



Стратегия дальнейшего развития ЕАЭС и перспективы евразийских кооперационных проектов

Вот уже год как весь мир неустанно ищет способы борьбы с вирусом и преодоления его последствий. Несмотря на изначальное стремление изолироваться и попытки справиться в одиночку, странам всё же удалось наладить сотрудничество, в том числе на уровне региональных объединений, и Евразия в этом смысле не стала исключением. Пандемия только повысила актуальность и остроту тематики углубления и расширения евразийской интеграции, повышения эффективности работы общих институтов.

Принятие Стратегических направлений развития ЕАЭС до 2025 года и прилагающейся дорожной карты – амбициозного [документа](#), определяющего дальнейшее развитие интеграции в традиционных и новых сферах – является позитивным итогом 2020 года и заделом для будущего углубления интеграции. Новые договорённости открывают возможности для раскрытия интеграционного потенциала таких сфер, как здравоохранение, образование и наука, туризм и спорт, перспективность которых была отмечена ещё в [Декларации о дальнейшем](#)

[развитии интеграционных процессов в рамках ЕАЭС](#) от 6 декабря 2018 года. Стратегические направления предполагает реализацию 332 мероприятий, направленных на дальнейшее углубление евразийской интеграции и завершение процесса формирования общего рынка Союза.

Принятие Стратегических направлений активизировало дискуссии о будущем ЕАЭС. Мнения экспертов по этому вопросу разделились, оптимисты делают акцент на большом потенциале объединения, пессимисты – на сохраняющихся проблемах, недостаточном уровне развития и задействования наднационального механизма принятия решений.

Заместитель председателя Правительства России Алексей Оверчук в своем выступлении в рамках экспертной дискуссии [«ЕАЭС 2.0: Переход к новому качеству интеграции»](#) на Гайдаровском форуме 2021 [заявил](#), что мировое сообщество обращает все большее внимание на ЕАЭС¹. Спикер подчеркнул, что не стоит ждать быстрых результатов, но процесс интеграции идет неуклонно, не затихнув даже в сложном 2020 году. Самым важным в работе Союза Алексей Оверчук считает «человеческое измерение» его эффективности. Говоря о перспективах развития ЕАЭС, спикер отдельно подчеркнул важность программ цифровизации.

По [мнению](#) председателя Коллегии ЕЭК Михаила Мясникова, Евразийский экономический союз – это один из крупнейших интеграционных проектов в регионе, имеющий большой потенциал, который, однако, сдерживается как внутренними, так и внешними факторами. Принятие Стратегических направлений до 2025 года и прилагающейся дорожной карты призвано максимально реализовать потенциал ЕАЭС и нивелировать существующие барьеры. Председатель Коллегии подчеркнул, что утвержденная Стратегия в большей части затрагивает вопросы, непосредственно связанные с человеческим измерением: «Это вопросы образования, здравоохранения, вопросы, связанные с перемещением граждан. То есть открываются новые возможности в образовательной, научной сфере. В этом особая новизна стратегических направлений до 2025 года и, безусловно, этот огромный потенциал необходимо задействовать».

Вячеслав Сутырин на портале «Евразия.Эксперт» подробно [анализирует](#) новации, заложенные в Стратегических направления до 2025 года. Например, в документе фиксируется трек евразийской гуманитарной интеграции,

¹ Недавно статус наблюдателя в организации получили Куба и Узбекистан, продолжается диалог с Китаем о сопряжении работы Союза с инициативой «Один пояс – один путь».

предполагающий создание единой информационной системы и портала в сфере образования, проведение совместных научных исследований, организацию программ повышения квалификации и взаимных стажировок. В числе прочего документ декларирует «широкое вовлечение граждан, общественных объединений и бизнес-сообществ государств-членов в процессы функционирования Союза и их участие в определении дальнейших направлений развития евразийской интеграции». «Фактически, это предполагает выдачу ЕЭК мандата на работу в общественной сфере», – подытоживает эксперт.

С другой стороны, выступая на [дискуссии](#) клуба «Валдай» по итогам Высшего евразийского экономического совета, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ [Александр Кнобель](#) заявил, что евразийская интеграция зашла в тупик. Для выхода из этого тупика необходимо решение ряда ключевых проблем:

- дефицит возможностей и компетенций ЕЭК («не наднациональное, а межнациональное регулирование»; представлены интересы отдельных участников, а не объединения в целом);

- наличие внутренних барьеров (асимметрия последствий от устранения барьеров в связи с различной значимостью участников в интеграционном объединении, малые страны оказываются в более выгодных условиях);

- перераспределительные мотивы доминируют над созидательными;

- обратная асимметрия последствий от снижения внешних барьеров (формирование зон свободной торговли, больше выигрывают более крупные участники);

- не унифицированная внешнеэкономическая политика по отношению к третьим странам.

