединились еще 5 стран. Россия по объяснимым на тот период причинам не стала участвовать в этом процессе. Новая международная хартия запустила процесс модернизации существовавшего Договора к Энергетической хартии. Парадокс заключается в том, что как раз на модернизации и настаивала долгое время российская сторона начиная с 2000-х годов. Теперь Россия не только не является участником ДЭХ, но и не участвует в новом переговорном процессе по созданию базы сотрудничества в энергетике в рамках МЭХ. Между тем этот процесс набирает силу и становится весьма основательным, поскольку в него включены около 100 стран со всех континентов!

Следует также принимать во внимание, что вопросы формирования нового формата отношений в энергетике занимают важное значение в повестке Евразийского экономического союза с 2015 г. В сфере стимулирования торговли и защиты инвестиций в энергетике и связанных с нею отраслях задачи ЕАЭС схожи с теми, которые стоят в повестке процесса ДЭХ — МЭХ. ЕАЭС, по сути, решает и будет решать те же проблемы минимизации рисков энергобезопасности, создавая тем самым две параллельные системы норм международного энергетического права, что потенциально может привести к коллизии норм двух систем международного права в жизненно важной для стран ЕАЭС сфере — энергетике. Тем временем разработка положений нового договора к Энергетической хартии будет вестись без участия России и, следовательно, без учета ее интересов.

В какой-то момент ЕАЭС может рассмотреть возможность вступить в обновленный ДЭХ как организация региональной экономической интеграции. Такой порядок предусмотрен и им пользуется ЕС как организация. Но если параметры нового формата сотрудничества уже будут сформулированы и утверждены для 100 стран, которые сейчас участвуют в переговорах, то пересмотр этих условий постфактум под интересы России или даже ЕАЭС в целом — маловероятный сценарий.

В прежнем варианте ДЭХ Россию в основном не устраивали положения по транзиту, конкурентному законодательству и арбитражу. Но все эти положения можно либо корректировать в новом

договоре, либо присоединяться к нему со специальными оговорками об ограниченном применении некоторых положений договора, подобно тому, как это делала, например, Австралия, подписывая первый договор к Энергетической хартии.

Принимая во внимание изложенное выше, полагаем, что отказ крупнейшего производителя энергетических ресурсов от участия в фундаментальном проекте по регулированию энергетического сотрудничества будет ошибочной позицией. Напротив, согласование и подписание нового документа и утверждение нового формата энергетических отношений могли бы стать важным первым шагом по смещению с мертвой точки развития и нового формата отношений с ЕС. К тому же Россия в данных переговорах будет не одна разговаривать с ЕС, а может опереться на коллективную поддержку стран ЕАЭС с учетом наработок последних лет, сделанных внутри Союза по энергетическому сотрудничеству, а также рассчитывать на поддержку других стран из почти 100 участников переговорного процесса. Опора на коллективную силу ЕАЭС — также новый фактор развития энергетического диалога, который позволяет надеяться на более полное отражение интересов России и ее партнеров в переговорном процессе по энергетике. В новых условиях складывается ситуация, которую при правильном построении переговорной политики возможно и целесообразно использовать к выгоде России.

29 ноября 2018 г., выступая на заседании Совета безопасности при принятии новой Концепции энергобезопасности, Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил: «Нужно усилить поддержку российских энергокомпаний, действующих за рубежом. Поскольку — и мы с вами хорошо это знаем — частенько в последнее время используются возможности многостороннего и глобального энергетического сотрудничества не как инструменты развития, а как инструменты сдерживания. Нужно активизировать в этой связи работу в рамках международных энергетических организаций, а также использовать потенциал международных объединений с участием Российской Федерации, чтобы купировать эти угрозы»¹. Энергетическая хартия и ее инструменты в виде ДЭХ могут стать как раз теми многосторонними инструментами развития, которые необходимы России.

¹ URL: <https://www.interfax.ru/russia/640034>.

В техническом плане было бы полезно привлечь к переговорам не только политиков и профессиональных энергетиков, но и экспертное сообщество. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» готов предоставить команду экспертов для подготовки предложений к ведению переговоров по модификации Договора к Энергетической хартии с учетом текущих радикальных изменений на рынке и долгосрочных интересов России. В случае принятия политического решения НИУ ВШЭ может привлечь для данной работы экспертов мирового уровня.

2.2. Азиатский вектор международного сотрудничества ЕАЭС: взаимодействие с ШОС, АТЭС и АСЕАН, перспективы сопряжения с ЭПШП

Один из главных результатов работы ЕАЭС в первую «пятилетку» — достижение системности в переговорах и подписании соглашений о торгово-экономическом сотрудничестве (ТЭС). При этом обращает на себя внимание, что именно азиатский вектор является наиболее востребованным и стратегически важным для евразийской экономической интеграции. Характерно, что первое преференциальное торгово-экономическое соглашение было подписано с азиатским партнером — им стал Вьетнам в 2015 г. Кроме того, к настоящему моменту подписано соглашение о зоне свободной торговли с Сингапуром, а также ратифицировано торгово-экономическое соглашение с Китаем.

Стоит отметить, что из-за своей молодости и ограниченных организационных ресурсов Союз не имеет богатого опыта в ведении переговоров по заключению региональных торговых соглашений (РТС) с крупными зарубежными партнерами, особенно в многостороннем формате. В силу указанных факторов движение к заключению преференциальных соглашений в виде ЗСТ с более опытными интеграционными объединениями по типу ЕС, АСЕАН или МЕРКОСУР либо попытки подключиться к переговорам с макроблоками — ВПТТП или ВРЭП — в ближайшие годы представляются крайне затруднительными. В связи с этим в среднесрочной перспективе целесообразно сосредоточиться на углублении торгово-экономических связей с региональными интеграционными объединениями и проектами с возможностью обсуждения ЗСТ в дальнейшем.

В данном случае особую роль играет выстраивание торговой кооперации между ЕАЭС и АСЕАН, а также Китаем в формате сопряжения ЕАЭС и инициативы «Пояса и Пути» (ИПП). Во многом способствовать этому будут наличие институциональной и нормативно-правовой базы, а также заинтересованность зарубежных партнеров Союза в наращивании двустороннего взаимодействия. Например, 23 мая 2018 г. в рамках Петербургского экономического форума состоялся первый бизнес-диалог между ЕАЭС и АСЕАН. Представители деловых и официальных кругов с обеих сторон подтвердили необходимость обмена опытом между двумя региональными интеграционными объединениями, создания нового, расширенного формата сотрудничества для максимальной осведомленности о потенциале рынков ЕАЭС и АСЕАН. Более того, на полях саммита Россия — АСЕАН, прошедшего 14 ноября 2018 г. в Сингапуре, между ЕЭК и АСЕАН был подписан Меморандум о взаимопонимании, ставший для Ассоциации лишь вторым документом подобного рода, после Меморандума с ЕС.

Взаимодействие с АСЕАН

Мотивация ЕАЭС определяется прежде всего его стремлением играть ключевую роль в экономическом сотрудничестве на евразийском пространстве. В этой связи установление привилегированных отношений с АСЕАН имеет значение как с точки зрения повышения привлекательности проекта евразийской интеграции, так и в контексте формирования концепции «Большого евразийского партнерства» (БЕП).

Кроме того, для ЕАЭС как молодого международного актора сотрудничество со столь опытным игроком, как АСЕАН, позволит «обкатать» институциональные и нормативно-правовые механизмы и практики многостороннего взаимодействия. В этом контексте важную роль играет опыт АСЕАН в регулировании торговых обменов (пусть и не во всем успешный), в частности в снижении тарифных барьеров и устранении нетарифных ограничений, развитии электронной торговли, а также выстраивании зон экономического роста посредством механизмов государственно-частного партнерства. Кроме того, потенциальное подключение ЕАЭС к сети таких партнерств будет отвечать перспективным планам АСЕАН, среди которых — диверсификация международной политики прежде всего через активизацию взаимодействия с международными диалоговыми площадками и форумами.

Учитывая схожесть стратегических интересов обеих сторон, при подготовке среднесрочного плана действий ЕАЭС — АСЕАН имеет смысл сконцентрироваться на наращивании региональной взаимосвязанности (regional connectivity) по трем ключевым направлениям:

1) институциональная взаимосвязанность — укрепление диалога по линии институтов сотрудничества двух объединений. Прежде всего важно выстроить прочные каналы коммуникации между ЕЭК и Секретариатом АСЕАН. Для этого имеет смысл использовать опыт взаимодействия институтов Россия — АСЕАН, в частности таких механизмов, как Совместный комитет сотрудничества Россия — АСЕАН, Совместный планово-распорядительный комитет Россия — АСЕАН, Финансовый фонд диалогового партнерства Россия — АСЕАН, Деловой совет Россия — АСЕАН и Рабочая группа Россия — АСЕАН по научно-технологическому сотрудничеству;

2) физическая взаимосвязанность — реализация совместных проектов в сфере «жесткой инфраструктуры» (транспортно-инфраструктурные проекты в рамках инициативы «Пояса и Пути», совместное освоение Арктики, проекты в сфере гидроэнергетики и нефтедобычи в регионе Большого Меконга) и в сфере «мягкой инфраструктуры» (сотрудничество в сфере информационно-коммуникационных технологий, совместное участие в создании «умных» городов, обмен опытом по формированию особых экономических зон, привлечению на эти территории прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и созданию высокотехнологичной продукции с последующим экспортом в третьи страны);

3) расширение межличностных связей — укрепление контактов по линии бизнеса. По данному направлению целесообразно организовать серию встреч с владельцами компаний из стран АСЕАН, где они презентовали бы перспективные на пространстве ЕАЭС проекты. Встречи эти могут быть встроены в рамки существующих площадок, на которых уже идет совместное обсуждение этой тематики, — Петербургского международного экономического форума (ПМЭФ), Восточного экономического форума (ВЭФ), Красноярского экономического форума (КЭФ), а также новых форматов, к участию в которых представители АСЕАН еще не привлечены или их присутствие крайне ограничено. Речь идет о Дальневосточном инвестиционном конгрессе во Владивостоке, Астанинском экономическом форуме в Нур-Султане, Международном деловом форуме «Евразийская неделя».

Более того, стоит проработать вопрос организации регулярных выездных презентаций деловых кругов государств — членов ЕАЭС и профильных департаментов ЕЭК в страны АСЕАН, например, по такому направлению, как особенности ведения бизнеса на пространстве ЕАЭС (детальная информация по существующим барьерам, специфике технических регламентов и проч.).

Перспективы сопряжения с ИПП

При анализе сопряжения ЕАЭС и ИПП в первую очередь важно отметить его общеполитическое значение. В частности, впервые в новой и новейшей истории Китай предложил альтернативные западным институты развития. ЕАЭС не мог не отреагировать на столь масштабные изменения в мировой экономике, что в итоге и привело к появлению указанной инициативы. Сопряжение ЕАЭС и инициативы «Пояса и Пути» рассматривается как стратегическое сплочение против внешних факторов, включая противодействие несправедливым международным практикам. Подчеркивается отсутствие коренных противоречий в рамках сопряжения двух инициатив, при этом в китайских публикациях ИПП неизменно упоминается как механизм улучшения системы глобального управления².

Особое значение для диалога между КНР и ЕАЭС имеет сам переговорный формат, в котором партнеры находились с 2016 по 2018 г. В первую очередь он важен с точки зрения дееспособности и правосубъектности ЕАЭС в отношениях с КНР. Во-вторых, это дало ЕАЭС возможность работать с иностранными партнерами над соглашениями нового типа и более успешными форматами сотрудничества.

Кроме того, сотрудничество с КНР значимо и с точки зрения внешнеполитического признания евразийской интеграции. В материалах аффилированного с МИД КНР Китайского института международных исследований (ЦИИС) сопряжение представлено как осознанный стратегический выбор сотрудничества вместо «лобового столкновения»³. Китай признает ведущую роль ЕАЭС на постсоветском пространстве, а целью сопряжения провозглашает «коор-

² URL: <https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrKnnggj>; https://theory.gmw.cn/2019-04/24/content_32775596.htm.

³ 李自国. «一带一路»与欧亚经济联盟对接是中俄的战略选择. 10.06.2019. URL: http://www.ciiis.org.cn/chinese/2019-06/10/content_40780965.html.

динацию экономических интересов КНР и России в евразийском регионе»⁴.

На современном этапе идет процесс разработки и подписания документов в рамках стратегических соглашений. В частности, подписанное летом 2019 г. Соглашение об обмене информацией о товарах и транспортных средствах международной перевозки, перемещаемых через таможенные границы Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и КНР, призвано упростить таможенные процедуры. Китай проявляет большой интерес к практическим шагам по повышению эффективности таможенного сотрудничества — реформированию порядка таможенного контроля, процедуры прохождения грузов через границу (обсуждались в ходе очередного раунда переговоров по таможенному сотрудничеству в июне 2019 г.), а также способов поставок товаров электронной коммерции (будет обсуждаться в 2020 г.)⁵.

Оценка результатов реализации сопряжения до сих пор затруднена, в первую очередь в силу размытости его рамок. С одной стороны, в данную инициативу можно включить практически все аспекты многостороннего и двустороннего сотрудничества, а с другой — невозможно очертить границы проекта и критерии его эффективности.

Тем не менее можно выделить несколько практически значимых результатов реализации сопряжения. В течение последних 5 лет взаимная торговля между ЕАЭС и Китаем демонстрировала поступательный рост, достигнув в 2019 г., по данным ЕЭК, 132,46 млрд долл.⁶ Исключением стал 2016 г., на который пришлось снижение экспорта ЕАЭС в Китай на 6%⁷. Однако вслед за спадом 2016 г. последовал значительный рост на 39 и 44% в 2017 и 2018 гг. соответственно⁸. В результате также удалось сократить отрица-

⁴ 李自国. «一带一路»与欧亚经济联盟对接是中俄的战略选择. 10.06.2019. URL: http://www.ciis.org.cn/chinese/2019-06/10/content_40780965.html.

⁵ URL: http://www.xinhuanet.com/2019-06/14/c_1210159637.htm.

⁶ Внешняя торговля ЕАЭС по странам: январь—декабрь 2019 г. / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/Documents/2019/12/E201912_2_1.pdf.

⁷ Внешняя торговля ЕАЭС по странам: 2016 г. (уточненные данные) / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/Documents/2016/12_180_1/E201612_2_1.pdf.

⁸ Внешняя торговля ЕАЭС по странам: 2017 г. / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/

тельное сальдо торгового баланса с Китаем с 12,81 млрд до 1,36 млрд долл.⁹ Рост происходил за счет поставок минеральных продуктов, металлов, продовольственных товаров, древесины и целлюлозно-бумажных изделий, доминирующих в структуре экспорта ЕАЭС в Китай. Основными статьями импорта из Китая были машины и оборудование, текстиль и обувь, продукция химической промышленности и металлы. Наибольшая доля в товарообороте ЕАЭС с Китаем пришлась на Россию и Казахстан — 84 и 11% соответственно¹⁰. Вместе с тем данные за 2019 г. свидетельствуют о замедлении темпов роста взаимной торговли, которые снизились до 4%¹¹.

