

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Международно-правовой статус форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество»

*Веремеев Н.В.**

Процессы институционализации экономического сотрудничества, охватившие весь мир, не обошли стороной и обширный Азиатско-Тихоокеанский регион. В последнее десятилетие процесс межгосударственного экономического сотрудничества в АТР приобретает всё более формализованный характер. Значимую роль координирующего органа начинает играть созданная по инициативе Австралии в 1989 г. межправительственная организация – форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС). России, ставшей полноправным членом АТЭС в 1998 г., предстоит научиться, как эффективно и прагматично использовать преимущества от участия в этой представительной организации. Важность членства нашей страны в деятельности организации признается на самом высоком уровне: АТЭС – одно из приоритетных направлений внешней политики Российской Феде-

* Веремеев Николай Викторович – аспирант кафедры государства и права Тихоокеанского института политики и права ДВГТУ.

¹ В Концепции внешней политики РФ по этому поводу, в частности, говорится: «Все возрастающее значение во внешней политике Российской Федерации имеет Азия, что обусловлено прямой принадлежностью России к этому динамично развивающемуся региону, необходимостью экономического подъема Сибири и Дальнего Востока. Упор будет сделан на активизации участия России в основных интеграционных структурах Азиатско-Тихоокеанского региона – форуме «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», региональном форуме Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по безопасности...» (Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 9). Свиде

рации в Азии¹. Параллельно с возрастанием заинтересованности в АТЭС с практической точки зрения заметен рост и академического интереса к организации. В еще не столь многочисленных работах российских авторов, посвященных теме АТЭС, в основном рассматриваются экономико-политические аспекты деятельности объединения, содержится анализ текущих внутренних процессов развития форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», комментируются ключевые документы и решения, принимаемые в рамках организации, и т.д. Однако практически нет работ, которые затрагивают правовые грани деятельности этого регионального объединения, хотя данный вопрос требует не менее пристального внимания.

В представленной статье мы постараемся в какой-то мере восполнить имеющийся пробел, акцентируя свое внимание на проблеме международно-правового статуса АТЭС.

О правовой природе АТЭС

Рассматривая проблему правовой природы форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество», необходимо ответить на достаточно непростой вопрос: является ли АТЭС международной организацией.

В начале своего существования форум АТЭС представлял собой сугубо неформальное консультативное собрание² представителей экономически наиболее активных и динамичных государств региона для обсуждения проблем и обмена мнениями относительно экономического развития АТР и мировой торгово-экономической системы. Участники Первой министерской встречи³, которая стала возможной после длительных и интенсивных консультаций, начавшихся в январе

тельством повышенного внимания к организации стала одобренная 10 ноября 2000 г. Президентом РФ Концепция участия России в форуме «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС), определившая приоритеты, стратегию и тактику участия нашей страны в этой региональной организации (подробнее о Концепции см.: Веремева Н.В. Россия и форум «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (некоторые аспекты взаимодействия). Гл. 4. / <http://cyberguide.topcities.com/home/views/aprec.htm>).

² Это принципиальное положение неоднократно подчеркивалось в первые годы АТЭС. В Итоговом заявлении председателя Министерской встречи в Канберре и Совместном заявлении участников Второй министерской встречи в Сингапуре прописано, что «... АТЭС является неформальным форумом для консультаций между высокопоставленными представителями...» экономик Азиатско-Тихоокеанского региона.

³ Встречи Министров иностранных дел и экономики АТЭС официально называются Министерскими встречами АТЭС или встречами Министров АТЭС.

1989 г., заявили, что «каждая экономика⁴, представленная в Канберре, полагается на сильную и открытую многостороннюю торговую систему и никто не верит, что азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество должно быть направлено на формирование торгового блока⁵» (Совместное заявление Министерской встречи, Канберра, 1989 г.)⁶.

