

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

Организатором мероприятия выступил Центр комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ.

Модератор дискуссии:

Королев Александр Сергеевич, к.п.н, заместитель Заведующего Евразийским сектором ЦКЕМИ НИУ ВШЭ.

Участники дискуссии:

- Малашенкова Ольга Федоровна, к.э.н., доцент и докторант кафедры международных экономических отношений Факультета международных отношений БГУ;
- Рахимов Кубатбек Калыевич, Советник премьер-министра Кыргызской Республики;
- Кузьмина Елена Михайловна, к.п.н., Заведующая сектором Беларуси, Молдовы и Украины Центра постсоветских исследований ИМЭМО РАН;
- Кнобель Александр Юрьевич, к.э.н., директор Института международной экономики и финансов Всероссийской академии внешней торговли Министерства экономического развития РФ;
- Чижова Дарья Юрьевна, директор Информационно-аналитического центра МГУ.

Мероприятие включало в себя 5 тематических блоков:

1. Итоги председательства Беларуси в ЕАЭС;
2. Стратегическое видение ЕАЭС с учетом принятого документа до 2025 года;
3. Социально-экономические и внутривалитические шоки в странах-членах ЕАЭС в 2020 году;
4. Пандемия коронавируса: результаты совместных мер и последствия для стран-членов;
5. Информационное измерение ЕАЭС в период пандемии.

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

Итоги председательства Беларуси в ЕАЭС

1) 2020 г. был амбициозным с точки зрения заявленных задач и подходов председательствующей стороны в ЕАЭС – Беларуси. Пандемия коронавируса, внутривнутриполитические изменения, отвлечение внимание самой Беларуси и других стран-членов Союза на экстренную борьбу с последствиями коронакризиса внесли существенные коррективы в изначальные планы страны-председателя.

2) В результате полноценно удалось реализовать лишь одну задачу – принять Стратегию развития ЕАЭС до 2025 г., что стало главным событием года со знаком плюс. Кроме того, был достигнут прогресс на внешнем интеграционном контуре за счет наделения Кубы и Узбекистана статусом наблюдателя при ЕАЭС.

3) Помимо традиционных направлений интеграции Стратегия содержит новые измерения и механизмы сотрудничества в образовании, науке, туризме, спорте и здравоохранении. Одновременно с этим документ имеет свои ограничения – отсутствие упоминаний и прорывных решений по общему рынку нефти и газа, отмены ограничений в автомобильных перевозках, отсутствие равных субсидий и не предусмотрены штрафы на нарушение права Союза. В этом и заключается основное недовольство со стороны Беларуси по поводу нового стратегического документа. Одновременно с этим, Минск приветствует расширение направлений евразийской интеграции.

Проблемы ЕАЭС и пандемийные риски

4) ЕАЭС входил в кризисный год с рядом социально-экономических ограничений и вызовов: внешние шоки, включая снижение мирового спроса, неравномерные условия финансовой готовности государств-членов, в целом относительно низкий уровень экономической интеграции в рамках Союза.

5) Пандемия послужила лишь триггером, усилив имеющиеся негативные тенденции, и еще более ярко подсветила развилку евразийской интеграции: *преодолеть внешние шоки для социальной устойчивости или сохранить экономический рост.*

6) Глобальная пандемия создает долгосрочные риски для евразийской экономической интеграции.

- атомизация обществ и правительств отрывает от реального положения вещей;
- повышение контроля за информацией со стороны правительств в условиях пандемии – основной удар по экспертному (и не только) сообществу;

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

- снижение конкурентного подхода ко всем процессам со стороны иных мнений, видений, концепций, мышлений – в экономике выражается в снижении конкуренции и, как следствие, приводит к краткосрочному выигрышу продавцов и долгосрочным потерям общего благосостояния.

В поисках решения

7) Имеющийся комплекс проблем невозможно «закрыть» в течение одного года, однако, уже в год казахстанского председательства в ЕАЭС в 2021 г. важно сконцентрировать внимание на продвижение точечных направлений и механизмов интеграции:

- гармонизация систем ответственности за соблюдение техрегламентов и выдачу сертификатов;
- единая политика применения санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер;
- регламентация процедур введения национальных ограничительных мер;
- решение вопроса по рынку газа;
- развитие и интеграция союзных цифровых платформ (особенно на фоне COVID-19).

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

Стратегическое видение ЕАЭС с учетом принятого документа до 2025 года

1) Все очевиднее проявляется проблема недоинтеграции в ЕАЭС. Участники евразийской интеграции вынуждены добавлять в новую стратегию упущенные блоки, связанные с наукой, здравоохранением, образованием. Успешное функционирование общих рынков Союза, в особенности труда, невозможно без совершенствования системы образования и науки.