Помимо общих тенденций в рамках сопряжения, хотелось бы отметить и результаты на страновом уровне. Характерно, что национальные планы государств — членов ЕАЭС также связаны с китайской инициативой. КНР стремится к сопряжению с проектами экономического развития Кыргызстана, в частности с Планом устойчивого развития на 2018–2040 гг. (основной приоритет — строительство транзитной инфраструктуры; соглашение о сопряжении не подписано, но фактически оно упоминается и реализуется). Отмечается положительный эффект строительства дорожного кольца вокруг оз. Иссык-Куль, что позволило укрепить транспортное сообщение между Китаем, Кыргызстаном и Узбекистаном. В 2016 г. КНР и Казахстан подписали План сопряжения строительства ЭПШП и нового экономического курса «Нурлы Жол». Китай является четвертым по объему инвестором в экономику Казахстана и его вторым торговым партнером. Отмечается, что к 2019 г. деятельность КНР в Казахстане привела к созданию 20 тыс. рабочих

Documents/2017/12++/E201712_2_1.pdf; Внешняя торговля ЕАЭС по странам: 2018 г. (уточненные данные) / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_macroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/Documents/2018/12-102019/E201812_2_1.pdf.

⁹ Внешняя торговля ЕАЭС по странам: 2016 г. (уточненные данные); Внешняя торговля ЕАЭС по странам: январь—декабрь 2019 г.

¹⁰ Внешняя торговля ЕАЭС по странам: январь—декабрь 2019 г.; Внешняя торговля Российской Федерации по странам: январь—декабрь 2019 г. / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_macroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/Documents/2019/12/E201912_2_6.pdf; Внешняя торговля Республики Казахстан по странам: январь—декабрь 2019 г. / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_macroec/dep_stat/tradestat/tables/extra/Documents/2019/12/E201912_2_4.pdf.

¹¹ Внешняя торговля ЕАЭС по странам: январь—декабрь 2019 г.

мест. Был также учрежден инвестиционный фонд объемом 200 млн долл.¹²

Одним из важных элементов в фундаменте сопряжения может стать сотрудничество России и Китая в Арктическом регионе. Обе стороны заинтересованы в развитии Северного морского пути, проходящего вдоль берегов Сибири. Тем не менее для Российской Федерации этот вопрос связан не только с экономическими возможностями, но и со сферой безопасности. Важные достижения — завершение строительства нефтепровода, продолжение строительства газопровода, а также начало корабельных поставок сжиженного природного газа (СПГ) по Северному морскому пути (Ямал СПГ), совместная разработка широкофюзеляжного самолета CR9296 и совместный проект в вертолетостроении. Ведется строительство железнодорожных мостов Тунцзян (Tongjiang Railway Bridge) и Хэйхэ (Heihe Highway Bridge).

Несмотря на отмеченные положительные результаты, к сопряжению во многом еще сохраняется критическое отношение, что лишь усугубляется на фоне популярных сравнений «Пояса и Пути» с планом Маршалла или новой «Большой игрой»¹³.

Еще в 2016 г. российские эксперты указывали¹⁴ на такие во многом до сих пор остающиеся актуальными проблемы сопряжения, как:

- несоответствие действительности ожиданиям (с одной стороны, желание провести модернизацию инфраструктуры за счет инвестиций из Китая, с другой — готовность КНР вкладываться только в стратегически значимые для нее проекты);
- боязнь большинства стран ЕАЭС попасть в чрезмерную зависимость от КНР, тормозящую налаживание приграничной инфраструктуры (например, Казахстан);
- проблемы экономической несостоятельности основных маршрутов через ЕАЭС — климатические ограничения зоны Достык/Хоргос, проблемы с экономическим обоснованием маршрутов Северный Китай — Транссибирская магистраль и Транскаспийского коридора.

В аналитике и СМИ государств — членов ЕАЭС регулярно появляется информация о том, что при взаимодействии с Китаем их

¹² URL: http://www.ciiis.org.cn/gyzz/2019-03/29/content_40693399.htm.

¹³ URL: <https://www.nature.com/articles/s41599-018-0125-5>.

¹⁴ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2978877>.

беспокоят проблема связанных кредитов, а также экологические вопросы. Например, в Беларуси общественное недовольство вызвали такие проекты, как строительство завода по производству полного спектра необслуживаемых стартерных свинцово-кислотных аккумуляторных батарей для легковых и грузовых автомобилей в Бресте или ситуация на Светлогорском целлюлозно-картонном комбинате¹⁵. В свою очередь, Китай зачастую вынужден преодолевать «внутреннее сопротивление», как, например, при создании торгово-логистического центра в Ат-Башинском районе Нарынской области в Кыргызстане, где китайская сторона столкнулась с трудностями при получении разрешений и протестами населения¹⁶. В Казахстане также достаточно сильно антикитайские настроения: в сентябре 2019 г. наблюдалась волна митингов, связанных с поддержкой Касым-Жомартом Токаевым строительства 55 китайских заводов на территории страны¹⁷.

Таким образом, хотя в сторону сопряжения до сих пор направлено множество критики, а многие его аспекты остаются не вполне ясными, важно отметить, что за годы реализации проекта достигнуты значительные результаты в сфере торговли, модернизации инфраструктуры и по другим направлениям сотрудничества. Формат сопряжения обеспечивает легитимность и политическую поддержку реализуемых на евразийском пространстве инициатив, создавая концептуальную рамку для их дальнейшего практического наполнения. Представляется, что повысить эффективность сопряжения можно за счет оптимизации проектов со стороны Китая с точки зрения оценки инвестиционных рисков, а также работы государств — членов ЕАЭС по устранению внутренних барьеров, в том числе административных.

2.3. Латиноамериканский вектор международного сотрудничества ЕАЭС

Перспективы торгово-экономического сотрудничества ЕАЭС с латиноамериканскими партнерами, такими как МЕРКОСУР,

¹⁵ URL: <https://m.dw.com/ru/без-беленой-целлюлозы-история-провала-китайского-инвестпроекта-в-рб/a-50399255>.

¹⁶ URL: <https://www.ritmeurasia.org/news-2020-02-28-v-chem-prichina-provalov-inostrannyh-investicij-v-kyrgyzstan-47731>.

¹⁷ URL: <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-press-review-anti-china-protests-dilemma/30151848.html>.

Латиноамериканская экономическая система, Андское сообщество, КАРИКОМ, Тихоокеанский альянс, определяются рядом факторов.

Во-первых, регион Латинской Америки и Карибского бассейна обладает значительным экономическим потенциалом благодаря емкому рынку и степени интеграции в цепочки добавленной стоимости. При численности населения этих регионов, превышающей 653 млн человек, их суммарный ВВП в 2018 г. составил 5,7 млрд долл.

Во-вторых, взаимодействие ЕАЭС с интеграционными объединениями Латинской Америки не только продиктовано экономическими соображениями, но и представляет собой осознанный шаг на пути к укреплению международной легитимности объединения. Географическая удаленность государств — членов ЕАЭС от стран — участниц латиноамериканских организаций и интеграционных объединений не препятствует наращиванию взаимодействия¹⁸, что связано со схожими позициями стран по ряду вопросов международной повестки. В обоих регионах представлены «молодые» интеграционные объединения развивающихся стран. Они, основываясь на опыте более опытных интеграционных блоков, нацелены на диверсификацию рынков экспорта товаров, что поможет занять более значимую и стабильную позицию в мировой экономике. Наиболее наглядным примером такого «молодого» объединения может служить Тихоокеанский альянс, образованный в 2011 г. и уже активно работающий над сближением с ЕАЭС.

За последние годы сторонам удалось достичь прогресса в двустороннем сотрудничестве: подписаны Меморандум о взаимопонимании с Генеральным секретариатом Андского сообщества¹⁹, Меморандум о взаимопонимании с Латиноамериканской экономической системой (ЛАЭС)²⁰, Декларация о партнерстве с Тихо-

¹⁸ ЕЭК развивает сотрудничество со странами Латинской Америки и Карибского бассейна. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/03-10-2019-1.aspx> (дата обращения: 15.02.2020).

¹⁹ Меморандум о взаимопонимании между Евразийской экономической комиссией и Генеральным секретариатом Андского сообщества. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/memorandymi/Pages/default.aspx (дата обращения: 15.02.2020).

²⁰ Меморандум о взаимопонимании между Евразийской экономической комиссией и Латиноамериканской экономической системой. URL: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/Pages/Латиноамериканская-экономическая-система-\(ЛАЭС\).aspx](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/Pages/Латиноамериканская-экономическая-система-(ЛАЭС).aspx) (дата обращения: 15.02.2020).

океанским альянсом²¹. Кроме того, интенсифицируется сотрудничество с Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР), с которым подписан Меморандум о сотрудничестве по торгово-экономическим вопросам²², прорабатываются сценарии возможного взаимодействия с Карибским сообществом (КАРИКОМ), Ассоциацией карибских государств и Латиноамериканской ассоциацией интеграции (ЛАИ).

МЕРКОСУР — ЕАЭС

Опыт строительства интеграции в МЕРКОСУР наиболее близок к реалиям ЕАЭС в сравнении с другими латиноамериканскими объединениями. Благодаря схожести институциональной структуры МЕРКОСУР и ЕС, с одной стороны, и структуры ЕАЭС и ЕС, с другой, можно говорить о способности МЕРКОСУР и ЕАЭС вести диалог и находить точки соприкосновения. В то же время самобытность МЕРКОСУР и ЕАЭС проявляется в близких проблемах социально-экономических и территориальных диспропорций, демографических реалиях.

Вместе с тем сотрудничество между МЕРКОСУР и ЕАЭС в средне- и долгосрочной перспективе представляет интерес для государств — членов ЕАЭС. Взаимодействие между МЕРКОСУР и ЕАЭС обусловлено в большей степени торгово-экономическим интересом и сопряжено с ростом престижа и признанием ЕАЭС как состоявшегося игрока на мировой арене. Для ЕАЭС как интеграционного объединения это означает укрепление международной легитимности, а для его государств-членов — приобретение более сильной переговорной позиции и определение новых стратегических векторов международного сотрудничества.

В настоящем контексте торгово-экономическое сотрудничество целесообразно рассматривать, скорее, как инструмент поиска точек соприкосновения между двумя крупными региональными игроками. Первым шагом на пути к углублению торгово-экономического

²¹ Декларация о партнерстве между Евразийской экономической комиссией и государствами — участниками Рамочного соглашения Тихоокеанского альянса. URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01522499/ms_18072019 (дата обращения: 15.02.2020).

²² Меморандум о сотрудничестве по торгово-экономическим вопросам между Евразийской экономической комиссией и Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР). URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01420292/ms_21122018 (дата обращения: 15.02.2020).

сотрудничества и выстраиванию зоны свободной торговли между МЕРКОСУР и ЕАЭС является Меморандум о сотрудничестве по торгово-экономическим вопросам между региональными объединениями, подписанный 17 декабря 2018 г. в рамках саммита МЕРКОСУР в Монтевидео (Уругвай)²³. Потенциал формирования зоны свободной торговли ЕАЭС — МЕРКОСУР по аналогии с опытом заключения соглашения о свободной торговле ЕС — МЕРКОСУР представляет интерес для ЕЭК, что подкрепляется заявлением предшествовавшего председателя Коллегии ЕЭК Т.С. Саркисяна на официальной встрече с Чрезвычайным и Полномочным Послом Аргентинской Республики Рикардо Эрнесто Лагорио²⁴.

По аналогии с опытом формирования ЗСТ ЕС — МЕРКОСУР Аргентина выступает с проактивной позицией в МЕРКОСУР по продвижению идеи консолидированной позиции для ведения переговоров с ЕАЭС²⁵. В настоящий момент торговые связи государств — членов ЕАЭС с пятью странами Южноамериканского общего рынка развиты слабо, показателем чего служит торговый оборот: в 2018 г. он составил лишь 7,246 млрд долл. В целом на страны МЕРКОСУР в общем товарном обороте ЕАЭС за 2018 г. приходилось всего лишь 1,14%²⁶.

Несмотря на низкий уровень товарооборота, существует потенциал расширения экспортных поставок ЕАЭС по отдельным товарным группам, таким как минеральные и химические, калийные и азотные удобрения, нефтяные масла и масла, полученные из битуминозных минералов, сера всех видов²⁷. Стоит отметить, что на современном этапе взаимодействие осуществляется в большей степени на двусторонней основе между отдельными государствами — членами объединений. Так, наиболее ярким примером сотрудничества

²³ Меморандум о сотрудничестве по торгово-экономическим вопросам между Евразийской экономической комиссией и Южноамериканским общим рынком (МЕРКОСУР). URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01420292/ms_21122018 (дата обращения: 15.02.2020)

²⁴ ЕАЭС развивает сотрудничество с МЕРКОСУР. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/02-11-2018-2.aspx> (дата обращения: 15.02.2020).

²⁵ Там же.

²⁶ Авторский расчет на основе данных Trade Map.

²⁷ Trade Statistics For International Business Development // Trade Map. URL: https://www.trademap.org/Product_SelProduct_TS.aspx?nvpm=1%7c%7c%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1 (дата обращения: 26.02.2020).

являются договоренности в области инновационных проектов, например Соглашение 2006 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Бразилия о взаимной охране технологий в связи с сотрудничеством в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях²⁸.

Примечательны и иные двусторонние проекты.

Во-первых, сделка между российской компанией «Силовые машины» и бразильской Fezer S/A, благодаря которой первая стала участником крупных проектов по разработке месторождений железной руды в Бразилии²⁹. Так, компания «Силовые машины», которая приобрела 51% акций бразильской компании Fezer S/A, возвела в Бразилии пять новых гидроэлектростанций и намерена локализовать в Бразилии производство газотурбинного оборудования³⁰.

Во-вторых, торгово-экономический интерес России также проявляется в том, что крупные российские компании занимают важные ниши в области разработки железорудных месторождений в Бразилии. Например, в 2011 г. ОАО «Северсталь» приобрело за 49 млн долл. 25% акций бразильской компании «СПГ Минерасао», владеющей лицензиями на разработку восьми железорудных месторождений в штате Амапа.

В-третьих, в официальном отчете за 2017 г. российской корпорации «ВСМПО-АВИСМА» в качестве цели выделяется развитие долгосрочных отношений с ведущими аэрокосмическими компаниями мира, особое место среди которых занимает бразильская авиастроительная компания Embraer. В свою очередь, российская металлургическая компания полностью обеспечивается Embraer титановыми полуфабрикатами³¹. Таким образом, крупные россий-

²⁸ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Бразилии. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902029766> (дата обращения: 15.02.2020).

²⁹ Торгово-экономическое сотрудничество между Россией и Бразилией. URL: wcm.economy.gov.ru.

³⁰ Президент РФ: «Силовые машины» могут локализовать производство газотурбинного оборудования в Бразилии // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3331272> (дата обращения: 15.02.2020).

³¹ Публичное акционерное общество «Корпорация ВСМПО-АВИСМА»: годовой отчет по результатам работы за 2017 г. URL: http://www.vsm-po.ru/doc_e/otchet/2017/god-2017.pdf (дата обращения: 26.02.2020).

ские компании активно работают в рамках совместных проектов, реализуемых в отдельных странах Латинской Америки и Карибского бассейна.

Если говорить о других государствах — членах ЕАЭС, то здесь наиболее ярким примером служит показатель экспорта Беларуси в Бразилию. Примечательно, что по данным статистической базы «Trade Map» за период с 2016 по 2018 г. Бразилия входит в топ-10 стран, в которые Беларусь осуществляет экспорт своей продукции. Основная товарная группа белорусского экспорта в латиноамериканскую страну — удобрения, доля которых в общем экспорте составляет 18%³². По данным Посольства Республики Беларусь в Федеративной Республике Бразилия, последняя является основным партнером Беларуси во внешней торговле с государствами Латинской Америки³³. Исходя из этого, можно говорить о высокой степени заинтересованности Беларуси в продвижении на уровне Союза предложений по углублению сотрудничества с МЕРКОСУР, в том числе по формированию ЗСТ ЕАЭС — МЕРКОСУР и снижению тарифных и нетарифных барьеров.

