

**ФОРУМ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОГО  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА:  
КРАТКАЯ ИСТОРИЯ ДОЛГОЙ ЭВОЛЮЦИИ**

АТЭС - одна из ключевых современных международных организаций, которая прошла длительный период исторической эволюции. Она и сегодня играет влиятельную роль в мире и особенно в Азиатско-тихоокеанском регионе (АТР), однако до сих пор так и не сумела выполнить свою главную роль, которая ей предназначалась при создании в 1991 г. Ведь именно эта организация должна была стать ядром глобальной интеграции в Азии, но таким ядром она не стала. Вопрос, почему получилось именно так и поиски ответа на него актуальны, и имеют сегодня большой научный и практический интерес. Кроме того, интерес в изучении истории АТЭС связан еще и с тем, что длительный путь ее эволюции сконцентрировал в себе практически все события и перемены, которые происходили в этом регионе в 1990-е, 2000-е и 2010-е годы. Так что ее история – это на самом деле современная история тихоокеанской Азии со всеми ее событиями, идеями, ошибками и победами.

Следует отметить, что анализ исторической эволюции АТЭС особенно важен для России, так как именно АТЭС является основной международной структурой, которая была выбрана в свое время Москвой в качестве «торной тропы» в азиатскую интеграцию. Насколько этот выбор оказался успешен - это отдельная тема для тщательного исследования.

**Курс на тихоокеанскую интеграцию  
и создание АТЭС**

Форум АТЭС был образован в октябре 1989 г. в Канберре (Австралия), первоначально в составе 12 стран. В дальнейшем их число увеличилось до 21. В АТЭС вошли государства Северной и Латинской Америки, страны-участницы АСЕАН, а также Австралия, Новая Зеландия, Россия (в 1998 г.), Япония, Республика Корея, Китай, Гонконг, Тайвань и даже Папуа-Новая Гвинея. В результате получился настоящий «винегрет», так как участниками форума стали страны не только географически удаленные, но и находившиеся на диаметрально противоположных уровнях развития, кардинально

различавшиеся и по численности населения и по объему ВВП.

В связи с этим сразу же возник вопрос о том, что общего может быть между, например, Чили и Вьетнамом, между Канадой и Таиландом? Их объединяет лишь один критерий - выход к Тихому Океану, причем за тысячи километров друг от друга. Сейчас, когда история, по сравнению с 90-ми годами, как бы двинулась вспять, кажется абсурдной сама идея соединять столь разные и столь далеко отстоящие друг от друга страны. В то же время, если перенестись в оптимистическую атмосферу начала 90-х, то такое казалось бы несовместимое сочетание стран смотрелось вполне нормально, с учетом планировавшихся высоких темпов взаимного сближения: либерализации торговли, свободного движения капитала, стандартизации в сфере экономического права, гуманитарного сотрудничества, то есть как раз тех элементов, которые и формировали смысл планировавшейся тихоокеанской интеграции. Логика политических идеалистов - организаторов объединения стран АТР в АТЭС была вполне понятна - хотя связей особых и нет, но они должны появиться и тем самым оправдать создание такого «разношерстного» экономического форума.

Начальный этап в истории АТЭС можно назвать ее лучшим и самым продуктивным периодом в относительно долгой жизни этого форума. Продолжался он примерно десять лет с 1989 по 1999 гг., когда участниками АТЭС были приняты многие важные документы, способствовавшие реальному развитию и интеграции азиатско-тихоокеанских стран.

В 1991 г. АТЭС провозгласила революционную по своему содержанию так называемую Сеульскую декларацию, которая определяла цели форума на годы вперед. В ней указывалось на необходимость поддержания экономического роста, укрепления многосторонней системы торговли; снятия ограничений в торговле в соответствии с нормами ГАТТ / ВТО. Главная цель в этом документе формулировалась как создание свободной торговой и инвестиционной зоны к 2010 г. для развитых, а к 2020 г. - для развивающихся стран<sup>1</sup>.

