

АТЭС КАК НОВАЯ МОДЕЛЬ ИНТЕГРАЦИИ

УРОКИ И ВЫВОДЫ

К. ЧАРУМАНИ

(Таиланд)

Аспирантка Санкт-Петербургского государственного университета

Ключевые слова: интеграция, Азиатско-Тихоокеанский регион, зона свободной торговли, экономическое сотрудничество, Юго-Восточная Азия, открытый регионализм, «мягкий» закон

При анализе интеграционных процессов необходимо учитывать взаимозависимость и взаимообусловленность всех сфер взаимодействия политических акторов (от индивидуумов до государств и наднациональных организаций). Ведь политические процессы нельзя отделить от развития экономики, и наоборот, процессы, происходящие в экономиках государств, напрямую определяют и их политику.

ФОРМЫ И МОДЕЛИ ИНТЕГРАЦИИ

Исходя из этого, на современном этапе можно говорить о наличии различных форм и моделей интеграции, в зависимости от того, в какой сфере она происходит. Формы интеграционных взаимодействий в экономической сфере имеют свою специфику. Известна довольно стройная **пятиэтапная** классификация этих форм:

- Зона свободной торговли (ЗСТ);
- Таможенный союз;
- Общий рынок;
- Экономический союз;
- Полная экономическая интеграция.

Данная схема в наибольшей степени соответствует этапам развития европейской экономической интеграции; однако в современном мире далеко не все интеграционные объединения развиваются по данному сценарию. Наиболее востребованная из пе-

Международную экономическую интеграцию можно считать феноменом на фоне многообразия форм и методов интеграции. Так, теории федерализма и межгосударственного подхода изучают, в основном, политические аспекты и функционализм интеграции. Теория коммуникации и неофункционализм отводят центральную роль в интеграции социально-экономическим аспектам, а институционализм анализирует деятельность наднациональных институтов в процессе интеграции. Особое место занимают экономические теории интеграции, изучающие взаимодействие рынков и экономических операторов.

речисленных форм в Азиатско-Тихоокеанском районе (АТР) - зона свободной торговли. Эта форма популярна и распространена здесь по той причине, что государства данного региона имеют разный уровень экономического развития, и потому, с одной стороны, наиболее развитые страны заинтересованы в сбыте своей продукции и технологий, а с другой стороны, наименее развитые страны заинтересованы в получении продукции и сбыте своего сырьевого потенциала.

Реальная экономическая интеграция, т.е. эффективное взаимодействие экономик, при котором повышается производительность труда, растут масштабы

производства, увеличивается объем внутренней и внешней торговли, имеет место, прежде всего там, где есть объективная заинтересованность экономических операторов и производителей в развитии подобных процессов. В противном случае, т.е. при отсутствии такой заинтересованности, интеграционные объединения остаются формальными организациями, не имеющими ни политического веса на международной арене, ни механизмов влияния на своих членов. Такая ситуация характерна, в частности, для интеграционных группировок развивающихся стран, интересы экономических акторов которых формируются под влиянием центров мировой экономики.

Ввиду существования в мире многочисленных примеров формальных интеграционных объединений, не все эксперты согласны с критериями, согласно которым обычно классифицируют формы экономической интеграции (от ЗСТ до экономического и валютного союзов). Так, российский исследователь Е.В.Скурко считает, что классификацию надо проводить по тем методам регулирования, которыми пользуются государства в своих внешнеэкономических отношениях.

В частности, Скурко считает, что «...в силу того, что большинство современных государств применяют, в основном, два метода регулирования внешнеторговой деятельности, а именно: метод таможенно-тарифного и нетарифного регулирования»¹.

При таможенно-тарифном регулировании - зона свободной торговли; таможенный союз.

При нетарифном регулировании - возникновение общего рынка как цели интеграционного объединения².

Известно, что в рамках общего рынка устраняются нетарифные барьеры на пути движения товаров и создается единый рынок услуг и рабочей силы, а при интеграции финансовых систем - рынок капиталов и движения финансов. Приведенная выше классификация трансформирует общепризнанную классификацию форм экономической интеграции по другим критериям. Хотя, в целом, такой подход отчасти правомерен - ведь все типы общепризнанной классификации можно видеть только на примере ЕС, да и то не в чистом виде. Кроме того, европейская интеграция стоит особняком среди других региональных примеров: здесь политические интеграционные процессы значительно сложнее, переплетение экономик - глубже, а потенциал для дальнейшей экономической интеграции, созданный наднациональными организациями, намного значительнее, чем в других регионах мира.

