

Большое евразийское партнерство: возможное региональное влияние и интересы России¹

Д.П. Новиков

Новиков Дмитрий Павлович — к.полит.н., заместитель заведующего Международной лаборатории исследований мирового порядка и нового регионализма, научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; E-mail: dp.novikov@hse.ru

В данной статье анализируется текущее состояние и перспективы интеграционных объединений и форматов многостороннего экономического сотрудничества с точки зрения реализации инициативы Всеобъемлющего евразийского партнерства. Рассматривается роль этой инициативы как инструмента российской политики и дается оценка ее потенциалу для укрепления международного сотрудничества в Евразии. В частности, анализируются возможности гармонизации ключевых проектов и инициатив в рамках идеи соразвития государств континента. В работе изучается потенциал крупнейших многосторонних форматов в Евразии как в экономической сфере — Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП), инициативы «Один пояс, один путь» (ОПОП), Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и др. Особый акцент в работе делается на возможности подключения России к многосторонним экономическим проектам в Евразии с точки зрения продвижения стратегических интересов, а также реализации потенциала ЕАЭС.

Делается вывод, что нынешнее состояние региональных экономических институтов не в полной мере соответствует российским интересам. В экономической сфере Большой Евразии наблюдается институциональная перегруженность, вызванная существованием ряда параллельно развивающихся интеграционных инициатив и механизмов экономического сотрудничества. Усиление ЕАЭС как институционального ядра Большой Евразии может стать основой для формирования сбалансированного нормативного мегапространства. Однако относительно небольшой совокупный экономический потенциал государств — участников Союза не позволяет ЕАЭС быть крупнейшим экономическим полюсом и ведущим центром развития многосторонних институтов в Большой Евразии. Автор предполагает, что выходом из этого противоречия могло бы стать развитие Всеобъемлющего евразийского партнерства в сторону сопряжения ЕАЭС и ВРЭП — крупнейшего формата выработки правил международной экономической жизни в Азии как с целью обеспечения российских интересов, так и для укрепления международного сотрудничества.

Ключевые слова: Большая Евразия; Россия; ЕАЭС; АСЕАН; ВРЭП, международные институты

Для цитирования: Новиков Д.П. (2018) Большое евразийское партнерство: возможное региональное влияние и интересы России // Вестник международных организаций. Т. 13. № 3. С. 82–96 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-03-05.

¹ Статья поступила в редакцию в октябре 2017 г.

Статья подготовлена за счет гранта Российского научного фонда № 17-18-01577 «Формирование Сообщества «Большой Евразии» и стратегии двустороннего взаимодействия России со странами региона».

Постановка проблемы: Всеобъемлющее евразийское партнерство в международной политике Евразии

В последние годы в пространстве евразийского континента наблюдается появление крупных мегарегиональных инициатив, выдвигаемых ведущими игроками континента. Первой попыталась сформулировать стратегию развития транспортно-логистических сетей через Центральную Азию и Россию в Европу под эгидой и брендом «Великого шелкового пути» администрация Барака Обамы, выдвинув концепцию «Нового шелкового пути», привязанную, правда, в основном к обеспечению нужд международной коалиции в Афганистане, а потому весьма ограниченную. Свои инициативы такого рода есть у Китая – направленная на унификацию региональных усилий в сфере инфраструктурного строительства Инициатива Пояса и Пути, и у Японии – в виде инициативированного кабинетом Синдзо Абэ «Партнерства в области создания качественной инфраструктуры» [Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015]. В ноябре 2017 г. на полях Восточноазиатского саммита была выдвинута концепция «Свободного и безопасного Индо-Тихоокеанского региона», которая уже прочно вошла в официальный лексикон американской дипломатии и, по-видимому, в скором времени будет наполнена политическим и экономическим содержанием.

Такие инициативы-концепции, имеющие огромный географический охват, но, как правило, не обладающие четкой содержательной повесткой, можно считать феноменом международной политики последнего времени. Отличительной чертой всех этих инициатив является их «зонтичный» характер, направленный на предоставление концептуальной и, в некоторых случаях, институциональной основы для множества проектов, повесток и инициатив, и их направления в соответствии с целями и представлениями страны-инициатора. В настоящий момент такая флагманская «зонтичная» инициатива есть практически у каждой ведущей страны в Евразии. Они являются не только внешнеполитическим инструментом, но и своего рода показателем статуса государства.

Выдвинутое президентом России Владимиром Путиным в 2016 г. предложение по формированию Всеобъемлющего евразийского партнерства (ВЕП, также известного как Большое евразийское партнерство) стало российской «зонтичной мегаинициативой»². В ходе своего выступления российский лидер предложил «создание более широкого интеграционного контура» «с участием Евразийского экономического союза, а также стран, с которыми... уже сложились тесные отношения, – Китай, Индия, Пакистан, Иран и... партнеров по СНГ, и других заинтересованных государств и объединений» [ТАСС, 2016].

Особый вес этой инициативе придала поддержка Китая – крупнейшей азиатской экономики и одного из ведущих политических игроков континента. В ходе визита президента России в КНР в июне 2016 г. в итоговом заявлении лидеров двух стран было зафиксировано стремление Москвы и Пекина к развитию инициатив в сфере региональной интеграции, в частности указывалось, что стороны «подчеркивают первостепенное значение, придаваемое ими реализации российско-китайской договоренности о сотрудничестве по сопряжению строительства Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и Экономического пояса Шелкового пути, зафиксированной в соответствующем Совместном заявлении от 8 мая 2015 г.». При этом в заявлении была зафиксирована и формула, отражающая выдвинутую несколькими днями ранее российскую

² В настоящей статье для описания геополитического пространства потенциального Всеобъемлющего евразийского партнерства будет употребляться термин «Большая Евразия», принятый и используемый в ряде работ, посвященных проблеме.

инициативу: «Россия и Китай выступают за создание евразийского всеобъемлющего партнерства, основанного на принципах открытости, транспарентности и учета взаимных интересов, в том числе с возможным подключением стран – членов ЕАЭС, ШОС и АСЕАН» [Президент России, 2016].