Практически все пункты сеульской программы выглядели чрезвычайно привлекательно, обещали большинству стран-участников форума устойчивый экономический рост и выход на новые рынки. Для укрепления общего позитива вокруг АТЭС и доказательства равноправного и справедливого характера этой организации в основу ее политики было решено положить японскую

концепцию «открытого регионализма», предложенную еще в 60-е годы. Она предполагала проведение торговой либерализации без какой либо дискриминации в отношении третьих стран и была чрезвычайно популярна среди многочисленных американских политических идеалистов из числа сторонников строительства нового глобального сообщества на Тихом Океане. Во многом благодаря их стараниям и Сеульская декларация, и «концепция открытого регионализма», и принцип консенсуса при принятии решений, обозначали на годы вперед главную линию развития АТЭС, направленную на формирование в перспективе зоны свободной торговли, в рамках АТР. Такая зона в случае ее создания могла бы стать самым крупным открытым рынком в мире.

Первоначально действительно складывалось ощущение, что форум АТЭС сможет постепенно, но неуклонно двигаться к достижению именно этой цели. Это нашло свое подтверждение на первой встрече экономических лидеров АТЭС, состоявшейся в 1993 г., на острове Блейк в американском Сиэттле. В США считали важным, чтобы первый саммит руководителей стран АТР состоялся именно у них, что отражало бы их решающий вклад в формирование АТЭС, а также роль и значение Америки в регионе. Ключевая идея, с которой президент США Билл Клинтон обратился к участникам форума, состояла в обосновании необходимости торговой либерализации, в том, что все страны должны стремиться снижать экспортно-импортные тарифы и постепенно открывать внутренние рынки для внешних производителей. «У нас растет чувство общности, - сказал президент США, - и наша встреча отражает необходимость появления новой организации в Азиатско-Тихоокеанском регионе»<sup>2</sup>.

Призывы президента Клинтона к глубокой торговой либерализации отвечали тогда не только интересам растущих экономик Китая и стран АСЕАН, но и в первую очередь США и Японии, которые в то время доминировали на азиатских рынках и стремились еще более расширить масштабы своего экспорта. А перспективы в отношении рынка АТЭС открывались очень заманчивые: на его долю приходилось 55% мирового ВВП; 44% мировой торговли товарами и услугами; 44,5% всего объема накопленных в мире прямых иностранных инвестиций; 40% населения мира<sup>3</sup>.

Штаб-квартирой форума был выбран Сингапур - надежный американский союзник, и одно из наиболее интегрированных в мировую торговлю государств Азии. Высшим органом стали ежегодные неформальные саммиты глав государств (с 1993 г.). Кроме это-

го проводились регулярные совещания министров иностранных дел и внешней торговли, а также встречи секторальных министров. В 1995 г. был сформирован так называемый Деловой консультативный совет, в структуру которого вошли три рабочие группы: по финансовой архитектуре, по технологиям и по содействию бизнесу. Каждая страна была представлена в ДКС тремя предпринимателями, которые все вместе должны были информировать и влиять на глав государств с целью ускорения процесса интеграции, содействовать торговой и инвестиционной либерализации. Эта была очередная интересная американская идея создать постоянный орган частнопредпринимательского сектора, чтобы он мог влиять на принятие решений. В реальности ДКС надежды американцев не оправдал в силу специфики частного бизнеса в Азии, фактически подчиненного своим правительствам. О давлении бизнеса на лидеров стран АТЭС и речи не шло, максимум, на что решался ДКС, так это на осторожные рекомендации в духе настроений официальных лиц.

