

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Принцип открытого регионализма (международно-правовой анализ)

*Веремеев Н.В.**

Принцип открытого регионализма еще не обрел статус одного из ведущих принципов международного экономического права. Однако данная концепция все чаще и чаще отражается в различных официальных документах, принимаемых на многочисленных международных экономических встречах и в рамках многих международных межправительственных и неправительственных объединений и организаций. Достаточно широко данный принцип обсуждается в научном сообществе, главным образом среди ученых-экономистов. Полагаем, что и науке международного права не следует оставаться в стороне от обсуждения этой любопытной концепции.

Впервые принцип открытого регионализма был предложен в 70-е годы XX в. премьер-министром Японии М. Охира¹. Эта идея была воспринята Советом по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (СТЭС)² – организацией, объединяющей представителей правительств, бизнеса и научных кругов стран АТР, – и стала основой деятельности организации³. В 1992 г. на IX Генеральной кон-

* Веремеев Николай Викторович – преподаватель Тихоокеанского института политики и права ДВГТУ.

¹ Лунин В.Н. АТЭС: открытый регионализм и Латинская Америка // Россия в АТЭС и в АТР. М., 2001. С. 77.

² Кстати, одним из инициаторов учреждения СТЭС выступил М. Охира.

³ В Декларации «Единый взгляд на регионализм», принятой по результатам X Генеральной конференции СТЭС (1994 г.), в частности, говорится, что СТЭС будет «развивать доктрину и легитимность открытого регионализма (develop doctrine and legitimacy), который должен основываться на двух определяющих установках (central tenets): же-

ференции СТЭС в Сан-Франциско была принята декларация «Открытый регионализм: тихоокеанская модель глобального экономического сотрудничества», в которой говорится, что Совет, опираясь на общее видение открытого регионализма, «направит свои усилия на поддержку такой... практики, которая поможет региональным экономикам:

1) стать открытыми для движения товаров, инвестиций, услуг, информации и технологий;

2) соблюдать правила, принципы и практику, принятые... в Генеральном соглашении по тарифам и торговле;

3) получать выгоды от торговли в рамках субрегиональных соглашений, которые соответствуют принципам ГАТТ как средству достижения общей выгоды от большей открытости региона;

4) развивать торговлю с экономиками за пределами региона, которые придерживаются внешне ориентированной экономической политики;

5) содействовать большей открытости в регионе и в глобальной экономической системе»⁴.

Такая трактовка открытого регионализма полностью отвечает общим установкам ГАТТ (ВТО) о создании свободной открытой многосторонней торговой системы, основанной на принципе недискриминации, зафиксированном в ст. I ГАТТ и ст. II ГАТС. По сути дела изложенное в декларации СТЭС понимание открытого регионализма лишь воспроизводит основополагающие принципы ГАТТ/ВТО. Вместе с тем данное в сан-францисской декларации описательное определение принципа не содержит опорных пунктов, позволяющих четко сформулировать сущностные характеристики открытого регионализма. Но что же подразумевается под открытым регионализмом, и вообще можно ли выявить те ключевые специфические особенности принципа открытого регионализма, которые бы и выделяли его среди иных принципов международного экономического права?

Более точное, на наш взгляд, определение открытого регионализма содержится в Пекинской декларации СТЭС, которая провозглашает: «*Открытость* отражает принцип открытого регионализма. Этот принцип должен стать основой решений для достижения системы сво-

лании осуществлять процесс открытия и либерализации региона и действительного достижения открытости и либерализации в регионе» (PECC X. Kuala Lumpur Concord on Regionalism. Kuala Lumpur, 1994. Доступно на: http://www.pecc.net/gm_1994.html).

⁴ PECC IX. Open Regionalism: A Pacific Model for Global Economic Cooperation. San-Francisco, 1992. Доступно на: http://www.pecc.net/gm_1992.html

бодной и открытой торговли и инвестиций в Азиатско-Тихоокеанском регионе; все эти решения должны быть прозрачными и избегать дискриминации»⁵. В свою очередь, либерализация торговли и инвестиций в регионе (как средство достижения открытости АТР) должна осуществляться путем «одностороннего открытия внешнему миру посредством дерегулирования и сокращения торговых барьеров...»⁶. Уже на следующей Генеральной конференции СТЭС в Сантьяго участники организации дали еще более конкретную трактовку открытому регионализму: «Фундаментальной предпосылкой развития Азиатско-Тихоокеанского региона является твердая вера в стратегию, направленную на открытость и сотрудничество... Азиатско-тихоокеанская модель открытого регионализма с ее ясной приверженностью либерализации, основанной на принципе недискриминации, должна оставаться нашей отправной точкой»⁷. Последние две формулировки придают концепции открытого регионализма формальную точность и позволяют отчетливо видеть ее специфику и уникальность, а также оценить эффективность ее применения в рамках тех международных организаций и объединений, которые недвусмысленно выразили свою приверженность данному принципу. Принцип открытого регионализма был заложен в основу международного межправительственного форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). В многочисленных декларациях и совместных заявлениях, принимаемых на саммитах лидеров (главами государств и правительств экономик АТЭС) и встречах министров иностранных дел и торговли, выражается полная и безусловная приверженность указанному принципу⁸. Однако все вышеупомянутые документы ограничиваются лишь ссылкой на данный принцип без надлежащего определения его значения⁹.

⁵ PECC XI. Open Regionalism for Global Prosperity. Beijing, 1995. Доступно на: http://www.pecc.net/gm_1995.html

⁶ Ibid.

⁷ PECC XII. General Meeting. Santiago Statement. 1997. Доступно на: http://www.pecc.net/gm_1997.html

⁸ См.: декларации экономических лидеров АТЭС 1997, 2001, 2002 гг.; совместные декларации министров иностранных дел 1991, 1993, 1996, 1999, 2000, 2001 гг.; совместные заявления министров торговли 1998, 1999, 2001 гг. Доступно на: <http://www.apsecsec.org.sg>

⁹ Не дав собственного определения открытому регионализму в первые годы своей деятельности, участники АТЭС не сочли нужным принять интерпретацию этой концепции, предложенной СТЭС, невзирая на тесное взаимодействие АТЭС и СТЭС, который получил статус наблюдателя при форуме.