Противоположного мнения о динамике евразийской интеграции [придерживается](#) Рахим Ошакбаев, директор Центра прикладных исследований «Талап» (Казахстан). Евразийская интеграция не находится в тупике, скорее сейчас ключевая задача – получить ценность интеграции, понять, что из интеграционных договорённостей работает, а что нет, считает эксперт. Именно задача осознания ценности интеграции, а не её углубления и расширения стоит на повестке дня в Казахстане. Эксперт отмечает, что на фоне недостаточного осознания выгод евразийской интеграции и восприятия ее как инструмента расширения влияния

России необходимость отстаивания национальных интересов всё чаще фигурирует во внутриполитической дискуссии в Казахстане².

Эксперты НИУ ВШЭ также внесли вклад в разработку стратегии развития ЕАЭС. 29 мая 2020 года Центр компетенций по взаимодействию с международными организациями Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ совместно с Центром комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ и под эгидой Интеграционного клуба при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в онлайн формате провел [круглый стол «В поисках новой архитектуры многополярности: международное сотрудничество ЕАЭС»](#). Мероприятие прошло в рамках XXI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. В ходе круглого стола был представлен одноименный [экспертный доклад](#), который приурочен к разработке стратегии дальнейшего развития ЕАЭС, направленной на углубление интеграционных процессов и поиск различных форматов международного сотрудничества Союза в новом глобальном геополитическом и экономическом контексте. По итогам события был подготовлен [Меморандум](#).

Реализация Стратегических направлений предполагает «инвентаризацию» права Союза, наделение ЕЭК дополнительными полномочиями, усиление ее ответственности, дисциплины, кадрового состава, прозрачности и подотчетности. Поэтому для дальнейшего развития ЕАЭС особую актуальность приобретают следующие вопросы: обеспечение баланса национальных и наднациональных интересов, налаживание межведомственного взаимодействия и распределения полномочий, укрепление механизма разрешения споров и развитие проектного сотрудничества.

Контуры дальнейшего совершенствования ЕАЭС с точки зрения развития институциональной составляющей и механизмов проектной деятельности были проработаны экспертами НИУ ВШЭ в рамках [научно-исследовательской работы](#) «Экспертно-аналитическая поддержка подкомиссии по экономической интеграции Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции в рамках сотрудничества с ЕАЭС с учетом стратегических задач долгосрочного развития Союза и повышения эффективности участия в нем России», координируемой

² Эта тенденция проявилась и во время прошедших в январе этого года выборах в мажилис (нижнюю палату парламента) Казахстана.

Центром компетенций по взаимодействию с международными организациями. В ходе исследования был проведен анализ:

- эффективности механизма баланса национальных и наднациональных интересов в ЕАЭС;
- особенностей разграничения сфер ответственности российских регуляторов и ЕЭК как регулятора права ЕАЭС;
- системы взаимодействия российских органов власти и органов Союза (ВЕЭС, ЕМПС, ЕЭК, Суд ЕАЭС) и эффективности межведомственного взаимодействия
- существующей системы разрешения споров между государствами ЕАЭС на основе существующих кейсов, эффективности деятельности Суда ЕАЭС;
- текущего состояния и перспектив взаимодействия ЕАЭС с другими интеграционными форматами и инициативами (БРИКС, ШОС, СГРБ), а также сопряжения ЕАЭС с китайской инициативой ЭПШП и института государств-наблюдателей при ЕАЭС; дана оценка преимуществ и недостатков присоединения к ЕАЭС новых стран.

В итоге эксперты пришли к выводу о том, что с учетом текущего состояния механизма обеспечения баланса национальных и наднациональных интересов в ЕАЭС для развития и углубления интеграции необходимо постепенное развитие наднациональных признаков в функционировании организации, в частности усиление автономности как институционального, так и нормативно-правового механизма. Судя по опыту ЕС, именно в тех сферах, где наднациональный механизм применялся наиболее полно (денежно-кредитная, торговая, антимонопольная политика) достижения интеграции были наиболее заметны (введение и мировое признание евро, лидирующие позиции в мире по включению в международную торговлю, формирование здоровой конкурентной экономической среды на едином внутреннем рынке ЕС). Важным аспектом дальнейшего развития интеграции также является наличие, эффективность и действенность механизмов и процедур разрешения споров. В ЕАЭС Суд как инструмент разрешения споров пока недостаточно востребован и не имеет эффективных механизмов имплементации правовых решений по спорам.