Андское сообщество, ЛАЭС, Тихоокеанский альянс и ЕАЭС

Стоит отметить, что ЕАЭС развивает взаимодействие также и с другими латиноамериканскими интеграционными объединениями, а не только с МЕРКОСУР. В этой связи подчеркнем, что объединения региона Латинской Америки и Карибского бассейна являются одними из первых, признающими своими действиями ЕАЭС как состоявшееся интеграционное объединение. В марте 2017 г. Андское сообщество стало первым региональным интеграционным объединением, с которым ЕЭК подписала Меморандум о взаимопонимании, цель которого — содействие всестороннему сотрудничеству, в том числе посредством обмена информацией и опытом в области регионального экономического сотрудничества,

³² Trade statistics for international business development // Trade Map. URL: <https://www.trademap.org/Bilateral.aspx?nvpm=1%7c112%7c%7c076%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1> (дата обращения: 15.02.2020).

³³ Посольство Республики Беларусь в Федеративной Республике Бразилия // Торгово-экономические отношения. URL: <http://brazil.mfa.gov.by/ru/exportby/> (дата обращения: 15.02.2020).

проведения совместных мероприятий³⁴. Вслед за ним в мае 2018 г. были подписаны Меморандум о взаимопонимании с Латиноамериканской экономической системой³⁵, в июле 2019 г. — Декларация о партнерстве с Тихоокеанским альянсом³⁶.

Для ЕАЭС подобное признание продиктовано, помимо чисто экономических соображений, желанием Союза сформировать позитивный имидж на мировой арене, став одним из флагманов развития интеграционных процессов и экономической либерализации. Вместе с тем повышение международного статуса Союза открывает возможности для его государств-членов по реализации новых векторов сотрудничества и оптимальной модели адаптации в условиях внешнеэкономических вызовов, в частности торговых войн.

КАРИКОМ — ЕАЭС

По сравнению с сотрудничеством ЕАЭС с другими объединениями Латинской Америки серьезных шагов для сближения стран — участниц ЕАЭС с государствами — членами КАРИКОМ предпринято не было, что объясняется отсутствием тесной интеграции КАРИКОМ с мировым сообществом и порождает преграды, в том числе для осуществления инвестиций. Решением проблемы могли бы стать, например, взаимная отмена виз и налаживание прямого авиасообщения³⁷. Структура экспорта и импорта стран КАРИКОМ в течение многих лет существенно не менялась. На сегодняшний день главными статьями импорта из стран КАРИКОМ являются напитки (включая спиртные) и уксус, электрические машины и обо-

³⁴ Меморандум о взаимопонимании между Евразийской экономической комиссией и Генеральным секретариатом Андского сообщества. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_razv_integr/memorandymi/Pages/default.aspx (дата обращения: 15.02.2020).

³⁵ Евразийская экономическая комиссия подписала Меморандум о взаимопонимании с Латиноамериканской экономической системой. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/29-05-18-3.aspx> (дата обращения: 15.02.2020)

³⁶ Декларация о партнерстве между Евразийской экономической комиссией и государствами — участниками Рамочного соглашения Тихоокеанского альянса. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01522499/ms_18072019 (дата обращения: 15.02.2020).

³⁷ ЕАЭС — Латинская Америка: наращивая темпы сотрудничества. URL: <https://roscongress.org/sessions/eaes-latinskaya-amerika-narashchivaya-tempy-sotrudnichestva/about/> (дата обращения: 15.02.2020).

рудование, звукозаписывающие и воспроизводящие устройства, предметы одежды, изделия из железа или стали³⁸.

Банк Юга Союза южноамериканских наций (UNASUR)

Перспективным направлением в рамках внешнеэкономической деятельности ЕАЭС служит развитие взаимодействия с латиноамериканскими институтами развития, прежде всего Банком Юга (Banco del Sur). Он был создан в 2009 г. государствами — членами Союза южноамериканских наций (UNASUR) — Аргентиной, Бразилией, Парагваем, Уругваем, Эквадором, Боливией и Венесуэлой — с капиталом в 20 млрд долл. в качестве валютного фонда и кредитной организации. Ресурсы банка используются для финансирования проектов экономического развития стран-членов по повышению уровня конкурентоспособности, а также для содействия научному и технологическому развитию, сокращению разрыва в экономическом благосостоянии стран-членов и более равномерному и справедливому распределению инвестиций³⁹. Иными словами, данный институт способен оказывать содействие развитию совместных проектов как в рамках территорий стран — участниц Союза южноамериканских наций, так и со странами других объединений.

Подводя итог, можно сказать, что регион Латинской Америки и Карибского бассейна представляет интерес как для Евразийского экономического союза в целом, так и для его государств-членов в частности, что обусловлено наличием динамично развивающихся интеграционных объединений в латиноамериканском регионе и обоюдной заинтересованностью в укреплении международной легитимности объединений. В свою очередь, для стран — участниц ЕАЭС открываются возможности с точки зрения как диверсификации экспорта товаров, так и укрепления имиджа ЕАЭС как флагмана развития интеграционных процессов на евразийском пространстве.

³⁸ Trade statistics for international business development // Trade Map. URL: <https://www.trademap.org/Bilateral.aspx?nvpm=1%7c112%7c%7c076%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1> (дата обращения: 15.02.2020).

³⁹ Костюнина Г.М. (2008). Эволюция концепции формирования общерегиональной зоны свободной торговли в Латинской Америке // Российский внешнеэкономический вестник. № 7. С. 11–20.

2.4. ЕАЭС в историческом контексте международного сотрудничества на пространстве СНГ

Появление на политической карте мира 15 суверенных независимых государств, вызванное распадом СССР, породило объективную необходимость поиска релевантного формата многостороннего взаимодействия на постсоветском пространстве, которое удовлетворяло бы зарождающиеся национальные приоритеты развития. Важным качеством пространства являлась существовавшая сеть тесных взаимосвязанных производственных процессов хозяйствующих субъектов с разной по структуре экономикой в совокупности с общественными и социальными связями, основанными на едином историческом прошлом. По сути, внешний контур каждого независимого государства представлял собой нерегулируемую с точки зрения международного права среду, когда возникла необходимость выстраивания отношений с государствами региона, ранее бывшими членами единого союза. Переформатирование постсоветского пространства осуществлялось прежде всего в экономической, внутри- и внешнеполитической плоскостях. Ключевыми вызовами для стран региона стали процессы государственного строительства и трансформации национальных экономик, параллельно встраивающихся в мировую экономическую систему. Основой нового формата взаимодействия 11 бывших советских республик стали Договор о создании СНГ и Алма-Атинская декларация, сформировавшие содружество равноправных государств. В документах фиксировалась цель развития взаимовыгодного сотрудничества в области политики, экономики, культуры, образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, науки, торговли, в гуманитарной и иных областях.

В целом исследователи выделяют пять основных этапов развития Содружества Независимых Государств (СНГ, Содружество) как интеграционного объединения⁴⁰.

На первом этапе (с 1991 по 1993 г.) закладывались институциональные и правовые основы взаимодействия. Предполагалось, что в дальнейшем отношения государств будут строиться на основе равенства всех участников и пресечении любых попыток ущемления национального суверенитета государств — членов Содружества.

⁴⁰ Забейворота А. (2016). Межгосударственные интеграционные объединения на постсоветском пространстве. М.: Книжный мир. С. 9.

Основной целью было сохранение устойчивых экономических связей, которые сформировались за долгий период существования СССР.

Второй этап характеризовался принятием первых нормативных актов во всех сферах сотрудничества и попытками реализации первичных форм экономической интеграции. 29 марта 1994 г. первый президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в ходе своего официального визита в Россию впервые выступил с идеей формирования Евразийского союза государств. Однако, по мнению ряда экспертов⁴¹, в тот период бывшие республики СССР не были готовы выходить на подобный уровень интеграции, а межгосударственное взаимодействие имело дезинтеграционные тенденции. Приоритетным являлся процесс становления национальных государств и их экономических систем. Кроме того, постепенно формировались национальные элиты, желающие осуществлять независимую внутреннюю и внешнюю политику.

В 1998 г. начался третий этап, который ознаменовался усилением прагматизма и переходом от декларативного характера отношений к реальному сотрудничеству. Уже в это время были заметны разногласия между государствами-членами по вопросам дальнейшего развития Содружества, но одновременно с этим было заметно и формирование явного ядра интеграции в регионе, представленного Казахстаном, Россией и Беларусью. В 1999 г. были подписаны договоры о Таможенном союзе (ТС) и Едином экономическом пространстве (ЕЭП), к которому присоединились Кыргызстан и Таджикистан. Соглашения по формированию ТС и ЕЭП требовали принятия и реализации большого комплекса мер по экономической модернизации. С этой целью 10 октября 2000 г. в Астане (ныне Нур-Султан) был подписан Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС).

Четвертый этап развития условно начинается с 2002 г. и характеризуется еще большим усилением прагматизма и сменой курса с углубления региональной интеграции на налаживание сотрудничества в двустороннем формате. В этот период произошли качественные преобразования национальных экономик, повлекшие значительный рост суммарного ВВП региона. Однако Содружеству

⁴¹ *Забейворота А.* (2016). Межгосударственные интеграционные объединения на постсоветском пространстве. М.: Книжный мир. С. 11.

так и не удалось достичь успехов в области экономической интеграции, что было связано с нежеланием государств передавать часть своих полномочий на наднациональный уровень в условиях благоприятной внешней среды.

На пятом этапе функционирования СНГ, который начался в 2007 г., были пересмотрены нормативные и правовые основы взаимодействия в регионе. Наблюдалась тенденция к снижению роли Содружества как локомотива интеграции, в то время как основным двигателем интеграционных процессов становился Евразийский экономический союз, соглашение о котором было подписано президентами Казахстана, России и Беларуси 29 мая 2014 г. в Астане на заседании Высшего Евразийского экономического совета. С подписанием этого соглашения государства-члены перешли на качественно новый уровень интеграции, сформировав при этом уникальное интеграционное объединение⁴².

Сейчас сферы компетенции СНГ и ЕАЭС практически не пересекаются. Среди исключений можно выделить экономическое взаимодействие в рамках ЗСТ СНГ, развитие инвестиционных проектов Евразийского банка развития (ЕАБР) и возможности углубления сотрудничества в области миграции и движения человеческого капитала.

Приоритетным направлением деятельности продолжает оставаться экономическое сотрудничество и развитие взаимосвязей в регионе. С этой целью между государствами Содружества было подписано соглашение о создании зоны свободной торговли. Подразумевалось, что в рамках ЗСТ СНГ будут отменены все тарифные и нетарифные ограничения во взаимной торговле, что поспособствует развитию национальных экономик. Тем не менее странам, которые подписали соглашение, не удалось разработать и согласовать общий перечень изъятий из режима свободной торговли, что впоследствии затруднило его осуществление. В 2009 г. началась интенсивная работа над проектом нового документа о ЗСТ, который был принят 18 октября 2011 г. и вступил в силу в 2016 г.

По мнению экспертов, основной политический смысл обновления ЗСТ СНГ был в сохранении экономических связей России

⁴² *Иванова Е.М.* (2015). Евразийская интеграция: путь от СНГ к ЕАЭС // Российский внешнеэкономический вестник. № 6. С. 112–119.

и Беларуси с Украиной⁴³. Но с началом кризиса в 2014 г. и осложнением политической ситуации в регионе стало понятно, что в ближайшее время выстраивание тесных взаимоотношений с Украиной в рамках СНГ станет невозможным. Об этом свидетельствовал и тот факт, что в связи со вступлением в силу экономической части Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС Россия с 1 января 2016 г. приостановила действие договора о ЗСТ СНГ в отношении Украины, поскольку при заключении аналогичного договора с третьими странами государство — член СНГ автоматически лишается преференций по торговле с партнерами по Содружеству⁴⁴.

С другой стороны, для большинства государств — членов ЗСТ СНГ торговля с Россией, Казахстаном и Беларусью все еще остается объективной необходимостью, обусловленной политическими и географическими факторами. При этом главными выгодополучателями подобных соглашений становятся малые и средние страны⁴⁵. Государства региона сейчас не располагают высокотехнологичными средствами производства или эксклюзивными товарами, которые не могли бы быть замещены собственными аналогами в других странах ЕАЭС. В целом под влиянием негативных тенденций ЗСТ СНГ с каждым годом все больше теряет свою актуальность из-за появления новых рынков сбыта и векторов сотрудничества.

Учитывая этот фактор, можно сделать вывод о том, что на современном этапе поддержание функционирования Содружества необходимо лишь для обеспечения политической стабильности в регионе. О наличии дестабилизирующих и дезинтеграционных факторов свидетельствуют в том числе и выход из СНГ Грузии в 2009 г., а также заявление Украины о намерении выйти из состава Содружества в 2018 г., что повлекло прекращение действия ряда важных соглашений, например ЗСТ СНГ в отношении России. Тем не менее, несмотря на заявление о выходе, Украина все еще не готова разорвать все экономические связи, которые выстраивались в период полноценного членства в СНГ.

⁴³ Шибатов М. Зона свободной торговли СНГ: нужна ли она? Информационное агентство Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2384131.html> (дата обращения: 25.02.2020).

⁴⁴ Соглашение о создании зоны свободной торговли СНГ (1994) / РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190415/1552627856.html> (дата обращения: 24.02.2020).

⁴⁵ Шибатов М. Указ. соч.

О проблемах региональной интеграции свидетельствует и стагнация идеи Центральноазиатского союза, которая была предложена еще в 2007 г. первым президентом Казахстана Н.А. Назарбаевым. Идея заключалась в создании союза пяти республик, однако из-за значительных расхождений во мнениях касательно будущего интеграции и отсутствия поддержки со стороны Узбекистана проект ограничился подписанием «Договора о вечной дружбе».

Рассматривая феномен СНГ, отдельно стоит проанализировать его роль в развитии других интеграционных процессов в регионе. Эксперты часто приходят к заключению, что сейчас функции Содружества практически сводятся к проведению ежегодного форума, где государства-члены могут обсудить современные проблемы региональной интеграции без необходимости выработки действующих механизмов их решения⁴⁶.

Спустя 27 лет с момента создания Содружества, несмотря на наличие множества сфер взаимодействия государств-участников, ему так и не удалось достичь реальной интеграции. Если сегодня полностью лишить СНГ экономического аспекта, то останется лишь социально-культурное взаимодействие, чего с учетом современного кризиса национальной идентичности во многих странах Содружества, а также отсутствия единого вектора идеологического развития может быть недостаточно для сохранения целостности организации.

Кроме того, сейчас СНГ остается приоритетом во внешней политике только для России, тогда как Казахстан и Беларусь с каждым годом все реже упоминают его в контексте внешнеполитической повестки⁴⁷.

В сфере экономического сотрудничества для России важно сохранять СНГ как промежуточную зону многосторонних экономических взаимодействий между ядром евразийской интеграции и его внешним контуром на западе, в первую очередь Европейским союзом⁴⁸, тем более что Россия по-прежнему выступает локомоти-

⁴⁶ *Иманалиев М.* Содружество Независимых Государств: реформированию не подлежит. Международный дискуссионный клуб «Валдай». URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sodruzhestvo-nezavisimyykh-gosudarstv/>.