Однако несмотря на то, что данная инициатива была выдвинута почти два года назад и нашла поддержку Китая – естественного полюса притяжения для многих азиатских государств, ее практическое содержание до сих пор находится на этапе обсуждения и требует конкретного наполнения для дальнейшей реализации. Характерным отражением этого стала и изначально избранная формулировка – отказ от присвоения новому «партнерству» имени собственного в пользу менее обязывающей формулировки с маленькой буквы – евразийское всеобъемлющее партнерство. В конце 2016 г. инициатива официально удостоилась большой буквы – подводя основные внешнеполитические итоги года, министр иностранных дел РФ С.В. Лавров назвал проект Всеобъемлющим евразийским партнерством [Лавров, 2016]. Однако это не придало инициативе конкретики – для многих политиков и экспертов ВЕП и идея Большой Евразии по-прежнему остается «черным ящиком» с неопределенной повесткой и неопределенными конечными целями.

В данной статье будет сделана попытка теоретического осмысления роли и потенциала Всеобъемлющего евразийского партнерства как российской «зонтичной мегаинициативы» в Евразии. С практической точки зрения ниже также будут предложены некоторые рекомендации по возможному облику Большой Евразии. Автор рассматривает рекомендации в качестве приглашения для дальнейшей дискуссии, которая позволит определить роль, место и значение инициативы для международной политики в Евразии и внешней политики России.

Теоретическая база

В научной литературе сложилось устойчивое мнение, нашедшее отражение как в либеральных теориях и концепциях, так и у многих авторов традиции реализма, о том, что создание и развитие институтов служит укреплению международной системы путем развития доверия между государствами [Nye, 1971; Gilpin, 1983], либо стабилизируя распределение сил и статусов внутри международных иерархий [Waltz, 1979; Ikenberry, 2001]. Особое внимание уделяется стимулирующей роли институтов и норм в развитии экономических взаимосвязей между государствами и повышению взаимозависимости между ними, что позволяет говорить о преимущественно позитивной роли практически любого институционального строительства для укрепления политических и экономических связей между государствами.

Однако на практике создание институтов далеко не всегда ведет к преодолению противоречий между государствами и снижению транзакционных издержек при межгосударственном взаимодействии (прежде всего экономическом). Бурное развитие различных многосторонних форматов и институтов в Евразии в последние два десятилетия в настоящий момент является, скорее, источником конфликтов. Региональные форматы сотрудничества активно используются государствами для стабилизации окружающего их пространства – в условиях ослабления институтов глобального регулирования. В существенной мере такая политика характерна для региональных игроков, претендующих на роль самостоятельных центров силы в условиях относительного ослабления глобального либерального порядка и его опорного государства в лице США, которые, как правило, и являются инициаторами создания таких форматов [Krickovic,

2016]. Однако в условиях конкуренции между крупными державами предлагаемые ими институты и форматы зачастую воспринимаются их оппонентами как враждебные. В последнее время ряд исследователей говорят даже о феномене «институционального оружия», позволяющего государствам использовать продвижение институтов и норм как инструмент международно-политической борьбы [Leonard, 2016].

С учетом сложившейся в пространстве Евразии множественности институциональных форматов и инициатив, так называемого феномена «миски лапши», данная проблема представляется крайне актуальной. Наличие большого количества многосторонних форматов, зачастую строящихся вокруг отдельных регионов и региональных группировок, способствует политической и институциональной разделенности Евразии. Для экономического сотрудничества наличие разных проектов регионализмов рождает проблему «конкуренции форумов» (forum shopping) – возможности государств выбирать те или иные повестки разрешения международных проблем, формы регулирования и нормативные пространства в условиях дублирования различных форматов обсуждения и регулирования одних и тех же вопросов [Drezner, 2008]. По аналогии с «конкуренцией форумов», отсылающей преимущественно к конкуренции нормативных пространств в Евразии, можно говорить о «конкуренции регионализмов» – конкуренции повесток создания таких нормативных пространств, а в более широком смысле – конкуренции концепций и повесток региональной интеграции.

Выдвижение проектов мегарегиональных экономических соглашений, характерное для политик ведущих держав региона в последнее десятилетие, стало, скорее, стимулом для усиления «конкуренции регионализмов». Продвижение администрацией Обамы Транстихоокеанского партнерства (ТТП) и, соответственно, Китаем Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП) обострило конкуренцию как вокруг будущего направления интеграционных процессов (Азиатский или Тихоокеанский трек), так и борьбу за облик будущего нормативного пространства, регулирующего торгово-экономические отношения [Gordon, 2012]. Каждый из этих проектов декларировался как направленный на ее преодоление и унификацию нормативного пространства в Евразии либо в АТР. Однако реализация поставленных целей имела жесткую привязку к заключению лежащих в их основе торгово-экономических соглашений. Это во всех случаях неизбежно превращало реализацию данных инициатив в процесс столкновения эгоистичных интересов стран-участниц и ослабляло потенциал этих проектов как инструментов укрепления международного сотрудничества. Более того, разные стандарты регулирования торговли при отсутствии легитимных арбитражных механизмов могли в ряде случаев привести к повышению транзакционных издержек в торговле между различными участниками этих форматов (иногда входящих в оба) [Busch, 2007]. На данный момент ни одно из упомянутых мегарегиональных партнерств не реализовано.

Представляется, что менее структурированные «зонтичные» проекты способны более эффективно решать задачу преодоления «конкуренции регионализмов». Гибкость повестки снижает конфликтный потенциал таких инициатив, с одной стороны, маскируя корыстные цели страны-инициатора, которые легко обнаруживаются, когда повестка проекта изначально четко определена, с другой – что, вероятно, более важно – предлагая заведомо более гибкий формат сотрудничества, который позволяет партнерам более активное «соучастие» в институциональном строительстве. Выдвижение «зонтичных» геополитических и геоэкономических инициатив, отличающихся широким географическим охватом и не менее широкой потенциальной (зачастую не продумываемой заранее) повесткой, является отличительной чертой международной политики последних лет.