Такого рода ссылки кажутся лишенными какого-либо логического основания – экономики АТЭС, полагаясь на принцип открытого регионализма как одну из движущих сил процесса по созданию системы свободной торговли и инвестиций в регионе к 2010/2020 гг., не договорились о дефиниции данного принципа. Хотя это утверждение отражает общее настроение большинства исследователей АТЭС и, естественно, имеет самые веские основания на существование, проблема при ее самом детальном анализе оказывается гораздо сложнее и не может быть однозначно описана в таких категоричных терминах. Отсутствие надлежащей дефиниции открытого регионализма ни в коем случае не свидетельствует о том, что в официальных документах форума нельзя найти, пусть и в несколько завуалированной форме, практически применимого определения данной концепции.

Начало работы над определением принципа открытого регионализма было положено группой выдающихся персон (Eminent Persons' Group) под руководством Ф. Бергстена, подготовившей по запросу министров иностранных дел стран АТЭС доклады, в которых были сформулированы общее видение и цели деятельности форума, а также средства их достижения. Несмотря на долгие дискуссии относительно содержания концепции открытого регионализма, участники группы так и не смогли выработать единый подход к определению данной концепции.

«Принцип «открытого регионализма»¹⁰, под которым мы понимаем процесс регионального сотрудничества, результатом которого является не только сокращение внутренних (внутрирегиональных) барьеров на пути экономического развития, но также сокращение внешних барьеров в отношении экономик, не являющихся участниками данного регионального проекта (regional enterprise); тем самым наша приверженность процессу глобальной либерализации несколько не ставится под сомнение; более того, мы только подчеркиваем и усиливаем ее, поскольку любая региональная инициатива, реализуемая в соответствии с принципом открытого регионализма, по определению будет фундаментом (building block) более открытой мировой экономической системы. **Мы однозначно выступаем против создания внутри-ориентированного торгового блока, который бы отклонился от цели достижения свободной и открытой мировой торговли.**

¹⁰ Принцип открытого регионализма был одним из многих принципов, разрабатываемых в докладах группы.

Мы уверены, что концепция **открытого регионализма может быть полностью реализована**, если члены АТЭС продолжат работу по либерализации в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) и вновь созданной Всемирной торговой организации (ВТО), чья деятельность способствовала успешному завершению Уругвайского раунда, и если они [члены АТЭС] **включат в свою программу региональной либерализации следующие четыре не взаимоисключающих элемента:**

- **односторонняя либерализация, насколько это возможно;**
- **обязательство (commitment) и дальше сокращать торговые и инвестиционные барьеры в отношении не членов АТЭС;**
- **предоставление преимуществ от процесса либерализации в рамках АТЭС странам – не членам форума на основе принципа взаимности; и**
- **признание за каждым членом АТЭС права предоставлять преимущества от региональной либерализации странам – не членам форума на основе взаимности (посредством заключения соглашений о свободной торговле) или на безусловной основе (в отношении всех не членов [АТЭС] или в отношении всех развивающихся государств в соответствии с правилами ГАТТ), так как нет абсолютно никакого намерения создавать таможенный союз, который бы требовал от его участников придерживаться общей торговой политики в отношении государств – не членов»¹¹.**

¹¹ Eminent Persons Group Report. Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific. Executive Summary / Selected APEC Documents 1989-1994. August 1994. pp. 7–18.

В 1995 г. группа выдающихся персон в своем третьем докладе, приуроченном к Третьему саммиту лидеров и Седьмой министерской встрече АТЭС, определила составляющие принципа открытого субрегионализма, идентичные вышеперечисленным четырем элементам открытого регионализма:

- *односторонняя либерализация, насколько это возможно;*
- *строгое обязательство (commitment) и дальше сокращать торговые и инвестиционные барьеры в отношении экономик АТЭС, не являющихся членами СРТС [субрегиональных торговых соглашений. – В.Н.], а также в рамках самих СРТС;*
- *предоставление преимуществ от процесса либерализации в рамках СРТС членам АТЭС на основе принципа взаимности; и*
- *признание за каждым членом СРТС права предоставлять преимущества от процесса либерализации в рамках СРТС всем остальным членам АТЭС на безусловной основе (и в соответствии с правилами ВТО всем остальным членам ВТО) или на основании взаимности всем или части экономик АТЭС. (Eminent Persons Group. Implementing the*

Обратите внимание на то, что в первой части цитируемого выше пассажа открытый регионализм трактуется как предоставление преимуществ от процесса либерализации третьим государствам на безусловной основе. Во второй же части пассажа группа экспертов пытается объединить четыре трудно согласуемые стратегии внешнеторговой политики в качестве характеристик открытого регионализма. Нетруд-

APEC Vision. Executive Summary / Selected APEC Documents 1995. APEC Secretariat. December 1995. P. 153.)

Несмотря на кажущуюся идентичность элементов открытого регионализма и открытого субрегионализма в контексте АТЭС, эти две концепции имеют различную интерпретацию. Принцип открытого субрегионализма призван урегулировать взаимодействие процессов либерализации, осуществляемых в пределах субрегиональных преференциальных соглашений (АФТА, НАФТА и др.), и общеатэсовского (регионального) процесса либерализации торговли. Коренное отличие открытого регионализма от открытого субрегионализма в контексте АТЭС заключается в том, что субрегиональные преференциальные соглашения между странами – участниками АТЭС созданы в соответствии со ст. XXIV ГАТТ 1994, в то время как АТЭС не является преференциальным соглашением с точки зрения ст. XXIV ГАТТ и ст. V ГАТС. Тем самым АТЭС не является «зонтичным» региональным преференциальным соглашением. Следовательно, участники субрегиональных преференциальных соглашений, предоставляя (независимо от формы – безусловно или на основе взаимности) преимущества от либерализации в рамках данных соглашений иным участникам АТЭС, фактически действовали бы в противоречии с со ст. I ГАТТ и ст. II ГАТС, а также принципом АТЭС о соответствии действий членов форума правилам ВТО.

