



РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

30 апреля 2013

<http://www.globalaffairs.ru/print/number/Pragmaticheskoe-evraziistvo-15950#>

Прагматическое евразийство

Евгений Винокуров

Е.Ю. Винокуров – доктор экономических наук, директор Центра интеграционных исследований Евразийского банка развития.

Интеграция не должна замыкаться в себе или быть направленной на воссоздание единства постсоветского пространства в том или ином виде. Естественным продолжением станет евразийская континентальная интеграция.

Данная статья систематизирует и защищает прагматичный взгляд на евразийскую интеграцию. Он основан на понимании того, что интеграция – не цель, а инструмент решения насущных проблем вовлеченных государств, главной из которых является модернизация экономик.

Прагматическое евразийство направлено на обеспечение «интеграции снизу» – свободного перемещения товаров, услуг, труда и капитала, что служит гарантией долгосрочной устойчивости и успешности интеграционного проекта. Оно является идеологией открытого регионализма, не замыкающегося в себе и основанного на понимании необходимости объединения с партнерами по континенту – как на Западе, так и на Востоке.

Прагматизм в политике не исключает ценностного содержания. Евразийство – это идеология. Речь идет о ее конкретном наполнении, о технократическом подходе к политическому и управленческому процессам, о приоритете экономической составляющей и о необходимости серьезного подхода к расчету баланса долгосрочных выгод и потерь.

Интеграция – не самоцель

Интеграционные процессы могут иметь не только положительные, но и отрицательные экономические результаты. Например, специалистам прекрасно известно, что они ведут как к «созданию торговли», так и к «сокращению торговли» или «сокращению благосостояния». Последнее явление имеет место, когда при образовании зоны свободной торговли или Таможенного союза потребление сдвигается от внешнего производителя с более низкой себестоимостью к внутреннему производителю с более высокой себестоимостью. Соответственно, общее благосостояние снижается (математика здесь, конечно, сложная и должна учитывать влияние на занятость, долгосрочные цели промышленной политики, вопросы безопасности и т.д.). Так или иначе, но положительные эффекты интеграции отнюдь не являются таковыми априори. Весь процесс необходимо просчитывать.

Интеграция – не цель сама по себе, а инструмент достижения целей. В области экономического развития такой целью ЕЭП и СНГ является модернизация: более выгодное место в международном разделении труда, уход от нефтегазовой зависимости, наращивание промышленной мощи на основе кооперации. Этой цели подчинено научно-техническое и во многом образовательное сотрудничество. В социальной сфере главная цель интеграции – достижение прочного межнационального и межрелигиозного мира, комфортная среда для поддержания родственных связей между гражданами вовлеченных стран.

В исторической перспективе текущие цены на нефть (110 долл. за баррель Brent на момент написания статьи) нельзя не признать аномально высокими. На таком уровне они не останутся вечно. Поэтому строить долгосрочную экономическую политику, рассчитывая на постоянную благосклонность внешней конъюнктуры, по меньшей мере безответственно. В планировании необходимо исходить как минимум из возможности падения цен на нефть на длительный период времени.

Постсоветские экономики можно условно разделить на три группы. Страны – поставщики энергоносителей: Россия, Казахстан, Азербайджан, Туркменистан. Относительно небольшие экономики Армении, Молдовы, Киргизии, Таджикистана, являющиеся крупными экспортерами трудовых ресурсов. Экономики Белоруссии, Узбекистана и Украины, отличающиеся значительной долей продукции с относительно высокой степенью переработки в экспорте. Экономический кризис охватит все без исключения государства евразийской интеграции через первичные и вторичные каналы влияния. В первую очередь удару подвергнутся нефтеэкспортеры, Россия и Казахстан, через снижение экспортных доходов и затруднение доступа к внешнему финансированию, важного для банковской системы и реального сектора. На странах – экспортерах трудовых ресурсов негативно скажется сокращение финансовых поступлений от трудовых мигрантов, работающих в России и Казахстане. Страны третьей группы пострадают как от снижения внешнего спроса, так и от запретительно высокой цены внешних заимствований.