Содержательная повестка таких инициатив формируется в процессе реализации, зачастую обрастая институциональными площадками – подобно Форуму Пояса и Пути, на котором эксперты, представители бизнес-сообщества, чиновники и политическое руководство обсуждают как общие вопросы, так и конкретные проекты. При этом пример ИПП демонстрирует, что такие «зонтичные мегаинициативы» сохраняют высокую степень гибкости и после нескольких лет существования, чтобы вбирать в себя новые инициативы и адаптироваться к политическим изменениям. В частности, китайская инициатива успела уже несколько раз переименоваться и разрастись «вширь» до почти 70 государств-участников, в основе своей оставаясь рамочной базой для сотен проектов, реализуемых Китаем по большей части на двусторонней основе.

Главным институциональным ресурсом ВЕП является Евразийский экономический союз, способный выступать в качестве поставщика норм, стандартов и практик. Такой подход отражает и позицию российского руководства – во всех выступлениях российских официальных лиц по этой инициативе упор делался именно на использовании ЕАЭС и укреплении его сотрудничества с другими странами и многосторонними форматами.

Потенциал ВЕП и ЕАЭС как инструментов разрешения проблемы «конкуренции регионализмов»

Характер и динамика развития многосторонних инициатив, входящих в пространство Большой Евразии, в значительной степени отражает объективные экономические процессы, прежде всего регионализацию экономических отношений и формирование азиатского экономического полюса, требующего развития соответствующей экономическим потребностям институциональной среды. Уже сегодня Азия – как один из наиболее бурно развивающихся регионов мира – входит в число лидеров по объемам внутри- и внешнеторгового оборота. Доля внутрирегиональной торговли уже давно превысила 50% от общего торгового оборота и продолжает расти, за исключением кризисных годов, и эта тенденция характерна для большинства макрорегионов мира [Asian Development Bank, 2017]. Так, доля внутрирегиональной торговли выросла с 51% в 2010 г. до 57,3% в 2016 г. [Asian Development Bank, 2017]. Динамика торговли государств Азии показана на рис. 1.

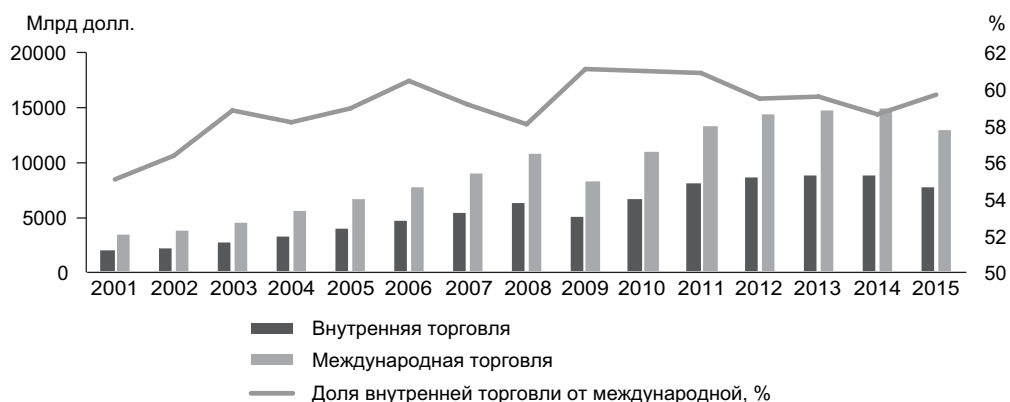


Рис. 1. Динамика интра- и экстрарегиональной торговли в Азии, млрд долл. США

Источник: [Trade statistics for international business development].

Регионализация мировой торговли не могла не привести к регионализации ее регулирования и развитию множества форматов политического и экономического сотрудничества, ориентированных на формирование институциональной надстройки происходящих макроэкономических процессов. Это приняло характер, с одной стороны, активного создания двусторонних зон свободной торговли – в одном только АТР в настоящий момент насчитывается более 75 соглашений о ЗСТ, причем большая их часть приходится на внутриазиатские соглашения. С другой – развитие получили многочисленные многосторонние инициативы, нередко включающие большое количество внерегиональных участников. В результате в настоящий момент в пространстве Большой Евразии наблюдается так называемый эффект «миски лапши» – множественность перетекающих друг в друга форматов экономического сотрудничества, нередко с весьма размытой повесткой.

Такой пестрый институциональный ландшафт препятствует выстраиванию единого экономического пространства в рамках Большой Евразии, как раз и порождая проблему «конкуренции регионализмов». При этом в последние годы ведущие державы – Россия, Китай и стремящиеся к активному участию во всех региональных процессах США – предлагали свои повестки преобразования институциональной среды в сторону большей унификации, что определило три основных вектора развития институциональной среды мегарегиона.

Американские инициативы были и остаются направленными на втягивание азиатского экономического полюса в формат построения условно «большого Тихоокеанского пространства» – различных институциональных инициатив, формируемых в пространстве АТР как в сфере экономики, так и в области безопасности при лидерстве США. Главными экономическими инициативами на этом направлении до недавнего времени были Азиатско-тихоокеанская зона свободной торговли (АТЗСТ), включающая всех участников АТЭС, а также несколько более узкий формат Транстихоокеанского партнерства (ТТП). Оба формата продвигались и республиканской администрацией Дж. Буша-мл., и демократической администрацией Б. Обамы.