Нас же интересуют именно примеры неевропейской торговой-экономической интеграции, т.к. именно за пределами Европы в наше время могут появиться новые организационные формы и модели интеграционных взаимодействий в экономической и политической сферах.

ПОЧЕМУ АТР?

Азиатско-Тихоокеанский регион уникален, поскольку, с одной стороны, здесь сосредоточены основные участники современных мировых политико-экономических отношений, а с другой стороны, по уровню развития государства региона очень отличаются друг от друга.

В АТР интеграционные процессы общерегионального уровня имеют ключевое значение для глобальной экономической системы, а, следовательно, и для всей системы международных

отношений, в силу того, что здесь сосредоточен огромный потенциал развития как в экономике, так и в политической сфере, а также в области обеспечения безопасности. Как отмечает российский исследователь Я.В.Лексютина, «...АТР становится не только центром развития глобальной экономики, мировой торговли и политики, но и авансценной стратегического соперничества великих держав»³.

Интеграционные процессы в экономической сфере в АТР вышли на общерегиональный уровень в конце 1980-х гг. Импульсом к этому послужило стремление государств Азиатско-Тихоокеанского региона кооперироваться в своем экономическом развитии перед лицом неприкрытого протекционизма и дискриминационной внешнеэкономической политики ЕС и США по отношению к своим партнерам в АТР, а также их стремление полнее встроиться в мирохозяйственные связи⁴.

Тенденции развития интеграционных процессов в АТР определяются двумя факторами. Во-первых, этот регион является ареной взаимодействия всех ключевых игроков мировой политики. И, во-вторых, для АТР, как ни для какого другого региона, характерны колоссальные различия в уровнях развития и степени влияния акторов.

Эти факторы, в совокупности, отражаются на характере и формах интеграции в АТР. На наш взгляд, именно они определяют существование в регионе таких разных по своей структуре организаций, как, например, Форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).

Форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) (*Asia-Pacific Economic Cooperation Forum* (АПЕС), созданный в 1989 г. и включающий 21 государство (Австралия, Бруней, Вьетнам, Гонконг (специальный административный район КНР), Канада, КНР, Индонезия, Малайзия,

Мексика, Новая Зеландия, Папуа-Новая Гвинея, Перу, Россия, Сингапур, США, Таиланд, Тайвань, Чили, Филиппины, Южная Корея, Япония), представляет собой межправительственную организацию совещательного характера. Один из исследователей оценивает Форум следующим образом: «Эта организация могла бы связать вместе разрозненные экономические и политические интересы различных акторов в регионе»⁵. Сегодня она представляет собой трибуну для диалога между всеми участниками международных отношений в АТР.

Цели деятельности АТЭС были официально определены в Сеульской декларации, принятой на саммите организации, состоявшемся осенью 1991 г. в Сеуле. К ним относятся: поддержание экономического роста стран региона, расширение взаимной торговли, ликвидация ограничений на передвижение между странами товаров, услуг и капиталов согласно нормам ВТО⁶. Для взаимодействия стран-участниц и реализации поставленных целей АТЭС выработал следующие механизмы.

ПЯТЬ ГЛАВНЫХ ПРАВИЛ

1. *Сотрудничество только в экономической сфере*: с самого начала АТЭС рассматривал себя не как политически сплоченную группировку стран, а как свободный набор экономик.

2. *Почти полное отсутствие специального административного аппарата*: АТЭС образован как свободный консультативный форум без какой-либо жесткой организационной структуры или крупного бюрократического аппарата. Секретариат АТЭС, расположенный в Сингапуре, включает только 23 дипломата, представляющих страны-члены АТЭС, а также 20 местных наемных сотрудников. Главная форма организационной деятельности Форума с 1993 г. - ежегодные саммиты лидеров стран АТЭС, в ходе которых принимаются декларации, подводящие общий итог деятельности Форума за год и определя-

ющие перспективы дальнейшей деятельности.

