

Роль Казахстана как председателя в ЕАЭС важна для дальнейшей интеграции

ЕАЭС вполне вправе вести свою генеалогию из речи Назарбаева

Винокуров Е., Нурсеитова Т.
29.12.2020

В 2021 году председательствовать в ЕАЭС будет Казахстан. О специфике и дальнейшем развитии евразийской интеграции, ее институтах, политике «экономического прагматизма», новых членах и наблюдателях объединения, общественном измерении евразийской интеграции и ударе, который по ней нанес коронавирус рассказал в интервью zakon.kz известный эксперт, главный экономист ЕАБР и ЕФСР Евгений Винокуров.

- Евгений Юрьевич, Евразийскому экономическому союзу в этом году пять лет. Можно ли на сегодняшний день твердо сказать, что союз состоялся? И если да, таким ли как его задумывали?

- Евразийский экономический союз — одно из самых молодых региональных интеграционных объединений. После нескольких «интеграционных фальстартов» 1990–2000-х годов в рамках ЕЭАС удалось достичь содержательных результатов. В перспективе странам-участницам предстоит преодолеть еще множество препятствий, однако уже сейчас можно говорить о том, что Союз вполне состоялся.

Это утверждение не вызывает особых возражений, если не предъявлять к ЕАЭС изначально завышенных требований. Например, не сравнивать его только с «эталоном» региональной интеграции — Европейским союзом. Анализировать динамику евразийского интеграционного объединения правильнее, поставив его в ряд иных региональных интеграционных проектов разной степени глубины и успешности — НАФТА, МЕРКОСУР, Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, АСЕАН и Южноафриканский таможенный союз.

- Тогда, хотите сказать, все становится на свои места?

- Угадали. С одной стороны, ЕАЭС — это не безупречная «история успеха». В 2015–2016 годах фаза быстрого начального прогресса подошла к концу.

С другой стороны, у ЕАЭС на сегодняшний день уже есть существенные достижения.

“ Создано единое таможенное пространство. Действует Единый таможенный тариф, таможенный кодекс ЕАЭС обеспечил кодификацию и упрощение нормативных актов и таможенных процедур. Созданы и успешно работают Евразийский банк развития и Евразийский фонд стабилизации и развития. Через свои финансовые инструменты они способствуют экономической интеграции стран-участниц и макроэкономической стабильности на евразийском пространстве. Работает общий рынок труда — большое достижение, которое часто недооценивают. Был достигнут значительный прогресс в разработке общих технических регламентов. Началось создание сети торговых соглашений ЕАЭС с третьими странами, заключено четыре Соглашения о свободной торговле.

В целом ЕАЭС следует рассматривать не как исключение из правил, а как одно из активных региональных объединений со своими достижениями и проблемами. ЕАЭС сосредоточен на достижении официально заявленных экономических целей, а не на использовании объединения, например, в качестве дискуссионной площадки. Его структурные особенности важны, но они не уникальны. Даже те, которые кажутся такими на первый взгляд.

- Например?

- Например, вес экономики России в ЕАЭС меньше веса Южной Африки в Южноафриканском таможенном союзе.

Еще один пример: в НАФТА экономически по весу преобладают США. Ориентация экспорта на нефть и газ, безусловно, ярко выражена в ЕАЭС. Однако роль нефти еще больше в Совете сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССЗ). Страны МЕРКОСУР также экспортируют в основном сырье.

“ В целом достижения и неудачи ЕАЭС сопоставимы с другими организациями региональной интеграции. Сравнения по скорости и результатам пока во многом в пользу ЕАЭС.

- Говоря об экономическом прагматизме, для какой страны он стал наиболее выгоден? Может, кто-то из стран смог получить наибольшую выгоду?

- Общий «драйв» нормативной базы и рабочих институтов евразийской интеграции - ЕЭК, ЕАБР, ЕФСР и так далее — это прагматический подход к строительству интеграции. В формулировках Договора о ЕАЭС и в логике выстраивания институтов евразийской интеграции центральное место занимает вполне прагматическое политическое и экономическое целеполагание, а не идеологическое наполнение.