Существует и другая проблема, связанная с субрегиональными преференциальными соглашениями, а именно проблема совместимости данных соглашений и морально-политических обязательств, взятых странами АТЭС. Профессор Бегстен отмечает, что некоторые СРПС (например, соглашение о зоне свободной торговли между Японией и Сингапуром) соответствуют ст. XXIV ГАТТ, но противоречат некоторым принципам АТЭС, в частности принципу всесторонней и полномасштабной либерализации, предусматривающему, что процесс либерализации должен охватывать все товары (а не значительную их часть, как предусматривает ст. XXIV ГАТТ). (См.: Bergsten C.F. Back to the Future: APEC Looks at Subregional Trade Agreements to Achieve Free Trade Goal / Speech given at the Pacific Basin Economic Council luncheon. Washington, DC. October 31, 2000. Доступно на: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=391>) Попытки остановить пролиферацию субрегиональных преференциальных соглашений не увенчались успехом. Они, наоборот, стали ведущей внешнеэкономической стратегией многих стран Тихоокеанского региона, серьезно угрожающей и без того мало эффективному процессу региональной либерализации торговли в рамках АТЭС. К похожему выводу пришел австралийский исследователь Д. Ллойд: «В Азиатско-Тихоокеанском регионе либерализация торговли, проводимая под эгидой АТЭС, остановилась, и «открытый регионализм» как стратегия, направленная на противостояние попыткам создания многочисленных региональных торговых соглашений, потерпел фиаско». (Lloyd P.J. New Regionalism and New Bilateralism in the Asia-Pacific. Draft. 17 April 2002. P. 7. Доступно на: http://www.pecc.org/trade/papers/lima-2002/lima_lloyd.pdf)

но заметить, что интерпретация принципа открытого регионализма, данная в первой части пассажа (которой корреспондируют первые два элемента программы региональной либерализации¹²), полностью соответствует трактовке, предложенной Советом по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству. Очевидно, несмотря на утверждение экспертов, что эти четыре элемента не противоречат друг другу, достаточно трудно представить, как подобные альтернативные стратегии либерализации, жидущиеся на совершенно разных установках и ведущие к различным результатам, могут сосуществовать в качестве составляющих одной концепции. Такая путаница не способствует нормальному функционированию организации, преследующей точно обозначенную цель (создать к 2010/2020 гг. систему свободной и открытой торговли и инвестиций), для достижения которой необходима целостная непротиворечивая интерпретация одного из принципов, стоящего в основе реализации этой цели.

Интересно, что официальные органы форума АТЭС воздержались от формального утверждения этих четырех «не взаимоисключающих» элементов региональной интеграции, составляющих принцип открытого регионализма¹³, указав только, что доклад группы выдающихся

¹² Различие между односторонней либерализацией и либерализацией в рамках АТЭС в отношении не членов форума на основе принципа взаимности заключается в том, что первая «осуществлялась странами региона как часть их национальных стратегий развития без привязки к международным переговорам (как на глобальном, так и на региональном уровнях)» или как «реакция на сильное давление Соединенных Штатов и других торговых партнеров...» (Bergsten C.F. Open Regionalism. Working Paper 97-3. Institute for International Economics. Доступно на: <http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchID=152>). В то же время либерализация торговых и инвестиционных потоков в рамках АТЭС в отношении не членов форума на основе принципа взаимности предполагает некий согласованный членами АТЭС механизм либерализации.

¹³ При этом представители некоторых государств – членов форума представили совершенно однозначное толкование открытого регионализма. Например, министр торговли Индонезии М. Пангесту, выступая на Шестнадцатой Генеральной конференции, акцентировал внимание на принципе открытого регионализма как «процессе, где члены [АТЭС] сокращают барьеры на пути торговли и инвестиций на недискриминационной основе». (Pangestu M. Squaring FTAs with the Bogor Goals: How Can It Be Done? Paper Presented at the 16th General Meeting of Pacific Economic Cooperation Council (PECC XVI). 5–7 September 2005. Seoul, Korea.) Однако данное заявление нельзя назвать официальным, поскольку оно было сделано на конференции неправительственной международной организации, ст. 3.1 Устава которой хотя и предполагает участие в ее деятельности представителей правительств, одновременно предусматривает, что они выступают в личном статусе. Вообще подобные заявления представителей стран

лиц «будет служить ценным справочником (reference document) для будущих дискуссий...»¹⁴.

Ф. Бергстен, называя рекомендации, предложенные в докладе группы выдающихся персон, «наиболее оптимальной возможностью определить и операционализировать «открытый регионализм» в рамках АТЭС»¹⁵, в конечном итоге склоняется к односторонней трактовке данной концепции: «Наиболее оптимальная, вероятно, единственная возможность для АТЭС достичь этой цели [содействовать либерализации на региональном и глобальном уровнях. – Н.В.] состоит в том, чтобы четко определить свою программу либерализации и намерение *предоставить выгоды от этого процесса либерализации всем членам ВТО на основе взаимности* (курсив мой. – Н.В.)»¹⁶. Подобная рассогласованность лишь излишне усложняет понимание концепции открытого регионализма¹⁷. Таким образом, группа выдающихся персон не смогла выработать четкой и последовательной дефиниции открытого регионализма, оставив АТЭС в той же самой ситуации неопределенности, которая существовала до учреждения этой группы и которую так описал Ф. Бергстен: «...АТЭС как организация еще не предприняла никаких действий, которые бы способствовали решению вопроса о позиции [форума] по отношению к не членам. Поэтому он (форум АТЭС. – Н.В.) придерживался политики «конструктивной двусмысленности» (constructive

– членов АТЭС делаются, как правило, в неформальной обстановке и не выражают официальную позицию правительств.

