

**РОЛЬ АСЕАН в РЕГИОНАЛЬНОМ КОМПЛЕКСНОМ  
ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПАРТНЕРСТВЕ (РСЕР) –  
ЛИДЕР или ПАРТНЁР?<sup>1</sup>**

Общеизвестно, что Юго-Восточная Азия – регион, отличающийся не только сложностью политических и экономических отношений, но и чрезвычайным разнообразием как странового, так и общерегионального свойства. Реже признаётся, что и интеграционный процесс в ЮВА отличается и специфической сложностью, и, главное – развивается этот процесс иначе, чем в Европе, обладающей самым богатым опытом интеграции. Нередко исследователи, сравнивая динамику, формы и методы реализации интеграционного процесса в ЮВА и Европе, уделяют основное внимание его экономической составляющей, реже упоминая политические факторы, которые предопределили общий успех и в немалой мере относительно высокий темп европейской интеграции. Для Европы политические факторы, влияющие на интеграционный процесс, воспринимаются как некая привычная историческая данность, которой уже более чем полвека.

Однако, на наш взгляд, их роль уже на первых этапах европейской интеграции была весьма значительной, а во многих случаях и решающей. Напомним, что европейская интеграция и формирование евроатлантического союза базировались на близости политических интересов и союзнических отношениях, связывавших США и Западную Европу. Политическое партнерство и общность оборонной стратегии в рамках НАТО, а также единое культурное пространство, представлявшие собой фундамент евроатлантизма, позволили этим странам подвести черту под прошлым, отказаться от возможных взаимных территори-

---

<sup>1</sup> Настоящая статья написана в рамках исследования на тему «Пути укрепления безопасности и сотрудничества в Восточной Азии» при поддержке гранта РГНФ № 14-27-09001.

альных претензий и сосредоточить усилия на формировании общих институтов.

Политическая ситуация в ЮВА (и по аналогии с евроатлантическим союзом обобщим – и в Восточной Азии в целом) совершенно иная и таковой она остаётся почти полвека. Параллельно с формированием общих институтов безопасности и сотрудничества (а еще лучше – в опережающем режиме) должна идти трудная работа по формулированию общих интересов и целей, а также согласованию различных позиций отдельных стран по вопросам стратегического, часто мировоззренческого характера.

Кроме того, международные отношения в регионе отягощены негативным наследием прошлого в виде разногласий по территориальным вопросам (касающихся, прежде всего, островов и акваторий в Южно-Китайском и Восточно-Китайском морях) и несовпадением оценок ряда значимых событий истории XX века. Последние регулярно выливаются в официальные протесты, а в ряде случаев – и в массовые акции под лозунгами, расцениваемыми в странах-соседях как враждебные.

Наконец, в Юго-Восточной и в Восточной Азии в целом в арсенале политиков в гораздо большей степени, чем на трансатлантическом пространстве, присутствует ярко выраженный национализм как инструмент мобилизации ресурсов для внутреннего развития и противостояния внешним вызовам. Соответственно, любые формы интеграции, связанные с ограничением суверенных прав и возможностей национальных государств, встречают не просто глухое сопротивление, но, скорее, активное неприятие.

**В этих условиях, по нашему мнению, приоритет в сближении стран ЮВА/ВА остается за экономикой.**

АСЕАН, строго следуя принципу невмешательства во внутренние дела, стал действенным институтом поддержания политической стабильности. Такая политика позволила перевести региональные отношения в Юго-Восточной Азии из типичного для 1960-1980-х годов состояния конфликта в режим политического диалога, присущего странам региона в начале XXI-го века, когда АСЕАН вновь вынуждена решать сложные конфликтные ситуации.

Однако достоинства АСЕАН как политического института не были подкреплены адекватной ролью этой организации в поддержке экономической интеграции стран ЮВА, хотя общая потребность обеспечения стабильного и динамичного экономического развития как раз и является приоритетной стратегической задачей стран – членов АСЕАН. Налицо дисбаланс между политическим весом, экономическими потребностями сближения государств региона и реальными возможностями АСЕАН как организации. Заявленная в 2007 г. амбициозная цель создания к 2015 г. членами организации Экономического сообщества (ЭС АСЕАН) по образцу Европейского Союза пока не получила системного подкрепления за счет согласованных решений юридического, экономического и организационного характера.

Почему? В Европе основной импульс эволюции Европейского Экономического Союза (ЕЭС) в направлении формирования тесного экономико-политического интеграционного объединения в рамках Европейского Союза (ЕС) исходил от **западноевропейского ядра**, состоявшего из нескольких наиболее передовых в экономическом смысле стран, находящихся на одном уровне развития и обладавшего сходными приоритетами в сфере экономики, политики и безопасности, близкими социокультурными характеристиками и религиозными корнями.

В АСЕАН ситуация другая. Какие бы цели развития не провозглашались от имени всех членов организации, реализация конкретных решений на практике происходит из расчета возможностей по самому скромному варианту.