Приход администрации Трампа привел к отказу – возможно, временному – и от ТТП, и от идеи создания АТЗСТ. Однако сама по себе линия на вовлечение азиатских государств в американоцентричное геоэкономическое пространство, по-видимому, сохранится – вероятно, через продвижение двусторонних соглашений о ЗСТ, возможен и возврат к продвижению новых (или старых) многосторонних интеграционных инициатив. О желании действующей администрации США вернуться к политике активного развития многосторонних экономических инициатив, прежде всего ЗСТ, свидетельствует последнее заявление американского лидерства на Давосском экономическом форуме, позволяющее говорить о возможности возврата США к переговорам о ТТП [Donnan, Sevastopulo, 2018]. Вместе с тем очевиден возврат США к политике развития интеграционных инициатив на тихоокеанском направлении. Достижение согласия между 11 государствами ТТП о создании торгового соглашения без США – Всеобъемлющего и прогрессивного транстихоокеанского партнерства – означает, что возврат Вашингтона в проект будет сопряжен с непростыми переговорами [Fensom, 2018]. Без США же данная инициатива обладает гораздо меньшим геоэкономическим весом и привлекательностью.

С учетом стагнации условного «тихоокеанского направления» в перспективе можно говорить о формировании двух центров интеграционного притяжения в пространстве Большой Евразии: ЕАЭС, лидерство в котором принадлежит России, и АСЕАН, вокруг которого развивается пока еще не проект соглашения по Всеобъемлющему региональному экономическому партнерству (ВРЭП), активно продвигаемое АСЕАН и Китаем [Бордачев, 2017, с.7].

Инициатива ВРЭП пока не является интеграционным объединением в полной мере, оставаясь проектом обширной зоны свободной торговли без наднациональной надстройки, с возможностью присоединения новых стран. Тем не менее именно ВРЭП в наибольшей степени отвечает объективным запросам азиатских стран на интеграцию, поскольку его ориентированность на «наращивание взаимосвязей» в большей мере соответствует объективной тенденции по переходу к новой модели социально-экономического развития в АТР [Asian Trade Centre, 2017]. При этом по-прежнему ключевой проблемой в рамках переговорного процесса по ВРЭП остается отсутствие консенсуса со стороны основных участников по поводу снижения тарифных пошлин на различные группы товаров. В этом смысле стоит отметить неуступчивость Индии, которая ориентируется на гораздо меньшее снижение тарифов (80% товарных линий для развивающихся стран и 75% для развитых), в то время как другие страны – члены ВРЭП предлагают снижение тарифов на 92% товарных линий [The Economic Times, 2017]. Помимо этого, Индия требует облегчения ей доступа на рынок инвестиций и рынок услуг. В частности, Индия настаивает на введении специальных бизнес-виз с целью беспрепятственного перемещения предпринимателей в странах ВРЭП [Times of India, 2017]. Обращает на себя внимание тот факт, что после выхода США из соглашения по ТТП в январе 2017 г. ожидалось ускорение переговоров по подписанию ВРЭП, однако ослабление конкурентного давления на ВРЭП привело, скорее, к обратному эффекту. Таким образом, ряд разногласий политического, технического и экономического характера уже привел к неоднократному переносу сроков заключения соглашения. В настоящий момент стороны нацелились на завершение переговоров в ноябре 2018 г., однако, по словам официальных лиц, нет никаких гарантий, что это произойдет в текущем году [New Straits Times, 2018].

Это сильно отличает Всеобъемлющее евразийское партнерство от ряда других партнерств, инициированных в последние годы, прежде всего активно продвигавшихся администрацией Обамы инициатив Трансатлантического торгового и инвестиционного и Транстихоокеанского партнерств, а также формирующегося вокруг АСЕАН Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП). Упомянутые выше проекты с самого начала имели конкретную и ясно декларированную цель – заключение многостороннего торгово-экономического соглашения – и четко очерченную повестку, формируемую вокруг переговоров по условиям этого соглашения. Задача российской инициативы, обозначенная в максимально широких формулировках, скорее, заключалась в том, чтобы выступить концептуальным «зонтиком» для других инициатив и проектов, на что работала и абстрактность повестки, и широта охвата, позволяющая говорить о Большой Евразии как о российской мегаинициативе.

Российская повестка в течение длительного времени была сконцентрирована в первую очередь на развитии собственного интеграционного проекта – продвижения евразийской интеграции, главным институциональным элементом которой служит Евразийский экономический союз. В последние же годы государства – члены ЕАЭС запустили процесс вовлечения Союза во внешние интеграционные и экономические инициативы, в частности, сопряжение ЕАЭС – ЭПШП, подписание Соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве между сторонами, заключенное 1 октября 2017 г., интенсификация сотрудничества с АСЕАН в формате АСЕАН – ШОС – ЕАЭС и переговоры по созданию зоны свободной торговли с зарубежными партнерами.

Вопреки активизации усилий по углублению сотрудничества с внешними партнерами, ЕАЭС по-прежнему находится на «догоняющем этапе» проработки возможностей заключения двусторонних ЗСТ («ЕАЭС + страна-партнер»). При этом, несмотря на значительный портфель заявок на формирование ЗСТ (около 40) и ряд идущих

переговоров, в целом следует констатировать, что ЕАЭС не имеет четкой стратегии реализации внешних интеграционных инициатив. Комиссия скорее реагирует на имеющиеся возможности, а не выстраивает свою линию поведения. Более того, пока отсутствует у Союза и разноформатный инструментарий вовлечения внешних игроков в различные партнерства (соглашения об ассоциации, иные партнерские форматы) [Bordachev et al., 2016, p. 35]. На данный момент внешнеинтеграционные форматы сотрудничества ограничиваются соглашениями о ЗСТ. Во многом это обусловлено следующими обстоятельствами экономического и технического характера [Караганов, 2017, с. 37–38]:

- ультраконсервативная торговая политика стран – членов ЕАЭС;
- большой акцент на внутреннюю интеграцию и развитие вглубь, а не вширь;
- разногласия между странами – членами ЕАЭС, в связи с чем возникают проблемы как по формированию консолидированной запросной позиции на торговых переговорах с зарубежными партнерами, так и по выстраиванию долгосрочной стратегии развития Союза;
- общая неразвитость системы внешних связей ЕАЭС и в целом ограниченность ресурсов ЕЭК для расширения переговорной повестки.

