



Евразийская
экономическая
интеграция:
между абсолютными
и относительными
выгодами

Тимофей Бордачёв, Анастасия Лихачёва,
Александр Королёв, Ольга Малашенкова,
Иван Сафранчук, Дарья Малютина

Данный текст отражает личное мнение автора или группы авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

ISBN 978-5-906757-94-4



© Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2019

Российская Федерация, 115184, Москва,
улица Большая Татарская, дом 42

Международный дискуссионный клуб «Валдай» и авторы данного доклада признательны участникам ситуационного анализа на тему «Евразийская интеграция: между абсолютными и относительными выгодами», состоявшегося 27 марта 2019 года на площадке Клуба, за их вклад во всестороннее рассмотрение темы.

Бордачёв Тимофей Вячеславович

Программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай», научный руководитель Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ

Дьяченко Алексей Владимирович

Первый секретарь Первого департамента стран СНГ МИД РФ

Королёв Александр Сергеевич

Младший научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ

Лихачёва Анастасия Борисовна

Директор Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ

Манасерян Татул Норайрович

Директор Исследовательского центра «Альтернатива» (Армения)

Мендкович Никита Андреевич

Глава Евразийского аналитического клуба

Рахимов Кубат Калыевич

Председатель комитета по вопросам промышленной политики, содействия экспорту, развития инфраструктуры и ГЧП Торгово-промышленной палаты Кыргызской Республики

Семак Елена Адольфовна

Доцент кафедры международных экономических отношений Белорусского государственного университета

Сафранчук Иван Алексеевич

Ведущий научный сотрудник Института международных исследований МГИМО МИД России, член Совета по внешней и оборонной политике

Энтин Кирилл Владимирович

Советник Суда Евразийского экономического союза

Об авторах

Бордачёв Тимофей Вячеславович

Программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай», научный руководитель Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ

Лихачёва Анастасия Борисовна

Директор Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ

Королёв Александр Сергеевич

Младший научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ

Малашенкова Ольга Фёдоровна

Заместитель декана по научной работе факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Сафранчук Иван Алексеевич

Ведущий научный сотрудник Института международных исследований МГИМО МИД России, член Совета по внешней и оборонной политике

Малютина Дарья Игоревна

Стажёр-исследователь Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ

Содержание

- 4 Вступление
- 5 Главная развилка евразийской интеграции
- 6 Баланс абсолютных выгод евразийской интеграции
- 9 Примеры абсолютных выгод евразийской интеграции
- 10 Внешнее измерение евразийской интеграции
- 12 Борьба за относительные выгоды
- 13 Риски ухода от «абсолютизма»
- 18 ЕАЭС: от рационального маневрирования к рациональной стратегии

Вступление

ЕАЭС во многом является уникальным проектом, поскольку впервые в истории региона народы, населяющие его, объединяются не «железом и кровью», а на основе рационального выбора в пользу продвинутого межгосударственного сотрудничества, нацеленного на укрепление национального суверенитета. Поэтому формирование и дальнейшее продвижение евразийской интеграции – пример добровольного, рационального, экономически мотивированного сотрудничества суверенных государств. Именно в таком смысле оно должно рассматриваться как объект научного анализа и политическая реальность современности. Главная задача интеграции – содействие образующим её государствам в дальнейшем укреплении их национального суверенитета.

Евразийская экономическая интеграция – это процесс, возникший не сразу, не как результат одного политического решения, связанного с какими-либо внешними или внутренними обстоятельствами. Несмотря на действительно значимую годовщину, пятилетие подписания Договора о ЕАЭС, отмечаемое в 2019 г., было бы грубым искажением «сводить» к этому оценки евразийской интеграции. В основе ЕАЭС лежит комплексная работа по продвижению повестки сотрудничества и соразвития на евразийском пространстве. Данная работа началась 25 лет назад и последовательно включала всё новые направления взаимодействия.

История евразийской интеграции

1994 г. – выдвижение президентом Республики Казахстан Н. Назарбаевым идеи создать на евразийском пространстве реально работающий союз государств, объединённый экономическими взаимосвязями;

1995 г. – подписание Республикой Казахстан, Республикой Беларусь и Российской Федерацией Соглашения о Таможенном союзе (ТС), нацеленного на устранение препятствий для свободного экономического взаимодействия между хозяйствующими субъектами сторон;

1996 г. – подписание руководителями стран «тройки» совместно с главой Кыргызской Республики Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях;

2001 г. – создание Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС);

2003 г. – подписание соглашения о формировании Единого экономического пространства;

2007 г. – подписание Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза;

2010 г. – начало функционирования Таможенного союза;

2012 г. – начало функционирования Единого экономического пространства;

2012 г. – начало функционирования Евразийской экономической комиссии (ЕЭК);

2014 г. – подписание Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС);

2015 г. – начало функционирования ЕАЭС.

