Коронакратия: ЕАЭС: новая/старая стратегия в посткоронавирусный период

Андрей Русакович

Содержание

1 Ключевые выводы
2 Шестилетние итоги
3 Приоритеты белорусского председательства и пандемия
4 Стратегические направления развития

Ключевые выводы

- Пандемия и ее последствия обозначили новые вызовы для ЕАЭС, к которым он оказался неподготовленным.
- Механизмы по сдерживанию пандемии разрабатывались и реализовывались на национальном уровне при минимальном участии институтов ЕАЭС.
- В значительной степени в период пандемии оказались болезненными процессы незавершенности формирования единого экономического пространства и эффективности функционирования его институтов.
- Падение цен на нефть, снижение потребления, сжатие рынков, дисбаланс развития отраслей, необходимость в ресурсах на обеспечение медицинской, экономической безопасности, сложные политические процессы в странах-членах увеличивают неустойчивость ЕАЭС.
- В посткоронавирусный период ЕАЭС сохранит основные направления развития; в то же время пандемия и ее последствия формируют как новые вызовы, так и предоставляют шансы для технологического рывка.
- Вопросы совмещения ЕАЭС с другими интеграционными проектами постсоветского пространства нуждаются в переосмыслении, в частности, одной из важных задач союза и государств-членов является поддержание необходимого «баланса» между интеграционными группировками.
- Одной из главных задач на внешнем контуре становится повышение готовности ЕАЭС к усилению конкуренции между государствами и экономическими объединениями.

Шестилетние итоги

ЕАЭС подошел к своему шестилетию в сложное время. Сегодня это наиболее динамичный интеграционный проект на постсоветском пространстве, его экономическое содержание соответствует либерально-рыночной парадигме. Основополагающие документы ЕАЭС в целом отвечают современным трендам глобализации и интеграции, учитывают мировой опыт интеграционных объединений, а также предыдущие попытки постсоветской интеграции.

Несмотря на двадцатипятилетнюю историю евразийской интеграции (ее организационное оформление берет начало в январе 1995 года, когда Беларусь, Казахстан и Россия подписали соглашение о Таможенном союзе), в ЕАЭС до сих пор сформированы только основы экономического союза: функционирует таможенный союз (с преградами), реализуются основные принципы единого экономического пространства, формируются механизмы взаимодействия с другими интеграционными объединениями и государствами. Таможенный кодекс ЕАЭС, вступивший в силу 1 января 2018 года, учитывает современный международный опыт. Его применение позволило ускорить и упростить экспортно-импортные операции. В ЕАЭС реализуются программы цифровизации, запущен механизм переходной модели общего рынка электроэнергии, формируются единые отраслевые рынки.

Сохраняются и проблемные вопросы: дисбаланс развития экономик стран-членов; невысокий объем взаимной торговли в общем объеме внешней торговли ЕАЭС и ее сырьевая направленность; наличие барьеров, изъятий и ограничений на внутреннем рынке. Сложно продвигаются вопросы формирования общего рынка газа, нефти и нефтепродуктов. Россия и Казахстан являются крупными экспортерами энергоносителей, Армения, Беларусь и Кыргызстан существенно зависят от импорта нефти и газа, что формирует одно из фундаментальных противоречий в ЕАЭС. Предметом дискуссий являются вопросы наднациональных полномочий институтов ЕАЭС.

> Сложности, которые проявляются в процессе развития ЕАЭС, отражают различные дисбалансы и противоречия, свойственные региону в целом, и не носят критического характера для интеграционного тренда.

Приоритеты белорусского председательства и пандемия

Белорусское председательство в ЕАЭС 2020 года преследует амбициозные цели, которые должны сформировать программу действий на очередной пятилетний этап. В основе предлагаемой белорусской стороной программы действий:

- решение задач, направленных на переход к единой/общей политике в сферах промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта;
- формирование общих энергетического, финансового, транспортного рынков;
- выравнивание условий осуществления хозяйственной деятельности;
- реализация эффективной социальной политики.

Одной из первостепенных задач было определено полное устранение барьеров, максимальное сокращение изъятий и ограничений на рынках ЕАЭС, предотвращение возможности возникновения новых видов препятствий.