¹⁴ Joint Statement. Sixth APEC Ministerial Meeting. 1994. Para. 11. Доступно на: http://www.apec.org/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/1994_6th_apec_ministerial.html

¹⁵ Bergsten C. F. Open Regionalism.

¹⁶ Ibid. Весьма любопытно, что формулировка открытого регионализма, данная Бергстеном, созвучна пониманию данной концепции Дж. Матисом, проводящим аналогию между открытым регионализмом и концепцией “low tariff club”. Последняя означает, что участники преференциальной системы «обменивались преференциями и затем предлагали их другим территориям при условии, что они также сократят свои барьеры». (Mathis J.H. Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement. The Hague, 2002. P. 141.) Такая концепция, делает окончательный вывод Матис, несовместима с принципом недискриминации!

¹⁷ Представленный группой выдающихся персон список возможных интерпретаций открытого регионализма не является исчерпывающим. Существует немало иных подходов к пониманию данного принципа. См. весьма подробный обзор литературы по этому вопросу: Kuwayama M. Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature. Santiago, Chile. December 1999. Ch. I. Доступно на: <http://www.edac.cl/publicaciones/xml/3/4283/lcl1299i.pdf>

ambiguity) по данному вопросу. Он поддерживал «открытый регионализм» в принципе, но никогда не определял его. Он намекал на принцип взаимности, но никогда не использовал его»¹⁸.

Многие представители научного сообщества, так же как и сами члены форума, не принимают открытый регионализм как предоставление режима наибольшего благоприятствования третьим странам на недискриминационной основе прежде всего по политическим причинам. Их аргументация сводится к тому, что одностороннее упразднение торговых и инвестиционных барьеров не будет сопровождаться ответными шагами других государств (free rider problem¹⁹).

Странной и нелогичной представляется игра понятиями «открытый регионализм» и «недискриминация» в официальных документах форума АТЭС. Осацкая программа действий (ОАА)²⁰ 1995/2001 гг. закрепляет принцип недискриминации как один из ведущих принципов этого межгосударственного объединения:

«Экономики АТЭС будут применять или стремиться применять принцип недискриминации в отношениях между собой в процессе либерализации и содействия торговле и инвестициям.

Результатом торговой и инвестиционной либерализации в Азиатско-Тихоокеанском регионе будет действительное сокращение барьеров не только между экономиками АТЭС, но также между экономиками АТЭС и экономиками – не членами АТЭС»²¹.

Данная клаузула прямо корреспондирует определению открытого регионализма, зафиксированному в цитированной нами выше первой части пассажа об открытом регионализме в докладе группы выдаю-

¹⁸ Bergsten C. F. Open Regionalism.

¹⁹ См., например: Bergsten C. F. Open Regionalism...; Sung-Hoon Park. Open Regionalism of APEC: Concepts, Recent Developments and Options for the 21st Century. The paper prepared for presentation at the 3rd Annual International Conference on “After the Global Crisis: What Next for Regionalism?” organized by the Center for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR). University of Warwick. September 16–18, 1999. Доступно на: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/activitiesnews/conferences/1999_conferences/3rdannualconference/papers/park.pdf

²⁰ Осацкая программа действий (Osaka Action Agenda), которая была принята в 1995 г., изменена и дополнена в 2001 г., представляет собой набор мер, которые участники АТЭС согласились коллективно (через соответствующие рабочие органы форума) принимать для достижения своей главной цели – создание системы свободной торговли и инвестиций к 2010 г. для развитых стран и к 2020 г. – для развивающихся.

²¹ The Osaka Action Agenda: Implementation of the Bogor Declaration. Selected APEC Documents 1995. APEC Secretariat. 1995. P. 5.

щихся персон, а также определению данной концепции, выработанному СТЭС. Схожую позицию занимает Х. Созсастро, отмечающий, что «принцип недискриминации... также подтверждает приверженность АТЭС открытому регионализму. Он утверждает, что экономики АТЭС будут сокращать барьеры на пути торговли и инвестиций в отношении не членов [форума]»²². Мы считаем, что в отношении принципа открытого регионализма принцип недискриминации является элементарным, его наличие крайне необходимо для понимания самой сути открытого регионализма – концепции, предполагающей, что выгоды от либерализации торговли распространяются не только на участников объединения, но и на любые третьи государства без требования взаимности. Отсутствие же принципа недискриминации в дефиниции концепции открытого регионализма приводит к неполной, порой искаженной трактовке последней. Тем не менее *volens nolens* участники форума АТЭС, совместив принципы недискриминации и открытого регионализма, признали, что преимущества от либерализации торговли предоставляются не только участникам объединения, но и третьим странам на недискриминационной основе без требования взаимности со стороны этих третьих стран²³. Таким образом, у нас есть достаточные основания утверждать, что принцип открытого регионализма нашел вполне точное определение в официальных документах форума АТЭС (хотя и без непосредственного употребления этого понятия в актах, дающих его официальную трактовку).

В многочисленных заявлениях министров иностранных дел и торговли участников АТЭС принцип открытого регионализма употребляется в сочетании с декларациями о поддержке открытой многосторонней торговой системы. Этот тезис вновь возвращает нас к вопросу

²² Soesastro H. APEC After 10 Years. Paper presented at the Conference of the APEC Study Center Consortium. 31 May – 2 June 1999, Auckland, New Zealand. Доступно на: <http://www2.auckland.ac.nz/apec/papers/woo.html>

²³ Необходимо принимать во внимание, что процессы либерализации региональной торговли (как посредством односторонней либерализации отдельных экономик, так и общеатэсовской программы либерализации), проходящие под эгидой форума АТЭС в соответствии с вышеприведенной трактовкой открытого регионализма, следует рассматривать как дополнение к глобальным процессам либерализации торговли. Причем атэсовские меры по либерализации не должны целенаправленно выдвигаться участниками АТЭС на переговорном процессе ВТО в качестве уступок в отношении остальных членов ВТО. Как отмечает Х. Созсастро, действия экономик АТЭС по выполнению программы «либерализации не рассматриваются как уступки» (Soesastro H. Op. cit.).