⁴⁷ «Укрепляя интеграционный фундамент...». Обзор российских СМИ за октябрь 2019 г. // Региональная аналитическая сеть Центральной Азии. URL: <https://sa-network.org/archives/18497> (дата обращения: 24.02.2020).

⁴⁸ *Чернявский С.* Содружество Независимых Государств и евразийские интеграционные процессы. Международный дискуссионный клуб «Валдай». URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/sng-i-evraziyskie-protsessy/?sphrase_id=31176.

вом развития торгово-экономических связей и увеличения емкости потребительских рынков. В то же время СНГ продолжает оставаться самым крупным по составу участников региональным интеграционным объединением на постсоветском пространстве, площадкой для равноправного диалога и может рассматриваться как фундамент для развития более продвинутых интеграционных проектов в регионе.

В этом контексте стоит более подробно проанализировать цели формирования ЕАЭС как регионального объединения. В основе идеи создания Евразийского союза государств, выдвинутой Н.А. Назарбаевым, лежал масштабный проект по интеграции новых независимых государств на качественно иной — прагматичной и взаимовыгодной — экономической основе. Главная идея заключалась в создании нового интеграционного объединения, целями которого стали бы формирование согласованной экономической политики и разработка совместных программ развития. Предполагалось, что новая организация будет обладать уникальной институциональной структурой и сможет заложить фундамент дальнейшего развития региона.

Сравнивая положения о целях и задачах, закреплённых в уставах ЕАЭС и СНГ, можно сказать, что единственными сферами, где компетенции СНГ и ЕАЭС пересекаются, является экономическое развитие региона, а именно:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках объединения;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Различия целевого ориентирования СНГ и ЕАЭС указывают на неконкурирующий характер данных объединений на одном пространстве. В то время как деятельность СНГ сосредоточена в первую очередь во внутреннем контуре Содружества, активность ЕАЭС прежде всего как экономического объединения сосредоточена не только на создании единых интегрированных рынков, но и на активном сотрудничестве по внешнему контуру. Заключены соглашения о свободной торговле между ЕАЭС и Вьетнамом, Сингапуром,

временное соглашение о свободной торговле с Ираном, неpreferенциальное соглашение ЕАЭС — КНР. Ведутся переговоры о создании ЗСТ с рядом стран, а также продолжается работа над углублением взаимодействия с интеграционными блоками вроде МЕРКОСУР и АСЕАН, осуществляется технический диалог с ЕС.

На данный момент можно констатировать, что ЕАЭС является единственным успешным интеграционным проектом на пространстве СНГ, которому удалось перейти от декларирования намерений к реальным действиям. По данным ЕЭК, потенциальный эффект влияния интеграции на уровень экономического развития к 2030 г. оценивается в 211,4 млрд долл. США, или 2,9% дополнительного прироста ВВП. Эффект от участия в ЕАЭС к 2030 г. для отдельных стран-членов может составить до 13% дополнительного прироста ВВП⁴⁹. Подобные экономические выгоды влекут закономерный и стабильный интерес государств пространства СНГ к более тесному и углубленному сотрудничеству с ЕАЭС как единым объединением. Это актуализирует дискурс «расширение» vs «углубление» в отношении будущего развития ЕАЭС.

Сейчас в научном сообществе преобладает мнение, что в ближайшие несколько лет ЕАЭС ожидает «углубление», так как предстоит реализовать ряд инициатив, которые были закреплены Договором о создании ЕАЭС, но из-за сложной экономической и политической обстановки в регионе не были воплощены в жизнь⁵⁰. Для самих государств — членов ЕАЭС на данном этапе очевидна важность модернизации сфер взаимодействия: цифровизация экономики, разработка крупных совместных проектов в сфере транспорта и энергетики, а также усиление культурного и политического взаимодействия⁵¹. В новом пятилетии ЕАЭС необходимо развивать систему институциональных связей внутри Союза, что продиктовано важностью реализации задекларированных в Договоре о ЕАЭС положений.

⁴⁹ Лапенко М. В. (2018). ЕАЭС: пространство экономической интеграции: учебно-метод. материалы. М.: НП РСМД. 124 с.

⁵⁰ Сергей Рекеда: ЕАЭС ждет развитие скорее вглубь, чемвширь / ИАЦ МГУ. URL: <https://ia-centr.ru/experts/evgeniy-pogrebnyak/sergey-rekeda-eaes-zhdyet-razvitiie-skoree-vglub-chem-vshir/> (дата обращения: 25.02.2020).

⁵¹ Т. Саркисян: Для стран — членов Союза нет альтернативы ЕАЭС на евразийском пространстве // Международная жизнь. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/24470> (дата обращения: 25.02.2020).

В завершение, проанализировав вышесказанное, можно сделать следующие выводы.

За весь период существования СНГ странам-участницам так и не удалось выстроить систему взаимосвязи в регионе в силу их нежелания переходить на более глубокий уровень взаимодействия и передавать часть суверенитета на наднациональный уровень, что было обусловлено объективной ситуацией того периода. Наиболее развитые национальные экономики пространства Содружества четко понимали необходимость интеграции для создания синергетического эффекта развития собственной экономики. Так, судьбоносная инициатива первого президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева, поддержанная лидерами России и Беларуси, заложила основу ЕАЭС как ключевого интеграционного объединения на пространстве СНГ. Сегодня ЕАЭС является единственным успешным интеграционным проектом на базе СНГ, который перешел от декларативного взаимодействия к реальной интеграции. При этом открытость экономик государств — членов ЕАЭС, продиктованная тенденциями глобализации, позволяет активно взаимодействовать с сопредельными странами региона.

3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЕАЭС С МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И ИНСТИТУТАМИ РАЗВИТИЯ

3.1. Вклад ЕАЭС в глобальную повестку ООН. На пути достижения ЦУР

В 2015 г. на Генеральной Ассамблее ООН была принята новая повестка устойчивого развития до 2030 г., которая «сменила на посту» Цели развития тысячелетия, стоявшие на повестке с 2000 г. Включенность ЕАЭС в работу по достижению Целей устойчивого развития (ЦУР) позволяет реализовать шаги по достижению ключевых целей развития Союза, определенных Договором о Евразийском экономическом союзе¹, в их числе: создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня населения; стремление к формированию единого рынка и свободе движения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов, а также всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик. В Декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в целях углубления интеграции были обозначены новые направления — образование и наука, здравоохранение, спорт, туризм; развитие сотрудничества в этих сферах позволит повысить качество жизни граждан стран-членов и внести вклад в достижение ЦУР. ЕАЭС является лидером среди интеграционных объединений в подготовке и презентации в 2017 г. доклада о достижении ЦУР — «Показатели достижения ЦУР в регионе Евразийского экономического союза»².

Информационную базу для анализа достижения ЦУР в ЕАЭС на национальном уровне, помимо отчетов статистических ведомств стран — членов ЕАЭС и добровольных национальных обзоров стран-членов, составляют данные ООН³. Так, в 2019 г. в рейтинге

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420205962>.

² Показатели достижения ЦУР в регионе Евразийского экономического союза / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/Documents/OON_Rus.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

³ SDG Index and Dashboards 2018 / UN. URL: <https://www.sdgindex.org/reports/sdg-index-and-dashboards-2018/>; <https://unstats.un.org/sdgs/report/2018> (дата обра-

стран по достижению ЦУР (по индексу Целей устойчивого развития ООН⁴) Беларусь заняла 23-е место (как и в 2018 г.), Кыргызстан — 48-е (продвижение на 3 позиции вверх по сравнению с результатом 2018 г.), Россия — 55-е (8 позиций вверх), Армения — 75-е (17 позиций вниз), Казахстан — 77-е (12 позиций вниз). При этом при оценке ЦУР в ЕАЭС важно идентифицировать национальные различия. Например, для Армении, Беларуси, Казахстана и Кыргызстана ЦУР 14 была определена как неактуальная, так как страны не имеют выхода к Мировому океану, тогда как реализация ЦУР 1, согласно докладу 2019 г., достигнута всеми странами ЕАЭС. На наднациональном уровне, который особенно важен для понимания вклада интеграции в достижение ЦУР странами ЕАЭС, оценка будет производиться на основании материалов ЕЭК, в том числе статистического сборника по показателям достижения ЦУР в регионе ЕАЭС⁵, опубликованного в декабре 2019 г.

Согласно последним исследованиям⁶, более половины задач ЦУР отражена в нормативно-правовых актах (НПА) ЕАЭС. В первую очередь это ЦУР 7, 9 и 16, также особенно выделяются ЦУР 2, 8 и 9. При этом компетенции ЕАЭС охватывают 37% задач ЦУР, треть из них предполагает наличие изъятий из обязательств стран-членов. Непосредственно механизмы на уровне ЕАЭС заложены практически во всех нормативных актах, в большей степени для реализации задач ЦУР 7, 9 и 16. В итоге, согласно НПА, в полной мере наднациональные органы ЕАЭС способны влиять на достижение только 9% задач ЦУР (в первую очередь ЦУР 7–9, 16), частично — на 82% задач ЦУР.

Поэтому важно не только оценить вклад ЕАЭС в достижение ЦУР, но и понять, наблюдается ли положительный результат в первую очередь по тем ЦУР, во-первых, на достижение которых в большей

шения: 28.02.2020); Sustainable Development Report 2019 / UN. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf> (дата обращения: 28.02.2020).

⁴ The 2019 SDG Index // UN. URL: <https://sdsna.github.io/2019GlobalIndex/2019GlobalIndexRankings.pdf> (дата обращения: 27.02.2020).

⁵ Достижение Целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/SDG_abstract2019+cover.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

⁶ Оценка достижений ЦУР в ЕАЭС с учетом влияния интеграции: полученные результаты / Управление по внешнеэкономической деятельности. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

степени способен влиять наднациональный уровень ЕАЭС (ЦУР 7–9, 16) и, во-вторых, которые отражены в НПА ЕАЭС (+ЦУР 2). Результаты достижения ЦУР в рамках ЕАЭС будут рассмотрены в трех сферах — экономической, социальной и экологической.

Экономическая сфера. Согласно Основным направлениям экономического развития ЕАЭС до 2030 года, основной целью развития Союза является *достижение и поддержание качественного и устойчивого экономического роста* (ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост»). В приоритете — обеспечение макроэкономической стабильности и полной занятости, создание условий для роста деловой активности и инвестиционной привлекательности, развитие индустриализации и инноваций, реализация транзитного потенциала. Динамика реального ВВП на душу населения (один из показателей ЦУР 8) в странах ЕАЭС демонстрирует достаточно неоднозначные тенденции, в некоторых странах ВВП стабильно растет (Россия, Беларусь), но не достигает целевого уровня в 7%, обозначенного в ЦУР 8, в других наблюдаются резкие колебания (Армения, Кыргызстан). Безработица стабильно сокращается, однако доля неформальной занятости в несельскохозяйственных секторах постоянно растет⁷.

Цели по *созданию стойкой инфраструктуры, содействию всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям* (ЦУР 9) закреплены в Договоре о ЕАЭС, а также в Основных направлениях сотрудничества в области транспорта и промышленности. В табл. 2 некоторые агрегированные показатели ЦУР 9 продемонстрированы на основе информации, представленной ООН, остальные — по данным ЕЭК. Чтобы проследить динамику, указаны показатели за два года.

На основании данных, указанных в табл. 2, можно сделать вывод о том, что страны ЕАЭС в целом демонстрируют положительную динамику по ЦУР 9. Например, увеличивается доля населения, использующего Интернет и мобильную связь, в большинстве стран растет занятость в обрабатывающей промышленности, а также увеличивается объем перевозок грузов по всем видам транспорта. Однако, например, такой показатель, как объем перевозок пасса-

⁷ Достижение Целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/SDG_abstract2019+cover.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

Таблица 2. Показатели стран ЕАЭС по ЦУР 9

Страна	Доля населения, использующего Интернет, %		Абоненты мобильной широкополосной связи (на 100 жителей), %		Занятость в обрабатывающей промышленности, % от общей занятости*		Расходы на исследования и разработки, % ВВП*	
	2018	2019	2018	2019	2017	2018	2017	2018
Армения	67,0	69,7	52,9	64,3	9,1	10,2	0,22	0,18
Беларусь	71,1	74,4	67,5	76,2	19,9	20,2	0,58	0,61
Казахстан	74,2	76,4	74,6	76,6	6,8	6,7	0,13	0,12
Кыргызстан	44,9	38,2	74,6	73,7	10,1	12	0,11	0,1
Россия	73,1	76,0	73,7	82,7	14,2	14,1	1,11	1
ЕАЭС	66**	66,94**	68,6**	74,7**	13,6	13,6	0,99	0,89

* Достижение Целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза / Евразийская экономическая комиссия (данные за 2017–2018 гг.).

** Среднее значение по ЕАЭС, рассчитано авторами.

Источники: SDG Index and Dashboards Report 2018; Sustainable Development Report 2019.

жиров, с годами уменьшается, как и доля в ВВП расходов на исследования и разработки.

Социальная сфера. В стратегических документах ЕАЭС о развитии интеграции все больше внимания начинает уделяться социальной сфере и развитию человеческого капитала. Одними из приоритетов развития ЕАЭС становятся развитие кадрового потенциала, сотрудничество по вопросам обеспечения эффективного функционирования рынка труда и обеспечение продовольственной безопасности. В декларации о дальнейшем развитии интеграционных процессов в целях углубления интеграции были обозначены новые направления — образование и наука, здравоохранение, спорт, туризм.

Продовольственная безопасность и борьба с голодом. Согласно Договору, в ЕАЭС реализуется согласованная агропромышленная политика, действует система совместных мер по эффективному использованию ресурсного потенциала стран для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельскохозяйственной продукции, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка и наращивания агропродовольственного экспорта. Большое вни-

мание уделяется насыщению агропродовольственных рынков (объем сельскохозяйственного производства планомерно растет практически во всех странах — прирост 10% по Союзу за 2015–2018 гг., снимаются барьеры на пути движения товаров), а также контролю безопасности пищевых продуктов (введены технические регламенты). Общий рынок насыщен собственным зерном, семенами масличных, овощами, сахаром, куриным яйцом. По свинине, мясу птицы и молоку обеспеченность собственной продукцией составляет более 95%. Страны занимают достойные средние позиции в Глобальном рейтинге продовольственной безопасности (113 стран): Россия — 42-е место, Беларусь — 44-е, Казахстан — 57-е место, хотя слабой стороной всех трех стран до сих пор остается обеспечение наличия и достаточности продовольствия.

С точки зрения ЦУР 2 (борьба с голодом) регион ЕАЭС весьма неоднороден — часть стран все еще борется с проблемой недоедания (Кыргызстан, Армения), в других на повестку дня выходят вопросы качества питания (Россия), борьба с ожирением (Россия, Армения) и распространением неинфекционных заболеваний, связанных с некачественным питанием. По показателю «распространенность недоедания» страны ЕАЭС демонстрируют стабильно низкий уровень — в среднем 3,6%, который снижается, что является достаточно хорошим результатом. Также на низком уровне находится показатель «распространенность истощения у детей в возрасте до 5 лет» — в среднем 3,3% по ЕАЭС. Однако доля людей с ожирением в странах ЕАЭС все еще высока и составляет около 20%⁸. Важно отметить тот факт, что указанные показатели слабо представлены в статистическом сборнике ЕЭК по реализации ЦУР в ЕАЭС: по первому отсутствуют данные по большинству стран в 2017 и 2018 гг., по второму данных нет.