Среди инструментов реализации намеченных задач определены: совершенствование институциональной структуры в контексте усиления наднациональной компетенции органов союза, разработка современных технических регламентов, реализация современной цифровой повестки, активизация взаимодействия ЕАЭС с другими государствами и объединениями.

> Пандемия коронавируса продемонстрировала неподготовленность объединения (как, впрочем, и других объединений и государств) к подобного рода вызовам.

В ЕАЭС возобладали страновые тактические действия для преодоления пандемии, которые слабо координировались на межгосударственном уровне и различались в плане реализации. Руководство Российской Федерации, Казахстана, Армении приняло решение о введении жестких карантинных мер, включая закрытие границ. Руководство Беларуси сделало акцент на систему точечного противодействия пандемии, отказавшись от массовых карантинных мер. Закрытие границ для мобильности людей, попытка закрытия рынков – краеугольных камней интеграции – нанесло ущерб имиджу ЕАЭС, а различия в подходах государств-членов в противодействии пандемии коронавируса сформировали дополнительные сложности для функционирования организации.

Параллельно с пандемией, а потом и как одно из ее последствий, сформировался узел проблем, связанных с падением цен на нефть из-за разногласий участников сделки ОПЕК+ и снижения ее потребления. Это существенно задевает экономические интересы членов ЕАЭС, в первую очередь России. Есть риск

реализации российским руководством национальной стратегии действий, которая объективно будет противоречить интересам других участников объединения. В первую очередь тех, которые зависят от поставок российской нефти и газа (Армения, Беларусь). Указанные сложности могут привести к откладыванию формирования общих рынков нефти и газа в ЕАЭС.

> Снижение уровня жизни населения, изменение общественного сознания под воздействием пандемии, переформатирование занятости сформировали для элит государств-членов ЕАЭС долгосрочные вызовы, преодоление которых во многих случаях видится в основном на национальном уровне.

На уровне институтов ЕАЭС в первое время ощущался дефицит реальных действий по противодействию пандемии, попыток координации действий национальных правительств. Апрельское заявление лидеров ЕАЭС носило характер политической декларации, которая подтверждала готовность к продолжению сплоченной работы для устранения негативных последствий COVID-19. Было объявлено о принятии пакета мер, направленных на сохранение макроэкономической стабильности, обеспечение жизненно важных потребностей населения, поддержание взаимной торговли и свободы перемещения товаров, создание условий для восстановления и дальнейшего развития экономики.

Государства-члены заявили о необходимости содействия друг другу, укрепления систем здравоохранения, совершенствования взаимодействия при реагировании на эпидемии. Были приняты решения о временном запрете на вывоз из ЕАЭС средств индивидуальной защиты, дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов, отдельных видов продовольственных товаров. И в то же время упрощены таможенные процедуры для ввозимых медицинских товаров и отдельных категорий продовольствия.

Пандемия также совпала с проведением крупных политических мероприятий в ряде стран-членов, имеющих большой общественный резонанс. В России общественное внимание было сконцентрировано на референдуме по поправкам к Конституции, в Беларуси – на президентских выборах. Интеграционные проблемы в этих условиях оставались на втором плане. Более того, в ряде случаев в ходе политических дискуссий интеграционная тематика являлась предметом критики, приносилась в жертву для получения краткосрочного преимущества.

Стратегические направления развития

Лидеры стран ЕАЭС в мае в основном одобрили стратегические направления развития интеграции до 2025 года, и тем самым сформировали четкое послание, в котором подтвердили приверженность основным принципам евразийской интеграции. ЕАЭС попытается сохранить набранную к 2020 году динамику. В то же время государства-члены вынуждены будут взвешенно подходить к формированию новых тенденций в деятельности объединения. Прежде всего это касается таких вопросов, как усиление полномочий наднациональных органов, создания общей валюты. Решения экономических проблем, вызванных пандемией и другими факторами, страны попытаются искать в основном на национальном уровне. Такой подход обусловлен и тем, что пандемия продемонстрировала ограниченные возможности ЕАЭС в целом и России как его локомотива оказать содействие партнерам в противостоянии новым вызовам.