При этом за прошедшие пять лет евразийская экономическая интеграция действительно перешла на качественно новый уровень, накопила определённый объём достижений и не меньший объём проблем. Эти достижения и проблемы требуют переосмысления, а затем обновления опыта интеграционного проекта как на уровне повседневной интеграционной повестки, так и на уровне стратегии евразийской интеграции, способности ЕАЭС быть эффективным инструментом реагирования государств-членов на внутренние и внешние вызовы. Тем более что внешние вызовы и внутренние потребности стран «евразийской пятёрки» динамичны и изменчивы.

Главная развилка евразийской интеграции

Конфликт интересов всегда сопутствовал любым интеграционным процессам, при этом становился тем более острым и многоплановым, чем глубже развивалась интеграция. В особенности это видно на примере наиболее продвинутого интеграционного проекта в истории, Европейского союза, чья история знала и период «евросклероза», и прямой саботаж стран-участниц (например, бойкот на протяжении шести месяцев в 1965–1966 гг. французскими представителями деятельности Европейской комиссии), и провалы референдумов о Конституции в Нидерландах и Франции в мае 2005 г. Главная развилка, на которой сегодня находятся участники евразийской интеграции – это отсутствие удобных «интеграционных» весов: по мере углубления интеграции конфликты становятся острее, а оценка эффектов интеграционных решений – сложнее. Однако главный плюс сложившейся ситуации – её естественность.

Важно понимать, что в интеграционном процессе государства сотрудничают в любом случае, но для каждого из них в рамках этого взаимодействия важнейшими являются либо абсолютные, либо относительные выгоды. В любой интеграции участники постоянно делают выбор между стремлением к получению абсолютных выгод (необходимых и полезных всем участникам независимо от их вклада) и сиюминутных относительных. При упоре на относительные выгоды главное и естественное желание государств – получить больше, чем другие участники интеграции (т.е. собственный выигрыш оценивается только в сравнении с выигрышем остальных). При ставке на абсолютные – получить больше, чем при отсутствии

При упоре на относительные выгоды главное и естественное желание государств — получить больше, чем другие участники интеграции. При ставке на абсолютные — получить больше, чем при отсутствии интеграции

интеграции. Первое предполагает разбор конфликтных ситуаций изолированно от остальных процессов (использование дискриминационных мер в отношении партнёров), второе по своей сути подразумевает погружение проблемного сюжета в более широкий контекст интеграционной повестки (фитосанитарное регулирование и заключение соглашения о зоне свободной торговли (ЗСТ) на более выгодных условиях как участник крупного общего рынка).

Баланс абсолютных выгод евразийской интеграции

29 мая 2014 г. был подписан Договор о Евразийском экономическом союзе. За почти пять лет ЕАЭС проделал большой путь, состоялся как международное интеграционное объединение. Согласно Договору о ЕАЭС, в Союзе обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой экономической политики. Таким образом, главные выгоды интеграции по самой логике Договора нацелены на модернизацию среды для сотрудничества государств-членов.

Ключевым препятствием к этому выступает свойственная любой интеграции «ловушка суверенитета», когда страны ЕАЭС, создавая и укрепляя институты, опасаются лишиться монополии на принятие стратегических решений. В реальности Союз оказывается мощнейшим средством укрепления суверенитета входящих в него государств. Во-первых, за счёт права вето малых стран на решения, относящиеся к его компетенции, то есть касающиеся значительно более мощного партнёра — России. Во-вторых, ЕАЭС позволяет опираться на мощь друг друга во взаимодействии с внешними партнёрами — Китаем, ЕС, США, АСЕАН.

Очевидный абсолютный приоритет для всех участников связан также с увеличением ёмкости общего рынка благодаря интеграции. Так, один из наиболее показательных индикаторов любого интеграционного объединения — совокупный объём взаимной торговли — за 2018 г. вырос в государствах-членах ЕАЭС на 9,2% по сравнению с 2017 г. и составил \$59,7 млрд. При этом вклад в этот рост внесли ряд товарных линий — минеральные ресурсы (рост 14%), текстиль (13,6%), продукция машиностроения, оборудование и транспортные средства (12,1%), металлы (8,6%), сельское хозяйство (5,2%), химическая промышленность (4,7%). В сравнении с темпами роста

ВВП (1,9%) и промышленного производства (3,2%) в зоне ЕАЭС видно, что динамика интеграционного сотрудничества опережает национальную экономическую динамику. Другими словами, Союз действительно играет роль ускорителя роста для государств-членов. Темпы увеличения объёмов торговли внутри объединения также опережают темпы роста ВВП и промышленного производства каждой из стран Союза. Такую динамику и объясняет логика интеграционного процесса, определённая Договором о ЕАЭС.

Каждая из стран-членов получает выгоды с самого начала участия в интеграции, но на первом этапе они зачастую не рассматривались как относительные, то есть у стран не было цели обязательно получить от интеграции больше, чем партнёры. Например, положительные последствия членства в Союзе для России отразились принятием со стороны Казахстана высоких российских импортных тарифов, а также дополнительным положительным воздействием со стороны Армении и Киргизии, которые также приняли российские импортные тарифы. И хотя такое влияние довольно ограничено, с расширением внутреннего рынка оно будет расти.