Образование и гендерное равенство. Гендерная тематика приобретает все большее значение в повестке и включается в число приоритетных направлений обеспечения равенства в обществе в некоторых странах (например, в Казахстане). Увеличиваются число занятых женщин, а также доля женщин в органах управления. ЦУР 4 (обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможностей обучения на протяжении всей

⁸ SDG Index and Dashboards Report 2018 SDG Sustainable Development Report 2019 / UN. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf> (дата обращения: 28.02.2020).

жизни для всех) и ЦУР 5 (обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек) тесно связаны между собой, имеют горизонтальный характер и входят в повестку практически всех ЦУР. По данным Аналитического центра⁹, из 62 базовых показателей для анализа по ЦУР 4 показатели не разрабатываются, а достижение цели оценивается через дополнительные параметры. По ЦУР 5 данные собраны по трем показателям. В большинстве стран ЕАЭС собирается только часть индикаторов, включая национальную методологию сбора данных, результаты крупномасштабных проектов МИКС, PISA, TIMMS. Наиболее успешной в этом ключе является Беларусь. Некоторые показатели исключены из оценки, так как обозначены неактуальными, например показатель 5.2.3 «Доля девочек и женщин в возрасте от 15 до 49 лет, подвергшихся калечащим операциям на женских половых органах/обрезанию, в разбивке по возрасту».

В целом по ЕАЭС с 2014 по 2018 г. количество образовательных учреждений на всех ступенях образования сокращалось, при этом интенсивность образовательной миграции в Союзе повышалась. В 2017 г. доля мест в национальных парламентах, принадлежащих женщинам, составляла 18,3%, а на руководящих должностях — 46,7%. Флагманами по представленности женщин в парламентах стали Беларусь (34,5%) и Казахстан (27,6%).

Согласно данным, представленным в табл. 3, 4, грамотность населения составляет практически 100% во всех странах ЕАЭС, наибольшие показатели продолжительности обучения показывают Беларусь и Россия. Однако показатели охвата начальным образованием варьируются. Также довольно низок уровень участия женщин на рынке труда по сравнению с мужчинами, тогда как, например, в Дании этот показатель в 2018 г. составлял 88,4; в Финляндии — 88,6%. Показатель мест, занимаемых женщинами в парламентах, находится на довольно низком уровне. Рассматриваемые показатели могут различаться из года в год.

Здравоохранение. Все страны ЕАЭС входят в группу 70+ по продолжительности жизни при рождении, основные направления политики — реформирование системы здравоохранения в целях повышения доступности (включая цифровизацию), ужесточение

⁹ Оценка достижений ЦУР в ЕАЭС с учетом влияния интеграции: полученные результаты / Управление по внешнеэкономической деятельности. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

Таблица 3. Показатели стран ЕАЭС по ЦУР 4

Страна	Показатель охвата начальным образованием, %		Средняя продолжительность обучения, лет		Показатель грамотности среди населения 15–24 лет обоих полов, %	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Армения	92,1	92,0	11,3	—	99,8	99,8
Беларусь	96,1	95,7	12,0	—	99,8	99,8
Казахстан	86,2	87,6	11,7	—	99,9	99,9
Кыргызстан	89,4	89,9	10,8	—	99,8	99,8
Россия	97,0	97,0	12,0	—	99,7	99,7
ЕАЭС*	92,16	92,44	11,56	—	99,8	99,8

* Среднее значение по ЕАЭС, рассчитано авторами.

Источники: SDG Index and Dashboards Report 2018; Sustainable Development Report 2019.

Таблица 4. Показатели стран ЕАЭС по ЦУР 5

Страна	Неудовлетворенный спрос на контрацептивы среди женщин 15–49 лет, состоящих в браке или проживающих с партнером, %		Соотношение средней продолжительности школьного обучения женщин по сравнению с мужчинами старше 25 лет, %		Соотношение уровня участия женщин на рынке труда по сравнению с мужчинами, %		Места, занимаемые женщинами в национальных парламентах, %	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018**	2019
Армения	17,6	—	100,0	100,0	72,9	72,9	19,0	18,1
Беларусь	12,7	—	98,3	98,4	82,7	82,7	34,6	34,5
Казахстан	20,3	—	100,0	100,9	84,6	84,5	27,6	27,1
Кыргызстан	27,6	—	101,9	100,9	63,6	63,2	15,8	19,2
Россия	12,9	—	99,2	99,2	78,9	78,9	16,4	15,8
ЕАЭС*	18,22	—	99,88	99,8	76,54	76,44	22,68	22,94

* Среднее значение по ЕАЭС, рассчитано авторами.

** Достижение Целей в области устойчивого развития в регионе Евразийского экономического союза / ЕЭК. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/SDG_abstract2019+cover.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

Источники: SDG Index and Dashboards Report 2018; Sustainable Development Report 2019.

требований к обороту лекарственных средств, повышение качества подготовки кадров и стимулирование здорового образа жизни. Однако ЦУР 3 «Хорошее здоровье и благополучие» в странах ЕАЭС пока не выполняется из-за высокой смертности от сердечно-сосудистых заболеваний, рака, диабета и хронических респираторных заболеваний, смертности, связанной с загрязнением атмосферного воздуха, в дорожно-транспортных происшествиях и от туберкулеза.

Экологическая сфера. Здесь страны — члены ЕАЭС ставят перед собой такие приоритеты, как ресурсосбережение и повышение энергоэффективности. В Основных направлениях экономического развития ЕАЭС до 2030 года¹⁰ акцентируется внимание на необходимости развития ресурсосберегающих и энергоэффективных технологий по всему спектру хозяйственной деятельности для повышения конкурентоспособности продукции и услуг. В ЕАЭС приняты технические регламенты, которые способствуют обеспечению энергетической эффективности и ресурсосбережения в рамках Союза. С целью активизации международного сотрудничества для облегчения доступа к исследованиям и технологиям в области экологически чистой энергетики, включая возобновляемые источники энергии (ВИЭ), повышения энергоэффективности в ЕАЭС сформированы и функционируют технологические платформы. В торговые соглашения с третьими странами, например в Соглашение о зоне свободной торговли ЕАЭС с Вьетнамом, также включаются экологические положения.

По ЦУР 7 в настоящее время обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии полностью осуществляется только в Армении, в остальных странах ЕАЭС ЦУР 7 достигнута не полностью, хотя результаты позитивные (табл. 5).

Во всех странах ЕАЭС уже запущен процесс наращивания мощностей по генерации энергии на ВИЭ. Лидером по доле ВИЭ в энергобалансе среди стран — участниц ЕАЭС является Армения — по итогам 2017 г. этот показатель достиг 32,5% (планируется его повысить в 2 раза — до 70%). В остальных странах ЕАЭС доля ВИЭ в энергобалансе (исключая крупные ГЭС) колеблется в пределах нескольких процентов: в России — 0,2% (19% с учетом больших

¹⁰ Основные направления экономического развития ЕАЭС до 2030 года, утверждены Решением Высшего Евразийского экономического совета от 16 октября 2015 г. № 28.

Таблица 5. Достижение ЦУР 7 в ЕАЭС

Страна	Доступ к электричеству, % населения	Доступ к современному топливу для приготовления пищи, % населения	Выбросы CO ₂ от сжигания ископаемого топлива/генерации электроэнергии, млн т CO ₂ /ТВт·ч	Общее достижение цели (0 — цель не достигнута, 3 — цель достигнута)
Армения	100	96,9	0,6	3/3
Беларусь	100	98,2	1,6	2/3
Казахстан	100	95,3	2,2	2/3
Кыргызстан	100	81,3	0,8	2/3
Россия	100	98,3	1,5	2/3

Источник: Sustainable Development Report 2019.

гидроэлектростанций); в Беларуси — 4; в Казахстане — 1,3; Киргизии — 0,1%. Все страны ЕАЭС планируют повысить этот показатель.

Таким образом, усилия по достижению ЦУР в регионе ЕАЭС должны носить комплексный, планомерный и сопряженный характер. По некоторым направлениям устойчивого развития в регионе наблюдаются качественные изменения и улучшение результатов, особенно тех, на достижение которых в большей степени способен влиять наднациональный уровень ЕАЭС (ЦУР 7–9) и которые отражены в НПА ЕАЭС (+ЦУР 2). Поэтому необходимо дальнейшее дополнение нормативно-правовой базы ЕАЭС положениями в области устойчивого развития, особенно учитывая расширение охвата интеграции Декларацией о дальнейшем развитии интеграционных процессов в сфере образования и науки, здравоохранения и туризма, а также создание соответствующих механизмов с целью повышения положительного интеграционного эффекта на реализацию ЦУР как на уровне ЕАЭС, так и в странах-членах.

Обеспечить эффективность процесса перехода к устойчивому развитию невозможно без разработки адекватной системы целей и индикаторов (показателей). Также необходимы совершенствование методики отбора имеющихся статистических показателей, количественно характеризующих достижение ЦУР в рамках ЕАЭС, разработка новых индикаторов по отсутствующим направлениям, имплементация международных стандартов и учет рекомендаций для повышения качества и сопоставимости статистики. Дополнительную значимость приобретают координация статистической деятельности

в регионе ЕАЭС, наращивание профессионального и исследовательского потенциала, внедрение передовых международных стандартов, в том числе в методологии и классификации.

3.2. Использование стандартов и лучших практик ОЭСР для развития ЕАЭС

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) — международная организация, целью которой является формирование политик, способствующих обеспечению процветания, равенства возможностей и благополучия человека. Организация представляет собой уникальный международный форум и центр по сбору знаний, данных и их анализу, обмену передовым опытом и консультациям по государственным политикам и установлению международных стандартов. На протяжении 60 лет ОЭСР играет ключевую роль в координации глобальной экономической повестки на международном уровне в широком диапазоне вопросов: от совершенствования систем государственного управления и создания рабочих мест до безопасности химических веществ.

Наиболее востребованными правительствами стран продуктами ОЭСР являются: лучшие международные практики и политические рекомендации, статистические данные и стандарты статистического наблюдения, передовые методологии исследований, результаты политического и экспертного диалога на разных уровнях, нормативные акты, а также горизонтальные инициативы ОЭСР.

Работа над созданием международных стандартов и поиск решений социальных, экономических, экологических и других вызовов ведутся ОЭСР совместно с правительствами, политиками, деловым и гражданским сообществами с тем, чтобы страны могли принимать правильные решения и проводить реформы для обеспечения лучшей политики для своих граждан и выполнения глобальных обязательств, в том числе таких, как цели в области устойчивого развития.

Сотрудничество с ОЭСР и использование лучших практик и стандартов необходимы на текущем этапе формирования новой интеграционной повестки ЕАЭС и постепенного перехода стран Союза к согласованным мерам политики по реализации структурных реформ в области макроэкономики, государственного управления, предпринимательства, корпоративного управления, инновационного

развития и многих других с целью повышения конкурентоспособности региона в целом и на страновом уровне.

В течение более 25 лет ОЭСР тесно сотрудничает с регионом Евразии в целях стимулирования устойчивого и всестороннего роста в регионе, содействия структурным реформам и наращиванию потенциала, а также поддержки политического диалога. С момента своего создания в 2008 г. Программа ОЭСР по конкурентоспособности в Евразии¹¹ (Программа) работает с 13 странами Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии для оказания помощи в реализации политик, направленных на повышение их конкурентоспособности, улучшение делового климата и поддержку перехода от плановой экономики к рыночной. В программе участвуют все страны ЕАЭС, за исключением России.

Финансовое содействие в проведении различных мероприятий, направленных на усиление инвестиционной привлекательности, повышение конкурентоспособности и оптимизацию государственного управления в странах Евразии, оказывает Европейский союз.

Программа является «воротами» для лучших практик и передового опыта ОЭСР и призывает страны присоединиться к правовым инструментам ОЭСР и стандартам, разработанным для различных политик. В рамках Программы ежегодно проводится Евразийская неделя ОЭСР, которая дает возможность дальнейшего укрепления отношений между странами региона и ОЭСР и служит платформой для обсуждения широкого спектра тематических вопросов, касающихся дальнейшего повышения конкурентоспособности региона. В рамках Евразийской недели ОЭСР проводятся министерская встреча, сессии по актуальным вопросам, деловой форум, в работе которого могут участвовать представители государственного и частного секторов стран Евразии.

Сотрудничество ОЭСР с 13 странами Евразии охватывает следующие направления систем государственного управления и социально-экономического развития:

- государственное управление и антикоррупция;
- налоговая политика;
- торговля и инвестиции;
- предпринимательство и конкуренция;

¹¹ В Программе ОЭСР по конкурентоспособности в Евразии участвуют: Афганистан, Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Монголия, Таджикистан, Туркмения, Украина и Узбекистан.

- «зеленый» рост и устойчивое развитие;
- сельское хозяйство;
- социальное развитие;
- образование и навыки;
- инновации.

Государственное управление и регуляторная политики. Стандарты и исследования ОЭСР в сфере государственного управления, регуляторной политики могут послужить качественной основой для совершенствования российского государственного управления и правового регулирования в сфере формирования и реализации такого нового инструмента, как приоритетные (национальные) программы и проекты. В настоящее время в области государственного управления уже реализуется ряд международных стандартов и лучших практик.

В целях осуществления грамотного государственного управления реализуется совместная инициатива ОЭСР и Европейского союза, функционирующая в Азербайджане, Армении, Грузии, Республике Молдова и Украине, — программа SIGMA, которая осуществляется в тесном сотрудничестве с центральными органами государственного управления, министерствами, агентствами, независимыми надзорными ведомствами и законодательными органами. Для обеспечения диалога по вопросам реформирования государственной службы был подготовлен документ «The principles of public administration: A framework for ENP countries». Совместно с Европейской комиссией были разработаны подробные рекомендации, затрагивающие следующие сферы: стратегические основы реформирования государственной службы; формулирование и координирование государственных мер; управление государственными учреждениями и кадрами; подотчетность властей; оказание государственных услуг; управление государственным бюджетом, включая проведение внешнего аудита и осуществление государственных закупок.

Развитие регуляторной политики в рамках ОЭСР осуществляется как путем принятия соответствующих общих стандартов в рамках Рекомендаций Совета ОЭСР, так и посредством рекомендаций, публикуемых в страновых обзорах и общих исследованиях по перспективам развития регуляторной политики.

Устойчивое развитие городов. ОЭСР все большее внимание уделяет вопросам устойчивого развития городов в соответствии с принципами «зеленого» роста. В настоящий момент среди направлений

реализации международных стандартов и лучших практик можно отметить следующие: «зеленая» городская инфраструктура и принципы устойчивого развития в городской и строительной политике; обеспечение доступности жилья в соответствии с международными стандартами; формирование комфортной городской среды и повышение ее качества; цифровизация рынка ипотечного кредитования и строительства, «умные» города; децентрализация управления и развитие механизмов межведомственной координации в городской и жилищной политике; международные стандарты статистического наблюдения в жилищной сфере.

ОЭСР были подготовлены территориальные обзоры Казахстана и Украины, по итогам проведения которых ОЭСР были даны правительству рекомендации по осуществлению децентрализации, укреплению потенциала местных органов власти, улучшению взаимодействия между разными уровнями государственного управления, комплексной оценке мер, принимаемых страной в сфере политики развития городов.