3. *Отказ от принуждения, деятельность на основе добровольности*: АТЭС работает только на основе консультаций и достижения консенсуса. Главным движущим стимулом выступают позитивные примеры «соседей», стремление им следовать. Страны АТЭС официально демонстрируют приверженность принципу открытого регионализма, что обычно трактуют как свободу выбора членами АТЭС конкретных механизмов либерализации торговли.

4. *Приоритетное внимание к информационному обмену*: основной элемент процесса взаимодействия стран-членов АТЭС - открытый обмен информацией. Можно сказать, что ближайшей целью этого экономического объединения является не столько единое экономическое, сколько единое информационное пространство.

5. *Отказ от жесткого планирования перспектив эволюции Форума*: на конференциях АТЭС многократно поднимался вопрос о создании Азиатско-Тихоокеанского экономического сообщества как зоны свободной торговли и инвестиций. Однако огромная разнородность стран-участниц препятствует исполнению этих планов. Поэтому на данном этапе АТЭС - это, скорее, дискуссионный форум, имеющий некоторые черты интеграционного объединения.

Согласно Декларации Блэйк Айленд 1993 г., основная задача АТЭС - это выработка единых правил торговли и инвестиций в АТР, а также: содействие экономическому развитию государств региона; укрепление многосторонней системы торговли в регионе; устранение препятствий для свободного движения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы в регионе в соответствии с правилами и нормами ВТО⁷.

Создаваемые в рамках АТЭС правила торговли и внешнеэкономических отношений представляют собой своеобразные рамки для развития торгово-экономической интеграции в регионе. Кроме того, Форум АТЭС, несмотря на совещательный харак-

тер, имеет довольно разветвленную структуру, во главе которой стоит Саммит глав государств и правительств стран - участниц Форума.

В рамках различных органов Форума, служащих такой же совещательной площадкой, ведется диалог по конкретным формам и направлениям сотрудничества. Яркий пример, характеризующий особенности Форума АТЭС, - Богорская декларация, принятая на 2-м саммите АТЭС.

Среди всех положений этой Декларации наиболее существенное - положение о целесообразности и готовности государств - участников Форума начать работу над формированием зоны свободной торговли⁸. Это прямое свидетельство того, что в рамках Форума АТЭС обязательные или договорные решения о сближении экономик не принимаются, а вырабатываются рекомендации относительно наиболее эффективных методов развития интеграционных процессов в экономике и в социокультурной сфере.

В ЧЕМ УНИКАЛЬНОСТЬ ФОРУМА?

Если рассматривать Форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества в контексте мировых интеграционных процессов, то он представляет собой уникальное явление в современной мировой экономике и политике. Уникальность заключается, прежде всего, в его необычном географическом расположении в бассейне Тихого океана - ведь в состав Форума входят государства, находящиеся на четырех разных континентах. Второе важное обстоятельство, делающее форум уникальным: в АТЭС наряду с другими входят страны, претендующие на ключевые роли в процессе глобального управления, - это США, Россия, КНР, Япония и некоторые другие.

Естественно, согласование их интересов представляет не простую задачу; поэтому, на первый взгляд, скромные цели, провозглашенные приоритетами развития организации, на самом деле являются весьма масштабными⁹.

Таких целей, по меньшей мере, четыре: создание открытой многосторонней торговой системы; активизация тенденций либерализации в Азиатско-Тихоокеанском регионе; интенсификация межгосударственного сотрудничества; в результате, не позднее 2020 г. должна быть создана региональная зона свободной торговли и инвестиций.

Как отмечают российские исследователи Н.А.Васильева и М.Л.Лагутина, вопрос заключается в том, каким образом будет протекать процесс реализации этих целей в связи с главной особенностью АТЭС - отсутствием конкретных механизмов воплощения в жизнь принятых решений. С одной стороны, подобный формат очень удобен, поскольку позволяет варьировать деятельность в рамках организации в зависимости от конкретных ситуаций. Но, с другой стороны, тот факт, что осуществление практических действий находится в сфере полномочий национальных государственных структур, является потенциальной основой изменения динамики развития, что и произошло во время экономического кризиса 2008-2009 гг.¹⁰

В этот период сначала существенно снизились торговые тарифы между государствами - членами АТЭС. Но затем началась трансформация национальных экономических стратегий, что негативно повлияло на согласованность тарифов.