В то же самое время Министры иностранных дел и экономики АТЭС, вероятно, еще не имели четкого проекта будущего АТЭС. Однако на этом же заседании Министров иностранных дел и экономики было единодушно принято решение о продолжении деятельности АТЭС в сложившемся формате и с той же совокупностью участников. «Хотя некоторые Министры выразили желание как можно скорее начать движение в направлении решения проблем, стоящих перед АТЭС, через специальные структурные механизмы (structural arrangements) того или иного вида, было согласовано, что рассмотрение вопроса относитель-

⁴ Все участники форума АТЭС официально называются экономическими системами (экономиками). Это объясняется прежде всего нежеланием членов АТЭС придавать объединению политический тон, а также участием в ней Тайваня и Гонконга, которые признаются подавляющим большинством международного сообщества государств как составные части Китайской Народной Республики. В Руководстве по проведению заседаний АТЭС отмечается, что «АТЭС – это объединение экономик. Поэтому недопустимо использовать, кроме логотипа АТЭС, любые атрибуты, такие как флаги, гербы или гимны, которые подразумевают «политический статус любой экономики-участницы, и/или отождествлять (identify) [политический статус] участников или делегаций в связи с этой встречей. Далее, во время проведения встречи и во всех соответствующих документах, в том числе и в подготовительный период, важно использовать принятую номенклатуру АТЭС (как в письменной, так и в устной речи). Члены АТЭС должны именоваться «экономиками-членами», либо «членами», либо «экономиками» («member economies» or «members» or «economies»)).

⁵ Важно указать, что под торговым блоком понимается не организационная форма как таковая, а намерение участников форума АТЭС отказаться от создания международной организации или соглашения, ведущих к образованию протекционистской торговой «крепости», с аллюзией на тогдашние планы создания Общего европейского рынка и Европейского Союза, подрывающих переговорный процесс Уругвайского раунда и систему открытой международной торговли. В частности, в п. 14 Совместного заявления, подписанного по итогам Министерской встречи в Сингапуре (1990 г.), Министры «выразили надежду, что создание Общего европейского рынка приведет к возникновению внешне ориентированной (outward-looking) динамичной экономики, а не к более закрытому (more restrictive) торговому блоку». О подобном отношении к закрытым торговым блокам свидетельствуют многочисленные пассажи и многих других документов, принятых в рамках АТЭС в разные годы.

⁶ Все цитируемые в настоящей статье документы форума АТЭС получены на официальном веб-сайте Секретариата АТЭС по адресу: <http://www.apecsec.org.sg>.

но механизма поддержки будет плодотворно в дальнейшем по мере эволюции процесса сотрудничества. Поэтому Министры согласились, что механизмы следующих одной или двух Министерских встреч должны определяться Старшими должностными лицами, представляющими участвующие экономики, совместно с представителями Секретариата АСЕАН» (п. 21 Итогового заявления председателя Министерской встречи, Канберра, 1989 г.). Всё это придавало АТЭС определенные черты, причастные такой форме межгосударственного сотрудничества, как международная конференция.

Большое значение для генезиса форума имела деятельность АСЕАН и ее диалоговых механизмов взаимодействия. Многие вспомогательные функции (прежде всего работа по анализу экономической ситуации в регионе) выполнялись и продолжают выполняться неправительственной организацией – Советом по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (СТЭС).

За быстрым переходом изначально консультативного формата АТЭС в плоскость практического взаимодействия, осуществляемого посредством реализации совместных программ и проектов, связанным с этим появлением специальных вспомогательных органов (рабочих групп) объединения и расширением их сферы деятельности объективно последовала трансформация АТЭС в иной вид объединения, что было оформлено в 1991-1992 гг.

В принятых в 1991 г. Совместном заявлении Министров иностранных дел и экономики и Сеульской декларации АТЭС были зафиксированы положения, определяющие правовую природу форума АТЭС. Некоторые исследователи называют Сеульскую декларацию «самым важным конституционным документом АТЭС»⁷.

«Министры с удовлетворением отметили развитие АТЭС как общерегиональной формы сотрудничества и согласились, что процесс достиг такого уровня, когда должно быть создано прочное основание для будущего развития...»

Министры согласились, что Декларация (Сеульская декларация АТЭС. – В.Н.) является важным шагом вперед для развития процесса сотрудничества в рамках АТЭС. Декларация определяет принципы, цели и понимание (understandings) АТЭС; наделяет АТЭС чистой (clear)

⁷ Akiko Hirano. Legal Aspects of the Institutionalization of APEC. IDE-APEC Study Center. Working Paper Series 95/96-No. 6. P. 21. / http://www.ide.go.jp/Japanese/Apec/Publish/pdf/95wp_06.pdf

международной правосубъектностью и создает прочные основания, на которых будет базироваться работа АТЭС в будущем». (пп. 7-8 Совместного заявления Министерской встречи, Сеул, 1991 г.)