В этих условиях именно **внешний вызов** является консолидирующей силой, подталкивающей АСЕАН к развитию своих институциональных начал. Например, потребность в упорядочении торгово-экономических связей с таким стратегическим партнером как «тройка» стран Северо-Восточной Азии в конечном итоге побудила членов АСЕАН к подписанию соответствующих соглашений о свободной торговле.

А когда вызова нет, то он провоцируется отдельной страной или группой стран. Например, именно некоторые страны АСЕАН оказались в числе инициаторов создания Транстихоокеанского партнёрства (ТПП) – своего рода конкурента АСЕАН с

весьма неопределёнными пока целями, но а priori обладающего большей экономической мощью и влиянием.

**В основе подобных действий лежит слабость АСЕАН как регионального института.** Слабость же эта проистекает из фундаментальных принципов, лежащих в основе деятельности данной организации: консенсус при принятии решений, добровольность взятых на себя обязательств, отсутствие наднациональных механизмов, способных оказывать влияние на внутренние процессы стран АСЕАН.

В итоге, для самих государств ЮВА и для их внешних партнеров в наибольшей мере востребована роль АСЕАН в качестве посредника. Но **АСЕАН претендует на роль лидера, а не посредника.** АСЕАН рассчитывает, что именно у неё внешние партнеры будут искать поддержку в обеспечении своих экономических и политических интересов в ЮВА и ВА. Соответственно, АСЕАН стремится повысить свой статус в рамках приоритетных диалоговых площадок, однако спектр её возможностей сделать это довольно узок. Так, например, максимум того, на что способна Ассоциация – не допустить негативного влияния АТЭС на свои собственные перспективные планы. И АСЕАН вместо того, чтобы совершенствовать, адаптировать с учётом своих интересов имеющиеся диалоговые площадки, пытается создавать новые, рассчитывая на безусловное лидерство в них.

Наиболее масштабной инициативой такого рода стало создание по инициативе АСЕАН **Регионального комплексного экономического партнерства** (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP).<sup>2</sup> АСЕАН несколько не смутило наличие в регионе уже двух похожих инициатив: Восточноазиатского соглашения о свободной торговле (East Asia Free Trade Agreement, EAFTA) and Комплексного экономического партнёрства в Восточной Азии (Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEP EA), полагая, что существенно более привлекательным моментом при формировании RCEP будет принцип открытого доступа до официального членства, тогда как EAFTA и

<sup>2</sup> Вполне приемлем и иной перевод названия этой переговорной площадки – Региональное всеобъемлющее экономическое партнёрство.

ЕАФТА применяют льготный режим только после оформления новичками членства. Кроме того, РСЕР выразила готовность в перспективе принять в свои ряды и страны, не относящиеся к Восточной Азии, например, центральноазиатские государства. Фактически РСЕР уже реализует этот принцип, пригласив в свой состав Индию, которая, строго говоря, относится к Южной Азии.

Предложение о создании РСЕР было впервые внесено на встрече лидеров АСЕАН на о. Бали в ноябре 2011 г. Через год в Пномпене принято решение о начале конкретных переговоров. Главным переговорщиком от АСЕАН была выдвинута Индонезия, перед которой членами Ассоциации была поставлена не простая задача: при формировании РСЕР всеми мерами добиться сохранения лидирующей роли АСЕАН, как "матери-основательницы" РСЕР (этот принцип в Ассоциации именуют ASEAN Centrality).

Предполагается, в основу РСЕР будут положены **идеи открытого регионализма** в самом широком их толковании. Членами РСЕР станут 16 стран так называемого Восточноазиатского саммита — АСЕАН-10, Япония, Китай, Республика Корея, Австралия, Новая Зеландия и Индия. На эти страны приходится 70% всех соглашений о свободной торговле (ССТ) в Азии (на всех стадиях реализации), в том числе 61% — уже действующих соглашений о свободной торговле (ССТ). Если учесть, что зона РСЕР может охватить страны мира, где проживает почти половина человечества, производится 39% мирового ВВП и реализуется 27% мировой торговли, то РСЕР станет крупнейшей интеграционной группировкой мира — даже по сравнению ТТП, но там масштаб интеграционному проекту придают, несомненно, США.

Уже существуют первые оценки эффективности РСЕР для стран-участниц. Их авторы не раскрывают методики анализа и предпочитают оперировать с удалёнными прогнозными горизонтами, но даже эти примерные расчёты впечатляют: эксперты утверждают, что от создания РСЕР выиграют все страны-участницы (совокупная выгода оценивается на 2025 г. в 644 млрд. долл.), но в разной степени. В наибольшей степени выиг-

рают Бруней, Вьетнам, Южная Корея, Малайзия; менее всего – Сингапур, Индонезия, Новая Зеландия.