Механизм принятия решений в АТЭС был определен следующим образом: главы государств на саммитах намечали основные направления деятельности; потом их дорабатывал секретариат АТЭС и передавал в рабочие группы. В них уже обсуждались конкретные вопросы в деталях. После этого, они по той же цепочке возвращались в форме предлагаемых решений для саммитов АТЭС, которые принимались лидерами стран на основе консенсуса. Это был довольно удачный управленческий механизм, но только до тех пор, пока американцам удавалось сохранять относительное единство среди стран-участниц форума. Но как только противоречия внутри него стали зашкаливать, а контроль со стороны США ослабевать, вся эта бюрократия превратилась фактически в холостой механизм с минимумом полезного действия. Да и принцип консенсуса в ситуации раскола и споров, которые позже буквально захлестнут форум АТЭС, оказался мало малоэффективным. Но тогда, в самом начале 90-х, предсказать такие последствия было еще очень сложно.

В 1994 г. на втором саммите АТЭС в Индонезии был принят новый документ - план действий, который во многом повторял Сеульскую декларацию, подтверждая сохраняющуюся решимость АТЭС на основе либерализации торговли и других реформ создать новую реальность в регионе. В этом плане действий вновь повторялось обязательство «достичь свободной и открытой торговли в Азиатско-Тихоокеанском регионе не позднее 2020 г.». При этом

развитые страны должны были завершить торгово-экономическую либерализацию к 2010, новые индустриальные страны (НИС) - 2015, а развивающиеся к – 2020 г. Было заявлено, что достижение целей АТЭС видится его участникам через «следование правилам и решениям ГАТТ, а также путем противодействия созданию внутри-региональных преференциальных торговых блоков, через фактическое сокращение торговых барьеров, упразднение административных и других препятствий на пути развития торговли и инвестиций<sup>4</sup>.

Анализируя Богорскую декларацию, как назвали позже этот «план действий», можно только с грустью вспоминать, что ее тогда характеризовали как прорывной документ для интеграции на Тихом Океане. Сегодня оценки ее, конечно же, другие: при всем действительно позитивном содержании в ней существовали и серьезные изъяны, негативная роль которых проявилась несколько позже. Дело в том, что Богорская декларация не ответила на главный вопрос, интересовавший всех участников - будет ли создание зоны свободной торговли конечной целью всего интеграционного процесса или все уйдет в локальные технические проекты и бесконечные разговоры о политике. Ведь в декларации речь шла только о «сокращении торговых барьеров». Слово ликвидация там так и не было употреблено.

По всей видимости, большой ошибкой стало и то, что следование провозглашенным в Богоре целям было объявлено делом добровольным для всех участников АТЭС. Это сразу же предопределило некий дисбаланс, когда одни экономики движутся в рамках богорских целей, выполняя их, а другие в силу разных причин - нет. Получилось как в плохом оркестре, где одни играют музыку, а другие создают шум. Принцип добровольности в реализации богорских целей имел и еще одну негативную сторону - конечная цель процесса торговой либерализации - формирование тихоокеанской зоны свободной торговли сразу же отодвигалась на неопределенное будущее. К тому же, авторы Богорского плана не установили даже количественные параметры тарифных сокращений как это сделали, например, в соглашении о свободной торговле стран-членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН АФТА), не закрепили и отдельным договором четкие обязательства стран по торговой и инвестиционной либерализации<sup>5</sup>. Принципы переговорного механизма в рамках Форума для согласования разных скоростей интеграции также не были выработаны. Все эти ошибки и

упущения, сделанные в начале истории АТЭС, оказали позже крайне негативное влияние на успех ее миссии.

Через год после Богора на Осацком саммите в Японии была принята очередная Программа действий, детализировавшая направления общей либерализации в экономиках стран АТЭС. Она предусматривала сокращение пошлин, либерализацию торговли услугами и гармонизацию национальных стандартов в соответствии с международными. На этом саммите впервые была названа дата начала формирования зоны свободной торговли АТЭС — 1 января 1997 г. Программа выдвинула концепцию гибкости, по которой страны должны были вести свободную и открытую торговлю на основе прогрессивного снижения пошлин и увеличения прозрачности таможенных режимов. При этом нигде не было записано о полной ликвидации пошлин — подразумевалось лишь их снижение до нуля. В этом заключалась очевидное противоречие в решениях Осацкого саммита: с одной стороны, была объявлена дата начала формирования зоны свободной торговли, а с другой, - о полном отмене экспортно-импортных тарифов ничего сказано не было.