Различные исследования показывают, что наибольшие преимущества в терминах роста ВВП получили малые экономики. Кыргызстан выиграл от роста переводов трудовых мигрантов, роста инвестиций, роста экспорта. Вступление республики в Союз в 2015 году позволило увеличить количество трудовых мигрантов и, несмотря на произошедший в том году кризис, значительно нарастить объем денежных переводов по итогам последних пяти лет. Начиная с 2016 года (после решения ряда вопросов институционального характера), поставки товаров из Кыргызстана в страны ЕАЭС начали демонстрировать рост. В 2019-м они достигли 621,1 миллионов долларов — на 48,8% больше показателя 2016 года (417,5 млн долл.).

Армения после вступления в ЕАЭС в три раза нарастила экспорт в страны Союза: с 236,5 миллионов долларов в 2015-м до 746,1 миллионов долларов в 2019 году. Основным рынком сбыта выступила Россия (96,5% взаимной торговли Армении), но увеличение экспорта наблюдалось по направлению всех стран ЕАЭС. В результате после вступления вес армянского экспорта в страны ЕАЭС в совокупном экспорте увеличился с 16% в 2015-м до 28,5% в 2019 году.

“ Крупным бенефициаром также стала Беларусь в силу важности для республики российского рынка, на который приходится около половины экспорта. Крупные экономики — Россия и Казахстан — также получили положительный эффект от интеграции. По итогам 2019 года номинальный объем экспорта Казахстана в страны ЕАЭС вырос на 23,4% по сравнению с 2015 годом. Казахстанские товаропроизводители стали активнее осваивать рынок Армении, куда поставки за четыре года увеличились в номинальном выражении примерно в 13 раз, и Беларуси — рост почти в два раза.

- Евгений Юрьевич, какие еще примеры успешной совместной работы стран союза вы бы могли привести?

- Быстрый рост трансевразийских перевозок. Отлаженные внутрисоюзные механизмы транспортировки грузов позволили обеспечить взрывной рост контейнерного транзита через ЕАЭС. Ожидается, что созданное Казахстаном, Россией и Беларусью АО «Объединенная транспортно-логистическая компания — Евразийский железнодорожный альянс» в текущем году перевезет порядка 500 тысяч 20-футовых контейнеров. Это десятикратный рост за последние пять лет.

Не менее важны и моменты, которые трудно измерить. Это сохранение и развитие человеческих отношений — «общественной ткани» интеграции. Евразийский союз сам по себе является организацией с экономической повесткой, но он способствует поддержанию человеческого общения — семейных, культурных и образовательных связей.

“ Сейчас, на фоне пандемии, этим связям нанесен удар. Недавно на Первом Евразийском Конгрессе ЕАБР на панели главных экономистов мы обсуждали важность и срочность решения вопроса, связанного с авиасообщением между странами ЕАЭС. На данный момент из России в Казахстан всего два рейса в неделю. До пандемии их было более 80. Наладить авиасообщение важно, поскольку это основа для торговли, инвестиций, общего рынка труда.

Кроме того, это позволит студентам из стран ЕАЭС вернуться к учебе в российских университетах. Осенью текущего года трудности с возвращением в Россию испытывало более 100 тысяч студентов из республик Центральной Азии.

- В следующем году председательствовать в ЕАЭС будет Казахстан. С каким багажом переходит это председательство Казахстану от Беларуси?

- Прагматическая позиция Казахстана по вопросам евразийской экономической интеграции и желание сосредоточиться на конкретике хорошо известны и крайне полезны для успеха ЕАЭС. В частности, я надеюсь на прогресс по нетарифным барьерам в торговле товарами и услугами, максимальному сокращению изъятий и ограничений на внутреннем рынке Союза.

“ Кроме того, роль Казахстана как председателя в органах ЕАЭС важна для успешного начала реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года, которые были утверждены главами государств-членов ЕАЭС 11 декабря текущего года. Мероприятия стратегии направлены на развитие экономик стран-членов Союза за счет роста инвестиционной и инновационной активности, формирования гибких механизмов содействия росту и занятости, взаимодействия в сферах образования, туризма, спорта и здравоохранения. Для этого государствам-членам ЕАЭС предстоит проделать колоссальную работу: разработать и подписать серию международных договоров, более 60 нормативных правовых актов ЕАЭС, внести около 25 изменений и дополнений в Договор о Союзе, а также в национальные законодательства государств-членов.