о соотношении принципа открытого регионализма и постулата о необходимости строго соблюдать правила и принципы ВТО. Некоторые ученые не делают различий между открытым регионализмом и принципом соответствия правилам ВТО, рассматривая последний как один из компонентов открытого регионализма. Так, Ё. Кодама полагает, что одним из значений открытого регионализма является «соответствие мер по либерализации в рамках АТЭС правилам ВТО...»²⁴. Другой японский исследователь И. Ямадзава, справедливо не приемля трактовку открытого регионализма на основе принципа взаимности, заключает: «Более практичным определением этой концепции является «открытое региональное сотрудничество», под которым понимается *содействие региональному сотрудничеству в соответствии с многосторонними правилами [ВТО] (курсив мой. – Н.В.)*»²⁵.

Однако смешение таких разнородных концепций, как открытый регионализм и приверженность правилам ВТО, не находит серьезных обоснований. Как совершенно справедливо замечает С. Острий, «“открытый регионализм” не связан с принципом соответствия правилам ВТО, поскольку правила ВТО разрешают преференциальные соглашения, которые допускают дискриминацию в отношении ее участников»²⁶. Стоит подчеркнуть, что сами члены форума проводят различие между этими двумя действительно разными конструкциями. Принцип соответствия правилам ВТО рассматривается участниками АТЭС как самостоятельный принцип азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества. Этот принцип является одним из девяти фундаментальных принципов АТЭС, сущность которого раскрывается в Осацкой программе

²⁴ Kodama Y. Asia Pacific Economic Integration and the GATT/WTO Regime. The Hague-London-Boston. 2000. P. 257.

Другим значением принципа открытого регионализма, по мнению Ё. Кодама, является открытость, которая предполагает, что «выгоды от региональной либерализации должны быть распространены и на не членов [форума]...», а также открытый характер членства в организации.

²⁵ Yamazawa I. APEC's Trade and Investment Liberalization and Facilitation (TILF): Its Achievements and Tasks Ahead. / APEC Perspectives 2006: Towards a Dynamic Community for Sustainable Development and Prosperity. APEC Secretariat. Singapore, 2006. P. 27.

²⁶ Ostry S. APEC and Regime Creation in the Asia-Pacific: the OECD Model? / Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC. Ed. by V.K. Aggarwal and Ch.E. Morrison. NY. 1998. Pp. 345–346. Вместе с тем обоснование Острий нельзя назвать корректным, поскольку АТЭС (а говорит она именно о принципе открытого регионализма в рамках форума АТЭС) не принадлежит к числу преференциальных соглашений в соответствии с правилами ВТО, в частности ст. XXIV ГАТТ и ст. V ГАТС.

действий: «Меры по либерализации и содействию [торговле и инвестициям], предпринимаемые в контексте настоящей Программы действий АТЭС, будут соответствовать принципам ВТО»²⁷.

Хотя участники форума АТЭС признали открытый регионализм в качестве руководящего принципа региональной либерализации торговли и точно определили его содержание, данный принцип не нашел своего закрепления в международно-правовых актах. Здесь прежде всего необходимо учитывать специфику форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества²⁸. Документы, принимаемые участниками АТЭС – декларации, совместные заявления, планы действий и т.д., – не являются международно-правовыми соглашениями (договорами) в соответствии с международным правом. Нормы, в том числе нормы-принципы, содержащиеся в документах АТЭС, являются нормами «мягкого» права и поэтому не порождают международно-правовых обязательств. Таким образом, в рамках АТЭС принцип открытого регионализма налагает на его участников морально-политические (не юридические) обязательства по его выполнению. Важно также отметить, что участники форума принимают меры по либерализации (посредством индивидуальных и коллективных планов действий²⁹), следуя концепции открытого регионализма и не нарушая *буквы* принятых ими морально-политических обязательств. Тем не менее соблюдение принципа открытого регионализма не приводит к существенным сокращениям тарифных барьеров стран – членов форума. Проблема состоит в том, что, предлагая меры по либерализации региональной торговли как на национальном, так и на общерегиональном уровнях, участники АТЭС ограничиваются при разработке соответствующих программ действий мерами, которые они и так уже обязались реализовать в рамках ВТО, по сути, дублируя последние³⁰.

²⁷The Osaka Action Agenda: Implementation of the Bogor Declaration. Selected APEC Documents 1995. APEC Secretariat. 1995. P. 5.

²⁸Подробнее о специфике форума АТЭС см.: Веремеев Н.В. Международно-правовой статус форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС) // МЖМП. 2004. № 3.

²⁹Индивидуальные планы действий представляют собой национальные программы по либерализации внешнеэкономической деятельности в соответствии с целями АТЭС. Коллективные планы действий инкорпорируют набор мер по реализации целей АТЭС, которые государства – участники форума предпринимают сообща в рамках рабочих органов АТЭС – комитетов и рабочих групп.