Таким образом, российская вовлеченность в интеграционные процессы в Евразии пока остается недостаточной, при этом в последние годы уровень и глубина участия России в ключевых многосторонних институтах Большой Евразии повысились. Относительно небольшая вовлеченность ЕАЭС в нормативное и институциональное строительство в Азии является ограничителем для усиления роли Союза как одной из институциональных опор Большой Евразии. Пока ЕАЭС сосредоточен главным образом на собственном развитии – совершенствовании внутренних технических стандартов, механизмов работы Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) и других институтов, уделяя недостаточно внимания системному продвижению партнерств в формате ЕАЭС+.

Приходится констатировать, что несмотря на успехи российского поворота на Восток, Россия и ЕАЭС пока не имеют эффективных инструментов влияния на формирование торгово-инвестиционных правил в Азии и не вполне их знают и понимают. В настоящий момент ключевой переговорной площадкой по выработке таких правил является именно ВРЭП, включающее 16 государств Азии, в том числе Китай, Индию, Японию, страны АСЕАН. Россия, таким образом, никак не вовлечена в процесс оформления институтов экономического регулирования в Азии, при этом именно азиатский центр развития, с учетом неблагоприятных отношений с Западом, можно считать наиболее привлекательным внешним стимулом для развития ЕАЭС, да и собственно России [Караганов, 2017].

В этих условиях выдвижение Всеобъемлющего евразийского партнерства следует трактовать как, с одной стороны, стремление преодолеть множественность институтов и форматов сотрудничества и воспользоваться заминкой в создании ВРЭП для диалога о более широких правилах экономической жизни в мегарегионе. С другой – данная инициатива направлена на преодоление относительно слабого влияния России на формирование институционально-нормативной среды в пространстве Большой Евразии. Успешное сочетание этих двух целей теоретически возможно только при условии развития сотрудничества между ЕАЭС и вторым центром развития институциональной среды, представленным форматами АСЕАН и АСЕАН+, прежде всего ВРЭП. Однако формат развития связей между ЕАЭС и ВРЭП в значительной степени зависит от вероятной роли и места форматов безопасности АСЕАН+.

Возможные пути реализации Всеобъемлющего евразийского партнерства

Сложившаяся конфигурация институциональных форматов и связей и уровень вовлеченности России в их развитие пока не в полной мере соответствуют российским интересам. Россия заинтересована в таком формировании пространства Большой Евразии, в котором Россия и ЕАЭС играли бы центральную роль. Текущее состояние интеграционных форматов и межгосударственных организаций ограничивает реализацию этой цели в силу ряда причин. Ключевой из них служит существование двух (даже трех, если считать и ЕС) институционально разделенных интеграционных центров в пространстве Большой Евразии, что само по себе противоречит логике формирования единого пространства устойчивого развития «от Санкт-Петербурга до Сингапура», а в более широкой перспективе – «от Лиссабона до Сингапура» [Караганов, 2016, с. 6]. Для реализации этой цели ЕАЭС и ВРЭП, в случае его создания, рано или поздно необходимо будет вести диалог о преодолении институциональных барьеров и формировании более или менее единых правил торгово-экономической деятельности.

При этом прямое присоединение ЕАЭС к развитию ВРЭП целесообразно, но преждевременно. Во-первых, сам процесс вовлечения ЕАЭС как полноправного участника переговоров имеет ряд технических и политических ограничений. Переговорный формат, включающий 16 государств, уже рассматривается многими участниками как весьма громоздкий. В этих условиях присоединение к переговорам ЕАЭС, представляющего шесть государств – членов объединения, будет рассматриваться участниками ВРЭП как нежелательное. Труднопреодолимым формальным и техническим ограничением является и то, что подключение к переговорам по ВРЭП подразумевает наличие зоны свободной торговли с АСЕАН. ЕАЭС пока имеет соглашение о ЗСТ только с Вьетнамом.

Во-вторых, даже гипотетическое присоединение ЕАЭС к формату ВРЭП будет означать, что интеграционные процессы в Большой Евразии примут ВРЭП-центричный, а по сути – китаецентричный характер. ЕАЭС как новому участнику придется иметь дело с уже наработанной переговорной базой и сформированной рамкой норм и условий функционирования будущего объединения. При этом не только Китай, но и другие государства объединения получают инициативу в определении правил экономической жизни в АТР и Евразии, в том числе и при выстраивании диалога с Россией и ЕАЭС.

В этой связи формат сопряжения ЕАЭС – ВРЭП как более гибкая форма сотрудничества представляется более оптимальным для усиления российского влияния на развитие интеграционных процессов в Азии. Сопряжение инициатив должно быть ориентировано на создание форматов долгосрочного сотрудничества по координации правил торговой и инвестиционной деятельности в нормативных пространствах ЕАЭС и ВРЭП. Прежде всего – в целях снижения институциональных барьеров для реализации потенциала ЕАЭС как транспортно-логистической и в растущей степени производственной связки государств ВРЭП с ЕС. Но также и с целью создания условий для экспорта некоторых норм и практик ЕАЭС вовне и распространения их в пространстве ВРЭП.

Основой для сопряжения ЕАЭС и ВРЭП может стать наработанная политическая и экономическая база с ключевым государством азиатского интеграционного центра – Китаем, в частности потенциал Соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве с КНР. Этот формат может использоваться как одна из площадок для продвижения инициативы.

Важным является тот факт, что в рамках развития сотрудничества на пространстве Большой Евразии связи между Россией и АСЕАН становятся более крепкими. Если раньше Ассоциация не рассматривала Россию в качестве влиятельного игрока на своих асеаноцентричных площадках по вопросам безопасности, связывая влиятельность с уровнем экономического развития, то теперь ситуация начала меняться. Характерным аргументом в пользу данного тезиса может стать проведение саммита Россия – АСЕАН в 2016 г. в Сочи. По характеру проведения данная встреча была беспрецедентной в истории взаимоотношений АСЕАН с диалоговыми партнерами, так как это был первый саммит, который Ассоциация согласилась провести на территории диалогового партнера. Формально первый «выездной» саммит АСЕАН с диалоговым партнером был проведен в США в феврале 2016 г., но договоренность о такой же встрече в России была заключена раньше [Косырев, 2016]. Как отмечает директор Центра АСЕАН при МГИМО (у) МИД РФ В.В. Сумский, это доказывает, что АСЕАН признала Россию в качестве ключевого геополитического игрока, которого нельзя игнорировать [ПИР-Центр, 2016, с. 2].