- По мнению вице-министра торговли и интеграции Казахстана Жанель Кушуковой, барьеры и неисполнение обязательств стран-участниц ЕАЭС мешают полноценному развитию общего рынка. О каких барьерах идет речь? Что, на ваш взгляд, мешает развитию общего рынка?

- Исследования и опросы бизнеса свидетельствуют о том, что большую роль в качестве ограничителей на пути движения товаров и услуг играют нетарифные барьеры. Они нередко нивелируют положительные эффекты, возникающие в результате облегчения доступа на рынок из-за либерализации торговли в форме снятия тарифных ограничений. Нетарифные барьеры могут негативно сказаться на внешнеторговых потоках в рамках имеющейся экспортной корзины, затруднить выход на рынок новых товаров и предотвратить появление новых торговых партнеров.

Нетарифные меры условно можно разделить на две группы. К первой относятся такие нетарифные барьеры, как санитарные и фитосанитарные меры, технические барьеры в торговле, квоты, запреты и меры количественного контроля. Ко второй — меры ценового контроля и меры, влияющие на конкуренцию (институт специмпортеров, ограничения в области сбыта и государственных закупок, субсидии). Вторая группа барьеров часто называется «песком в колесах», поскольку затрудняет движение товаров и в принципе может быть полностью ликвидирована. Именно эти нетарифные барьеры оказывают большее негативное влияние на торговлю.

В качестве необходимого и важного процесса для модернизации и кооперации экономик стран ЕАЭС видится прогресс в деле ликвидации, унификации нетарифных барьеров. На практике нетарифные барьеры препятствуют торговле сильнее, чем, в общем-то, невысокие импортные пошлины. Без успешной борьбы с нетарифными барьерами эффективность единого таможенного пространства резко снижается. Таким образом, основные усилия нужно направить именно на устранение "песка в колесах" взаимной торговли.

- Как вы думаете, чего не хватает ЕАЭС для развития и укрепления?

“ - Работы в сфере экономики непочатый край. Я уже упоминал нетарифные барьеры, мешающие реализовать полный потенциал Единого рынка по товарам и услугам. Есть и несколько других очень важных направлений работы. Трудности преодоления пандемии в 2020 году еще раз показали важность сотрудничества и координации усилий. Выделил бы достройку общего рынка и устранение изъятий по ряду важных отраслевых рынков, реализации крупных интеграционных проектов системного характера и прогресс по заключению Соглашений о свободной торговле (ССТ) с важными торговыми и инвестиционными партнерами вне ЕАЭС.

Особо остановлюсь на реализации «сквозных» интеграционных проектов системного характера, прежде всего, в транспортно-логистическом комплексе, электроэнергетике, включая возобновляемые источники энергии, и информационно-коммуникационных технологиях.

Что мы понимаем под сквозными интеграционными проектами? Во-первых, это проекты, имеющие трансграничное измерение. Другими словами, это проекты, осуществляемые двумя и более странами. Во-вторых, это инициативы, образующие каркас Общего евразийского рынка — проекты, «сшивающие» ткань экономик ЕАЭС.

- Смог ли или сможет ли ЕАЭС остаться экономическим союзом, или навешивания политических амбиций неизбежны?

“ - На мой взгляд, ключ к успеху евразийского интеграционного объединения остается в том, чтобы остаться в экономическом поле — сознательно выстраивать его как экономический, а не политический союз. Это часть последовательной позиции Казахстана по ЕАЭС.

Как мы помним, идея Евразийского союза впервые прозвучала на высшем уровне в выступлении Первого Президента Казахстана в МГУ 29 марта 1994 года. В нем было прямо указано на две составляющие будущего Евразийского союза: глубокую экономическую интеграцию (именно этой задачей сейчас и занимаются институты ЕАЭС) и оборонный союз (реализовано в форме ОДКБ).

“ Созданное в 2010-х годах объединение — сначала Таможенный союз, а потом Евразийский экономический союз — на мой взгляд, вполне вправе вести свою «генеалогию» из речи Нурсултана Назарбаева. Так, были воплощены три ее ключевых момента.

Первый — принципы добровольности и равноправия, второй — приоритет экономической политики (ЕАЭС — институт исключительно экономической, а не политической интеграции) и третий — создание развитой системы наднациональных органов.