На следующем саммите, состоявшемся в 1996 г. в Маниле, в принятой там так называемой «Манильской программе действий» недостатки Богорского документа, о которых мы уже говорили, попытались несколько исправить. Собственно сама «Манильская программа действий», содержала три раздела – в одном речь шла о введении так называемых индивидуальных планов действий (ИПД), который каждая страна-участница должна была разрабатывать для снижения импортных тарифов, в другом разделе говорилось о коллективном плане действий (КПД), а в третьем об экономическом и техническом сотрудничестве (ЭКОТЕК).

В 1996 г. первые ИПД были разработаны и с 1997 г. странам-участницам форума было предложено их выполнять. Они были составлены по унифицированной для всех стран схеме, которая включала показатели по шестнадцати направлениям деятельности, в том числе: таможенные тарифы и нетарифные меры, таможенные процедуры, инвестиции, защита прав интеллектуальной собственности, политика в области конкуренции, реализация обязательств ВТО. Особенностью этих ИПД было то, что каждая страна могла самостоятельно определять темпы и этапы либерализации с учетом состояния своей экономики и внешней торговли. Этот, казалось бы, такой либеральный, в духе атмосферы начала 90-х годов механизм интеграции оказался на деле малоэффективным и, как выяснилось,

скорее мешал снижению тарифов, чем помогал.

### **АТЭС - начало кризисных явлений**

Свобода в реализации показателей ИПД привела к тому, что многие страны в отсутствие централизованного контроля и общего обязывающего соглашения снижали тарифы и проводили иные проинтеграционные мероприятия медленнее и в меньшем объеме, чем другие, объясняя это спецификой своей экономики или катализмами в политической сфере. В связи с этим оказалось невыполненным решение об ускоренной отраслевой либерализации на добровольной основе, принятое на саммите 1997 г. в Ванкувере. В результате, еще более углубился конфликт интересов, между теми, кто двигался быстрее и теми, кто крайне медленно продвигались вперед. Так, многие развивающиеся страны Восточной Азии записали в ИПД меры, предусмотренные только национальными внешнеторговыми реформами; другие страны заявили, что готовы провести либерализацию, но только на основе взаимности и в рамках переговорного процесса; третьи (США, Россия) вообще не взяли конкретных обязательств. Выяснилось также, что японцы не собираются открывать свой сельскохозяйственный рынок, под разными предлогами отказываются снижать тарифы на ввоз в страну сельскохозяйственной продукции, что шло вразрез с Богорскими целями. В конце концов, лишь только шесть стран взяли обязательства по снижению ставок таможенных пошлин до 0% к 2010-2020 гг., другие записали расплывчатые обязательства. Еще одна группа государств в составе США, Японии и Мексики, заявили, что готовы к проведению либерализации, но только на условиях взаимности и на переговорной основе<sup>6</sup>.

Интересно, что в списках оппонентов принятому курсу оказались и США и Япония, то есть те страны, которые собственно и инициировали весь проект. По всей видимости, эйфория начала 90-х прошла и они увидели, что механизм сотрудничества в АТЭС стал работать против них. В условиях открытых рынков инвестиции пошли именно в те страны, где стоимость рабочей силы была наименьшей. Выиграли от этого страны АСЕАН и Китай, тем более что товары, произведенные на их территории, с минимальными тарифами наполняли американский рынок. Такой механизм явно не устраивал американцев, и они фактически отказались от первоначального обещания создать на базе АТЭС глобальную зону свободной торговли. Надо отметить, что разочарование в АТЭС охватило