В данном случае сказалась слабость управленческих механизмов АТЭС, у которого не оказалось рычагов давления на государства. Именно поэтому некоторые исследователи негативно оценивают структуру АТЭС, отмечая, что у нее «...просто нет определенных функций. Такое положение дел имеет пагубные последствия. Существование этой организации создает иллюзию: будто что-то делается, однако фактически сводятся «на нет» усилия по достижению эффективных соглашений...»¹¹.

Правда, АТЭС - не международная организация в традиционном понимании. Это - институт альтернативной формы управле-

ния, создаваемый государствами с целью прогнозирования глобальных экономических процессов. Именно поэтому участники АТЭС называют себя не «государствами», а «экономиками»¹².

«МЯГКИЕ» ЗАКОНЫ ПРИЕМЛЕМЫ ДЛЯ ВСЕХ

Один из управленческих механизмов АТЭС - практика принятия т.н. «мягких» законов, которые имеют ряд преимуществ перед обычными законодательными актами, иначе говоря - «жесткими» законами. Эти преимущества заключаются в следующем.

Во-первых, «мягкий» закон - более гибкий инструмент согласования интересов участников АТЭС. Он позволяет учитывать их подчас существенно отличающиеся экономические интересы и адаптировать заключаемые межгосударственные соглашения к изменяющимся обстоятельствам.

Во-вторых, практика «мягких» законов АТЭС наиболее подходит для сотрудничества между Китаем, Гонконгом и Тайванем. Стороны не склонны рассматривать общепринятые правила взаимоотношений с партнерами, экономический суверенитет которых не признают, но могут рассматривать необязательные взаимовыгодные меры. Таким образом, в согласовании и принятии «мягких» законов могут участвовать и непризнанные государства.

В-третьих, «мягкие» законы учитывают участие негосударственных структур в процессе управления, что лишь изредка возможно в рамках традиционных законодательных процессов, где государственные органы разрабатывают лишь обязательные нормы взаимоотношений между странами¹³.

В основе стратегии развития интеграционной модели АТЭС лежит политика «открытого регионализма», базирующаяся на следующих четырех обязательных принципах: возможность односторонней либерализации экономики; сокращение торговых барьеров на основе принципа наи-

большого благоприятствования в отношении государств, не являющихся участниками Форума; распространение (на основе взаимности) региональной либерализации на государства, не являющиеся участниками Форума; признание за каждым членом АТЭС права распространять результаты региональной либерализации на государства, не являющиеся участниками Форума, на основе взаимности или на основе принципа наибольшего благоприятствования¹⁴.

Как отмечает российский исследователь А.А.Бреславец, «...политика «открытого», или «мягкого», регионализма представляет для научного анализа определенный интерес... <...> Данная дефиниция тесно связана с термином глокализация, под которым в современной политической науке понимается взаимообуславливание и взаимодополнение глобальных факторов региональными и наоборот»¹⁵.

Исходя из этого, особенности азиатской интеграции в рамках модели АТЭС являются, во-первых, интеграционные инициативы «снизу»; во-вторых, «...АТЭС включает в себя экономики разного уровня развития, страны различных политических систем и идеологий, культур и цивилизаций, что позволяет нам рассматривать эту Организацию, прежде всего, как политическую»¹⁶; и, наконец, в третьих, АТЭС объединяет огромное тихоокеанское пространство, что - будем справедливы - несколько замедляет интеграционный процесс.

Сферы деятельности Форума постоянно расширяются. Так, если первоначально АТЭС начинался со скромной программы переговоров о развитии взаимной торговли, то уже на 3-м саммите в городе Осака (Япония) в ноябре 1995 г. странами Азиатско-Тихоокеанского торгового экономического сотрудничества было определено более 10 приоритетных сфер деятельности. Среди них - взаимодействие по торговым тарифам, международным услугам, инвестициям, стандартизации товаров и услуг, та-

моженным процедурам, конкурентной политике, посредничестве в спорах, и др.¹⁷

Дальнейшее расширение сферы деятельности организации было продемонстрировано в октябре 2001 г. в Шанхае (КНР) во время 9-го саммита глав государств и правительств стран АТЭС. Главной темой форума была борьба с международным терроризмом как отклик на события сентября 2001 года в США. В Шанхае было положено начало обсуждению глобализационных процессов и эффективного использования людских ресурсов.