2) Проблему недоинтеграции подчеркнула и рассинхронизация правительств стран-членов ЕАЭС по борьбе пандемией. ЕАЭС не пошел на создание евразийской вакцины. Попытки инициирования евразийского фонда вакцинирования со стороны Кыргызстана не увенчались успехом.

3) В этих условиях главное достижение евразийской интеграции – сам факт выживания данного проекта. Более того, на лицо – явные признаки инволюции во многом из-за того, что ЕАЭС не удалось решить ряд поставленных еще в 2014 г. задач.

4) Несмотря на то, что ЕАЭС является вторым в мире по уровню развития интеграции объединением, Союз испытывает проблемы по части понимания, куда двигаться дальше, и принцип консенсуса – выступает одним из главных ограничительных факторов.

5) Что касается потенциального расширения состава ЕАЭС за счет подключения Узбекистана, здесь следует выделить следующие моменты. Узбекистан активно присматривается к опыту членства Кыргызстана. Между странами еще в 2016 г. наблюдался паритет во взаимной торговле, однако, сейчас импорт Узбекистана в Кыргызстан превышает в три раза кыргызстанский экспорт в Узбекистан.

6) В случае если Ташкент примет твердое решение о вступлении в ЕАЭС, он будет очень жестко защищать некоторые отрасли и иметь карту «наступательных» действий на рынках Союза. Странам-членам ЕАЭС нужно быть готов к этому, сохранять гибкость. Все это нуждается в тщательном анализе и точном подсчете выгод и рисков от расширения состава ЕАЭС.

В поисках решения

7) Решение указанных проблем представляется комплексным и может включать, как стратегические, так и тактические шаги. В центре внимания:

- пересмотр видения дальнейшего развития евразийской интеграции на экспертно-аналитическом уровне;
- перезагрузка существующих рецептов и настроек евразийской экономической интеграции в ручном режиме;

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

- создание на евразийском пространстве институтов развития на условиях государственно-частного партнерства с учетом лучших практик ЕС. Они призваны способствовать сплочению государств и помочь развивающимся странам выравнивать уровень социально-экономического развития за счет реализации кооперационных проектов;
- системная работа над повышением привлекательности членства в Союзе.

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

Социально-экономические и внутривполитические шоки в странах-членах ЕАЭС в 2020 году

Пандемия напрямую создала или сопровождалась тремя основными категориями шоков: экономическими, социальными и внутривполитическими.

Экономические шоки

1) С точки зрения экономических шоков, пандемия болезненно ударила по рынку услуг ЕАЭС, ухудшилось положение малого и среднего бизнеса – большей части населения стран-членов ЕАЭС. Данные показатели лишь частично отражаются в официальной статистике из-за существенного размера «серого» рынка Союза. Закрытие границ сократило транзит и транспортные доходы, негативно сказалось на объемах внешней торговли и внутреннего туризма. Падение цен на углеводороды послужило негативным фактором развития евразийской интеграции в 2020 году.

Социальные шоки

2) Среди основных социальных шоков в период пандемии – высокий уровень заболеваемости при недостаточной обеспеченности медикаментами, высокий уровень смертности, падение доходов населения и повышение уровня безработицы и бедности. Согласно официальным данным ЕАЭС, безработица увеличилась только в России и Казахстане. Однако важна методология оценки. Речь идет только о людях, которые зарегистрировались в службах занятости.

Внутривполитические шоки

3) 2020 г. пришелся на серьезные внутривполитические потрясения в ряде стран-членов в ЕАЭС. В Армении – вовлеченность в вооруженный конфликт в Нагорном Карабахе и последующие требования отставки нынешнего премьер-министра. В Кыргызстане – отставка нынешнего президента, отказ нового спикера парламента И. Исаева исполнять обязанности президента, назначение на 10 января 2021 г. новых президентских выборов.

4) Однако важнее не сам факт назначения новых выборов, а принятие закона, который позволяет провести конституционную реформу до парламентских выборов. Она приводит к усилению президентской власти и может спровоцировать перманентную революционную ситуацию в Республике.

5) Промежуточным результатом глубокого политического кризиса в Беларуси стало введение санкций ЕС против президента страны А. Лукашенко, ближайшего окружения и лиц, причастных к нарушению прав человека в стране. В ноябре 2020 г. Палата представителей Конгресса США поддержала законопроект «О демократии, правах

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

человека и суверенитете в Беларуси». Он расширяет полномочия президента по введению санкций против Беларуси и Союзного государства. Данная мера может распространиться на все интеграционные проекты, в которых участвуют Беларусь и Россия, привести к повышению «токсичности» национальных юрисдикций и затронуть интересы остальных стран-членов ЕАЭС и Союза в целом.