Налоговая политика. Взаимодействие внутригосударственных налоговых систем может приводить к двойному налогообложению и негативно влиять на динамику международной торговли. ОЭСР в 1963 г. разработала *Модельную конвенцию об избежании двойного налогообложения* на доходы и капитал. Данный документ является основой международной налоговой архитектуры и всех редакций договоров об избежании двойного налогообложения. В июне 2016 г. была запущена рамочная программа ОЭСР/«Группа двадцати» по Плану действий по противодействию размыванию налоговой базы (BEPS), к которой за два года присоединились более 115 стран и юрисдикций, включая Армению, Россию и Казахстан. Следующей инициативой ОЭСР в этой области стала Рамочная программа по BEPS, подготовленная к встрече министров финансов «Группы двадцати» в июле 2018 г., в которой систематизируется успешный опыт экспертных обзоров минимальных стандартов BEPS и намечаются подходы к решению налоговых проблем, порождаемых цифровым измерением глобализации. Наряду с планом BEPS другой важнейшей инициативой ОЭСР в этой области стала Декларация об автоматическом обмене информацией по вопросам налогообложения. CRS-стандарт из стран ЕАЭС приняли Россия и Казахстан.

Вопросы международного налогообложения, возможности сотрудничества, а также вопросы имплементации положений плана

BEPS и соответствующих рекомендаций ОЭСР находятся в фокусе дискуссий ОЭСР и ЕЭК. Государствам — членам ЕАЭС в рамках совершенствования своей налоговой политики по борьбе с налоговыми злоупотреблениями необходимо включить в повестку ЕЭК возможность присоединения государств — членов Союза к ключевым документам ОЭСР в налоговой сфере.

Развитие предпринимательства и поддержка МСП. В повышении производительности труда и конкурентоспособности все большую роль играют малый и средний бизнес. Малые и средние предприятия (МСП) не достаточно активно включаются в реалии, которые диктует цифровая трансформация, игнорируют потенциальные преимущества в производительности и конкурентоспособности, не могут четко определить свои потребности или не имеют достаточных возможностей или финансовых ресурсов для доступа и эффективного использования цифровых инструментов. Цифровой разрыв МСП замедляет рост производительности и расширяет неравенство между людьми, фирмами и местами.

В ОЭСР с 2010 г. действует Центр предпринимательства малых и средних предприятий и местного развития, который проводит страновые исследования политик в области поддержки МСП. Согласно ОЭСР, ключевыми направлениями представляются исследования МСП в контексте инноваций, «цифровизации сервисного сектора», «электронной коммерции».

В ОЭСР совместно с бизнесом запущена Глобальная инициатива ОЭСР «Цифровые технологии для МСП» (D4SME), направленная на обмен знаниями и обучение по использованию МСП преимуществ цифровых технологий, а также на повышение роли правительства, регуляторных органов, бизнеса и других институтов по поддержке цифровизации МСП. Участие ЕАЭС в данной инициативе может помочь государствам — членам Союза проводить согласованную политику в сфере развития и поддержки МСП.

«Зеленая» экономика. Стандарты «зеленого» роста нацелены на содействие социальному и экономическому развитию при одновременном обеспечении охраны окружающей среды и бережном использовании природных ресурсов. ОЭСР разрабатывает рекомендации и индикаторы, которые помогают странам перейти к гибкой низкоуглеродной экономике.

Конкурентная политика. ОЭСР на протяжении многих лет проводит обзоры конкурентной политики для разных стран вне зави-

симости от их членства в организации. Европейский союз, Бразилия, Перу, Россия, Казахстан в разное время уже получили рекомендации по совершенствованию своей конкурентной политики и правоприменения.

На площадке ЕЭК в апреле 2017 г. при экспертно-аналитической поддержке НИУ ВШЭ и РАНХиГС состоялся международный семинар «Сотрудничество государств — членов ЕАЭС с ОЭСР в контексте развития интеграционной повестки Союза. Возможности использования наилучших практик ОЭСР в работе ЕАЭС», по итогам которого была принята Рекомендация Коллегии ЕЭК от 13 декабря 2017 г. № 32 «О целесообразности имплементации и использования в рамках Евразийского экономического союза наилучших практик ОЭСР» (Рекомендация).

В июле 2018 г. ЕЭК совместно с Минэкономразвития России при участии экспертного сообщества определили перечень пилотных проектов для использования стандартов ОЭСР в ЕАЭС. А уже в 2019 г. взаимодействие ЕЭК и ОЭСР вышло на новый уровень, когда в развитие Рекомендации состоялись переговоры ЕЭК с ОЭСР о проведении обзора конкурентного права ЕАЭС и 31 января 2020 г. в Алматы (Казахстан) Совет ЕЭК одобрил проведение ОЭСР указанного обзора конкурентного права ЕАЭС.

Торговая политика: совершенствование инструментов государственной поддержки экспорта. ОЭСР с 1963 г. ведет нормотворческую работу в области официально поддерживаемых экспортных кредитов. В ОЭСР действует Рабочая группа по экспортным кредитам и кредитным гарантиям, представляющая собой ключевой многосторонний переговорный форум, на котором согласовываются, внедряются и контролируются международные правила для официально поддерживаемых экспортных кредитов. Эти дисциплины позволяют правительствам, которые являются как партнерами, так и конкурентами, сотрудничать в создании равных условий для экспортеров, в то же время минимизируя финансовые субсидии. Они также способствуют прозрачности и обмену информацией о политике и практике экспортных кредитов между экспортными агентствами и правительствами.

Стандарты ОЭСР в сфере экспертного кредитования призваны обеспечить равные условия конкуренции между институтами поддержки экспорта разных стран. Их применение может помочь государствам — членам ЕАЭС в согласовании единых подходов к со-

зданию механизмов стимулирования экспорта, которые в ряде стран Союза находятся пока на стадии формирования, с целью гармонизации политик и практик по продвижению товаров ЕАЭС на внешние рынки. Например, системный подход ОЭСР к определению экономического влияния ограничительных мер на вывоз сырья в таких странах, как Афганистан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан и Украина, выявил их воздействие на колебания цен и возникновение разногласий и торговых споров, что помогло наладить диалог между всеми заинтересованными сторонами.

Сельское хозяйство. В целях повышения эффективности аграрной политики ОЭСР рекомендует странам Евразии развивать внешнеторговые отношения и помогает региону определить приоритетные направления работы в сфере стимулирования торговой деятельности и экспорта сырья, что будет содействовать выходу стран региона на международный рынок.

Наука и инновации. Ключевую роль в формировании мировой повестки и эффективных управленческих подходов в сфере науки и технологий играет ОЭСР, которая формирует международные стандарты в сфере НТИ. В рамках программы ОЭСР проводит страновые обзоры инновационной политики и систем интеллектуальной собственности с целью дать комплексную оценку соответствующим национальным системам на основе сопоставимых на международном уровне показателей. Таким образом, ОЭСР содействует начинаниям правительств в области диверсификации экономики и ослабления ее зависимости от колебаний мировых цен на сырьевые товары. В 2017 г. ОЭСР провела Обзор инновационной политики Казахстана.

Цифровая экономика. В последние годы в повестке правительств многих стран находятся вопросы реализации потенциала цифровых данных и технологий для роста и благополучия. ОЭСР является ведущей международной площадкой по выработке стандартов развития цифровой экономики. В 2017 г. ОЭСР запустила глобальную инициативу *Going digital: Making transformation work for growth and well-being*, цель которой — помочь правительствам проводить цифровые преобразования с учетом возникающих вызовов.

Внедрение стандартов ОЭСР в области цифровой трансформации приведет к росту производительности в странах ЕАЭС, созданию новых рабочих мест, повышению качества государственного управ-

ления, упрощению доступа на мировые рынки и повышению конкурентоспособности Союза в глобальной экономике.

Образование. В сфере образования ОЭСР разработаны мировые стандарты развития как образовательного, так и смежных секторов, включая рынок труда. Для динамичного и стабильного роста экономики евразийского региона необходимы соответствующая квалификация кадров и качество системы образования. ОЭСР содействует правительствам стран в установлении измеримых целевых показателей для оптимизации систем образования и улучшения результатов учебной деятельности. В настоящее время почти все страны региона участвуют в Международной программе по оценке образовательных достижений учащихся (PISA), в рамках которой анализируется, насколько хорошо 15-летние учащиеся овладели ключевыми знаниями и навыками для жизни в современном обществе. Также страны принимают участие в Международном исследовании по вопросам преподавания и обучения (TALIS), в рамках которого анализируются условия работы и настрой преподавателей и руководителей учебных заведений. Полученные результаты используются при формировании государственных мер, направленных на совершенствование практики преподавания. В рамках проводимых страновых обзоров ОЭСР изучает такие вопросы, как высшее образование, профессиональное техническое образование, ресурсы учебных заведений, дошкольное воспитание и профессиональная этика.

Перечисленные направления использования стандартов ОЭСР на пространстве ЕАЭС требуют дальнейшего экспертного обсуждения и согласования с правительствами государств-членов, а также проведения консультаций с профильными экспертами ОЭСР по вопросам их применимости и реализации. Необходимым также представляется привлечение экспертизы ОЭСР к проводимым или планируемым к проведению реформ политик.

Важность внедрения стандартов ОЭСР определяется контекстом достижения целей устойчивого развития (ЦУР) в регионе евразийской экономической интеграции. Для эффективного достижения ЕАЭС целей устойчивого развития ЕАЭС требуется внедрение принципов и стандартов ОЭСР в нормативно-правовую базу ЕАЭС в различных областях экономики и государственного управления, в частности в области «зеленого» роста и энергоэффективности.

3.3. ЕАЭС и ВТО — перспективы сближения

10 лет назад (1 января 2010 г.) вступили в силу международные договоры, в соответствии с которыми был сформирован таможенный союз России, Беларуси и Казахстана. В соответствии с международным правом, формирование таможенного союза должно, как правило, завершиться в течение 10 лет. Речь идет прежде всего о едином для всех участников таможенном тарифе и единой системе нетарифного регулирования.

Таможенный союз «тройки» в целом решил эти задачи в существенно более короткий — трехлетний — срок. Это позволило перейти к следующему этапу экономической интеграции — созданию Евразийского экономического союза, договор об учреждении которого был подписан в середине 2014 г.

Внутреннее развитие ЕАЭС, однако, не поддерживалось за его границами. За 10 лет своего существования он не создал правовую базу, обеспечивающую торгово-политические интересы Союза и его членов в мировой торговле. По-прежнему, торговые отношения членов ЕАЭС с третьими странами в подавляющем большинстве случаев регулируются на двустороннем уровне, причем в отношении четырех стран Союза — через Всемирную торговую организацию, а в отношении Беларуси — через ее двусторонние торговые соглашения с третьими странами.

Союз стал стороной трех торгово-экономических соглашений — с Китаем (в котором Китай согласился торговать с ЕАЭС как организацией и Беларусью по правилам ВТО), зон свободной торговли с Вьетнамом, Ираном и Сингапуром. Однако их экономическая ценность в любом случае ограничена, поскольку эти страны не входят в число важнейших торговых партнеров Союза. В ближайшие месяцы продолжатся переговоры по преференциальным торговым соглашениям с другими партнерами — Израилем, Египтом. Однако и соглашения с ними не решат задач обеспечения стабильной внешней торгово-политической среды — ведь на долю этих стран приходится не более 3% внешней торговли ЕАЭС.

Одна из важнейших функций таможенного союза — переговорная. Именно для объединения ресурсов не всегда больших стран формировались многие современные таможенные союзы. ЕАЭС с его единой торговой политикой является хорошей иллюстрацией того, как объединение совсем разных по своему потенциалу госу-

дарств смогло завоевать лидирующие позиции в мировой торговой политике, объединив интересы участников прежде всего в рамках ВТО.

Основные направления международной деятельности Союза на 2020 г.¹², утвержденные Высшим Евразийским экономическим советом, предусматривают развитие сотрудничества с ВТО «посредством участия в работе рабочих органов... процедурах разрешения споров... продолжения работы по получению статуса наблюдателя в отдельных рабочих органах».

Союз, очевидно, сначала хочет детально изучить эту организацию, методы, направления и принципы ее работы перед тем, как рассматривать существенно более сложный и важный вопрос — об участии в ВТО в качестве полноправного члена.

Эта стратегия, по всей видимости, основана на нескольких фактах.

Во-первых, к ВТО пока не присоединилась Беларусь. Соответственно, окончательные условия членства в ВТО всех стран Союза пока неясны, а они необходимы для возможного оформления членства Союза в ВТО в самостоятельном качестве.

Во-вторых, сама ВТО находится в зоне турбулентности. Хотя у подавляющего большинства аналитиков нет сомнений в том, что альтернативы ВТО нет и она с успехом преодолеет текущий институциональный кризис, политическая ситуация для возможного сближения Союза и ВТО пока неблагоприятная.

В-третьих, в ВТО исторически не любят быстрых шагов, тем более что вопрос об участии ЕАЭС является совсем не простым. В ВТО есть единственный прецедент присоединения таможенного союза — это ЕС. Евросоюз стал учредителем ВТО и таким образом избежал традиционных, стандартных переговоров о присоединении, которые обычно ведут все кандидаты на членство в организации, соглашаясь на специальные уступки по доступу на свои рынки в обмен на членский билет.

Переговорный ресурс и членов ВТО, и секретариата сейчас сконцентрирован на реформе организации. Тема реформы останется в приоритете в течение как минимум нескольких следующих лет — это значит, что ресурсы на другие процессы будут выделяться по остаточному принципу.

¹² Основные направления международной деятельности Евразийского экономического союза на 2020 г. Утверждены Решением Высшего евразийского экономического совета от 1 октября 2019 г. № 19.

Кроме того, эпоха романтизма, которая характеризовалась очень осторожным отношением ключевых членов организации к вопросам торговли и политики (политика всегда присутствовала в ВТО на заднем плане, но не определяла торговых решений), если не закончена, то явно приостановлена. Экономические санкции, вводимые в обход решений Совбеза ООН и по чисто политическим мотивам, — один из качественно новых инструментов внешней политики, который, конечно, лучше вооруженных конфликтов, но тем не менее способен нанести значительный ущерб сложившимся торговым потокам и экономическими интересам участников.

Наконец, эффективные шаги по сближению с ВТО будут возможны только в случае единства взглядов среди членов Союза, причем не только в отношении процесса как такового, но и его деталей. Именно в деталях кроются основные проблемы взаимоотношений Союза и входящих в него стран с ВТО.

В силу неучастия в ВТО и ЕАЭС, и Беларуси сложилась достаточно необычная система взаимодействия между всеми участниками процесса.

В сферу ведения Союза входит существенная часть мер, подпадающих под регулирование ГАТТ и других соглашений ВТО в товарной сфере. Эти меры должны соответствовать обязательствам стран ЕАЭС, уже вступивших в ВТО, что прямо вытекает из Договора о функционировании Таможенного союза в рамках многосторонней торговой системы 2011 г. Однако в случае если органы Союза принимают меры, не соответствующие этим обязательствам, защищают их в ВТО и отвечают за нарушение обязательств не Союз, а его члены. Например, ответчиком по спорам в ВТО в отношении принятых ЕАЭС мер в области таможенных тарифов и антидемпинговых мер против коммерческих автомобилей выступала Россия. Если бы они завершались введением ответных мер, то мишенью этих мер стала бы Россия, а не Союз и не другие его члены. Бремя спора (а этот процесс имеет и политические, и материальные последствия) — тоже на России. Такая ситуация, естественно, снижает ответственность принимающих решение — в случае неправомерного, с точки зрения ВТО, действия она перекладывается на страны-члены.