Сегодня сфера деятельности АТЭС включает в себя также борьбу с кризисными явлениями, урегулирование территориальных споров в регионе (например, между КНДР и Республикой Корея), борьбу с пиратством, охрану окружающей среды, противодействие изменению климата и др.

НЕ БЛОК, А СОЮЗ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ

Знаковым этапом развития АТЭС, по мнению автора, стал 17-й саммит в Сингапуре (2009). По его итогам были приняты два важных документа: Итоговая Декларация «К устойчивому развитию и укреплению региональных связей»¹⁸ и Заявление «Новая парадигма роста для единого Азиатско-Тихоокеанского региона в XXI в.»¹⁹.

На основе анализа данных документов можно утверждать, что именно АТЭС способствует глубокой и всесторонней консолидации стран региона. В Декларации говорится о стремлении государств продолжить совместную работу по укреплению тенденции к устойчивому и сбалансированному глобальному экономическому росту, достижению процветания в Азиатско-Тихоокеанском регионе путем формирования системы свободной и открытой торговли. В Заявлении лидеры АТЭС выступают за создание новой посткризисной модели экономической интеграции в АТР.

Эффективность деятельности

и вклад АТЭС в развитие и консолидацию АТР - одна из наиболее обсуждаемых тем в мировом экспертном сообществе. Многие считают, что вследствие разброса уровня развития стран в Азиатско-Тихоокеанском регионе просто невозможно создать устойчивый интеграционный блок. Но не следует забывать, что Форум АТЭС никогда и не ставил целью своей деятельности образование интеграционного объединения по образу и подобию Европейского союза.

Основная цель работы Форума - создание деловой комфортной атмосферы для бизнеса и инвестиций как основного фактора экономического роста в регионе путем обмена опытом, информацией и рекомендациями.

Последний на данный момент 25-й саммит АТЭС прошел в Пекине в ноябре 2014 г. В 2015 г. планируется провести очередной саммит на Филиппинах. Основным итогом саммита 2014 г. стала договоренность о начале создания в Азиатско-Тихоокеанском регионе зоны свободной торговли. Кроме того, как сказано в итоговой декларации, страны - участницы АТЭС в ходе встречи в Пекине договорились сворачивать «протекционистские и другие ог-

раничительные меры в отношении торговли», приняли решение поддерживать «интернет-экономику»²⁰.

* * *

Таким образом, подводя итог анализу современного развития интеграции в Азиатско-Тихоокеанском регионе, необходимо выделить те особенности модели АТЭС, которые дают возможность развивать взаимодействие между экономиками государств, находящихся на разных континентах и имеющих разный уровень развития.

Функционирование Форума АТЭС - это, с одной стороны, важный и уже неотъемлемый фактор экономического сотрудничества в АТР и мировой экономике, но с другой - Форум не обладает институциональной и юридической основой развития, что создает определенные трудности в придании его решениям обязательного характера.

При этом Форум выполняет важную функцию - это место диалога и обмена информацией, которые были бы невозможны в таких формах при обычном межгосударственном общении. Ярким примером чего стал последний саммит в Пекине (2014), где

встретились лидеры России и США. Кроме того, важнейшим итогом последнего саммита стало решение о начале создания зоны свободной торговли, обсуждение условий создания которой велось на протяжении многих лет.

Что касается интеграционной модели АТЭС, то в ее основе лежат принцип «открытого регионализма» и феномен «мягкого» закона. Пример АТЭС демонстрирует альтернативный вариант интеграции (в сравнении с европейской моделью), где на первый план ставятся экономические интересы и цели интеграции, а сам процесс интеграции происходит не между национальными государствами, а между национальными экономиками.