С принятием этого Совместного заявления форум АТЭС трансформировался в международную межправительственную организацию, стал субъектом международного права. (Однако данные документы обошли молчанием вопрос о внутригосударственной правосубъектности новой организации.) Поскольку акт, провозгласивший международную правосубъектность АТЭС, имеет недоговорную природу, на него не распространяются положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. в силу ст. 5 данной Конвенции, предусматривающей, что Конвенция «применяется к любому договору (подчеркнуто мной. – В.Н.), являющемуся учредительным актом международной организации...». В связи с этим имеет смысл специально указать на то, что неюридическая природа учредительного акта не влияет на саму правосубъектность, так как ничто не препятствует государствам создать международную межправительственную организацию таким «нетрадиционным» способом⁸, если воля учредителей выражена совершенно ясно и недвусмысленно. Притом следует подчеркнуть, что хотя государства-учредители одарили АТЭС международной правосубъектностью, создав новый субъект международного права, сами учредители остались не связанными международно-правовыми обязательствами в рамках этого межправительственного объединения как члены данного объединения, но лишь морально-политическими должествованиями (нормами «мягкого права»), которые

⁸ Отказ учредителей от заключения международного соглашения (Устава АТЭС) был обусловлен прежде всего политико-идеологическими обстоятельствами и национально-культурной спецификой подхода восточноазиатских стран к праву. (См., например: Akiko Hirano. Op.cit.; Shin-yi Peng. The WTO Legalistic Approach and East Asia: From the Legal Culture Perspective // Asia-Pacific Law and Policy Journal. 2000. Vol. 1. Issue 2 / <http://www.hawaii.edu/aplpj>).

Анализируя правовую природу Северного совета, первоначальный Устав 1952 г. которого был принят на основе совпадающих по существу резолюций парламентов стран-участниц, без заключения международного договора, В.С. Котляр констатирует, что «международное соглашение, на основе которого создается международная организация, не всегда получает традиционную форму официального многостороннего договора в письменной форме с подписями представителей стран-участниц и т.п.» (Котляр В.С. Северный совет (структура, деятельность). М., 1973. С. 19). Причем выбранный подход к учреждению «столь своеобразного органа, как Северный совет» (юридически не связывающий его членов) был во многом продиктован политическими причинами.

только и могли быть порождены соответствующими неправовыми документами.

Нежелание членов АТЭС идти дальше по пути формализации сотрудничества имело следствием то, что правосубъектность АТЭС обратилась, по сути, в *nudum potestas*, потому что не было определено содержание правосубъектности, а следовательно, нельзя считать, что такая организация обладает самостоятельной волей и действует независимо *pro proprio nomine*⁹. Причем мы говорим о той степени относительности и независимости воли, которая обычно наличествует у международных организаций как производных субъектов международного права, что проявляется в способности вступать в международные правоотношения с другими субъектами международного права, иметь права и обязанности по международному праву, создавать нормы международного права посредством заключения международных соглашений. Проблема правосубъектности АТЭС и поныне остается в том же парадоксальном паллиативном состоянии¹⁰.

Принципы деятельности, цели и компетенция АТЭС

Сеульская декларация АТЭС 1991 г. четко обозначила цели организации и спектр вопросов, подлежащих обсуждению в рамках АТЭС.

Перед АТЭС были поставлены следующие цели:

(а) поддержание роста и развития региона во имя общего блага его народов и содействие росту и развитию мировой экономики;

⁹ В то же время Секретариат АТЭС от имени и по поручению членов осуществляет ряд функций по управлению деятельностью организации. За Секретариатом также молчаливо признано ограниченное полномочие поддерживать внешние связи. В настоящее время Секретариат АТЭС активно взаимодействует с такими международными организациями, как ВТО, ОЭСР, АзБР, Всемирный банк и др. Совершать некоторые действия от имени АТЭС и его членов потенциально может председательствующее государство. Так, в 1998 г. Малайзия как председательствующее государство представила на Второй министерской конференции ВТО специальное заявление АТЭС. Но, скорее, подобные действия больше исключение, чем устоявшееся правило.