Невозможно участие Союза в качестве стороны многочисленных процедур, предусмотренных организацией для своих членов. Например, в случае расширения таможенного союза за счет страны, которая, присоединяясь к союзному таможенному тарифу, повышает

ставки импортных пошлин, таможенный союз должен вступить в переговоры с членами ВТО о компенсациях и на них обычно отводится не более года. Такие переговоры были начаты Арменией и Кыргызстаном совместно с партнерами после их присоединения к Союзу в 2015 г., но не завершены до сих пор. Если бы их вел Союз как организация, наверное, договариваться было бы и удобнее, и проще. Многочисленные меры ЕАЭС в сфере нетарифного регулирования, включая ветеринарные, фитосанитарные, технические, подлежат регулярным нотификациям. Эти нотификации готовятся совместно ЕЭК и странами, но отправляются от имени стран, которые защищают в Женеве те меры торговой политики, за которые прямо не отвечают.

Если рассматривать указанные случаи как вынужденные и временные, то фундаментальных проблем с ними можно избежать за счет четкой координации усилий всех участников процесса и распределения ответственности и бремени.

Для этого необходимо укрепить координацию среди участников, в том числе по принципиальным позициям участия в ВТО.

Пока члены Союза находятся в ВТО даже в разных переговорных группах. Например, Армения и Кыргызстан являются членами переговорной группы стран с низким доходом в стадии транзита, задача которой — добиться распространения на участников группы статуса наименее развитых стран. Этот статус предоставляет наименее развитым странам серьезные преференции — существенная часть их экспорта освобождается от импортных пошлин на рынках развитых стран, а сами они освобождены от выполнения многих системных обязательств. Но Союз с участием России по понятным причинам не сможет претендовать на статус развивающейся или тем более наименее развитой страны, и с этой точки зрения здесь возникает серьезная проблема. Другой пример — участие Кыргызстана в качестве спонсора переговоров по географическим наименованиям — тема, которая имеет существенное экономическое значение для многих российских производителей, в том числе шампанского и коньяка, а также портвейна. Некоторые направления, по которым активно развивается переговорный процесс в ВТО, прямо затрагивают компетенцию ЕАЭС, но не являются для всех его членов привлекательными. Например, только Россия является активным участником переговоров по рыбным субсидиям и по электронной торговле. Тем не менее в рамках ЕАЭС работа

по электронной торговле идет активно, хотя и в другом направлении, чем в Женеве, и это касается как предмета регулирования, так и его принципов. Таким образом, Союз может не попасть в тренд на важных направлениях многосторонней торговой повестки.

Координация позиций в ЕАЭС, как и в любой другой международной организации, является не столько административным, сколько сущностным процессом, затрагивающим идеологию будущего экономического развития. В рамках Союза она, в принципе, должна основываться на одинаковом понимании ценности экономической интеграции для всех участников. В контексте единой торговой политики каждая мера должна быть оценена с точки зрения ее значения для единого внутреннего рынка и действующих на нем производителей и потребителей в целом, а не в пределах национальных территорий стран Союза. Эта цель может быть достигнута через процесс как переговоров, т.е. взаимного убеждения, так и голосования, при котором действующий принцип консенсуса не всегда позволяет получить справедливый и отвечающий интересам большинства результат. Ровно с такой же проблемой сталкивается и ВТО, где все чаще звучат предложения о заключении плюрилатеральных соглашений — только между теми участниками, которые не имеют существенных разногласий в отношении ее концепции. Конечно, такой подход неприемлем для таможенного союза. Другая возможность повысить эффективность и справедливость принятия решений — передать соответствующие права в исключительную компетенцию исполнительного органа — Европейской экономической комиссии. Это уже сложившаяся управленческая структура, которой намного проще принимать решения в интересах Союза. Тарифные, антидемпинговые и защитные меры — хорошие кандидаты на рассмотрение без участия стран, так как соответствующие предложения всегда основаны на экономических расчетах. Например, решению о введении антидемпинговой меры предшествует почти годичное расследование, в котором должны быть установлены разнообразные факты экономического характера. Требования к его проведению определены и соглашением ВТО, и соглашением Союза. Ошибка при введении меры может быть обжалована в суд ВТО или суд ЕАЭС, и это мощный контролер качества работы. Сейчас же окончательное слово — за странами Союза. И если одна из них не производит товар, в отношении которого предлагается ввести ограничение ввоза, у нее всегда будет соблазн это решение

не поддерживать, сохраняя доступ своих потребителей к дешевому ресурсу.

Торговая политика обычно является продолжением экономической политики. Поэтому активная и эффективная торговая политика Союза вряд ли возможна без согласования единых подходов по ключевым направлениям развития и регулирования промышленности и сельского хозяйства.

Помимо координации целей и задач, необходим аппарат, который будет этим заниматься. Профессиональный уровень сотрудников, занимающихся торговой политикой на уровне Союза, должен быть выше, чем у сотрудников национальных администраций. Так исторически работает и Комиссия ЕС, устанавливая жесткие критерии найма и комфортные условия труда. По условиям труда ЕЭК, похоже, проводит аналогичную политику, однако квалификационные требования пока одинаковы для всех специализаций. Критерий опыта работы в сфере торговой политики мог бы стать важным элементом укрепления кадрового состава.

Должны быть объединены стратегии участия в ВТО. Очевидно, что у разных стран Союза могут быть разные задачи. Если их по какому-то направлению нет, важно использовать свободный ресурс для поддержки позиций партнеров. Пока этого не делается, Союз не будет восприниматься в качестве единой, основанной на совокупном мнении членов организацией, а значит, эффект кумуляции задействован не будет.

Во что обойдется и что даст ВТО для ЕАЭС? В отличие от индивидуальных присоединений стран к ВТО, и прежде всего России и Казахстана, цена участия Союза в ВТО как полноправного члена не может быть высокой. Каждый из членов Союза оплатил или оплатит свой входной билет самостоятельно, соответственно, Союз не должен соглашаться, а от него не должны требовать новых уступок по доступу на рынок. С другой стороны, некоторые члены ВТО заявляют о якобы имеющемся невыполнении Союзом обязательств входящих в него стран, касающихся, например, мер СФС или ТБТ регулирования. Точечные решения точечных проблем без затягивания в масштабные переговоры — задача для будущих переговорщиков Союза в ВТО.

От ВТО же Союз получит полноправный торговый режим в более чем 160 странах мира и право ведения переговоров по доступу на рынки и по правилам торговли от лица своих членов. Это

не много и не мало — это ровно столько, сколько обычно получает динамично развивающаяся экономика от участия в ВТО. Но этого сейчас нет — и наш кусок пирога достается кому-то другому.

3.4. Роль ЕАБР в трансграничной кооперации в рамках ЕАЭС и Большой Евразии

Среди основных целей создания евразийских межгосударственных организаций — Евразийского банка развития (2006 г.), Евразийской экономической комиссии (2012 г.) и Евразийского экономического союза (2015 г.) — обозначено содействие стабильному развитию экономик государств-участников, повышению их конкурентоспособности и углублению их экономической интеграции.

Евразийский банк развития (ЕАБР, Банк) нацелен на содействие экономическому росту государств-участников и расширению их торгово-экономических связей. В ЕАБР входят все государства — члены ЕАЭС, а также Таджикистан. Инициатива создания ЕАБР принадлежит президентам России и Казахстана В.В. Путину и Н.А. Назарбаеву. Банк учрежден на основании межгосударственного соглашения, подписанного 12 января 2006 г. уполномоченными представителями России и Казахстана.

ЕАБР представляет собой пусть и не самое крупное (уставный капитал — 7 млрд долл.), но эксклюзивное международное кредитно-финансовое учреждение, оказывающее содействие интеграционным процессам и развитию инвестиционных и торговых потоков, цепочек добавленной стоимости, совместных проектов между странами-участницами.

При этом ЕАБР является независимой, политически не ангажированной структурой со своими органами управления и правилами участия. Акционеры в лице министерств финансов формируют стратегию для Банка, а тактические шаги и направления деятельности ЕАБР определяет самостоятельно.

Государства — участники Банка вносят различный вклад в его уставный капитал, исходя из своих возможностей и интересов. При этом объем инвестиций ЕАБР в проекты стран не зависит от размера их вноса в уставный капитал и многократно превышает эти взносы.

Сегодня можно констатировать, что ЕАБР состоялся в качестве ключевого элемента межгосударственной финансовой инфраструктуры государств — членов ЕАЭС. Он выполняет важную функцию

финансовой поддержки их экономического развития и стабильности, в том числе управляя средствами Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР, до переименования в 2015 г. — Антикризисный фонд Евразийского экономического сообщества, АКФ ЕврАзЭС), в который входят те же государства, что и в ЕАБР. Фактически ЕАБР и ЕФСР являются ключевыми элементами финансовой инфраструктуры евразийского интеграционного проекта, действующими независимо от органов ЕАЭС.

ЕАБР активно сотрудничает с органами ЕАЭС, принимая участие в заседаниях Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета. Особенно активно развивается партнерство Банка с Евразийской экономической комиссией, с которой в 2013 г. заключен Меморандум о сотрудничестве. Каждый год сторонами разрабатывается и реализуется План совместных мероприятий в рамках данного меморандума, предполагающий в том числе проведение совместных исследований, публичных мероприятий, а также консультаций по инвестиционным проектам.

ЕАБР и ЕЭК тесно взаимодействуют в части поиска и финансирования проектов, способствующих развитию кооперации стран ЕАЭС в промышленности и АПК, транспортной и энергетической инфраструктуре. Ведущая роль ЕАБР в финансировании проектов с кооперационным эффектом прямо зафиксирована в программном документе «Основные направления промышленного сотрудничества в рамках ЕАЭС» (ОНПС ЕАЭС), принятом Евразийским межправительственным советом (решение от 8 сентября 2015 г. № 9). Страны ЕАЭС ежегодно при координирующей роли ЕЭК подготавливают перечень направлений кооперационного сотрудничества для приоритетного финансирования Банком.

В целях реализации целей ОНПС ЕАЭС в 2016 г. создана и действует совместная Рабочая группа по рассмотрению кооперационных проектов, имеющих интеграционный потенциал, для финансирования ЕАБР. Рабочая группа возглавляется членом Коллегии (министром) по промышленности и агропромышленному комплексу ЕЭК и председателем Правления ЕАБР. В 2018 г. данной Рабочей группой принята дорожная карта сотрудничества ЕЭК и ЕАБР, предполагающая создание инструментов системной поддержки предприятий ЕАЭС.

В октябре 2018 г. Консультативным комитетом под председательством члена Коллегии (министра) по промышленности и агро-

промышленному комплексу было одобрено создание Совета по промышленной политике на уровне министров промышленности государств — членов ЕАЭС. Среди основных задач Совета по промышленной политике обозначена, в частности, выработка предложений по реализации крупных интеграционных проектов с привлечением средств Евразийского фонда стабилизации и развития. Помимо этого, Совет будет оказывать содействие по созданию совместных предприятий и кооперационных объединений, включая транснациональные корпорации.

Кроме того, распоряжением Коллегии ЕЭК от 24 апреля 2018 г. № 75 создана Рабочая группа по рассмотрению значимых интеграционных проектов в сфере транспорта и инфраструктуры. Ее создание обеспечено в соответствии с Планом мероприятий (дорожной картой) по реализации Основных направлений и этапов реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики стран ЕАЭС на 2018–2020 гг. Данная Рабочая группа нацелена, в частности, на выработку предложений по реализации приоритетных проектов в сфере транспорта, инфраструктуры и энергетики (на данный момент их порядка 28) и дальнейшему механизму взаимодействия с ЕАБР для их финансирования. Также предполагается совместное с ЕАБР содействие модернизации основных производственных фондов энергетических компаний стран ЕАЭС, проектов в сфере энергосбережения, энергоэффективности и развития возобновляемых источников энергии.

В конечном итоге все указанные механизмы взаимодействия ЕАБР, ЕФСР и ЕЭК способствуют реализации интеграционного потенциала ЕАЭС через стимулирование межгосударственного сотрудничества в рамках конкретных проектов, а эти проекты, в свою очередь, будут способствовать экономическому развитию участвующих в них стран, расширению внешнеэкономических связей и повышению глобальной конкурентоспособности национальных экономик и Союза в целом.

Среди основных направлений деятельности ЕАБР следует отметить финансирование проектов по развитию энергетической, транспортной и муниципальной инфраструктуры и промышленности в государствах-участниках. При этом выдерживается приоритет проектов, имеющих интеграционный эффект, под которым подразумевается генерация в рамках кредитруемых проектов взаимной торговли и взаимных инвестиций стран-участниц, а также

создание эффективных цепочек добавленной стоимости в евразийском регионе.

Важным механизмом ЕАБР в рамках реализации инвестиционных проектов является Фонд технического содействия. С его помощью ЕАБР намерен оказывать финансовую поддержку в подготовке технико-экономических обоснований и иной проектной документации, проведении маркетинговых и прочих исследований на межгосударственном, страновом и отраслевом уровнях, направленных на выполнение миссии Банка и целей опережающего развития государств-участников. Также посредством фонда возможно финансирование разработки реформ и законопроектов, прикладных исследований для развития инновационных отраслей, кластеров и производств, оказание поддержки инновационной экономики, межрегиональных и межгосударственных программ.

Развитие инструментов технического содействия представляется очень важным для России и других стран евразийского региона, так как недостаток источников финансирования предпроектных работ является одной из основных проблем, препятствующих запуску многих инвестиционных инициатив. При этом наиболее остро эта проблема стоит для крупных проектов в сфере строительства транспортной инфраструктуры, в том числе трансграничной. Подготовка таких проектов капиталозатратна, а их инициаторами, как правило, выступают государственные компании или региональные и местные органы власти, имеющие бюджетные и процедурные ограничения для финансирования подготовительных работ.

Помимо инвестирования собственных средств, ЕАБР привлекает для реализации крупных проектов ресурсы других международных финансовых организаций. Например, в декабре 2019 г. Новый банк развития БРИКС (НБР) и ЕАБР подписали кредитное соглашение о предоставлении Банку кредита в общем объеме 300 млн долл. на финансирование в России проектов в сфере «зеленой» энергетики. Ранее, в 2017 г., в результате заключения кредитного соглашения между ЕАБР и НБР на сумму 50 млн долл. для финансирования строительства гидроэлектростанций Белопорожская-1 и Белопорожская-2 в Карелии в России был запущен первый проект с привлечением фондирования НБР. Реализация данного проекта осуществлялась совместно с Международным инвестиционным банком (МИБ), став первой масштабной совместной инвестиционной программой МИБ и ЕАБР, фондируемой НБР.

Таким образом, ЕАБР может выступать катализатором инвестиций в крупные, значимые для стран-участниц инфраструктурные проекты в сотрудничестве с другими международными институтами развития.

В совместных проектах ЕАБР может выступать центром проектной экспертизы, расширяя возможности гибкого структурирования условий проектов и облегчая многосторонним банкам-партнерам выход на новые рынки стран — участниц ЕАБР. С этой целью Банк работает над развитием Евразийской группы институтов развития, представляющей собой площадку партнерства, призванную объединить потенциал входящих в нее организаций для эффективной совместной работы над конкретными проектами, представляющими взаимный интерес.