В этой связи имеет смысл ставить вопрос о формировании диалогового формата высокого уровня по линии ЕАЭС – ВРЭП, что усилит политический уровень сотрудничества между двумя многосторонними экономическими центрами Большой Евразии. Пока вряд ли возможны или даже желательны подлинно интеграционные мегаобъединения. Но даже преимущественно политический диалог с партнерами по ВРЭП повысит роль ЕАЭС в Евразии и поможет наработать опыт и экспертный потенциал.

Параллельно целесообразно развивать прямое и широкоформатное сотрудничество и по линии ЕАЭС – АСЕАН (помимо собственно инициативы о сопряжении ВРЭП – ЕАЭС), особенно с учетом повышающейся в последние годы заинтересованности АСЕАН в таком партнерстве [Russia Today, 2017]. Как минимум – в диалоговом формате, на уровне регулярных встреч министров торговли ЕАЭС, министров ЕЭК и государств – участников АСЕАН, формирования экспертных групп для разработки стратегии взаимодействия двух интеграционных форматов. Вероятно, для усиления политического уровня сотрудничества имеет смысл трансформировать формат Россия – АСЕАН в ЕАЭС – АСЕАН с более частым проведением встреч (по меньшей мере один раз в два года). При этом появление трека ЕАЭС – АСЕАН не означает отказа от диалоговых форматов Россия – АСЕАН, которые следует продолжать развивать. Содержание этих форматов должно определяться распределением компетенций внутри ЕАЭС и АСЕАН.

Как максимум целесообразно вести дело к диалогу об «интеграции интеграций» по линии ЕАЭС – АСЕАН, с выходом в обозримой перспективе на соглашение о ЗСТ между двумя форматами. Тем более, что, согласно официальным заявлениям, Ассоциация готова всерьез рассмотреть вопрос о заключении полноценного соглашения о ЗСТ с ЕАЭС [RT, 2016; Rabu, 2017]. При этом важно учитывать, что у ЕАЭС уже имеется успешный опыт заключения подобных соглашений со странами – членами АСЕАН. В 2015 г. было подписано соглашение о ЗСТ с Вьетнамом, а в 2016 г. оно официально вступило в силу. В настоящее время ЕЭК ведет активные переговоры с Сингапуром. По заявлениям официальных лиц РФ, соглашение между ЕАЭС и Сингапуром может быть заключено в 2018 г., что является символическим жестом, учитывая тот факт, что в текущем году исполняется пятьдесят лет со дня начала дипломатических отношений между Сингапуром и Россией, а также 2018 г. является годом председательства Сингапура в АСЕАН [ТАСС, 2017]. Помимо этого, ЕЭК активно прорабатывает возможность начала переговоров о заключении двусторонних соглашений о ЗСТ с другими партнерами по ВРЭП: Южной Кореей и Индией. Дальнейшее расширение сети соглашений

о ЗСТ с государствами – участниками ВРЭП должно стать частью общей стратегии сопряжений ЕАЭС – ВРЭП. Возможно – с долгосрочной перспективой на выход к единому евразийскому экономическому пространству, которое в значительной степени создавало бы для ЕАЭС роль связующего элемента.

Достижение поставленной цели будет требовать усиления роли ЕЭК и повышения уровня экспертизы и административных ресурсов комиссии. Одним из инструментов повышения эффективности ЕЭК как агента продвижения российских интересов в Большой Евразии является выработка концепции внешнеэкономической политики ЕАЭС, которая включала бы четкую стратегию выстраивания внешних интеграционных инициатив.

Стратегию реализации инициативы Всеобъемлющего евразийского партнерства в целом целесообразно формировать вокруг задачи на усиление ЕАЭС как одной из несущих институциональных опор Большой Евразии. От реализации потенциала ЕАЭС как инструмента продвижения российских интересов и интересов союзников зависит то, насколько благоприятное для России направление примет дальнейшее развитие институциональной среды Большой Евразии. При этом в таком формате реализация инициативы Всеобъемлющего евразийского партнерства будет носить позитивный характер и для других участников международной системы континентальной Евразии.

Источники

Бордачев Т.В., Кашин В.Б., Лукин А.В., Макаров И.А., Пятачкова А.С., Соколова А.К., Шумкова В.А., Степанов И.А., Безбородов А.А., Сафранчук И.А., Альмухамедова Н., Ван В., Ай В., Ян Ф., Ян Ц., Лю Ч., Чжан Я. (2017) Преобразование Евразийского пространства: общие перспективы в представлении аналитических центров Китая, России и Казахстана. М.: Международный дискуссионный клуб «Валдай».

Караганов С.А. (2016) Российская внешняя политика: новый этап // Россия в глобальной политике. Т. 26.

Караганов С.А., Бордачев Т.В., Безбородов А.А., Кашин В.Б., Королев А.С., Лихачева А.Б., Макаров И.А., Степанов И.А., Соколова А.К., Шумкова В.А. (2017) К Великому Океану – 5: от поворота на Восток к «Большой Евразии». Международный дискуссионный клуб «Валдай».

Косырев Д. (2016) Азиатские сюрпризы Сочи // РИА-Новости. Режим доступа: <https://ria.ru/analytics/20160520/1437063932.html> (дата обращения: 26.03.2017).

Лавров С.В. (2016) АТЭС: отношения подлинного коллективизма и эффективной взаимосвязанности. Режим доступа: http://www.mid.ru/vyskazyvaniya-po-teme/-/asset_publisher/SDJHtYEYKgmW/content/id/2529078 (дата обращения: 26.03.2017).

Президент России (2016) Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/5100> (дата обращения: 08.01.2018).