¹⁰ Вместе с тем хотелось бы еще раз подчеркнуть, что по формально-юридическим параметрам АТЭС – это именно международная межправительственная организация, что, как мы полагаем, удалось доказать. Поэтому представляется необоснованным заключение И.С. Пушкарёва и, вероятно, солидарного с ним Р.А. Каламкаряна о том, что АТЭС является параорганизацией (см.: Каламкарян Р.А. Рец. на кн.: Пушкарёв И.С. Международно-правовые вопросы деятельности форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества: Монография // Государство и право. 2003. № 8. С. 122-123). Автор настоящей статьи также придерживался подобной позиции. Однако более тщательное изучение и анализ официальных документов АТЭС привели к иным выводам, которые и представлены в данной статье.

(b) увеличение положительных результатов как для региона, так и для мировой экономики, являющихся следствием усиливающейся экономической взаимозависимости, в том числе путем поощрения движения товаров, услуг, капитала и технологий;

(c) развитие и усиление открытой многосторонней торговой системы в интересах экономик Азиатско-Тихоокеанского региона и всех других экономик;

(d) сокращение барьеров на пути торговли товарами и услугами и инвестиций между участниками в порядке, соответствующем принципам ГАТТ, и без ущерба для других экономик.

Сфера деятельности организации была установлена достаточно широко: «АТЭС сосредоточится на тех областях экономики, где имеется возможность реализовывать общие интересы и достигать взаимные выгоды» (п. 2 Сеульской декларации). Далее, Декларация конкретизирует компетенцию организации, обозначая ее основные направления деятельности, к которым, в частности, относятся:

(a) обмен информацией и проведение консультаций по вопросам политики и развития, относящимся к общим усилиям экономик АТЭС поддерживать рост, способствовать адаптации экономик к изменяющимся условиям и сокращать неравенство в экономическом развитии;

(b) разработка стратегий по сокращению препятствий на пути движения товаров и услуг и инвестиций в мировом масштабе и в пределах региона;

(c) содействие региональной торговле, инвестициям, движению финансовых ресурсов, развитию людских ресурсов, передаче технологий, сотрудничеству в области промышленного производства и развитию инфраструктуры;

(d) сотрудничество в отдельных секторах, таких как энергетика, окружающая среда, рыболовство, туризм, транспорт и телекоммуникации.

Для выполнения поставленных задач АТЭС должен:

(a) содействовать в определении общих интересов региона и, когда это уместно, отстаивать эти интересы в многосторонних форумах, таких как ГАТТ;

(b) содействовать пониманию позиций, интересов и опыта экономических партнеров, и особенно пониманию трудностей, с которыми они сталкиваются на мировой арене, и помогать им оставаться последовательными при принятии решений в соответствующих областях [сотрудничества];

(с) разрабатывать программы практического экономического сотрудничества с целью содействовать динамике экономического развития и повышению жизненного уровня населения во всем регионе;

(d) содействовать повышению роли частного сектора и внедрению принципов свободного рынка с целью максимизации выгод от регионального сотрудничества.

Учредители межправительственного форума АТЭС, очевидно, понимали, что корпус выносимых на обсуждение проблем будет умножаться. В Сеульской декларации прямо предусматривается, что «АТЭС будет сохранять гибкость, чтобы развиваться в соответствии с изменениями, происходящими в региональной экономике и глобальной экономической среде, и в ответ на экономические вызовы, с которыми столкнется Азиатско-Тихоокеанский регион» (п. 14).

На саммите Лидеров в Богоре (1994 г.) перед АТЭС была поставлена стратегическая цель создать к 2020 г. систему свободной торговли и инвестиций в регионе, причем развитые страны должны устранить торговые и инвестиционные барьеры к 2010 г., развивающиеся – к 2020 г. Осакая программа действий (Osaka Action Agenda – ОАА), принятая на следующем саммите Лидеров в Осаке (1995 г.)¹¹, детализовала направления и области взаимодействия членов АТЭС по достижению богорской цели, обозначив три «столпа» (базовые направления) экономического сотрудничества: торговая и инвестиционная либерализация (trade and investment liberalization); содействие торговле и инвестициям (trade and investment facilitation), составляющих часть 1 ОАА – Либерализация и содействие торговле и инвестициям (ТИЛФ)¹²; и Экономическое и техническое сотрудничество (ЭКОТЕК)¹³ – часть 2 ОАА.

¹¹ В 2001 г. была принята обновленная Осакая программа действий, которая отразила изменения, произошедшие с 1995 г., и внесла множество уточнений и дополнений в предыдущую редакцию.