В случае с Белоруссией положительный экономический эффект в торговле в краткосрочной перспективе оказался не слишком весомым, так как, с точки зрения Минска, ЕАЭС не существенно превышает потенциал Союзного государства. Тем не менее Белоруссия получила некоторые другие выгоды от России через различные инструменты в контексте вступления в ЕАЭС, в частности, доступ белорусских предприятий к государственным закупкам в России и Союзе в целом.

Для Армении, Казахстана и Киргизии ожидаемые положительные эффекты (лучший доступ к рынкам стран-членов, увеличение экспорта в рамках ЕАЭС) были и наиболее значимыми в силу размера их экономик и отсутствия двусторонних интеграционных форматов с Россией в прошлые годы. Хотя они не реализованы пока в полном объёме, при существующих механизмах выявления барьеров и принятия решений членство в Союзе уже содействует ускорению и уплотнению их торгово-инвестиционных связей с Россией и Белоруссией, а также обеспечивает защиту национальных интересов и способствуют наращиванию конкурентных преимуществ этих стран Союза, прежде всего, для выхода на совместный экспорт.

Наиболее заметные финансовые выгоды после вступления в ЕАЭС получила Армения – прежде всего за счёт улучшения условий для торговли с Россией (без экспортных пошлин на газ и алмазы). На данном этапе страна демонстрирует уверенные темпы роста торговли и сотрудничества

**В реальности Союз
оказывается мощнейшим
средством укрепления
суверенитета входящих
в него государств**

ЕДИНЫЕ И ОБЩИЕ РЫНКИ ЕАЭС



и с другими государствами-членами ЕАЭС. Объём экспортных поставок из Армении в страны ЕАЭС за 2018 г. увеличился по сравнению с предыдущим годом более чем на 20%.

Для Казахстана на данный момент одной из главных задач является ослабление последствий предстоящего замедления экономического роста в мире, которое прогнозируется ведущими институтами. И хотя в 2018 г. в ЕАЭС демонстрировался высокий темп экономического развития и рост взаимной и внешней торговли, в рамках ЕЭК уже сформированы 14 промышленных платформ и более 100 общих проектов, по которым ведётся работа: возможные негативные эффекты для Казахстана можно будет минимизировать и за счёт такой кооперации на базе ЕЭК.

Перед вступлением в ЕАЭС Киргизия анализировала возможные последствия воздействия этого шага на макроэкономические показатели страны. Прогнозы были позитивные, однако вступление в ЕАЭС совпало с резким падением цен на нефть и, соответственно, серьёзным ухудшением экономических показателей у партнёров. Тем не менее, даже в этих условиях, прогнозируемые показатели оказались верными, более того, по истечении времени очевидна реализация сценария, который приближен к оптимистичному. Киргизия уже увеличила свой объём производства в лёгкой, обрабатывающей, рудной и других отраслях промышленности.

Вхождение страны в ЕАЭС обеспечило тарифные льготы при ввозе 166 наименований товаров, это способствовало положительной динамике

и запуску инвестпроектов. Высокую эффективность работы показывает Российско-киргызский фонд развития. Киргизские политики отмечают, что присоединение страны к ЕАЭС повлекло изменение процедур и механизмов регулирования внешней торговли, активизацию деловых контактов между предпринимателями стран-партнёров. Реальный эффект от присоединения и получения ожидаемых дивидендов от участия в ЕАЭС выразился в росте экспорта в страны-члены Союза (на 5% по итогам 2018 г.), в реальном улучшении положения граждан Киргизии, прежде всего, в рамках общего рынка труда.

Примеры абсолютных выгод евразийской интеграции

Одно из важнейших изменений, безусловно, коснулось таможенных процедур в связи с введением в действие нового Таможенного кодекса с 1 января 2018 г. Во-первых, это облегчение таможенных процедур: документы, на основании которых заполнена таможенная декларация, представлять должностному лицу не нужно. Во-вторых, на смену бумажному пришёл электронный документооборот. По умолчанию предусмотрена подача электронной декларации, однако есть отдельные случаи, когда декларирование может осуществляться в письменной форме. Например, в отношении транспортных средств международной перевозки, товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях, предметов личного пользования или продукции при таможенном транзите. В-третьих, товары стали проходить контроль оперативнее, максимальный срок — четыре часа после регистрации в таможенной декларации (в шесть раз быстрее, чем раньше).

В целом, новый Таможенный кодекс ЕАЭС, вступивший в силу 1 января 2018 г., открыл дополнительные возможности для развития сотрудничества представителей бизнеса пяти стран, учитывая, что логика его разработки исходила из национальных интересов государств-членов, целей Союза и учёта интересов предприятий, которым уже сейчас проще вести внешнеэкономическую деятельность, в том числе взаимодействовать с партнёрами по Союзу.

Новшество, особенно актуальное для потребителей, — создание в рамках ЕАЭС системы информирования об опасной продукции. Речь идёт о товарах, не соответствующих техническим регламентам ЕАЭС.