Падение нефтяных цен может привести и к дестабилизации в ведущих странах региона, в результате в лучшем случае им будет не до интеграции. Не возобладает ли протекционизм в условиях кризиса и удастся ли купировать его в рамках Таможенного союза? Удастся ли удержать достигнутый уровень интеграции без системы трансфертов между более и менее преуспевающими участниками? Ведь в условиях резкого сокращения экспортной выручки и экономической активности средств на внешнюю помощь хватать не будет. Кроме того, такие трансферты будут крайне непопулярными политически.

Применительно к евразийской интеграции вопрос имеет форму условного стресс-теста: устоит ли она при цене в 80 долл. за баррель в течение длительного времени? При 60? При 40?

Ясно одно. Долгосрочную устойчивость интеграционных процессов обеспечит только живая и успешная «интеграция снизу» – взаимовыгодные потоки товаров, услуг, труда и капитала. Важнейшим фактором устойчивости могут стать трансграничные компании и холдинги, имеющие взаимосвязанные активы в ряде стран будущего Евразийского союза. Такие проекты зачастую весьма проблематичны (посмотрите на периодические франко-немецкие склоки в EADS), но они формируют скелет экономической интеграции, которая в состоянии пережить кризис.

Ресурсной предпосылкой экономического роста является не приобщение к новым технологиям как таковое, а технологическое лидерство, хотя бы в некоторых

направлениях. Если страна не нашла таких ниш, она вынуждена идти в арьергарде овладения новыми технологиями и довольствоваться меньшим объемом добавленной стоимости. Объединение рынков, ресурсов и активов имеет два преимущества. Во-первых, более емкий внутренний рынок создает благоприятные условия для достижения экономии масштаба. Во-вторых, тесные связи в рамках технологических цепочек дают необходимую устойчивость и больший объем ресурсов.

Объективные потребности экономического развития ЕЭП требуют повышения роли промышленного комплекса в хозяйственных системах государств – членов объединения. Стоит задача возрождения промышленности как локомотива экономики. Соответствующая политика должна учитывать потребности стран-участниц, а также потенциал экспорта. Имеется в виду не традиционная промышленная политика в духе индикативного планирования, а стимулирование развития, поддержание конкуренции и обеспечение привлекательных для бизнеса правил игры.

В настоящее время впервые за 20 лет складываются благоприятные предпосылки для формирования целостной согласованной программы долгосрочного экономического развития стран ЕЭП, повышения глобальной конкурентоспособности их национальных экономик и ЕЭП в целом. При этом речь должна идти о связке «единая торговая политика + координация промышленной политики + координация научно-технологической политики» стран-участниц.

Трансграничные компании и холдинги

Взаимные инвестиции в целом и трансграничные компании и холдинги в частности могут стать одним из ключевых факторов устойчивости и успеха евразийской интеграции.

Целесообразно стимулирование кооперации и слияний/поглощений с консолидированным выходом производителей ЕЭП на мировой рынок. Транснациональные компании или холдинги возникают в тех областях, где у государств-участников есть реальные возможности стать мировым лидером, а объединение потенциала нескольких стран должно этому способствовать. При создании ТНК, как правило, речь идет о технологически продвинутых секторах. Соответственно, формирование ТНК становится инструментом технологического сближения и модернизации. В ряде случаев замыкаются разорванные цепочки (там, где это экономически оправданно).

Создавать ТНК имеет смысл там, где уже существуют сравнительные и/или конкурентные преимущества или серьезный потенциал таковых. Подобных отраслей или секторов вне нефтегазового сектора – по сути, прорывных точек – на всем постсоветском пространстве около 10–12 (конкретный список может быть предметом споров), но это уже немало. В их число, вероятно, входят черная и цветная металлургия, коксохимия, удобрения, энергетическое машиностроение, железнодорожное машиностроение, тяжелое автомобилестроение, авиастроение, вертолетостроение, космическая отрасль, АПК (особенно зерновые культуры). Создание «евразийских лидеров» требует поддержки в тех прорывных отраслях, где структура глобального рынка не допускает формирования таких лидеров без участия государства.

Радачи должны ставиться амбициозные. Например, российско-украинский вертолетный холдинг – глубокая модернизация, новые ниши и повышение доли на мировом рынке с 17% до 30% к 2030 году. Или казахстанско-российский атомно-энергетический холдинг – быть представленным во всех звеньях ядерно-топливного цикла, обогнать «Ареву», «Камеко» и «Тошибу», стать комплексным поставщиком товаров и услуг ядерно-топливного цикла № 1 на мировом рынке к 2030 году. Под высокую планку формируется

программа действий и господдержки – меры защиты рынка, докапитализация, фондирование, финансирование НИОКР и (возможно, главное) профессионального образования.