> Вызовы пандемии, падение мировых цен на энергоносители, сжатие мировых и региональных рынков, переформатирование рынка труда – все это окажет влияние на государства ЕАЭС и саму организацию в плане формирования новых драйверов развития, отказа от односторонней ориентации на сырьевые источники, создания современных технологий.

Как представляется, реализация этих трендов, при условии «разделения труда» между наднациональными и национальными структурами, послужит дополнительным импульсом развитию ЕАЭС, повышению его эффективности и привлекательности.

Совмещение ЕАЭС с другими интеграционными проектами постсоветского пространства нуждается в переосмыслении, поддержание необходимого баланса интеграционных группировок представляется одной из важных задач. СНГ как рамочная структура постсоветского пространства имеет устоявшуюся траекторию развития и в целом, с учетом достигнутого уровня экономической интеграции в виде зоны свободной торговли, удачно сочетается с ЕАЭС.

Союзное государство Беларуси и России, как уникальный проект и своего рода «лаборатория» постсоветской интеграции, безусловно, подошло к определенному рубежу в своем развитии. В сентябре 2019 года главы правительств Беларуси и России парафировали обновленную программу действий по реализации положений Договора 1999 года и утвердили список «дорожных карт» по основным

направлениям формирования Единого экономического пространства. Основные дискуссии развернулись по вопросам формирования цен на нефть и газ, ликвидации барьеров по доступу товаров на внутренние рынки, условий поддержки производителей, по налоговой политике, а также по проблеме формирования наднациональных институтов Союзного государства.

Переговорный процесс Беларуси и России в 2019 году сопровождался дискуссией в СМИ о возможном включении Беларуси в состав РФ. В медиа активно обсуждались и возможные формы дальнейшего объединения стран: от «силового» варианта и «поглощения» Беларуси до создания интеграционного объединения, предусмотренного договором о Союзном государстве 1999 года. Не исключалась возможность выхода Беларуси из интеграционных объединений. В любом случае в ближайшей перспективе актуальной задачей интеграционных проектов постсоветского пространства является повышение экономической и социальной эффективности, демонстрация возможностей для улучшения качества жизни.

> Незавершенность ЕАЭС как интеграционного проекта, сложности функционирования из-за пандемии формируют ограничения и для углубления, и для расширения интеграции.

Решение парламента Узбекистана о присоединении страны к ЕАЭС в качестве государства-наблюдателя в этом плане можно расценивать двояко: и как перспективу вступления в качестве полноправного члена, и как формирование проекта «продвинутого» партнерства без вступления.

Посткоронавирусное мироустройство, как предполагается, будет носить более жесткий и силовой характер, усилится конкуренция, прежде всего технологическая. В этих условиях у государств, прежде всего небольших, одним из вариантов развития является усиление интеграции для формирования устойчивого регионального рынка, способного обеспечить необходимый уровень экономической безопасности. В этом контексте перспективы ЕАЭС представляются оптимистичными. В то же время на первый план выдвигается проблема готовности ЕАЭС к усилению конкуренции между государствами и экономическими объединениями как долгосрочному тренду. Важными задачами ЕАЭС являются вопросы усиления позиций на международной арене, минимизации негативных факторов международных отношений, формирования системы взаимодействия с другими акторами.

Андрей Русакович *- заведующий кафедрой дипломатической и консульской службы БГУ; заместитель председателя, Постоянная комиссия Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь по международным делам и национальной безопасности; председатель правления, Центр изучения внешней политики и безопасности; член Экспертного совета, Совет по международным отношениям «Минский диалог» (Беларусь).*

Публикация является частью проекта «Коронакратия: оценка долгосрочных последствий кризиса пандемии для международной безопасности». Проект реализуется Советом по международным отношениям «Минский диалог» и белорусским офисом Фонда им. Конрада Аденауэра. Содержание публикации отражает исключительно мнение автора.

Андрей Русакович
доктор исторических наук. Заведующий кафедрой дипломатической и консульской службы факультета международных отношений БГУ. Председатель правления Центра изучения внешней политики и безопасности (Беларусь)