6) В Казахстане, несмотря на отсутствие в 2020 г. внутривнутриполитических потрясений, ситуация неоднозначная. Во-первых, в стране сформировалась амбивалентность политической повестки. Во-вторых, происходит рост протестных настроений и усиление оппозиции.

7) Подводя итоги, социально-экономические шоки замедлили продвижение евразийской интеграции и отвлекли ресурсы и внимание стран-членов от решения конкретных задач в рамках ЕАЭС. Внутривнутриполитические факторы создадут отложенный эффект, и окажут дестабилизирующее влияние в 2021 году.

В поисках решения

8) Несмотря на замыкание участников евразийской интеграции на внутренних проблемах, важно сохранять и увеличивать каналы коммуникации для преодоления проблемы недоинтеграции и предотвращения кризиса лидерства, легитимности и солидарности в Союзе.

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

Пандемия коронавируса: результаты совместных мер и последствия для стран-членов

1) С экономической точки зрения, все страны-члены ЕАЭС оказались в одной лодке. Произошло снижение темпов роста ВВП, особенно в Кыргызстане, где этот показатель составил минус 12%, сокращение темпов роста экспорта и импорта товаров и услуг в физическом выражении. Наблюдается ярко выраженное снижение товарооборота ЕАЭС с третьими странами – минус 16,9% в период с января по сентябрь 2020 года. Однако негативный показатель превалировал в первом полугодии 2020 г., а уже с июля ситуация стабилизировалась.

Антикризисные меры и их эффективность

2) Антикризисные торговые меры на уровне ЕАЭС во время пандемии можно разделить на две категории: *направленные на приток товаров первой необходимости и направленные на предотвращение оттока средств профилактики, индивидуальной защиты от заболеваний и продуктов питания*. К первой относятся освобождение от уплаты ввозной таможенной пошлины в отношении различных категорий товаров. Ко второй – временный запрет на вывоз из ЕАЭС средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, отдельных видов продовольственных товаров, введение разрешительного порядка вывоза семян подсолнечника.

3) *Пандемия отчетливо продемонстрировала высокую степень реактивности и адаптивности наднациональных органов ЕАЭС*, прежде всего, Евразийской экономической комиссии. И, напротив, *низкий уровень согласованности на межправительственном уровне*. В данной области органы управления ЕАЭС *сработали решительнее, чем ЕС*. Предложения Европейской комиссии по введению полного или частичного освобождения от уплаты ввозной таможенной пошлины в отношении отдельных товаров первой необходимости носили рекомендательный характер.

4) Страны-члены Союза не смогли достичь договоренности относительно создания общего «зеленого коридора» на наднациональном уровне. Более того, *рассогласованность действий государств-членов ЕАЭС в отношении транзита товаров в период пандемии привела к формированию дополнительных барьеров*, препятствующих свободному передвижению товаров (меры, касающиеся транзита).

5) Международные институты оказывали финансовую помощь многим странам ЕАЭС, однако, размеры помощи существенно различались в зависимости от государства-реципиента. Например, доля помощи для Беларуси составила 0,25% от ВВП,

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

в то время как аналогичный показатель для Кыргызстана превысил 4%. России финансовую поддержку международные институты не оказывали в период пандемии.

Стратегические проблемы ЕАЭС

б) Помимо несбалансированных мер реагирования на последствия COVID-19 на межправительственном уровне пандемия артикулировала комплекс стратегических проблем, с которыми сталкивается ЕАЭС с момента запуска проекта:

- дефицит ресурсов и компетенций ЕЭК как наднациональной структуры;
- внутренние барьеры в ЕАЭС и асимметрия последствий их снижения;
- перераспределительные мотивы в евразийской интеграции преобладают над созидательными. Главным образом, это проявляется на примере нефтегазовых трансфертов;
- асимметрия последствий интеграции со странами дальнего зарубежья;
- де-факто неунифицированная внешнеэкономическая политика по отношению к третьим странам (российские контрсанкции; приостановка ЗСТ РФ-Украина; запрет на поставки некоторых товаров из Турции в РФ в 2015-2016 годах; несогласованность позиций стран ЕАЭС в ВТО).