Система информирования об опасной продукции создаётся в рамках интегрированной информационной системы Союза. В результате выявленная опасная продукция, либо изделия без соответствующих регламентов, могут изыматься из обращения, в том числе на всей территории ЕАЭС. Пилотный проект будет апробирован на примере пяти технических регламентов Союза.

Среди других достижений можно выделить положительные изменения в рамках общего законодательства ЕАЭС. Так, в конце 2018 г. Коллегией ЕЭК принят ряд решений в сферах таможенного сотрудничества, технического регулирования, цифровизации экономик стран-членов. Ведётся последовательная работа в области регулирования, сертификации и стандартизации: на сегодня введено более 25 евразийских регламентов. Под эгидой ЕЭК созданы первые площадки для бизнес-сообществ стран для обсуждения разных вопросов в рамках существующих форматов, таких как Деловой совет, Бизнес-диалог, онлайн форумы.

В целом очевидно, что реализация целей ЕАЭС выполняется в достаточно сдержанном, но логичном алгоритме. Тезис о том, что конкурировать на внешних рынках в кооперации выгоднее и надёжнее, остаётся консенсусным. Поэтому создание совместных производств, промышленная кооперация, доступ к инфраструктуре и финансам в ЕАЭС являются большим потенциальным конкурентным преимуществом для всех участников не только для развития отношений между собой, но и вовне.

Внешнее измерение евразийской интеграции

Несмотря на молодой возраст, сегодня ЕАЭС стал вторым в мире по глубине интеграции региональным объединением, представляющим собой шестой по населению рынок в Большой Евразии. Это самая протяжённая единая таможенная зона в мире, через которую проходят все основные сухопутные пути между Западной Европой и Азией. В то же время, главный исполнительный орган Союза, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), в соответствии с Договором о ЕАЭС, обладает мандатом на ведение торговых переговоров: ни одно соглашение о ЗСТ не может быть заключено в обход Союза её участником на двусторонней

основе. Соответственно, членство в ЕАЭС — конкурентное преимущество для любых национальных инфраструктурно-логистических проектов, ориентированных на трансконтинентальный транзит за счёт безбарьерного выхода к соседям по Союзу.

По состоянию на сегодняшний день ЕАЭС заключил одно соглашение о создании зоны свободной торговли — в 2015 г. с Вьетнамом, полная реализация которого займёт ещё около семи лет. В среднесрочной перспективе при соблюдении определённых условий ЕАЭС на базе этого соглашения сможет начать переговорный процесс о либерализации торговли с АСЕАН. В апреле 2019 г. завершились переговоры с Сербией с перспективой подписания соглашения о ЗСТ в октябре текущего года. На завершающей стадии находится аналогичная сделка с Сингапуром. На очереди ещё ряд стран, с которыми у ЕАЭС налаживаются экономические связи. При этом стоит отметить, что взаимодействие с зарубежными партнёрами уже вышло за рамки торговой повестки: с 2015 г. именно ЕЭК является главным оператором политики сопряжения между ЕАЭС и китайской инициативой «Экономического пояса Шёлкового пути», что предполагает координацию в области инфраструктуры, транспорта и прочих сферах.

За прошедшие пять лет укрепился и международный статус ЕАЭС и входящих в него государств за счёт установления официальных отношений с зарубежными странами, интеграционными объединениями и международными организациями. Так, были подписаны меморандумы о взаимопонимании с МЕРКОСУР (общий рынок стран Южной Америки), Генеральным секретариатом Андского сообщества, Латиноамериканской экономической системой, АСЕАН. Происходит укрепление взаимодействия ЕЭК с системами ООН и Всемирной торговой организации (ВТО), стало регулярным участие ЕЭК в форумах «Группы двадцати», был предоставлен статус наблюдателя Молдове.

Таким образом, в первую «пяtilетку» был достигнут значительный прогресс в рамках евразийской интеграции, позволивший и укрепить суверенитет государств-членов, и масштабировать их позиции на мировой арене за счёт продвижения форматов многостороннего взаимодействия. Тем не менее формирование новых экономических и институциональных условий интеграции не отменяет борьбу национальных правительств за относительные выгоды, которая зачастую носит нерыночный характер и выступает препятствием евразийской интеграции.

**Реализация целей
ЕАЭС выполняется
в достаточно
сдержанном,
но логичном алгоритме**

Борьба за относительные выгоды

Несмотря на то, что страны заявили о приоритетности задач по углублению евразийской интеграции и формированию общих рынков, функционирующих без барьеров и при минимальном количестве ограничений и изъятий, наблюдается очевидная тенденция по усилению защиты национальных сегментов общего рынка. Это обусловлено, в том числе, приоритетами развития стран, заложенными в документах стратегического планирования, в которых поставлены задачи по развитию экспорта и увеличению доли национальных экспортёров на внешних рынках, в том числе на рынке ЕАЭС.