ПИР-Центр (2016) Стенограмма заседания Международного клуба Триалог на тему «Поворот России на Восток – измерение АСЕАН: результаты, проблемы, перспективы. Режим доступа: <http://www.pircenter.org/media/content/files/13/14713505151.pdf> (дата обращения: 26.08.2017).

Сулов Д.В. (2016) Регионализация и хаос во взаимозависимом мире: глобальный контекст к началу 2016 года // Международный дискуссионный клуб «Валдай». № 3.

ТАСС (2016) Путин призвал создать большое Евразийское партнерство. Петербургский международный экономический форум 2016. Режим доступа: <http://tass.ru/pmef-2016/article/3376295> (дата обращения: 02.02.2018).

ТАСС (2017) Шувалов: соглашение о ЗСТ между ЕвразЭС и Сингапуром могут заключить в 2018 году. Режим доступа: <http://tass.ru/ekonomika/4652313> (дата обращения: 05.02.2018).

- Asian Development Bank (2017) Asian Economic Integration Report 2017. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/375196/aeir-2017.pdf> (дата обращения: 05.02.2018).
- Asian Trade Centre (2017) RCEP: Looking Ahead To 2017. Режим доступа: <http://www.asiantradecentre.org/talkingtrade/rcep-looking-ahead-to-2017> (дата обращения: 01.10.2017).
- Bordachev T., Skriba A., Kazakova A. (2016) Conjunction of the EAEU and Silk Road Economic Belt // Asia-Pacific News Brief. New Context and Economic Cooperation Opportunities in the Asia-Pacific Region and Eurasia. Vol. 1. No. 4. P. 34–38.
- Gilpin R. (1983) War and Change in World Politics. Cambridge University Press. P. 272.
- Ikenberry G.J. (2001) After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars. Princeton University Press. P. 320.
- Ikenberry G.J. (2006) Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and World Politics. Cambridge: Polity. P. 271.
- Kanaev E. (2016) Russia and ASEAN in Eurasia: Value-Added for Russia-ROK Cooperation. Studies in Comprehensive Regional Strategies Collected Papers (International Edition) 16–15, 16 декабря. Режим доступа: <http://www.area-studies.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/КІЕР%20Davis%20Russia%20Europe%20Asia%20170418.pdf> (дата обращения: 26.08.2017).
- Karaganov S. (2017) From the Pivot to the East to greater Eurasia. 24 Апреля. Режим доступа: <https://www.rusemb.org.uk/opinion/50> (дата обращения: 30.09.2017).
- Lavrov S. (2016) АРЕС: Genuine Collectivism and Effective Connectivity. Министерство иностранных дел Российской Федерации, 16 ноября. Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2524925?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB (дата обращения: 26.08.2017).
- Leonard Mark (2016) Connectivity Wars. Режим доступа: http://www.ecfr.eu/page/-/Connectivity_Wars.pdf (дата обращения: 18.01.2018).
- New Straits Times (2018) RCEP Working Towards Substantial Conclusion by Year-end – Jayasiri. 3 марта. Режим доступа: <https://www.nst.com.my/business/2018/03/341057/rcep-working-towards-substantial-conclusion-year-end-jayasiri> (дата обращения: 04.02.2018).
- Nye J., Keohane R. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction // International organization. Vol. 25. No. 3. P. 329–349.
- President of Russia (2017) Meeting with President of China Xi Jinping. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/54733> (дата обращения: 30.09.2017).
- Russia Today (2016) ASEAN Ready to 'Seriously Look into' Free-Trade Deal with Russia-led EAEU – Malaysian PM to RT. Режим доступа: <https://www.rt.com/news/343853-asean-eaeu-trade-deal-malaysia/> (дата обращения: 01.02.2018).
- The Economic Times (2017) Trade Calculations: India Offers to Parley on RCEP Tariff Terms. 24 мая. Режим доступа: <http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/trade-calculations-india-offers-to-parley-on-rcep-tariff-terms/articleshow/58814035.cms> (дата обращения: 01.09.2017).
- The Times of India (2017) India Proposes RCEP Business Visa Card under Mega Deal. 23 мая. Режим доступа: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/india-proposes-rcep-business-visa-card-under-mega-trade-deal/articleshow/58813760.cms> (дата обращения: 08.05.2017).
- Trade Statistics for International Business Development (с. а.) Режим доступа: www.trademap.org (дата обращения: 20.07. 2018).
- Waltz K. (1979) Theory of International Politics. N. Y.: McGraw-Hill Higher Education. P. 251.

Development of Multilateral Economic Institutions in Greater Eurasia: Problems, Prospects and Implications for Russia¹

D. Novikov

Dmitry Novikov – Deputy Head, International Laboratory for World Order Studies and the New Regionalism, Researcher, Center for Comprehensive European and International Studies, National Research University Higher School of Economics; 17 Malaya Ordynka Str., 119017, Moscow, Russian Federation; E-mail: dp.novikov@hse.ru

Abstract

In this paper, the author analyzes the current state and prospects of integration associations and formats of multilateral cooperation in terms of implementing the initiative of the Comprehensive Eurasian Partnership. The paper examines the role of this initiative as an instrument of Russian policy and assesses its potential for strengthening international cooperation in Eurasia. In particular, the possibilities of harmonizing key projects and initiatives within the framework of the idea of co-development of the continent's states are analyzed. In particular, the authors study the possibility of harmonizing key projects and initiatives within the framework of the idea of continental states co-development "Greater Eurasia". The paper also explores the potential of the largest multilateral formats in Eurasia, both in the economic sphere – Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), "One Belt, One Road" (OBOR), Eurasian Economic Union (EAEU).

A special focus is put on the possibility of connecting Russia to integration projects and security initiatives in Eurasia in terms of advancing its strategic interests, as well as realizing the potential of EAEU as a structural pillar of "Greater Eurasia" institutional environment.

The author comes to the conclusion that the current state of regional institutions, both in the economic and security spheres, does not fully correspond to Russia's interests. In the economic sphere, "Greater Eurasia" is experiencing institutional congestion, caused by the existence of a number of parallel developing integration initiatives and mechanisms for economic cooperation.