**Основные принципы**, которые положены в основу функционирования РСЕР: 1) как общая концепция, так и конкретные действия организации должны соответствовать принципам и нормам ВТО; 2) в своей практической деятельности РСЕР должна тщательно учитывать различия партнёров, проявляя особую осторожность в отношении наиболее слабых из них; 3) РСЕР должна быть открыта для стран вне её зоны, в том числе партнёров по двусторонним ССТ; 4) РСЕР призвана максимально облегчить взаимные инвестиционные потоки стран-участниц; 5) РСЕР необходимо обеспечить более свободное обращение технологий (как оказалось, соблюдение этого принципа наткнулось на многочисленные проблемы, связанными с соблюдением коммерческой тайны и авторских прав).

В 2013 г. начались переговоры между потенциальными участниками проекта и поставлена главная цель – к 2015 г. сформировать под эгидой РСЕР региональную зону свободной торговли. Первый раунд переговоров проходил в Брунее, где обсуждались преимущественно проблемы, связанные с торговлей товарами и услугами. В сентябре 2013 г. в Австралии основное внимание было уделено охране интеллектуальной собственности – второй раунд оказался весьма тяжёлым, и сторонам не удалось достигнуть договорённости по ряду существенных вопросов.

В ходе третьего (январь 2014 г., Малайзия) и четвёртого (апрель 2014 г., КНР) раундов повестка дня стала более насыщенной, в переговорах стороны использовали предварительные наработки нескольких специально образованных рабочих групп, что позволило заметно продвинуться в обсуждении не только проблем торговли товарами и услугами, но и инвестиций, охраны прав интеллектуальной собственности, конкурентной политики, а также механизмов разрешения споров.

Участники переговоров учитывали не только страновые особенности партнёров, но и специфику мировой торговли в XXI-ом веке, которую отличает быстро растущая доля услуг в торговле (например, в АСЕАН – 25%), тесная связь торговли с инвестициями, опережающая динамика последних (глобальные

инвестиционные потоки в Восточной Азии растут в 6 раз быстрее товарных) и их ориентация на сферу услуг (3/5 инвестиционных в потоков в регионе – в сфере услуг).

Большое внимание участники переговоров уделили сложной проблеме формирования в регионе производственно-сбытовых цепочек, поскольку внутрирегиональная торговля ныне – это торговля во всё большей мере не готовыми изделиями, а компонентами, что требует решительных и масштабных практических действий по устранению тормозящих современный производственный процесс таможенных норм и правил. В условиях, когда в странах участницах предполагаемой новой зоны свободной торговли используется, например, 22 определения страны происхождения товара, унификация и совершенствование упомянутых норм и правил стали острейшей необходимостью.

В ходе переговоров о создании РСЕР возникло немало **трудностей**. В первую очередь следует назвать многочисленные политические проблемы, главная из которых – **признание главенства АСЕАН** странами-партнёрами, не входящими в эту организацию. **Политического авторитета и экономической мощи АСЕАН для того, чтобы лидировать в процессе создания РСЕР, явно не хватает**. Тем более, что такое положение дел не устраивает – по разным причинам – ни КНР, ни Японию.

Далее необходимо отметить расхождения, порой значительные, экономических интересов партнёров разного уровня развития, с разной структурой экономики и чувствительностью тех или иных секторов экономики. Для урегулирования такого рода расхождения требуется не только время, но и стремление к уступкам во имя общих интересов. Отсутствие такого стремления становится особенно заметно при обсуждении новых и сложных проблем (конкурентная политика партнёров с заведомо неравными потенциалами и возможностями, стандарты охраны окружающей среды) или деликатных вопросов, затрагивающих внутреннюю политику той или иной страны (трудовое законодательство, права человека).

Не способствует быстрому продвижению переговоров и тот факт, что к ним практически не привлекается частный бизнес, особенно средний и малый, который пока не осознаёт в

полной мере, какие последствия будет иметь для него создание РСЕР. Если для крупного бизнеса, особенно для транснациональных корпораций, выстраивающих в Восточной Азии сложные производственные цепочки и сети, новая обширная зона свободной торговли однозначно выгодна, то для среднего и малого бизнеса зона и не совсем понятна (он ещё не успел в полной мере освоить имеющиеся возможности, в рамках, в частности, АСЕАН) и вызывает опасения, с которым именно среднему и малому бизнесу пришлось, в частности столкнуться после создания Зоны свободной торговли АСЕАН-КНР.

Пока неясно, как выстраивать отношения с уже имеющимися ССТ, членами которых являются страны-партнёры по РСЕР.

Гораздо более сложную, чем ожидалось ранее, проблему для будущего РСЕР представила конкуренция со стороны Транстихоокеанского партнёрства (ТТП), куда явно неожиданно для инициаторов создания РСЕР собираются вступить Бруней, Малайзия, Вьетнам, Австралия, Новая Зеландия, Япония – соответствующие переговоры уже ведутся. Ни будущие участники РСЕР, ни АСЕАН, безуспешно претендующая на лидерство в ней, пока не готовы к решению этой проблемы – раскол в стане претендента на лидерство явно ослабил его позиции. Потенциальный лидер превращается в рядового партнёра...