Одним из ключевых направлений текущей работы ЕЭК и правительств стран-членов Союза является проработка перспективных интеграционных проектов, направленных на углубление интеграционного сотрудничества, поддержку

предпринимательской инициативы, обеспечение выгод для граждан и бизнеса от процессов интеграции. Стратегические направления развития евразийской интеграции ЕАЭС до 2025 года также включают выстраивание эффективной системы управления и финансирования совместных кооперационных проектов.

В рамках проведенного анализа фокус в работе НИУ ВШЭ был сделан на перспективах использования проектного управления в ЕАЭС и разработке предложений по кооперационным проектам, который могут иметь высокий интеграционный потенциал.

Были подробно рассмотрены уже реализуемые в ЕАЭС проекты (Евразийская сеть промышленной кооперации, субконтрактации и трансфера технологий; унифицированная система поиска «Работа без границ»), а также готовящиеся к запуску сквозные интеграционные проекты, включая проект «Экосистема цифровых транспортных коридоров ЕАЭС», в то числе ставшие ответом на вызовы пандемии (разработанное при поддержке Фонда цифровых инициатив ЕАБР [приложение](#) «Путешествуй без COVID-19»). Также рассмотрен нормативно-правовой и организационный подход ЕЭК к проектному управлению, сформированный для реализации цифровой повестки, который далее может быть использован применительно и к другим направлениям интеграции.

В анализ включены традиционные сферы интеграции и новые перспективные сферы интеграционного сотрудничества, включенные в проект Стратегических направлений развития ЕАЭС до 2025 года. При этом среди традиционных направлений рассмотрены как те, в которых проектное управление уже активно и эффективно используется (промышленная политика, цифровая повестка), так и те, в которых проектное управление используется, но где есть большой потенциал для кооперационных проектов (сельское хозяйство, транспорт), в том числе с учетом текущей разработки [«дорожной карты»](#) развития сотрудничества в транспортной сфере. Определены причины недостаточного распространения проектного управления в данных сферах, выявлен потенциал такого сотрудничества и подготовлены перечни значимых кооперационных проектов, основанных, прежде всего, на потенциале распространения успешных российских практик.

В анализ также включаются новые, перспективные сферы интеграции: образование, наука, здравоохранение, спорт и туризм. Применительно к этим направлениям рассматриваются предпосылки и препятствия для развития сотрудничества в данных сферах, оцениваются возможности реализации

кооперационных проектов. В качестве основы для разработки перечня возможных кооперационных проектов также используются лучшие российские практики, имеющие потенциал тиражирования в странах Союза.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что проектное управление является необходимым инструментом реализации стратегических направлений развития ЕАЭС, способствуя углублению и повышению эффективности интеграции в традиционных сферах интеграции, а также содействуя развитию интеграции в новых сферах, особенно на этапе, когда на них не распространяется наднациональное регулирование и сохраняется осторожная и сдержанная позиция стран-членов по поводу необходимости расширения сфер наднациональной компетенции ЕЭК. Кроме того, проектное управление содействует расширению евразийской интеграции, позволяя более активно вовлекать в сотрудничество третьи страны, включая страны-наблюдатели. Иницилируя кооперационные проекты на площадке ЕЭК, Россия может продвигать свои лучшие практики и наработки, имеющие потенциал тиражирования в странах Союза, а значит - и свои стратегические интересы на евразийском пространстве. Развитие проектного управления и реализация кооперационных проектов также позволяет более активно включать в орбиту интеграционного сотрудничества бизнес, включая малые и средние предприятия. Предложенный [перечень возможных проектов](#) в рамках реализации традиционных и новых направлений интеграции является отражением мнения экспертов, но, тем не менее, может быть использован для решения поставленных Правительством Российской Федерации перед российскими ведомствами задач по инициированию на площадке ЕЭК перечня перспективных интеграционных проектов и участию в их дальнейшей реализации, а также по запуску и последующему участию в реализации пилотных проектов, основанных на имплементации стандартов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в ЕАЭС.

По результатам анализа также сформулированы рекомендации по развитию подходов к проектному управлению в ЕАЭС на различных уровнях: ЕЭК, страны-члены ЕАЭС, международные и национальные институты развития, с которыми можно ознакомиться на [странице проекта](#) на сайте Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями.

Материал подготовлен

*[А.В. Малаховой](#), ведущим экспертом Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями НИУ ВШЭ,
[Р.С. Савиновым](#), стажером-исследователем Центра компетенций по взаимодействию с международными организациями НИУ ВШЭ*