- Казахстан ратифицировал соглашение о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС. Говорит ли это о том, что пенсионные системы стран ЕАЭС унифицировались?

“ - Договор о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов ЕАЭС, после вступления в силу, обязывает страны Союза гарантировать учет стажа и выплату пенсий трудовым мигрантам. Каждое государство будет выплачивать пенсию за периоды стажа работы на своей территории, определяя право на пенсию и исчисляя ее размер в соответствии со своим национальным законодательством. Страховой стаж трудящихся за весь период трудовой деятельности на территории Союза будет суммироваться при определении и реализации права на пенсию. Однако это пока не означает унификацию пенсионных систем в рамках ЕАЭС, так как в каждом государстве сохраняются национальные пенсионные системы со своими особенностями.

Возможно, координация в вопросах их развития и гармонизации могла бы стать следующим этапом интеграции в сфере социальной защиты.

Аналитическая команда ЕАБР содействовала формированию позиции и старту работ в ЕАЭС по этой теме. Совместный доклад, опубликованный в 2014 году Всемирным банком и Евразийским банком развития, дал толчок созданию межгосударственной рабочей группы по пенсионному обеспечению в рамках ЕАЭС и лег в основу ее работы по выбору оптимальной модели мобильности пенсий.

- Куба и Узбекистан недавно получили статус наблюдателей в ЕАЭС. Что это означает?

- Нередко звучит мнение, что статус наблюдателей многое дает как для самой страны-наблюдателя, так и для действующих членов объединения. Однако юридически и фактически это не так. Страна-наблюдатель — это, дословно, наблюдатель. Ее представители участвуют в заседаниях управляющих органов, получают информацию и лучше понимают сущность и направления работы организации, что, безусловно, полезно.

Но нельзя успокаиваться и размениваться на статус наблюдателя в отношении тех стран, развитие экономического сотрудничества с которыми выгодно действующим членам ЕАЭС. Полная реализация потенциала региональной экономической интеграции возможна в условиях полноформатного членства государств-партнеров в объединении. Это утверждение в полной мере относится к Республике Узбекистан — государству, без которого трудно реализовать потенциал сотрудничества по транспортным коридорам, энергетике и торговле в Центральной Азии. В этом контексте считал бы важным ускорить процесс вступления Узбекистана в евразийские институты.

- Новые страны укрепят союз?

- Вступление в ЕАЭС является важным экономически мотивированным решением для потенциальных новых участников. Такой подход к вступлению доказал свою эффективность в случае Армении и Кыргызстана. Страны присоединились к ЕАЭС в 2015 году и смогли значительно усилить экспортный потенциал агропромышленного комплекса и легкой промышленности, а также воспользоваться преимуществами единого рынка труда.

“*Вместе с тем и действующие участники ЕАЭС должны иметь экономическую мотивацию принять новую страну в евразийский Общий рынок. Это важный момент – действующим странам-участницам новая страна должна быть интересна с точки зрения экономических преимуществ: роста экспорта, выгодных инвестиций, развития полезной трансграничной транспортной инфраструктуры, промышленного производства, включения в новые региональные и глобальные цепочки создания добавленной стоимости, в том числе посредством промышленной и научно-технологической кооперации.*”

- Проводится ли какой-либо замер отношения стран к союзу среди населения?

- Ежегодный мониторинг общественного мнения по вопросам интеграции и кооперации стран ЕАЭС проводился Евразийским банком развития с 2012 по 2017 годы в рамках проекта «Интеграционный барометр ЕАБР». В частности, в рамках этого исследования мы из года в год фиксировали стабильно высокий уровень общественной поддержки участия в ЕАЭС во всех странах-членах Союза.

Например, в 2017 году — от 50% в Армении и 76% в Казахстане до 83% в Кыргызстане. Динамика евразийской интеграции последних лет позволяет допускать сохранение сопоставимого уровня одобрения «евразийского курса» большинством граждан стран Союза. Однако нам, как Банку, важно отслеживать также и мнение бизнеса стран-участниц по поводу интеграции. В связи с этим в 2021 году планируем запустить регулярный опрос компаний «Интеграционный бизнес-барометр ЕАБР». В приоритете бизнес как участник и мотор экономической интеграции.