Принцип субсидиарности

Принцип субсидиарности, лежащий в основе американского федерализма и европейского объединения, применим и к интеграции евразийской. Сильно упрощая, его можно сформулировать следующим образом: «Если нет жесткой необходимости что-то делать на наднациональном уровне, лучше не делай».

Согласно данному принципу задачи решаются на том максимально низком уровне, где их решение возможно и эффективно. Таким же образом распределяются полномочия и финансовые ресурсы. Политические решения также должны приниматься на уровне, как можно более близком к населению.

В соответствии с принципом субсидиарности на наднациональный «этаж» должны подниматься только те задачи, решение которых именно там либо необходимо (например, единая внешнеторговая политика и единое техническое регулирование в рамках общего рынка), либо существенно более эффективно и выгодно. Таким образом, реализация принципа субсидиарности становится частью общего прагматического подхода к интеграционному строительству.

Значимость социально-культурной интеграции

Социально-культурные аспекты интеграции по своему долгосрочному значению по меньшей мере сравнимы с экономическими достижениями. Они включают семейные связи, постоянную и временную миграцию, образовательные связи, туризм, обмен культурным контентом и многое другое. Интеграция укрепляет межнациональный и межрелигиозный мир, причем не только в международных отношениях, но и внутри вовлеченных государств.

Эффекты социальной интеграции во многом нематериальны и сложно поддаются расчетам, но их значимость сложно переоценить. Так, например, недавнее введение авиарейса Астана–Омск может оказаться для жителей Омской и Акмолинской областей важнее, чем абстрактный рост торговых потоков. Раньше приходилось 11 часов ехать на поезде, а теперь этот путь занимает чуть больше часа. Такие шаги облегчают торговое, инвестиционное взаимодействие, общение родственников, туризм, образовательный обмен.

Колоссальную объединительную роль играет русский язык. Меры, направленные на его сохранение как средства межнационального общения, высокорентабельны. Сеть Пушкинских институтов – хорошая инвестиция в будущее. Связи в области образования – от обменов школьников, студентов, аспирантов и преподавателей до гармонизации учебных программ и взаимного признания дипломов – ключевой момент долгосрочного интеграционного строительства. Программу массового образовательного обмена, сравнимого, например, с европейским «Эразмус Мундус», можно было бы назвать именем Чокана Валиханова – казахского исследователя и просветителя, получившего образование в Омске. Речь идет о системе грантов, полностью или частично покрывающих расходы на обучение за рубежом в течение одного-двух семестров. Главное – добиться реальной массовости программы, охвата десятков тысяч студентов ежегодно.

Открытый регионализм

Прагматическое евразийство должно учитывать и затраты, и выгоды интеграционного строительства. При этом составляющие обеих сторон баланса понимаются широко, а долгосрочность проекта позволяет учитывать многочисленные эффекты не обязательно экономического характера. Значит ли это, однако, что евразийская интеграция – сугубо «бухгалтерский» процесс? Вряд ли. Даже если дискуссию о будущем евразийской интеграции сознательно и направленно вести в прагматическом и технократическом ключе, идеологический аспект сохраняется. Да, евразийство – это идеология. Вопрос в том, какой идеологией оно является.

Нередко евразийство воспринимается в качестве альтернативы как минимум европейской ориентации России и постсоветских государств, а как максимум – синоним «особого пути», по которому должна идти Россия. Идеи евразийства появились в 1920-х гг., хотя их корни можно увидеть еще в поиске самоопределения российских интеллектуалов XIX века. У евразийской идеологии была трудная судьба, ведь зарождалась она в среде русских эмигрантов – несчастных, страдающих людей, привыкших к величию своей родины, оторванных от нее и наблюдающих ее агонию. И в наше время становление евразийства осложняется как реальной, так и надуманной ностальгией по советскому прошлому.

В России, Казахстане и других государствах СНГ термины «Евразия» и «евразийство» звучат очень часто. Обычно они используются как синоним постсоветского пространства. В России также нередко встречается их употребление в качестве антизападной идеологии, подчеркивающей исключительность российского пути (в Казахстане такого феномена нет). Этим подходам есть определенные альтернативы. Евразия может рассматриваться как пространство для взаимодействия широкого круга стран в Европе и Азии. Россия, Казахстан и СНГ в целом в наибольшей степени выигрывают от континентального формата интеграции.