Дополнительным фактором, усугубляющим ситуацию, является слабая диверсификация торговой номенклатуры государств ЕАЭС. На сегодняшний день основу взаимной торговли составляют три категории товаров – минеральная продукция, машины и транспортные средства и продовольствие, на которые в общей сложности приходится свыше 62% торговли внутри Союза. Наличие ограниченной товарной структуры приводит к конкуренции внутри ЕАЭС. В самой конкуренции нет ничего плохого, напротив, она создаёт возможности для развития рынка и наполнения его качественными товарами по оптимальным ценам. Но из-за разницы в объёмах экономик и пересечения интересов национальные правительства зачастую прибегают к использованию различных дискриминационных мер, что приводит к торговым спорам на пространстве ЕАЭС. Они отмечены во всех сопредельных странах Союза. В большинстве случаев эти споры ведутся в сферах сельскохозяйственной продукции и продуктов питания, поэтому чаще всего в качестве инструмента создания барьера используются запреты надзорных органов в этой сфере.

Наиболее ярким примером являются «молочные» и «мясные» войны России и Белоруссии, получившие широкую огласку после 2014 г., когда введённое Россией эмбарго на ввоз западных продуктов позволило Белоруссии нарастить собственный экспорт. Подобные проблемы возникают у России и Казахстана в торговле мясом, причём ограничения и запреты на ввоз вводят обе страны. Основными причинами, помимо качества продукции, чаще всего являются возможность проследить происхождение сырья и места производства продукции, ввозимой из Казахстана, а также отсутствие интеграции казахстанской системы электронной ветеринарной сертификации с российской Федеральной государственной информационной системой (ФГИС) «Меркурий».

Отдельного внимания заслуживает таможенный спор между Москвой и Минском в 2017 г. относительно конфискации в Белоруссии бытовой

техники, следовавшей транзитом из Калининграда. По иску российской стороны Суд ЕАЭС установил, что Белоруссия «не полностью исполняет договор об обеспечении свободы движения товаров». Сам факт спора двух стран в Суде ЕАЭС, первый и пока единственный за всю историю интеграционного объединения, стал своеобразным тестом для институционального механизма сдержек и противовесов. Решение Суда в пользу России принималось с большим трудом: особые мнения выразили судьи от Белоруссии, которые настаивали на том, что Суд не имел юрисдикции по этому спору и, соответственно, итоговое решение является решением *ultra vires* (принятым с превышением полномочий).

В результате на данный момент в ЕАЭС отсутствуют эффективные механизмы разрешения таможенных и торговых споров, позволяющие предотвращать протекционизм в отношении производителей одной из стран. В случае сохранения нынешнего институционально-правового вакуума и существующих межгосударственных разногласий возникает риск ухода участников «евразийской пятёрки» от первоначальной цели Союза — получения абсолютного выигрыша в интересах всех субъектов интеграции.

Риски ухода от «абсолютизма»

Хотя ставка на сиюминутные относительные выгоды на первый взгляд рациональна, без учёта абсолютных преимуществ (зачастую — с отложенным получением выгоды) интеграционный проект обречён на развал. В теории игр это классический пример того, как максимизация выгод «в моменте» приводит к нерациональному для всех участников исходу в конце игры, то есть получению меньших выгод по итогам всего цикла принятия решений.

Проблема для участников евразийской интеграции состоит в том, что в условиях быстрой фрагментации международной экономической системы на мегарегиональные блоки провал евразийского интеграционного проекта поставит все, даже такие крупные страны, как Россия, в стратегически крайне уязвимую позицию. Уход от принципов евразийской интеграции к «евразийскому одиночеству» очень быстро сократит возможности отстаивания национальных экономических интересов в отношениях с третьими странами и блоками, прежде всего, с Китаем и ЕС, увеличит издержки сотрудничества, снизит способность участвовать в выработке стандартов и правил торговли, резко ограничит инструменты для диверсификации международного сотрудничества.

Решением для участников «евразийской пятёрки» может стать параллельное использование двух внешнеэкономических стратегий,

zareкомендовавших себя как эффективный инструмент максимизации прибыли – балансирования ради выгоды (balancing for profit) и добровольного институционального связывания (voluntary institutional binding).

Балансирование ради выгоды

Стратегия балансирования ради выгоды базируется на стремлении отдельных стран диверсифицировать экономические и дипломатические связи с целью непопадания в ассиметричную зависимость от более мощного партнёра, сохранения внешнеполитического манёвра и тем самым национального суверенитета. В данном случае политика максимизации выгоды применительно к малым и средним странам наиболее эффективно реализуется посредством их участия в масштабных экономических инициативах, проектах и мегарегиональных торговых соглашениях (МРТС). В качестве примеров можно привести Австралию, активно балансирующую между США и Китаем, Канаду, Чили, Бразилию и ряд других стран.