Proceeding from this, it is concluded that the strengthening of the Union as the institutional core of Greater Eurasia is one of the key factors in the formation of a balanced normative mega space.

Key words: Greater Eurasia; Russia; EAEU; OBOR; ASEAN; RCEP; international politics

For citation: Novikov D. (2018) Development of Multilateral Economic Institutions in Greater Eurasia: Problems, Prospects and Implications for Russia. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 3, pp. 82–96 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-03-05.

References

Asian Development Bank (2017) Asian Economic Integration Report. Available at: <https://www.adb.org/publications/asian-economic-integration-report-2017> (accessed 1 June 2018).

Asian Trade Centre (2017) RCEP: Looking Ahead To 2017. Available at: <http://www.asiantradecentre.org/talkingtrade/rcep-looking-ahead-to-2017> (accessed 1 October 2017).

Bordachev T., Skriba A., Kazakova A. (2016) Conjunction of the EAEU and Silk Road Economic Belt. *Asia-Pacific News Brief. New Context and Economic Cooperation Opportunities in the Asia-Pacific Region and Eurasia*, vol. 1, no 4, pp. 34–38 (in Russian).

¹ The editorial board received the article in October 2017.

The article has been supported by a grant of the Russian Science Foundation. Project No. 17-18-01577 "Creation of Greater Eurasia and the Development of Strategy for Bilateral Cooperation Between Russia and Regional Countries".

- Busch M. (2007) Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade. *International Organization*, vol. 61, no 4, pp. 735–761.
- Drezner D. (2008) *All Politics Is Global. Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton University Press.
- Fensom A. (2018) US as the Biggest Loser as Asia Links TPP-11. *The Diplomat*. Available at: <https://thediplomat.com/2018/03/us-the-biggest-loser-as-asia-inks-tpp-11/> (accessed 30 January 2017).
- Gilpin R. (1983) *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Ikenberry G.J. (2001) *After victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton University Press.
- Ikenberry G.J. (2006) *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and World Politics*. Cambridge: Polity.
- Kanaev E. (2016) Russia and ASEAN in Eurasia: Value-Added for Russia-ROK Cooperation. Available at: <http://www.area-studies.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/KIEP%20Davis%20Russia%20Europe%20Asia%20170418.pdf> (accessed 26 August 2017).
- Karaganov S. (2016) Rossijskaja vneshnjaja politika: novyj jetap [Russian Foreign Policy: a New Stage]. *Russia in global Affairs*, vol. 26, p. 6 (in Russian).
- Karaganov S. (2017) From the Pivot to the East to greater Eurasia. 24 April. Available at: <https://www.rusemb.org.uk/opinion/50> (accessed 30 September 2017).
- Karaganov S., Bordachev T., Bezborodov A., Kashin V., Korolev A., Lihacheva A., Makarov I., Stepanov I., Sokolova A., Shumkova V. (2017) *K Velikomu Okeanu – 5: ot povorota na Vostok k Bol'shoj Evrazii* [Toward the Great Ocean – 5: From The Turn To The East To Greater Eurasia]. International Discussion Club “Valdai”, p. 49 (in Russian).
- Lavrov S. (2016) APEC: Genuine Collectivism and Effective Connectivity. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 16 November. Available at: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2524925?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB (accessed 18 January 2018).
- Leonard M. (ed) (2016) *Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds of the Future*. European Council on Foreign Relations. Available at: http://www.ecfr.eu/page/-/Connectivity_Wars.pdf (accessed 18 January 2018).
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2015) Announcement of “Partnership for Quality Infrastructure: Investment for Asia’s Future”. 21 May. Available at: http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page18_000076.html (accessed 18 January 2018).
- New Straits Times (2018) RCEP Working Towards Substantial Conclusion by Year-End – Jayasiri. 3 March. Available at: <https://www.nst.com.my/business/2018/03/341057/rcep-working-towards-substantial-conclusion-year-end-jayasiri> (accessed 4 February 2018).
- Nye J., Keohane R. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International organization*, vol. 25, no 3, pp. 329–349.
- President of Russia (2016) Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China. 25 June. Available at: <http://www.kremlin.ru/supplement/5100> (accessed 08 January 2018) (in Russian).
- President of Russia (2017) Meeting with President of China Xi Jinping. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/54733> (accessed 30 September 2017).
- Russia Today (2016) ASEAN ready to ‘seriously look into’ free-trade deal with Russia-led EAEU – Malaysian PM to RT. 21 May. Available at: <https://www.rt.com/news/343853-asean-eaeu-trade-deal-malaysia/> (accessed 01 February 2018).
- Suslov D. (2016) *Regionalizacija i haos vo vzaimozavisimom mire: global'nyj kontekst k nachalu 2016 goda* [Regionalization and Chaos in an Interdependent World: a Global Context by Early 2016]. International Discussion Club “Valdai”, no 3, p. 14 (in Russian).
- TASS (2016) Putin Called for a Big Eurasian Partnership. Petersburg International Economic Forum 2016, 17 June. Available at: <http://tass.ru/pmef-2016/article/3376295> (accessed 2 February 2018) (in Russian).

TASS (2017) Shuvalov: The Agreement on FTA Between EurAsEC and Singapore Can Be Concluded in 2018, 17 October. Available at: <http://tass.ru/ekonomika/4652313> (accessed 05 February 2018) (in Russian).

The Economic Times (2017) Trade Calculations: India Offers to Parley on RCEP Tariff Terms, 24 May. Available at: <http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/trade-calculations-india-offers-to-parley-on-rcep-tariff-terms/articleshow/58814035.cms> (accessed 1 September 2017).

Times of India (2017) India Proposes RCEP Business Visa Card Under Mega Deal, 23 May. Available at: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/india-proposes-rcep-business-visa-card-under-mega-trade-deal/articleshow/58813760.cms> (accessed 8 May 2017).

Trade Statistics for International Business Development. Available at: www.trademap.org (accessed 8 May 2017).

Waltz K. (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Higher Education.