Полезно разграничить две «евразийские интеграции». Во-первых, резко активизировавшиеся в последние годы объединительные процессы на постсоветском пространстве. Во-вторых, процессы сближения в масштабах континента, ставшие реальностью в последние десятилетия. Под континентальной евразийской интеграцией мы понимаем качественный рост экономических, политических и социальных связей между регионами евразийского суперконтинента – Европой, Северной и Центральной Евразией, Восточной, Южной и Западной Азией.

В формировании конструктивной и продуктивной евразийской идеологии есть несколько центральных аспектов.

Во-первых, постсоветская евразийская интеграция должна быть сфокусирована на экономике. Связка ТС (общая таможенная территория) и ЕЭП (десятки соглашений, закладывающих основы единых правил игры в экономической жизни, то есть, по сути, евразийский общий рынок) обеспечивает здоровый фундамент. Такой фокус поможет усилить технократический элемент интеграции, подчинить интеграционные инструменты решению главной задачи – модернизации экономик и повышению их глобальной конкурентоспособности. К экономической интеграции органично примыкает социально-культурный блок вопросов. В то же время в развитии политических аспектов объединения целесообразен консервативный подход, основанный на принципе субсидиарности.

Во-вторых, крайне желательно, чтобы Россия не стала единственным локомотивом интеграции. «Евразия – не синоним России», это принципиальный момент. Несмотря на очевидную доминирующую роль России как крупнейшей экономики региона, евразийский проект – по крайней мере его политическое измерение – не может являться

«российскоцентричным». Необходимы и другие активные игроки. В этом плане критично сохранение важной роли Казахстана.

В-третьих, евразийская интеграция не должна замыкаться в себе или быть направленной на воссоздание единства постсоветского пространства в том или ином виде. Безусловно, потенциал экономического и технологического сближения в постсоветском мире значителен, но не безграничен. Естественным продолжением станет евразийская континентальная интеграция.

Многочисленные выгоды можно извлечь из более глубокой экономической интеграции как на западном направлении (Евросоюз), так и на восточном (Китай, Южная Корея, Япония, Юго-Восточная Азия) и, в меньшей степени, на южном (Индия, Турция). Перспективными могут оказаться общий торговый режим, гармонизация технических стандартов, инфраструктура экспорта углеводородов, железнодорожный и автомобильный транзит, индустриализация транзита, наземные телекоммуникации, региональные и субрегиональные рынки электроэнергии, сотрудничество пограничных регионов, безвизовый режим с отдельными странами, образовательный обмен и многое другое.

Совокупность этих принципов направлена на становление открытого регионализма в Евразии, в котором постсоветские страны станут локомотивом, опорным элементом и главными бенефициарами. В рамках этой парадигмы возможен другой взгляд на ряд принципиальных вопросов интеграционного строительства, например, на роль Украины.

Украинский вопрос

Едва ли в каком-то другом вопросе присутствует столько клише и политизации, как в дискуссии о цивилизационном выборе Украины. К сожалению, эти разговоры, как правило, ведутся в терминах «либо – либо», в то время как в рамках континентальной интеграции возможен подход «и – и».

На постсоветском пространстве и в ЕС существует глубокое непонимание сути интеграционных проектов друг друга. В Европе и на Западе в целом характерно восприятие СНГ, а в последнее время и ЕЭП, как продуктов «российского империализма». Европейцам сложно понять глубину кооперационных связей, унаследованную от СССР, их жизненную значимость для модернизационного развития экономик России, Украины, Казахстана, Белоруссии. В мире нет прецедента подобного распада (может быть, распад Австро-Венгерской империи), хотя смоделировать его несложно: вообразите распад Евросоюза (не только валютной зоны, но и всего общего рынка). Теперь представьте все стимулы реинтеграции Европы в такой ситуации. Умножьте результат на три, потому что советская экономика была качественно более взаимосвязанной, чем экономика современного Евросоюза.

Кроме того, нельзя сбрасывать со счетов и законы конкуренции: производственная кооперация в СНГ призвана обеспечить выход на экспортные рынки. Кто сказал, что глобальным конкурентам выгоден индустриальный прорыв евразийских партнеров?