Однако наиболее успешным балансирующим игроком среди малых и средних стран представляется Вьетнам. Вопреки периодическому обострению политических разногласий с Китаем Вьетнам не намерен вступать в формальные союзы с США, дабы не ставить под угрозу выгоды от всеобъемлющего стратегического партнёрства с Поднебесной. Прежде всего, это связано с высоким уровнем двустороннего экономического сотрудничества: Китай является ключевым торговым партнёром Вьетнама с показателем \$146 млрд по итогам 2018 г. Вместе с тем во избежание попадания в финансовую и экономическую зависимость от Пекина, Вьетнам активно наращивает сотрудничество с другими странами. В настоящее время США занимают второе место после Китая в списке крупнейших торговых партнёров Вьетнама с показателем свыше \$60 млрд. США являются ключевым рынком сбыта вьетнамской продукции (19% от совокупных объёмов экспорта Вьетнама).

Основной источник прямых иностранных инвестиций во Вьетнам – Южная Корея и Япония, \$15,5 и \$9,2 млрд соответственно в период с 2013 по 2017 гг. Япония также является ключевым донором официальной помощи развитию Вьетнаму. Согласно последним данным Министерства иностранных дел Японии, в период с 2012 по 2016 гг. Токио предоставил Ханюю помощь в размере \$17,2 млрд, подавляющую часть которой (83%) составили льготные кредиты.

Более того, среди всех малых и средних стран Азиатско-Тихоокеанского региона Вьетнам наиболее активно вовлечён в многосторонние экономические инициативы и сотрудничество с интеграционными объединениями. Так, Ханюю является членом Всеобъемлющего и прогрессивного соглашения для Транстихоокеанского партнёрства (ВПТТП), которое уже ратифицировал.

Параллельно Вьетнам вместе с рядом других стран продвигает не менее масштабную инициативу – Всеобъемлющее региональное экономическое партнёрство (ВРЭП), участвует в переговорах с Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ), а также до сих пор не отказался от своих планов по сопряжению китайской инициативы «Один пояс, один путь» (ОПОП) и вьетнамской – «Два коридора и одно кольцо». Наконец, доказательством активной политики балансирования служит заключение в 2015 г. соглашения о ЗСТ с ЕАЭС, а также подписание аналогичного документа с ЕС в 2018 г., который сейчас находится на стадии ратификации.

Пример Вьетнама, как и многих средних держав, отчётливо демонстрирует, что участие государств-членов того или иного интеграционного блока в различных экономических проектах и инициативах носит сугубо прагматичный характер и не представляет угрозу долгосрочному развитию объединения. В данном случае опыт интеграционных объединений, прежде всего ЕС, свидетельствует, что «партнёрство по необходимости», представляющее собой инструмент реализации краткосрочных целей, может эволюционировать в «партнёрство по выбору» и ускорить процессы интеграционного строительства.

«Партнёрство по необходимости» vs. «партнёрство по выбору»

Ярким примером практического использования концепции «партнёрства по необходимости» являются первые этапы европейской интеграции, главной целью которой изначально являлось предотвращение новой мировой войны и сплочение в условиях возрастающего влияния СССР.

Однако созданное Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) и его современник в лице Европейского союза не остановились на этом этапе и смогли сформировать долгосрочное сотрудничество на основе рациональных выгод. Основной причиной плавной эволюции в сторону «партнёрства по выбору» стало использование не военных методов обеспечения национальной безопасности, а экономических механизмов. Так, передача рынка угля и стали под наднациональный контроль устранила многовековые территориальные противоречия Германии и Франции, а экономические выгоды заложили фундамент прочного партнёрства между бывшими противниками. Именно эта особенность в совокупности с объединяющей силой общих европейских ценностей привнесла вынужденному «партнёрству по необходимости» элемент рационально сбалансированного «партнёрства по выбору».

«Партнёрство по выбору», таким образом, можно рассматривать как рациональное и взвешенное решение стран, которые среди нескольких альтернативных проектов или партнёров отдадут предпочтение тем, кто

в большей степени соответствует их долгосрочным целям, а не краткосрочным нуждам, как в «партнёрстве по необходимости». В случае ЕС долгосрочная перспектива сотрудничества основывалась на осознании взаимных абсолютных выгод от интеграции, которые страны получали от экономического сотрудничества и политического единства.

Изучение международного опыта играет особое значение в контексте «нейтрализации страхов» стран ЕАЭС по поводу выбора отдельными государствами альтернативного Союзу пути развития. Очевидно, что вне зависимости от степени развития интеграционных процессов внутри ЕАЭС его участники будут стремиться углубить свои связи с третьими странами. Для Казахстана и Киргизии желанным партнёром выступает Китай, для России – Китай, Южная Корея, Япония, Индия, а также и ЕС. Белоруссия будет и дальше маневрировать между Россией и ЕС. Для Армении принципиально важно сохранить тесные связи с Ираном и продолжить «прорубать окно» в Европу, реализуя всеобъемлющее и расширенное партнёрское соглашение с ЕС.

Таким образом, попытка предотвратить или каким-либо образом помешать этому процессу лишь спровоцирует новую волну разногласий между странами. В результате возникает логичный вопрос – как в условиях различных интересов, иногда конфликтующих, сохранить жизнеспособность объединения, не дав ему развалиться на обособленные двусторонние треки. Одним из ответов может стать приверженность стратегии добровольного институционального связывания, которая на примере АСЕАН доказала свою эффективность.