Именно поэтому среди участников АТЭС наряду с Китаем присутствуют Тайвань и Гонконг. Можно с высокой степенью вероятности утверждать, что в дальнейшем развитии АТЭС ключевую роль будут играть бизнес-структуры, которые фактически определяют строительство интеграционного здания АТЭС.

¹ Скурко Е.В. Глобальная и региональная торгово-экономическая интеграция: Эффективность правового регулирования. СПб, 2004. С. 24. (Skurko E.V. 2004. Globalnaya i regionalnaya trgovoeconomicheskaya integratsia: effektivnost pravovogo regulirovaniya. SPb) (in Russian)

² Там же.

³ Лексюткина Я.В. АТР как авансцена соперничества Китая и США в XXI веке // Азия и Африка сегодня. 2014, № 7, с. 2. (Leksyutina Ya.V. 2014. ATR kak avantsena sopernichestva Kitaya i SSHA v XXI veke // Azia i Afrika segodnya. № 7) (in Russian)

⁴ Костюнина Г.М. Азиатско-Тихоокеанская экономическая интеграция. М., 2002. С. 3. (Kostyunina G.M. 2002. Aziatsko-Tikhookeanskaya ekonomicheskaya integratsiya. M.) (in Russian)

⁵ Арин О. Миф об Азиатско-Тихоокеанском регионе // Азия и Африка сегодня. 1998. № 1 (Arin O. 1998. Mif ob Aziatsko-Tikhookeanskom tegione // Azia i Afrika segodnya. № 1) (in Russian)

⁶ Seoul Declaration, Seoul, Republic of Korea. 13-14 November 1996 - http://www.apec.org/apec/documents_reports/science_and_technology_ministerial_meetings/past_meetings/MedialibDownload.v1.html?url=/etc/medialib/apec_media_library/downloads/ministerial/sectoral/s_t/1996.Par.0002.File.v1.1

⁷ APEC Leaders Economic Vision Statement. 1993 - http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/1993.html

⁸ Bogor Declaration - APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve. 1994 - http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.aspx

⁹ Ibidem.

¹⁰ Васильева Н.А., Лагутина М.Л. Глобальный евразийский регион: опыт теоретического осмысления социально-политической интеграции. СПб, 2012. С. 87-88. (Vasilieva N.A., Lagutina M.L. 2012.

Globalnyi evraziyskiy region: opyt teoreticheskogo osmysleniya sotsialno-politicheskoy integratsii. SPb) (in Russian)

¹¹ APEC - a pretty empty chatter. Four adjectives in search of a conclusion, 2007 // The Economist Online - http://www.economist.com/node/9788478?story_id=9788478

¹² Васильева Н.А., Лагутина М.Л. Указ. соч. С. 88.

¹³ Островская Е.Я., Фирсова И.С. Роль АТЭС в развитии экономического сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе - <http://www.hse.ru/data/2011/10/18/1218713003.pdf>

¹⁴ Yuen Pau Woo. APEC After 10 Years: What's Left of «Open Regionalism»? / Trading Arrangements in the Pacific Rim. New York: Oceana publications Inc., 1999.

¹⁵ Бреславец А.А. Принцип открытого регионализма как политическая основа организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества. Автореферат дисс. ... к.полит.н. Хабаровск, 2003 - <http://www.dissercat.com/content/printsip-otkrytogo-regionalizma-kak-politicheskaya-osnova-organizatsii-aziatsko-tikhookeansk>

¹⁶ Там же.

¹⁷ Итоги Саммита АТЭС 1995 - <http://apec2012.ru/content/?a=324&s=168&p=1>

¹⁸ Декларация по итогам 17-й встречи лидеров экономик - участниц АТЭС «К устойчивому развитию и укреплению региональных связей». 15 ноября 2009 г. - http://news.kremlin.ru/ref_notes/373

¹⁹ Сингапурское заявление глав государств и правительств АТЭС «Новая парадигма роста для единого Азиатско-Тихоокеанского региона в XXI веке». 15 ноября 2009 г. - http://news.kremlin.ru/ref_notes/374

²⁰ Саммит АТЭС в Пекине - 2014 завершен, страны-участницы договорились развивать «интернет-экономику» и сворачивать меры протекционизма - <http://www.fontanka.ru/2014/11/11/195/>