в Америке как энтузиастов строительства тихоокеанского сообщества, которые не ожидали и не были готовы к такому масштабу и остроте разногласий, которые проявились среди участников форума особенно после финансового кризиса 1998 г., так и сторонников развития свободной торговли. Эта группа «после краха 1998 года стала более реалистично оценивать «полезность» схемы добровольной секторальной либерализации, предложенной АТЭС»<sup>7</sup>. Так, две ключевые группы, лоббировавшие активное участие США в АТЭС в значительной степени потеряли интерес к этой структуре как к действенному инструменту осуществления их планов. Как следствие этого, заметно снизился и интерес американской администрации к АТЭС, что вызвало огромное разочарование и разброд среди участников форума.

Одни, и в первую очередь Китай и страны АСЕАН, настаивали на продолжении курса на снижение тарифов до нуля, другие же, вроде американцев и японцев, заняли иную позицию и выступили за регулирование торговли на основе двусторонних соглашений. Китай был особенно активен, настаивая на углублении торговой либерализации и свободного доступа товаров на рынки стран-участниц АТЭС. Такая позиция была вполне объяснима, так как только при выходе на новые товарные и сырьевые рынки Китай мог сохранять высокие темпы экономического роста, обеспечивать занятость большинства трудоспособного населения и гарантировать внутреннюю стабильность и безопасность. Американцы не собирались идти на серьезные уступки китайцам, и снижать тарифы дальше, их разногласия перекинулись на других членов АТЭС, между которыми стали нарастать противоречия и взаимные претензии, подрывавшие единство организации.

Особенно горячие споры развернулись вокруг медленного и сложного механизма формирования индивидуальных и коллективных программ действий. Эти программы и довольно формальное подчас отношение к ним со стороны многих стран-участниц неоднократно на разных саммитах подвергалось критике, высказывались предложения перейти на другую модель интеграции. Американцы, например, настаивали на повышении уровня институализации АТЭС и введении принципа обязательности принимаемых решений. В этом их поддерживали Канада, Австралия, Новая Зеландия и ряд других государств. В свою очередь, Япония и Республика Корея отстаивали добровольный характер взаимного сотрудничества в АТЭС. Причина этого заключалась в том, что они опасались,



что введение обязательных норм вынудит их открыть для внешней конкуренции чувствительные сектора промышленности и сельского хозяйства<sup>8</sup>. Близкую к Японии и Корею позицию занимали и страны АСЕАН, которые приводили в качестве примера свой собственный опыт либерализации торговли в Юго-Восточной Азии. Этот процесс происходил на основе принципа взаимных торговых уступок, которые предварительно согласовывались и имели четко фиксированные обязательства с указанием конкретных сроков по снижению ставок таможенных пошлин, по смягчению нетарифного регулирования и т.д. Но этот опыт использован не был, поэтому многие важные решения относительно углубления интеграции в рамках АТЭС, которые были приняты на последующих саммитах в реальную жизнь по большей части так и не воплотились.

Несмотря, однако, на все трудности и неопределенности, процесс либерализации экономик тихоокеанских стран в 90-е годы протекал медленно, но довольно последовательно. На саммите в южнокорейском Пусане в 2005 г., где подводились некоторые итоги деятельности АТЭС с 1989 г., приводились, в частности, такие данные: в АТР существенно снизились тарифы по многим товарным позициям (с 16,6% в 1988 г. до 7% в 2004 г.); объем торговли в 2003-2004 гг. оценивался уже в 2,5 трлн долл., или 47% мирового, что на 15% больше, чем в 1993 г. В 2003 г. доля экспорта товаров и услуг в структуре ВВП экономик АТЭС выросла до 18,5%, в то время как в 1989 г. – лишь до 13,8%. Рост международной торговли членов АТЭС сопровождался значительным увеличением объемов внутрорегиональной торговли – с 1,4 трлн долл. в 1994 г. до 3,3 трлн долл. в 2005 г., при сохранении США, Японией и Китаем лидирующих позиций в регионе<sup>9</sup>.