¹² Торговая и инвестиционная либерализация предусматривает упразднение тарифов и нетарифных мер в торговле и ограничений на иностранные инвестиции. Работа в сфере содействия торговле и инвестициям нацелена на облегчение условий ведения бизнеса в регионе. Для этого предусмотрено принятие мер по упрощению и гармонизации таможенных процедур, содействию инвестициям, усилению защиты прав интеллектуальной собственности, обеспечению свободного движения деловых людей. В пределах направления ТИЛФ выделены 14 сфер взаимодействия: тарифы, нетарифные меры, услуги (в области телекоммуникаций, транспорта, энергетики, туризма), инвестиции, стандарты и соответствия, таможенные процедуры, право интеллектуальной собственности, политика в области конкуренции, государственные закупки,

Таким образом, Осакая программа действий предопределила компетенцию АТЭС, но очерченный в ОАА круг вопросов, входящих в сферу деятельности организации, не является исчерпывающим. Ввиду отсутствия полноценного учредительного документа, закрепляющего точную компетенцию АТЭС, сфера вопросов организации постоянно расширяется, притом не только вследствие акцентирования на новых проблемах экономического характера¹⁴, что прежде всего вменялось форуму как экономической организации (см. п. 2 Сеульской декларации АТЭС).

Во время Первой министерской встречи АТЭС были артикулированы принципы азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества:

• цель расширенного азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества состоит в том, чтобы поддержать рост и развитие региона и, таким образом, способствовать росту и развитию мировой экономики;

• при сотрудничестве необходимо учитывать неоднородность региона, включая различия социально-экономических систем и уровней развития;

дерегулирование, выполнение обязательств ВТО, включая правила о происхождении товаров, посредничество в разрешении споров, мобильность деловых людей, сбор и анализ информации.

¹³ Экономическое и техническое сотрудничество призвано смягчить диспропорции в экономическом развитии между членами АТЭС. В рамках этого направления деятельности предполагается оказание развитыми государствами экономического и технического содействия развивающимся странам региона через вспомогательные органы институциональной системы АТЭС. Причем «экономическое и техническое сотрудничество в АТЭС – это отход от отношений «донор – реципиент», проявляющийся в принятии моделей сотрудничества, которые предполагают отказ от передачи ресурсов одной экономики другой. Эти модели будут основываться на обменах информацией, знаниями и опытом» (Manila Action Plan for APEC (MAPA). Vol. 1. Introduction / <http://www.apecsec.org.sg/virtualib/history/mapa/vol1/introduc.html>). Программа ЭКОТЕК реализуется в 13 областях: сельскохозяйственные технологии; энергетика; рыболовство; развитие человеческих ресурсов; промышленная наука и технологии; инфраструктура; сохранение морских ресурсов; развитие малых и средних предприятий; телекоммуникации; туризм; содействие торговле; транспорт.

¹⁴ В сентябре 1999 г. в рамках программы Десятой министерской встречи в Окленде была проведена конференция по проблеме Восточного Тимора, а начиная с 2001 г. на саммитах Лидеров АТЭС был принят ряд деклараций и заявлений, осуждающих терроризм и предусматривающих специальные меры (экономического порядка) по противодействию терроризму. Пополнилась повестка дня АТЭС и за счет включения в нее социальной проблематики. Однако все вышеназванные неэкономические вопросы рассматриваются в пределах организации сугубо через призму их влияния на экономическое развитие.

- сотрудничество предусматривает приверженность открытому диалогу и консенсусу, уважение мнений всех участников;
- сотрудничество должно быть основано на неформальном обмене мнениями между экономикками Азиатско-Тихоокеанского региона;
- сотрудничество должно осуществляться в тех областях экономики, где оно будет отвечать общим интересам и будет взаимовыгодным;
- в интересах экономик Азиатско-Тихоокеанского региона сотрудничество должно быть направлено на усиление открытой многосторонней торговой системы; оно не должно вести к формированию торгового блока;
- сотрудничество должно быть нацелено на увеличение выгод от взаимозависимости, как в рамках региональной, так и мировой экономики, в том числе путем расширения потоков товаров, услуг, капиталов и технологий;
- сотрудничество должно дополнять, а не подменять деятельность существующих в регионе организаций, включая межгосударственные организации, такие как АСЕАН, и неформальные консультативные организации, такие как СТЭС; и
- участие экономик Азиатско-Тихоокеанского региона (в АТЭС. – В.Н.) должно оцениваться на основе интенсивности экономических связей с регионом и может быть расширено на базе консенсуса всех участников.