В поисках решений

7) Можно выделить 4 основных решения, которые целесообразно продвигать на уровне глав государств стран-членов ЕАЭС для снижения эффекта недоинтеграции и повышения стрессоустойчивости и эффективности работы Союза:

- вопрос введения ограничительных мер в чрезвычайных ситуациях должен согласовываться в оперативном порядке с другими членами ЕАЭС, чтобы обеспечить оптимальное распределение необходимых товаров на пространстве Союза;
- проблема несогласованности действий, которые привели к ограничению транзита. Разрешение этой ситуации возможно в случае расширения компетенции ЕЭК в сфере координации таможенной и транспортной политики государств-членов Союза;
- имеет смысл расширить компетенции суда ЕАЭС, распространить «обязательность» решений на национальные судебные системы и создать механизмы обеспечения исполнения решений Суда ЕАЭС. В случае возникновения чрезвычайной ситуации может быть рассмотрен ad hoc формат упрощенного разрешения споров;
- пассивность евразийских институтов развития лишний раз указывает на необходимость создания в ЕАЭС собственных механизмов финансовой поддержки стран-членов Союзов в кризисных условиях.

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

Информационное измерение ЕАЭС в период пандемии

1) Информационное освещение евразийской интеграции носит стихийный характер. В Союзе отсутствует общая/единая информационная политика. Процесс повышения узнаваемости ЕАЭС не сопровождается ростом понимания целей и задач евразийской интеграции. Это связано с тем, что не существует общих структур, которые бы системно занимались созданием и поддержанием качественного информационного контента.

2) Государства-члены объединения до сих пор нервно реагируют на любые разговоры о гуманитарной составляющей Союза. Остается под вопросом, в какой степени реализация новой Стратегии будет способствовать устранению указанных проблем.

Тренды 2020 года

3) Пандемийный год привнес небольшие изменения в информационное измерение евразийской интеграции. В 2020 г. появился специальный представитель при ЕЭК и по совместительству помощник Председателя Коллегии ЕЭК, в ответственность которого входит проведение регулярных брифингов. Однако по-прежнему сохраняется негативная тенденция переноса двусторонних разногласий между странами-членами на уровень всего Союза. Это отражается и на информационном сопровождении процессов евразийской интеграции. Яркие примеры – российско-белорусские газовые споры. Имея локальный характер, эта проблема препятствует формированию позитивного образа ЕАЭС в СМИ.

4) Другой устойчивый тренд 2020 г. – значительная доля официальных сообщений, которые напрямую увязаны с проведением крупных мероприятий с привлечением представителей СМИ, либо выступлениями лидеров стран-членов Союза. Количество упоминаний в СМИ о ЕАЭС в период проведения форумов или саммитов может увеличиваться на 20%, как это произошло с заседанием Высшего Евразийского экономического совета в декабре 2020 года. В то время как доля информационных сообщений нейтрального характера в общем пуле всех сообщений достигает 70-80%. Столь высокий показатель говорит о том, что евразийская интеграция «пишется» в новостном формате, где освещается определенный контент.

5) Что касается самой пандемии, ее влияние на формирование образа евразийской интеграции можно оценить как умеренное. Серьезного спада в медийном поле не произошло. СМИ продолжили освещать меры на уровне ЕЭК или глав государств по борьбе с пандемией. Аналогичным образом обстоят дела и с конфликтом в Нагорном

Экспертный онлайн-семинар ЦКЕМИ НИУ ВШЭ «Интеграция в условиях локдауна» 16 декабря 2020 года

Карабахе, который серьезно не отразился на индексе позитивного восприятия ЕАЭС и упоминания Союза в армянских СМИ.

6) COVID-19 прямым образом повлиял на казахстанский информационный сегмент. В стране появляется серьезная потребность в аналитическом осмыслении публикаций о ЕАЭС. Если до коронакризиса доля аналитических сообщений по отношению к новостным сообщениям не превышала 30%, то в пандемийный период этот показатель достиг 50%. Более того, в Казахстане наблюдается самая высокая динамика снижения позитивных оценок о деятельности ЕАЭС среди всех стран-членов объединения. Это связано, прежде всего, с внутренними изменениями, разногласиями с партнерами – Кыргызстаном, критикой Стратегии со стороны Почетного Председателя ВЕЭС Н. Назарбаева и заявлениями В. Никонова.

В поисках решения

7) Выстраивание системной работы по усилению медийного освещения евразийской интеграции и в перспективе формирование общего информационного пространства зависит от наличия политической воли у лидеров государств-членов ЕАЭС. Данный процесс должен получить свое развитие как на уровне целеполагания (путем внесения информационной повестки в Стратегию развития ЕАЭС до 2025 г.), так и конкретных прикладных мер.

8) Следует понимать, что принятая Стратегия вызвала недовольства во всех странах-членах ЕАЭС в силу наличия/отсутствия чувствительных пунктов в документе. Это то направление, где важно проводить регулярный мониторинг общественного мнения и учитывать экспертные оценки при формулировании стратегических документов.