³⁰Индивидуальные планы действий «оказались простыми отчетами о мерах по либерализации, уже принятых на национальном уровне, а не программами будущих мер

Это вызывает справедливую критику³¹. Подобная практика не противоречит морально-политическим обязательствам членов АТЭС, хотя и мало способствует достижению целей объединения. Отсутствие прогресса в либерализации торговли приводит к тому, что значительная часть исследователей дает негативную оценку практической значимости открытого регионализма³². Однако основная причина неудач в либерализации региональной торговли кроется не столько в принятии принципа открытого регионализма как ведущей стратегии форума, сколько в несовершенстве и слабости институциональных механизмов АТЭС по имплементации данного принципа. Поэтому вполне оправданна позиция Ж.-П. Леманна, согласно которой «остается мало сомнений, что если государства Восточной Азии ставят перед собой цель осуществить либерализацию торговли и инвестиций, необходимо создавать более формальные механизмы, чем АСЕАН и АТЭС»³³.

по либерализации... ИПД мертвы». (Bergsten F.C. *Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific / Remarks at the APEC CEO Summit. Santiago, Chile. November 19, 2004.* Доступно на: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=233>).

³¹ Так, группа по оценке деятельности АТЭС (APEC International Assessment Network) отмечает: «ИПД [индивидуальные планы действий] должны по-прежнему включать обязательства, взятые [членами АТЭС] в рамках Уругвайского раунда и других переговоров [по либерализации торговли], поскольку ИПД служат важной цели стимулирования их реализации. Однако, чтобы подчеркнуть особую ценность АТЭС и обеспечить большую совместимость обязательств экономик-участниц, ИПД должны ориентироваться на обязательства, которые идут дальше процесса либерализации ВТО и соответствующих правил ВТО. Более того, мы вновь говорим о том, чтобы обязательства (commitments), содержащиеся в ИПД, были определенными, конкретными и соизмеримы, насколько это возможно». (APIAN Update: Shanghai, Los Cabos and Beyond. *The Second APIAN Policy Report. October 2001.* P. 10).

³² «Открытый регионализм, который рассматривался как секретное оружие АТЭС, на самом деле оказался его фатальным просчетом». (Yuen Pau Woo. *APEC After 10 Years: What's Left of "Open Regionalism"?* // Paper presented at APEC Study Centre Consortium Conference. New Zealand. 30 May-2 June. 1999. Доступно на: <http://www2.auckland.ac.nz/apec/papers/woo.html>).

³³ Lehmann J.-P. *East Asian Regionalism & the Doha Agenda: Addressing the Hard Questions. Paper Presented at the 16th General Meeting of Pacific Economic Cooperation Council (PECC XVI). 5-7 September 2005. Seoul, Korea.* P. 7.

Далее Ж.-П. Леманн утверждает, что «открытый регионализм доказал свою способность быть ведущим принципом в процессе либерализации, поэтому необходимо искать другие альтернативы». С таким мнением опять-таки трудно согласиться. Необходимо еще раз подчеркнуть, что главная причина неэффективности открытого регионализма не принцип как таковой, а нехватка политической воли стран – участниц форума АТЭС действовать в духе этого принципа, т.е. идти на одностороннюю либерализацию торговли, беря на себя дополнительные обязательства, превышающие их

При всей насущной необходимости реформирования АТЭС было бы ошибочно интерпретировать принцип открытого регионализма как предоставление преимуществ от либерализации торговли и инвестиций третьим странам на основе взаимности. Последнее явилось бы очевидным нарушением ст. I ГАТТ 1994 и ст. II ГАТС, предусматривающим предоставление режима наибольшего благоприятствования на безусловной основе³⁴. Более того, нарушая указанные статьи ГАТТ и ГАТС, члены АТЭС автоматически нарушили бы императив самого АТЭС – соответствие принципам ВТО. Единственной возможностью избежать нарушение ст. I ГАТТ и ст. II ГАТС было бы заключение членами АТЭС соглашения о создании зоны свободной торговли или таможенного союза в соответствии со ст. XXIV ГАТТ³⁵ или соглашения по либерализации торговли услугами в соответствии со ст. II ГАТС.

Но подобная трансформация форума АТЭС в зону свободной торговли³⁶ или таможенный союз стала бы откровенным нарушением принципа недискриминации, как он сформулирован в Осакской программе действий (см. выше), поскольку данные формы преференциальных соглашений предполагают установление дискриминационного режима³⁷ в отношении государств, не ставших участниками

обязательства перед ВТО, без требования взаимности со стороны других государств и торгово-экономических объединений и соглашений.

³⁴ С этим утверждением солидарна большая группа исследователей. (См., например: Sung-Hoon Park. *Open Regionalism of APEC...* Pp. 8, 10; Он же. *Increasing Sub-regionalism within APEC and the Bogor Goals: Stumbling Block or Building Block? The paper prepared for presentation at APEC Study Center Consortium Conference on "Building an Asia-Pacific Economic Community"*. Jeju, Korea. 22–25 May 2005. Доступно на: <http://www.apec.org.au/docs/koreapapers2/SX-SHP-Paper.pdf>).

При этом хотелось бы заметить, что многие ученые говорят исключительно о нарушении статьи I ГАТТ 1994, не принимая во внимание иные соглашения ВТО, в частности ГАТС.

³⁵ См. подробнее вышеуказанные публикации профессора Пака (Sung-Hoon Park).

³⁶ В 2004 г. Деловой консультативный совет АТЭС рекомендовал лидерам экономик АТЭС «рассмотреть вопрос о полезности, объеме и деталях Азиатско-Тихоокеанского зоны свободной торговли (АТЗСТ)». (*Bringing the Pacific: Coping with the Challenges of Globalization. APEC Business Advisory Council. Report to APEC Economic Leaders. Santiago, Chile. Volume 2. Main Report. 2004. P. 12. Доступно на: http://www.apecsec.org.sg/apec/business_resources/apec_business_advisory.downloadlinks.0009.LinkURL.Download.ver5.1.9*) Ф. Бергстен считает, что «единственная возможность возобновить процесс торговой либерализации в рамках АТЭС и ВТО... начать процесс по созданию АТЗСТ...» (Bergsten F.C. *Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific*).