(Итоговое заявление Председателя Министерской встречи, Канберра, 1989 г.)¹⁵

¹⁵ Со временем некоторые из этих принципов были модифицированы. Уже в Сеульской декларации АТЭС 1991 г., воспроизведшей практически все принципы документа 1989 г., остался не воспринятым принцип, в соответствии с которым сотрудничество должно быть основано на неформальном обмене мнениями между всеми экономикками-участниками. Вместо этого Сеульская декларация внесла существенную и значимую новеллу, указав, что «АТЭС будет функционировать путем процесса консультаций и обмена мнениями между высокопоставленными представителями экономик АТЭС, основываясь на исследованиях, анализе и идеях, предлагаемых участвующими экономикками и другими соответствующими организациями, в том числе Секретариатами АСЕАН и Южнотихоокеанского форума (ЮТФ) и СТЭС» (п. 5). Тем самым Сеульская декларация, сохранив за АТЭС статус консультативного (совещательного) объединения, отказалась от прежней квалификации консультаций как сугубо неформальных.

В Сеульской же декларации впервые был зафиксирован выработанный в 1980-е гг. Советом по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству принцип «открытого регионализма» как основание и смысл деятельности АТЭС. Правда, среди участников АТЭС нет единого понимания этого принципа. Данный принцип трактуется как 1) односторонняя либерализация; 2) сокращение торговых барьеров на основе принципа

В Осакской программе действий 1995 г. были сформулировано девять генеральных принципов АТЭС, которыми его членам следует руководствоваться для достижения поставленных в Богоре целей и выполнения ОАА: сотрудничество; прозрачность законов, правил и административных процедур, воздействующих на движение товаров, услуг и капиталов; недискриминация; всесторонность (устранение препятствий, стоящих на пути свободной и открытой торговли и инвестиций); одновременный старт, непрерывный процесс и дифференцированные сроки вхождения в систему свободной и открытой торговли и инвестиций (все государства начинают процесс либерализации одновременно, но развитые страны должны устранить торговые и инвестиционные барьеры к 2010 г., развивающиеся – к 2020 г.); воздержание от принятия мер, могущих повлечь за собой повышение уровня протекционизма; гибкость (учет уровня экономического развития каждого участника); соответствие стандартам ВТО.

Членство в АТЭС

Первоначальными членами АТЭС стали Австралия, Бруней, Индонезия, Канада, Республика Корея, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, США, Таиланд, Филиппины и Япония. Во время первых министерских встреч был поставлен вопрос об участии других экономик, в том числе островных стран Океании, и особенно КНР, Гонконга и Тайваня¹⁶. Рассмотрение этого вопроса было передано Старшим должностным лицам. В п. 7 Сеульской декларации было определено, что «участие в АТЭС будет в принципе открыто для тех экономик Азиатско-Тихоокеанского региона», которые а) имеют сильные экономические связи в регионе и б) принимают цели и принципы АТЭС¹⁷. Реше-

наибольшего благоприятствования в отношении государств, не являющихся участниками форума; 3) распространение региональной либерализации на государства, не являющиеся участниками форума, на основе взаимности; 4) признание за каждым членом АТЭС права распространять региональную либерализацию на государства, не являющиеся участниками форума, на основе взаимности или на основе принципа наибольшего благоприятствования (См.: Woo Yuen Pau. APEC After 10 Years: What's Left of "Open Regionalism"? // Paper presented at APEC Study Centre Consortium "Towards APEC's Second Decade: Challenges, Opportunities and Priorities" in Auckland, New Zealand, 30 May – 2 June 1999 / <http://www2.auckland.ac.nz/apec/papers/woo.html>).

¹⁶ Все эти три экономики были приняты в состав членов АТЭС в 1991 г., причем Гонконг сохранил индивидуальное членство в организации и после 1997 г., когда эта территория перешла под суверенитет КНР. В 1993 г. полноправными членами АТЭС официально стали Мексика и Папуа – Новая Гвинея, в 1994 г. – Чили, в 1998 г. – Россия, Вьетнам и Перу.