За это же время, также благодаря деятельности АТЭС, существенно упростилось и ведение бизнеса в АТР. В секретариате АТЭС подсчитали, что с 2002 по 2006 г. расходы на бизнес операции сократились на 6%. Этот прогресс был достигнут «благодаря плану действий АТЭС по облегчению торговли и, в частности, введения так называемой АТЭС Business Travel Card - проездного документа для безвизовых деловых поездок в регионе»<sup>10</sup>.

Но весь этот позитив не отменял понимания того, что главные цели АТЭС, сформулированные в 1991 г. и развитые в 1994-1995 гг., так и не были достигнуты. Полной отмены пошлин в торговле между индустриально развитыми экономиками АТР к 2010 г. добиться так и не удалось. При этом достигнутый прогресс затронул далеко

не все отрасли торговли, во многих ключевых сферах экономики продолжали сохраняться высокие пошлины и протекционизм. В таких чувствительных группах товаров как текстиль, одежда, сельхозпродукты снижение тарифов либо вообще не произошло, либо оно было крайне незначительным. Американцы стремились снять барьеры на пути развития своих ТНК, которые получили бы возможность выстраивать производственные цепочки, свободно связывая их в разных странах тихоокеанского региона. В остальном же барьеры между странами так и не были разрушены. Причем часто они даже усиливались за счет того, что правительства отдельных стран под предлогом защиты национального производителя принимали протекционистские меры, не торопились ликвидировать различия и расхождения в правилах торговли и конкуренции.

Кроме того, к общему знаменателю так и не была приведена правовая инфраструктура, государственное и корпоративное управление и многое другое. Но главным стало то, что в какой-то момент все эти вопросы превратились в нерешаемые проблемы, так как участники АТЭС осознали, что цели в виде зоны свободной торговли, о чем так долго говорили вначале, уже не существует, что главные спонсоры этого процесса фактически отказались проводить его дальше и открывать свои собственные рынки. А отсутствие общей цели, несмотря на великое множество принимаемых на ежегодных саммитов документов и разнообразные декларации, привело к тому, что АТЭС как бы застыл в своей либеральной свободе, и в глубоком внутреннем разброде. Так, относительно энергичные 90-е, сменились на историческом пути АТЭС на инерционные 2000-е и стагнирующие последующие годы.

---

<sup>1</sup> Костюнина Г.М. .Форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС) <https://mgimo.ru/files/31181/31181.pdf>

<sup>2</sup> <https://novostivl.ru/post/67916/>

<sup>3</sup> <http://apec-center.ru/>

<sup>4</sup> APEC Secretariat website

<sup>5</sup> [http://www.rfej.ru/rvv/id/20047a8aa/\\$file/33-46.pdf](http://www.rfej.ru/rvv/id/20047a8aa/$file/33-46.pdf)

<sup>6</sup> [http://travellingsscience.blogspot.com/2013/10/blog-post\\_9305.html](http://travellingsscience.blogspot.com/2013/10/blog-post_9305.html)). См. также Костюнина Г.М.. Форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» <https://mgimo.ru/files/31181/31181.pdf>

<sup>7</sup> Alternative American Perspectives on Asia-Pacific Regional Cooperation and the Future of APEC By Charles E. Morrison President, East-West Center с.3 [http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai\\_archive/2000/2009-10\\_005e.pdf?noprint](http://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2000/2009-10_005e.pdf?noprint)

<sup>8</sup> Davidson Paul J. The legal framework for RTAS/FTAS in the Asia-Pacific region / <http://www.apec.org.au/docs/koreapapers2/SX-PD-Paper.pdf> 13

<sup>9</sup> Роль АТЭС в развитии экономического сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе Островская Е. Я., Фирсова И.С.

(<https://www.hse.ru/data/2011/10/18/1218713003>

<sup>10</sup> Там же.