³⁷ Конечно же, ст. XXIV ГАТТ и ст. V ГАТС не предписывают участникам таможенных союзов и зон свободной торговли установление дискриминационных режимов в отно-

подобных соглашений. В этом случае мы не можем не согласиться с китайским исследователем Шен Бином, полагающим, что создание азиатско-тихоокеанской зоны свободной торговли «явилось бы фундаментальным и решительным отказом от общепризнанных концепций «согласованных односторонних действий» (concerted unilateralism) и «открытого регионализма»³⁸.

Принцип открытого регионализма имеет широкое признание среди ведущих межгосударственных торговых объединений в Латинской Америке. В этом регионе данный принцип получил интерпретацию, отличную от той, которая была принята в СТЭС и АТЭС. В докладе Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) «Открытый регионализм в Латинской Америке и Карибском бассейне: Экономическая интеграция как вклад в меняющиеся производственные модели в условиях социального равенства» принципу открытого регионализма дается довольно сложное и громоздкое определение как процессу «растущей экономической взаимозависимости на региональном уровне, поощряемой как *преференциальными интеграционными соглашениями* (курсив автора. – В.Н.), так и другими стратегиями, реализуемыми в контексте либерализации и дерегулирования, направленными на увеличение конкурентоспособности стран региона и, насколько это возможно, на создание фундамента для более открытой и прозрачной системы мировой

шени третьих государств (они определяют границы правомерности этих преференциальных соглашений) и их участники могут осуществлять программы по либерализации торговли в пределах преференциальных соглашений, одновременно предоставляя третьим государствам все преимущества от такой либерализации. Однако в этом случае нет никакого смысла учреждать таможенный союз и зону свободной торговли.

³⁸ Sheng Bin. The Political Economy of an Asia Pacific Free Trade Area: A China Perspective / An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific. A Joint Study By The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council. P. 65. Доступно на: <http://www.pecc.org/ftaap/papers/APEC-Trade-Agenda-FTAAP.pdf>.

Такого же мнения придерживается Р. Сколлэй: Азиатско-тихоокеанская зона свободной торговли «будет преференциальным торговым соглашением, основанным на связывающих принципах взаимности. Таким образом, она бы представляла собой решительный отход от концепции «открытого регионализма», который получил широкую поддержку АТЭС, основой которого являются недискриминационная либерализация и добровольные не связывающие обязательства». (Scollay R. Preliminary Assessment of the Proposal for a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP). An Issues Paper for the APEC Business Advisory Council (ABAC). P. 36. Доступно на: http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/ABAC_FTAAP_2004.pdf).

экономики»³⁹. В докладе подчеркивается, что открытый регионализм в отличие от торговой либерализации и стратегии содействия экспорту на недискриминационной основе «содержит в себе преференциальный элемент, который отражен в интеграционных соглашениях и усилен географической близостью и культурным родством стран региона»⁴⁰. Далее в докладе говорится о необходимости принятия мер, способствующих расширению внутрирегионального сотрудничества, вплоть до создания межамериканской зоны свободной торговли⁴¹. По сути, такая трактовка открытого регионализма ориентирована на обоснование преференциальных торговых объединений, защищенных от внешнего мира разного рода тарифными и нетарифными барьерами⁴². Соглашаясь с трактовкой открытого регионализма, принятого ЭКЛАК, Г. Кример указывает, что данная концепция пред-

³⁹ Open Regionalism in Latin America and the Caribbean: Economic Integration as a Contribution to Changing Production Patterns with Social Equity. Доступно на: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4747/lcg1801i.html>

⁴⁰ Ibid. Para. 21.

⁴¹ Ibid. Paras. 25–37. При этом развитие более открытой системы мировой торговли рассматривается лишь как *вспомогательная* (не основная!) цель (Para. 22).

Согласно Коммюнике Бразилиа, принятому по итогам встречи президентов Южной Америки, открытый регионализм «усилит позиции южноамериканских государств на важных переговорах, успешное завершение которых регион хотел бы видеть, а именно переговоры по созданию американской зоны свободной торговли, переговоры, направленные на более тесное сотрудничество с Европейским союзом, и переговоры, проводимые в рамках Всемирной торговой организации». (The Brasilia Communique Brasilia. September 1, 2000. Para. 33. Доступно на: <http://www.comunidadandina.org/INGLES/documentos/documents/brasilia.htm>.) По сути, коммюнике, говоря об открытости региона, поддерживает преференциальные соглашения, что никак не соотнобразуется с принципом открытого регионализма.

⁴² «В то время как Западное полушарие остается приверженным своей собственной версии «открытого регионализма», ЗСТА (американская зона свободной торговли. – В.Н.) задумана как преференциальный торговый блок». (Scollay R. RTA Trends in the APEC Region. The Paper presented at PECC Trade Policy Forum “Regional Trading Arrangements: Stocktake and Next Steps”. Bangkok. June 12–13, 2001. P. 5. Доступно на: <http://www.pecc.org/trade/papers/bangkok-2001/scollay.pdf>).

Стоит заметить, что трактовка открытого регионализма в рамках Группы 77 стоит очень близко к латиноамериканской интерпретации. Так, в Балийском плане действий Группы 77 по региональному и субрегиональному экономическому сотрудничеству развивающихся стран говорится, что такое сотрудничество должно осуществляться на основе принципа открытого регионализма. Причем среди мер, способствующих сотрудничеству развивающихся стран, предусматривается создание механизмов по взаимному снижению тарифов и упразднению торговых барьеров. (См.: Bali Plan of Action on Regional and Subregional Economic Cooperation of the Developing Countries.

полагает создание преференциальных соглашений как промежуточных звеньев в строительстве открытой и недискриминационной глобальной торговой системы и «соответствует принципам ГАТТ/ВТО, обеспечивающим развитие сотрудничества между различными преференциальными торговыми соглашениями»⁴³. Эта позиция не вполне корректна. Ее сторонники должны учитывать, что даже если преференциальные соглашения и в самом деле являются «промежуточным звеном», этапом на пути создания открытой глобальной торговой системы, они не становятся от этого более открытыми для третьих стран, но опять-таки продолжают практику дискриминации (пусть и правомерной с точки зрения ст. XXIV ГАТТ и ст. V ГАТС) в отношении этих третьих стран⁴⁴.