Добровольное институциональное связывание

Данная стратегия предусматривает принятие совместных мер на двух уровнях: 1) укрепление институциональных механизмов интеграции внутри блока; 2) формирование диалоговых площадок и продвижение экономических инициатив, «связывающих» всех значимых партнёров.

Традиционно углубление интеграционных механизмов внутри АСЕАН было нацелено на привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ), необходимых для повышения уровня социально-экономического развития стран-членов и увеличения конкурентоспособности Ассоциации, а также усиления позиций в торговых переговорах с более крупными региональными партнёрами. Для этого страны Ассоциации ещё в 1977 г. подписали Соглашение о преференциальной торговле АСЕАН (ASEAN Preferential Trading Agreement) и в 1992 г. договорились о создании ЗСТ (ASEAN Free Trade Area). Здесь же можно отметить и формирование различных профильных

комитетов и ad hoc механизмов, ориентированных на урегулирование торговых споров и укрепление экономических связей внутри Ассоциации. Наиболее значимым событием в рамках интеграционных процессов в Юго-Восточной Азии стало создание в 2015 г. Экономического сообщества АСЕАН, целью которого служит укрепление центральной роли Ассоциации в региональной экономической архитектуре.

Политика институционального связывания АСЕАН в отношении третьих стран проявляется в формировании привилегированных форматов двустороннего и многостороннего взаимодействия. Это и полномасштабные диалоговые партнёрства, например, с США, Китаем, Россией и другими странами, секторальные партнёры по диалогу (Пакистан, Норвегия и т.д.), партнёры по развитию (Германия), диалоговые площадки с экономическим уклоном (Восточноазиатский саммит), стратегический формат АСЕАН+3 (Китай, Япония, Южная Корея), двусторонние ЗСТ с отдельными диалоговыми партнёрами и асеаноцентричные экономические инициативы (ВРЭП). Наличие развитой системы преференциальных и иных торговых соглашений с внешними партнёрами отражает приверженность АСЕАН идеям свободной и открытой торговли, мультилатерализма, приоритет Ассоциации в пользу более тесной интеграции в региональные и глобальные цепочки добавленной стоимости.

Применительно к евразийской интеграции следует признать, что в силу различных экономических и геостратегических причин страны ЕАЭС по отдельности представляют ограниченный интерес для зарубежных партнёров. Однако, будучи объединением с крупным рынком объёмом свыше 183 млн человек и высоким промышленным потенциалом, ЕАЭС уже стал привлекательным и желанным партнёром для третьих стран и интеграционных объединений. Об этом свидетельствует серия уже заключённых соглашений — с Вьетнамом, Китаем, Ираном, Сербией, а также участие в переговорах по ЗСТ с рядом других государств.

В этой связи перспективы долгосрочного развития ЕАЭС напрямую зависят от эффективности институционального связывания «евразийской пятёрки» внутри и вовне. Иными словами — от того, смогут ли страны-члены ЕАЭС преодолеть «ловушку национального суверенитета» и последовательно развивать существующие институты интеграции, прежде всего, Комиссию и Суд ЕАЭС. А также от того, способны ли страны запустить ЕАЭС-центричные привилегированные форматы многостороннего взаимодействия, выходящие за рамки традиционных ЗСТ, которые будут пользоваться большим спросом среди региональных партнёров.

Страны ЕАЭС по отдельности представляют ограниченный интерес для зарубежных партнёров

ЕАЭС: от рационального маневрирования к рациональной стратегии

После четырёх лет существования ЕАЭС одни представляют его как успешный интеграционный проект, другие указывают на многочисленные, и порой весьма острые, внутренние противоречия, которые сказываются на эффективности деятельности Союза. К настоящему моменту дискуссии между ЕАЭС-оптимистами и скептиками ходят по кругу и во многом протекают в модальности «стакан наполовину полон или наполовину пуст». Скептики склонны умять или вовсе отрицать положительные эффекты интеграции, воспринимая проект ЕАЭС как набор хаотичных, нескоординированных внешнеэкономических и внешнеполитических манёвров государств-членов. Оптимисты, в свою очередь, не могут не признавать проблем в деятельности Союза, но подчёркивают, что для своего возраста он находится в хорошей форме, поэтому «стакан наполовину (или чуть больше) полон». Дискуссия в такой модальности неминуемо уходит во множество деталей, при этом теряя стратегический контекст.

ЕАЭС создавался с определённым стратегическим видением. Напомним, как представляли будущий союз Н.А. Назарбаев и В.В. Путин, главные архитекторы евразийской интеграции. В частности, в октябре 2011 г. российский президент отмечал: «Мы предлагаем модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом». Такой подход поддержал Назарбаев: «Он (Союз) имеет все шансы стать органичной частью новой мировой архитектуры, формирование которой началось под воздействием самого мощного в истории глобального финансово-экономического кризиса [...]. Евразийский союз должен изначально создаваться как конкурентоспособное глобальное экономическое объединение».