ние о приеме новых членов принимается на основе консенсуса всех членов (п. 8). Пункт 9 Декларации допускает возможность привлечения к работе организации третьих государств и организаций на условиях, определяемых участниками АТЭС.

На Восьмой министерской встрече АТЭС в Ванкувере (1997 г.) был утвержден расширенный список критериев, которым должен удовлетворять претендент на членство:

- экономика-заявитель должна находиться в Азиатско-Тихоокеанском регионе;
- экономика-заявитель должна иметь широкие экономические связи с членами АТЭС; причем объем торговли заявителя с членами АТЭС, в процентах к его общему внешнеторговому обороту, должен быть достаточно высоким;
- экономика-заявитель должна придерживаться внешне ориентированной экономической политики;
- экономике-заявителю необходимо будет принять основные цели и принципы, определенные в различных декларациях АТЭС, особенно в декларациях, принятых на встречах экономических Лидеров;
- от удачливого заявителя потребуется выработать Индивидуальный план действий (ИПД) для [последующей] его реализации и начать участвовать в Коллективных планах действий через программы работы АТЭС (*to commence participation in Collective Action Plans across APEC work programme*) с момента вступления в АТЭС.

(Заявление Министров АТЭС по вопросам членства, Ванкувер, 1997 г.)

Как видно, претендентам на членство в организации предъявляются вполне умеренные требования. Но, чтобы ограничить чрезмерное расширение и стабилизировать число участников форума, в рамках АТЭС практикуется введение мораториев на принятие новых участников (первый мораторий был введен в 1994 г. и действовал до 1997 г.; с 1998 г. был объявлен новый десятилетний мораторий).

Консолидированные руководящие принципы по участию экономик-нечленов в деятельности АТЭС (*Consolidated Guidelines on Non-Member*

¹⁷ Хотя форум АТЭС является открытым объединением, бесконечное расширение числа участников по понятным причинам осложнило бы эффективность взаимодействия экономик объединения. Осознавая это, Министры иностранных дел и экономики, собравшиеся на очередном заседании в Бангкоке (1992 г.), выразили в Совместном заявлении обоснованное соображение, что «консолидация и эффективность должны занимать первостепенное положение, а решения о будущем участии (новых членов. – В.Н.) должны быть тщательно продуманы» (п. 28).

Participation in APEC Activities), далее Консолидированные принципы, одобренные на 14-й министерской встрече в Лос-Кабосе (октябрь 2002), перечисляют четыре категории участников в деятельности АТЭС: экономики-члены, Секретариат АТЭС, наблюдатели, «гости».

Государство – полноправный член АТЭС¹⁸ представлено на саммитах Лидеров, Министерских встречах и встречах отраслевых министров, принимает участие в выработке решений, без ограничений участвует в работе форумов, входящих в организационную систему АТЭС, – комитетах и рабочих группах, их вспомогательных органах (субфорумах), имеет полный доступ к документам АТЭС.

Несколько особое место принадлежит председательствующей экономике. Председателем организации в течение года является страна, на территории которой в данном году проводятся саммит Лидеров и встреча Министров. Председательствующая экономика определяет тематику деятельности АТЭС на срок ее председательствования (т.е. на один год). В 2003 г. председательствующей экономикой был Таиланд. На этот год основной темой организации провозглашена тема: «Мир различий: партнерство во имя будущего», а также сформулированы пять подтем: «Основанная на знаниях экономика для всех», «Обеспечение безопасности человека», «Финансовая архитектура для мира различий», «Предприятия нового роста: малые и средние предприятия и микробизнес», «Работа во имя развития». Председательствующая экономика берет на себя расходы по подготовке и проведению саммита Лидеров и встречи Министров.

Секретариат АТЭС через своих представителей имеет право присутствовать на всех заседаниях вспомогательных органов (форумов) АТЭС, Министерских встречах и встречах отраслевых министров. Участие Секретариата в работе саммитов Лидеров не предусматривается.

В работе вышеупомянутых органов (кроме саммитов Лидеров) также принимают участие наблюдатели. На сегодняшний день статус офи-

¹⁸ Полноправное членство в АТЭС официально начинается, как правило, на Министерской встрече, следующей после той Министерской встречи, на которой был достигнут консенсус о принятии новых членов. Однако до 1998 г. статус вновь принятых, но еще не обретших положение полноправных членов государств оставался не совсем ясным. В феврале 1998 г. Старшие должностные лица одобрили Руководство по участию членов-десигнаторов в качестве наблюдателей, регламентирующее принципы участия этой категории государств в деятельности форума АТЭС (причем данное Руководство было прямо адресовано принятым в 1997 г. экономикам – России, Вьетнаму, Перу).