На первом этапе в Евразийской группе институтов развития участвуют, помимо ЕАБР, Международный инвестиционный банк, Международный банк экономического сотрудничества, Межгосударственный банк и Российский экспортный центр. ЕАБР заинтересован в дальнейшем расширении Группы участниками, работающими в странах ЕАЭС, если будет встречный интерес.

География проектов и сотрудничества в рамках Группы распространяется на всю территорию Евразии. Евразийская группа институтов развития будет осуществлять координацию усилий участников для содействия социально-экономическому развитию и интеграции государств континента. Функцию постоянного координатора выполняет ЕАБР.

Также необходимо отметить совпадающие интересы ЕАБР и ЕАЭС в развитии партнерства с третьими странами. ЕАБР открыт для вступления новых государств-участников. Новые государства, а также международные организации могут стать его участниками по решению Совета Банка после их присоединения к Соглашению об учреждении ЕАБР и оплаты в установленном порядке приобретаемых акций Банка.

Примечательно, что возможный круг акционеров Банка не ограничивается постсоветским пространством. Интенсивность торговых, инвестиционных и иных связей государств — участников Банка с потенциальными новыми акционерами играет первостепенную роль при рассмотрении данного вопроса. Например, в ноябре 2019 г. Молдова и Венгрия объявили о решении присоединиться к ЕАБР, ранее также велись переговоры о возможном вступлении в ЕАБР Узбекистана и Вьетнама.

Все указанные страны активно сотрудничают также с ЕАЭС: Вьетнам — в рамках зоны свободной торговли, Молдова — в качестве государства — наблюдателя при ЕАЭС, Узбекистан рассматривает возможность получения аналогичного статуса государства-наблюдателя, а Венгрия взаимодействует с ЕАЭС, в частности, в рамках Меморандума о взаимопонимании между ЕЭК и Министерством сельского хозяйства Венгрии о сотрудничестве в области агропромышленного комплекса.

Учитывая совпадающие интересы ЕАБР и ЕЭК в развитии евразийского континентального партнерства, обеим организациям целесообразно и в дальнейшем объединять и координировать усилия в деле развития сотрудничества с третьими странами. Например, ЕЭК может расширить содействие в привлечении государств-партнеров к вступлению в ЕАБР, а Банк, в свою очередь, способен усилить сотрудничество третьих стран с ЕАЭС, в частности, посредством реализации совместных инвестиционных проектов.

Таким образом, ЕАБР и органы ЕАЭС едины в своей заинтересованности в расширении трансграничной кооперации и развитии экономической интеграции на евразийском пространстве. Их дальнейшая совместная работа имеет стратегическое значение для евразийского интеграционного проекта и его глобальной конкурентоспособности.

3.5. На пути к новой резервной валюте Большой Евразии

В последнее время переоценивается роль доллара США как резервной валюты и происходит поиск альтернатив. В конце 1990-х годов при переходе Евросоюза на единую валюту многие рассматривали евро в качестве потенциальной резервной валюты, альтернативной доллару США. Так, к 2015 г. доля международных платежей в евро составила 29,75%, а уже к 2017 г. — 39,45%. В то же время доля доллара США в международных расчетах постепенно снижалась — с 47,87% в 2015 г. до 41,27% в 2017 г. (по оценкам SWIFT, в 2019 г. — 39%).

После включения юаня в SDR многие начали смотреть на китайскую валюту как на возможную альтернативу американскому доллару, но объем международных транзакций с юанем не превышает 2–3% (по данным SWIFT, на август 2019 г. — 2,2%).

Таким образом, альтернатив доллару США по-прежнему не видно.

При этом стоит отметить, что Китай не стремится к тому, чтобы сделать юань альтернативой доллару США, хотя и предпринимает меры по международному признанию своей валюты. То же самое можно сказать и в отношении евро.

С одной стороны, статус резервной валюты создает определенные преимущества для страны, ее эмитирующей. К ним относятся повышение международного спроса на национальную валюту и номинированные в ней государственные облигации и другие активы страны, привлечение зарубежного капитала и повышение доверия к экономике в целом.

С другой стороны, статус резервной валюты приводит к диспропорциям в платежном балансе и создает дополнительные риски для финансовой системы. Например, Банк России с большой опаской относится к естественному процессу превращения рубля в региональную резервную валюту, опасаясь резких притоков-оттоков «внешней» рублевой массы, которые будут усиливать давление на российский финансовый рынок при внешних и внутренних шоках. Продвижение российской валюты в таком качестве требует от государства значительных ресурсов на обеспечение стабильности обменного курса и устойчивости бюджетной системы, а также на преодоление экспортных издержек, вызванных укреплением рубля.

Тем не менее Россия неоднократно предлагала рассмотреть российский рубль в качестве региональной резервной валюты в рамках формируемого общего финансового рынка ЕАЭС. Это обосновывается в том числе текущей геополитической обстановкой, создающей внутри ЕАЭС запрос на развитие инструментов взаиморасчетов в национальных валютах, в частности расчетно-клиринговой системы ЕАБР. Актуальной становится и разработка нормативно-правовой базы, обеспечивающей возможности для перехода внутрисоюзных расчетов компаний на российские рубли, доля которых в экспортно-импортных операциях стран Союза достигает до 80%.

Основные требования, которые традиционно принято предъявлять к резервной валюте, следующие:

1) большой размер экономики (ВВП) страны — эмитента валюты;

- существенная доля внешнеторгового оборота страны в мировой торговле;
- существенный объем внутреннего финансового рынка, способный абсорбировать внешние инвестиции;
- 2) либеральная кредитно-денежная политика:
- отсутствие ограничений на экспорт капитала;
- отсутствие или минимальный валютный контроль.

При этом при безальтернативности доллара США в качестве основной резервной валюты его привлекательность в качестве средства платежа и средства накопления оказалась подорвана ввиду его использования Правительством США в качестве инструмента конкурентной борьбы с другими странами. Применение санкций и заморозки активов по решению Министерства финансов США без прозрачных и объективных процедур и правил создает неконтролируемые риски для стран, пытающихся проводить независимую от США международную и экономическую политику, а также для компаний, имеющих в этих странах значительные активы. Также необходимо отметить ужесточение комплаенса и процедур КУС основными международными банками, инспирированное монетарными властями США, которые таким образом стараются бороться с уходом от налогов со стороны резидентов США. Ужесточение комплаенса часто приводит к длительным блокировкам транзакций и, как следствие, к дополнительным издержкам при расчетах.

То есть США в последнее время вводят существенные ограничения на обращение доллара, а в силу роста экономик развивающихся стран, в первую очередь стран Юго-Восточной Азии, доля США в мировом ВВП и мировой торговле значительно снижается. Все это в совокупности обуславливает падение привлекательности доллара США как резервной валюты, а отсутствие альтернатив приводит к активизации расчетов в национальных валютах.

В то же время прямые расчеты в национальных валютах также влекут значительные издержки, связанные с их более высокой волатильностью относительно резервных валют и менее развитыми финансовыми рынками. Если рассмотреть практически любой локальный валютный рынок, то минимальный спред, максимальная ликвидность и максимальный срок хеджа будут по паре локальная валюта — доллар США.

Таким образом, расчеты в локальных валютах для участников внешнеторговой деятельности связаны с существенно большими

издержками при конверсии и с валютными рисками по сравнению с расчетами через доллар США. И преобразование российского рубля в резервную валюту — не единственная альтернатива для снижения внешнеторговых транзакционных издержек на евразийском пространстве.

Рост издержек, связанных с расчетами как в долларе, так и в других валютах, приводит к общему торможению темпов развития мировой экономики и создает предпосылки для возникновения альтернативных форм расчетов. Одной из наиболее активно обсуждаемых альтернатив являются криптовалюты. За последние годы возникло много разных криптовалют, как необеспеченных, так и привязанных к неким активам. В то же время, как средство платежа, криптовалюты используются достаточно редко, как правило, это инструмент спекуляций в расчете на рост их стоимости или способ перевода нелегальных денежных средств вне контроля денежных властей.

Низкая популярность криптовалют для международных расчетов связана с гораздо большими рисками и издержками при конверсии даже по сравнению с локальными валютами. Поэтому, как средство платежа, криптовалюты используют в основном только в тех случаях, когда платеж в фиатных валютах не является легальным и будет заблокирован властями.

Можно констатировать, что есть запрос со стороны участников внешнеэкономической деятельности на возникновение расчетной валюты, альтернативной доллару США. Но любые локальные валюты, включая евро или юань, не годятся на эту роль в силу нежелания их эмитентов, а криптовалюты не подходят из-за неспособности их разработчиков совместить технологии блокчейн и сложившуюся денежную систему с ее регулированием, что выводит криптовалюты за рамки существующей системы денежных расчетов в весьма узкую область их применения.

При этом в силу имеющихся тенденций деглобализации и отхода от политики либерализации финансовых систем стран ни одно государство не захочет открывать и либерализовать свою финансовую систему настолько, чтобы его валюта могла составить конкуренцию доллару США.

В современных условиях, на наш взгляд, сложились предпосылки для создания международной резервной валюты, которая не будет национальной валютой какой-либо страны или группы стран, а сле-

довательно, не будет зависеть от чьих-то национальных интересов или специфики развития экономики какой-то страны или регионального экономического союза.

На наш взгляд, в качестве платформы создания предлагаемой альтернативной резервной валюты целесообразно рассмотреть такое международное объединение, как БРИКС или ШОС, а география обращения могла бы в перспективе охватывать всё «Большое Евразийское партнёрство».

Предлагается следующая схема эмиссии такой резервной валюты:

1) страны, входящие в объединение, учреждают международную финансовую организацию (МФО), которая будет являться эмитентом новой валюты;

2) в качестве взноса в уставный капитал перечисляют часть золотых резервов в виде физического золота. Возможно даже обособление части золотого запаса на территории страны-участницы с возможностью независимого внешнего аудита и международного контроля его неприкосновенности;

3) пропорционально количеству внесенного в уставный капитал МФО золота каждая страна-участница получает долю фиатной валюты, эмитированной МФО на корреспондентский счет центрального банка страны — участницы в МФО;

4) биржи стран-участниц начинают котировать валютные пары с участием новой международной резервной валюты (МРВ), а также котировать основные сырьевые товары в МРВ;

5) центральный банк страны-участницы может продавать часть своего запаса в МРВ на рынке, через инструменты СВОП и РЕПО предоставлять ликвидность банкам второго уровня в МРВ;

6) центральные банки стран-участниц смогут открывать корреспондентские счета в МРВ банкам второго уровня;

7) участники внешнеторговой деятельности через коммерческие банки получают доступ к расчетам и операциям в МРВ;

8) МФО является открытой для приема новых стран-участниц. Любая страна может стать членом, обменяв часть своего золотого запаса на пропорциональную долю МРВ;

9) котировка МРВ на бирже, будучи изначально привязана к золотому запасу, впоследствии может отличаться. Это будет международная фиатная валюта, обеспеченная золотом, а не производный финансовый инструмент от золота;

10) важно также наличие механизма обратной конверсии или обмена МРВ на физическое золото. Хотя с большой вероятностью он никогда не будет задействован.

В результате внедрения предлагаемой альтернативной финансовой системы каждая из стран-участниц будет иметь возможность проводить свою независимую внутреннюю денежно-кредитную политику, а хождение МРВ будет фактически сродни хождению иностранной валюты для каждой из стран. Изначальная привязка к золотому запасу будет обеспечивать резервный характер МРВ и создавать привлекательность этой валюты как средства накопления.

Международный статус эмитента валюты будет гарантировать отсутствие злоупотреблений со стороны МФО в виде санкций или ограничений на использование МРВ в расчетах, а открытость МФО для приема новых участников — создавать необходимые предпосылки для будущей глобализации новой валюты. При этом фиатный характер валюты будет позволять контролировать ее оборот для властей стран-участниц и исключать возможность нежелательных операций криминального характера.

На наш взгляд, реализация подобного проекта будет способствовать созданию подлинно международной финансовой системы, альтернативной существующей финансовой системе США, называемой сейчас мировой финансовой системой, доступ к которой де-факто регулируется властями одной страны исключительно в ее национальных интересах.

Таким образом, предлагаемая альтернативная международная резервная валюта способна стать не только основой трансграничных взаиморасчетов стран и объединений, формирующих «Большое Евразийское партнерство», но и значимым, если не ключевым элементом зарождающейся глобальной финансовой системы нового поколения.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Белоус Юлия Александровна

стажер-исследователь Сектора международных военно-политических и военно-экономических проблем Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 2.3)

Бордачев Тимофей Вячеславович

кандидат политических наук, научный руководитель Центра комплексных европейских и международных исследований, доцент Департамента зарубежного регионоведения, факультет мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», программный директор клуба «Валдай» (введение)

Глазатова Марина Константиновна

кандидат экономических наук, заместитель директора Института торговой политики, доцент кафедры торговой политики Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 1.3)

Данильцев Александр Владимирович

доктор экономических наук, директор Института торговой политики, профессор кафедры торговой политики Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 1.3)

Жиенбаев Мирас Бахытханович

стажер-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 2.4)

Зуев Владимир Николаевич

доктор экономических наук, профессор Кафедры торговой политики Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 2.1)

Изотов Владимир Сергеевич

кандидат политических наук, ведущий эксперт Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями Института статистических исследований и экономики знаний, доцент кафедры торговой политики Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 1.1)

Королев Александр Сергеевич

младший научный сотрудник Ибероамериканского сектора Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (разделы 1.5, 2.2)

Крашенникова Любовь Сергеевна

эксперт сектора международных военно-политических и военно-экономических проблем, Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 2.2)

Курбатова Татьяна Александровна

заместитель директора Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 3.2)

Ладиков-Роев Дмитрий Юрьевич

член Правления, управляющий директор по активам и пассивам Евразийского банка развития (раздел 3.5)

Лихачева Анастасия Борисовна

кандидат политических наук, заместитель декана по науке, директор Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ), доцент Департамента международных отношений, факультет мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 1.4)

Малахова Александра Владимировна

ведущий эксперт Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 3.1)

Малютина Дарья Игоревна

стажер-исследователь сектора Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 1.5)

Медведков Максим Юрьевич

кандидат экономических наук, заведующий кафедрой торговой политики Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 3.3)

Мешкова Татьяна Анатольевна

кандидат политических наук, доцент Департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики, директор Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями Института статистических исследований и экономики знаний, заместитель первого проректора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 3.2)

Перебоев Владимир Сергеевич

кандидат политических наук, эксперт Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аналитик Центра интеграционных исследований Евразийского банка развития с 2012 по 2020 г. (разделы 3.4, 3.5)

Портанский Алексей Павлович

кандидат экономических наук, профессор Департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 1.2)

Пятачкова Анастасия Сергеевна

младший научный сотрудник Азиатско-Тихоокеанского сектора Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 2.2)

Сабельникова Елена Владимировна

заместитель директора Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (раздел 3.1)

Научное издание

**В поисках новой архитектуры многополярности:
международное сотрудничество ЕАЭС**

Доклад НИУ ВШЭ

Подписано в печать 28.05.2020. Формат 60×88 1/16.

Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 8,0. Уч.-изд. л. 7,1

Тираж 300 экз. Изд. № 2412

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

101000, Москва, ул. Мясницкая, 20. Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285