Итак, идея состояла в том, чтобы воспользоваться теми экономическими и политическими тенденциями, которые наметились после глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Влияние традиционных мировых лидеров снижалось, а наиболее успешных развивающихся стран — наоборот, росло. По итогам того кризиса развивающиеся страны увеличили своё представительство и влияние в институтах глобального управления. Однако сама глобализация тогда серьёзно «споткнулась», наблюдался рост протекционистских мер. В этих условиях повышалось значение региональных

интеграционных объединений. На постсоветском пространстве появлялся шанс перейти от «догоняющего развития» (от постоянных и не вполне удачных попыток встроиться в глобализацию) к формированию региональной группы, которая стала бы полноценным субъектом трансформирующегося мира. Такое объединение и защищало бы его участников от негативных проявлений глобализации, и давало бы более широкие возможности для того, чтобы пользоваться её положительными сторонами.

В свою первую пятилетку ЕАЭС был вынужден искать баланс между протекционизмом, с одной стороны, открытостью, сочетанием элементов глобализации и регионализации в условиях обострения отношений России и коллективного Запада, санкций и контрсанкций, — с другой. Множество споров по этому поводу осложняло работу ЕАЭС. К настоящему времени становится ясно, что у этих споров есть не только практическое и тактическое измерение, но и стратегическое — а именно дилемма абсолютных и относительных выгод для участников ЕАЭС.

В рамках парадигмы встраивания в глобализацию постсоветские элиты привыкли к ориентации на сиюминутные относительные выгоды. Как и другие развивающиеся страны, они были только пользователями экономической глобализации. Возможности и условия для развития были данностью, к которой нужно было приспособливаться. В таких условиях не было ни необходимости, ни возможности формировать собственную позицию по абсолютным выгодам глобализации, а также вносить вклад в их преумножение. При этом на фоне наблюдавшихся в 2000-е гг. опережающих темпов экономического роста в развивающихся странах, видимо, сформировалась привычка к тому, что относительные выгоды для наиболее расторопных потребителей глобализации выше, чем для её гарантов. Такая «потребительская модель» оказалось во многом перенесена и на проект евразийской интеграции. Однако в региональном интеграционном объединении ориентация только на «потребительскую модель» невозможна.

После решения о формировании ЕАЭС, что само по себе было возможно благодаря ориентации на абсолютные выгоды, участники объединения очень быстро перешли к привычной «потребительской модели». Само по себе это вполне рациональное поведение участников. После формирования общих правил и возможностей каждый старается максимально успешно их использовать именно для себя, то есть получить относительные выгоды. В долгосрочной перспективе важным элементом рациональной стратегии ЕАЭС должно стать нахождение оптимального баланса между абсолютными и относительными выгодами. В данном случае следует учитывать три обстоятельства.

Во-первых, отказ от относительных выгод в интеграционном объединении утопичен, поэтому с этим можно и нужно работать в будущем.

Во-вторых, конкуренция за получение относительных выгод не должна вестись за счёт разрушения или подрыва абсолютных. Ключевую роль в предотвращении этого призваны сыграть наднациональные органы ЕАЭС. Именно они выступают арбитрами в конкурентной борьбе за получение выгод относительных, не позволяя этой конкуренции принять деструктивные для общего блага формы.

В-третьих, формирование ЕАЭС не завершено, а значит – процесс создания абсолютных выгод продолжается, и вклад в него должны вносить все участники объединения. Ключевую роль в формировании и расширении абсолютных выгод должно вносить высшее руководство стран-участниц ЕАЭС. Преумножение общих абсолютных выгод – это вопрос политической воли и стратегических решений.

Сегодня в ЕАЭС научились эффективно подсчитывать и выставлять «счета» за относительные потери, и именно эта тематика охотнее всего освещается средствами массовой информации. При этом учёт абсолютных выгод интеграции зачастую остаётся за периметром профильных совещаний и новостей. Отчасти такой дисбаланс связан с тем, что первые пять лет основные усилия были направлены на «обустройство среды» для интеграции, то есть как раз на создание абсолютных преимуществ, что по определению генерирует меньше новостей, чем частные скандалы в борьбе за относительные выигрыши.

Первая «пятилетка» ЕАЭС сумела доказать, что ставка на получение относительных выгод приводит к углублению и умножению конфликтов интересов, в результате чего интеграционные процессы замедляются. Стремление к абсолютным выгодам, напротив, способствует наращиванию сотрудничества с целью максимизации экономической прибыли от участия в интеграционном строительстве.

При этом надо понимать, что наличие феномена относительных выгод неизбежно. Главный инструмент преодоления и сглаживания подобных конфликтов всегда один – встраивание решения о том или ином камне «интеграционного преткновения» в более широкий контекст выгод и потерь от интеграции. Иными словами, переход от подсчёта относительных выгод к взвешиванию абсолютных и относительных выгод от интеграции, что должно стать одним из ключевых направлений евразийской интеграции в долгосрочной перспективе.

 ValdaiClubRu
 ValdaiClubRu
 t.me/valdaiclub
 ValdaiClub
 valdaiclubcom
valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