циальных наблюдателей имеют: Секретариат АСЕАН, Совет по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству, Секретариат Тихоокеанского островного форума.

В деятельности рабочих групп могут принимать участие «гости» – особая категория, объединяющая государства – нечленов АТЭС; региональные (универсальные) международные организации и органы; представителей бизнеса государства – участника АТЭС, не вошедших в официальную делегацию своей страны; организации, научные учреждения и экспертов, не вошедших в официальную делегацию своей страны. Консолидированные принципы регламентируют принципы и условия участия «гостей» в деятельности АТЭС¹⁹. Участие «гостей» должно базироваться на следующих принципах:

(а) решение об участии нечленов в любом форуме должно приниматься заинтересованным форумом на основе консенсуса и при условии одобрения этого решения СДП²⁰;

(б) каждая заявка/предложенное приглашение (application/proposed invitation) должна рассматриваться по существу;

(с) принципиальными критериями при рассмотрении заявок нечленов являются: соответствие возможностей заявителя решению вопросов, стоящих перед форумом, очевидная заинтересованность в регионе АТЭС и в вопросах, рассматриваемых в АТЭС, способность вносить соответствующий вклад в работу данного форума и географическое расположение заявителя;

(д) участие в форуме не должно подразумевать автоматического подтверждения будущего членства или статуса наблюдателя в любой иной деятельности АТЭС.

Касательно последнего принципа подчеркивается, что «не должно быть связи между участием в форумах АТЭС и любой заявкой на полное членство. Другими словами, участие в форуме не является ни

¹⁹ В дополняющем Консолидированные принципы Приложении о процедуре обработки заявок/предложенных приглашений на участие нечленов детально регламентируется процедура рассмотрения заявок и принятия решений вспомогательными органами (форумами) АТЭС. Пункт 12 Приложения предоставляет форумам право «устанавливать собственные условия, которыми они будут руководствоваться при технической оценке заявок/предложенных приглашений». При этом собственные критерии форума должны полностью соответствовать Консолидированным принципам.

²⁰ В 2002 г. Старшие должностные лица уполномочили форумы АТЭС на трехлетний период (до 2005 г. включительно) самостоятельно, без утверждения первых, принимать решения об участии нечленов в работе данного форума.

необходимым, ни достаточным основанием для положительного рассмотрения заявки на членство в АТЭС».

«Гостям» предоставляются определенные права и предписываются соответствующие обязанности:

1. «гости» имеют право выступать с заявлениями на заседаниях форума по вопросам, включенным в повестку дня; при этом «гости» не участвуют в процессе принятия решений;
2. председатель форума может обращаться с вопросами к «гостю» во время заседания форума;
3. «гости» могут с разрешения председателя форума получить доступ к документам по вопросам, внесенным в повестку дня заседания форума;
4. «гости» должны соблюдать конфиденциальность заседаний форума и не раскрывать содержание полученных документов;
5. «гости» должны покинуть комнату заседаний, когда обсуждается вопрос участия нечленов;
6. председатель форума может созывать закрытые заседания, исключая участие «гостей».

Два последних пункта действительны также в отношении наблюдателей²¹.

В соответствии с отдельным решением, вынесенным на Министерской встрече в Ванкувере (1997 г.), государства – нечлены АТЭС не допускаются к участию во встречах отраслевых министров.

Статус «гостя» предоставляется на трехлетний срок и может быть предоставлен повторно после прохождения установленной процедуры. (Прохождение этой процедуры не требуется для участия в одномоментных специальных мероприятиях – симпозиумах, конференциях, семинарах.) Кроме того, рабочие группы должны оценивать полезность «гостей» в деятельности данных рабочих групп и принимать это во внимание при рассмотрении вопроса о продлении статуса «гостя».

²¹ Одновременно в Консолидированных принципах указано, что содержащиеся в них положения ничего не меняют в статусе официальных наблюдателей. Отправляя своих представителей на какое-либо заседание, наблюдатели «имеют такой же полный доступ к документам и информации, какой они имеют на заседаниях Старших должностных лиц и Министерских встречах».