Наиболее важный вопрос заключается в том, что европейская и постсоветская интеграции не должны рассматриваться как взаимоисключающие. Наоборот, регионализм СНГ – шаг на пути к интеграции с Евросоюзом. Таможенный союз Белоруссии, Казахстана и России может стать более эффективным и сильным партнером для ЕС, чем отдельные страны. При этом появились бы дополнительные стимулы для активизации диалога по поводу общей инфраструктуры и частичной адаптации европейских норм и стандартов.

В настоящее время Украину, расположенную между ЕС и Таможенным союзом, разрывает на части напряженная дискуссия о возможностях вступления либо в одно, либо в другое сообщество. Но давайте спросим себя: разве «европейский выбор» Украины исключает возможности интеграции с Россией и ее партнерами? Ведь европейский выбор России, ее стремление к экономическому, политическому и культурному сближению с Европой очевидны. Казахстан – также «европейская» страна: Евросоюз является ее крупнейшим торговым партнером (37,7% экспорта и 32,3% внешнеторгового оборота в 2010 г., по данным МВФ), казахстанские компании размещаются на Лондонской бирже, а студенты по правительственной программе «Болашак» едут учиться преимущественно в Европу. До 50% «болашакеров» прошли обучение в Европе по сравнению с 5% в Восточной и Юго-Восточной Азии (еще 28% приходится на США и 9% на Россию).

Оптимальное долгосрочное решение «украинского вопроса» может быть найдено именно в рамках экономической интеграции ЕС и ТС. Сильным ходом стало бы включение Украины в Таможенный союз с последующим подписанием соглашения о свободной торговле между постсоветским торговым блоком (с населением около 220 млн человек и ВВП порядка 2,2 трлн долл.) и Европейским союзом. При этом сценарии Украина достигла бы всех своих целей, обеспечив благоприятный режим отношений с Россией и другими партнерами в Северной и Центральной Евразии и укрепив собственный европейский выбор. Такое соглашение служило бы универсальной основой для сближения законодательств и в конечном итоге введения безвизового режима. Еще один вариант – заключение соглашения (или соглашений) о глубокой и всеобъемлющей свободной торговле (DCFTA) в треугольнике ЕС–Украина–ТС. Подобные договоренности, безусловно, должны включать не только вопросы торговли, но и свободного движения людей и капитала, постепенной унификации технических стандартов, интеграции инфраструктуры.

Так или иначе, оптимальное решение включенности Украины в «большую Евразию» объективно возможно только при участии Европейского союза и Таможенного союза. Евросоюз принципиально не отвергает возможность взаимодействия с экономическими блоками: так, в 2010 г. были возобновлены переговоры о свободной торговле с МЕРКОСУРом. Также следует принять во внимание очень скромные результаты нынешней политики «Восточного соседства» ЕС.

Программа евразийского партнерства: гибкость и многообразие инструментов

Евразия не замыкается постсоветским пространством, а его границы нельзя считать раз и навсегда заданными советским прошлым. Если в некоторых аспектах постсоветское пространство действительно может оказаться оптимальным регионом для интеграции, то в иных более эффективными будут другие сочетания стран.

Новые реалии требуют и новых инструментов конструктивного сотрудничества с соседями-партнерами как по СНГ, так и по евразийскому континенту. Для кооперации на многосторонней основе возможно создание программы ЕЭП и будущего Евразийского экономического союза с рабочим названием «Евразийское партнерство». В рамках этой структуры предусматривается как двустороннее, так и многостороннее взаимодействие. Акцент, однако, должен быть на двусторонних договоренностях, учитывающих специфику конкретного партнера. Сотрудничество может быть структурировано не только через договоры, но и через совместные планы действий (как в Европейской политике соседства) и участие в совместных программах.

Целью программы «Евразийское партнерство» станет обеспечение глубокой торгово-экономической кооперации между странами Северной и Центральной Евразии и в

дальнейшем с другими стратегическими евразийскими партнерами без обязательной перспективы членства в ЕЭП. При этом можно использовать формат, схожий с Евро-Средиземноморским партнерством, т.е. можно взаимодействовать со страной-партнером как в движении к членству в ЕЭП, так и на пути к максимально близкому сотрудничеству. «Евразийское партнерство» могло бы стать фундаментальной основой для взаимодействия различных стран и ЕЭП с учетом интересов всех сторон.