Принцип открытого регионализма не нашел отражения в официальной повестке дня Всемирной торговой организации. В то же самое время быстрое и чрезмерное увеличение региональных преференциальных соглашений, создающихся на основе ст. XXIV ГАТТ и ст. V ГАТС, но зачастую противоречащих базовым положениям данных статей, вызывает серьезную озабоченность в ВТО. Стремление многих членов ВТО переориентироваться на региональные преференциальные соглашения может привести к ослаблению ВТО как главного механизма международно-правового регулирования мировой торговли, размыванию глобальной системы международной торговли⁴⁵. В 1996 г. тогдашний генеральный директор ВТО Р. Раггье-

Bali, Indonesia. 2–5 December 1998. Para 4(c). Доступно на: <http://www.g77.org/Docs/Bali%20Plan%20of%20Action.htm>).

⁴³ Creamer G. Open regionalism in the Andean Community: a trade flow analysis // World Trade Review. Vol. 2. No. 1. 2003. P. 101-102.

⁴⁴ Р. Пизарро, отмечая новое качество латиноамериканских инициатив (которые являются более либеральными в сравнении со своими прежними откровенно протекционистскими идеями) по созданию межамериканской зоны свободной торговли, вынужден признать, что такое соглашение является внутриориентированным, следовательно, закрытым соглашением. (См.: Pizarro R. Comparative Analysis of regionalism in Latin America and Asia-Pacific. ECLAC. Santiago. Chile. December 1999. P. 40. Доступно на: <http://www.edac.cl/publicaciones/xml/5/4285/lcl1307i.pdf>).

⁴⁵ С самого начала работы ВТО члены этой организации категорично заявляли о приоритете глобальной торговой системы, которая «создает рамки для развития региональных торговых соглашений», и обязательстве членов ВТО «содействовать тому, чтобы региональные торговые соглашения дополняли их (соглашения ВТО. – В.Н.) и соответствовали их правилам». Далее члены ВТО отметили необходимость «продолжать работу по прогрессивной либерализации в рамках ВТО» и «...содействовать процессу взаимной поддержки глобальной и региональной торговой либерализации».

ро отметил деятельность двух международных объединений (АТЭС и МЕРКОСУР), деятельность которых по либерализации международной торговли основывается на принципе открытого регионализма. При этом Раггиеро рассматривает открытый регионализм как альтернативу бесконечному процессу создания преференциальных соглашений. Укрепление практики заключения преференциальных соглашений «привело бы к полному изменению самой природы [глобальной торговой] системы», а именно разделению мира на несколько закрытых торговых блоков. Напротив, открытый регионализм предполагает, что «постепенное упразднение внутренних барьеров на пути торговле в рамках региональных группировок будет проводиться в таком же масштабе и в такие же сроки, как и снижение барьеров в отношении стран, не являющихся членами этих группировок. Это означало бы, что региональная либерализация в целом согласовывалась бы не только с правилами ВТО, но также... с принципом наибольшего благоприятствования (недискриминации. – Н.В.)»⁴⁶. В результате либерализации на основе принципа открытого регионализма «мы бы имели единый глобальный свободный рынок с правилами и принципами, согласованными всеми и применяемыми ко всем... В таком мире могло бы и должно быть место для Китая, России и всех других кандидатов на членство в ВТО»⁴⁷. Как видно, видение открытого регионализма Раггиеро полностью совпадает с интерпретацией данного принципа, принятого СТЭС и АТЭС. Между тем концепция открытого регионализма еще не инкорпорирована в систему принципов ВТО, и поэтому не может быть обеспечена правовыми средствами этой организации⁴⁸. Как нам представляется, принятие этого принципа потребовало бы кардинального пересмотра ст. XXIV ГАТТ и ст. V ГАТС,

(Singapore WTO Ministerial Declaration, 1996. Доступно на: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm).

⁴⁶ Ruggiero R. Implications for trade in a borderless world. Address to the World Trade Congress, Singapore. 24 April 1996 / PRESS/46. WTO News: 1996 Press Releases. Доступно на: http://www.wto.org/english/news_e/pres96_e/pr046_e.htm.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Как совершенно правильно заметил П. Дэвидсон, проблема создания институтов, отвергающих дискриминацию в отношении третьих государств, состоит в том, что «не существует механизма в мировой торговой системе, который бы гарантировал выполнение принципа открытого регионализма». (Davidson P.J. The Legal Framework for RTAs/FTAs in the Asia-Pacific Region / 2005 APEC Study Center Consortium Conference "Building an Asia-Pacific Economic Community". Jeju, Korea. May 22-25, 2005. P. 17. Доступно на: http://www.asiapacific.ca/about/apec/apec2005paper_davidson.pdf).

что, несомненно, имело бы самые далеко идущие последствия. Но готовы ли к этому члены ВТО? В этом пока можно только сомневаться.

Как видно, принцип открытого регионализма еще не получил общеприемлемой интерпретации. Можно говорить о двух основных (континентальных) подходах к пониманию данного принципа – азиатско-тихоокеанском и латиноамериканском. Для азиатско-тихоокеанского подхода в целом (при имеющихся существенных разногласиях ученых и представителей правительств) свойственна трактовка открытого регионализма как процесса либерализации региональной торговли, преимущества от которой распространяются на любые третьи государства без требования взаимности. Именно такой регионализм является подлинно открытым, соответствующим принципам и правилам ВТО, содействующим становлению свободной и открытой глобальной торговой системы. В Латинской Америке принцип открытого регионализма получил иную трактовку, а именно как процесс создания преференциальных торговых соглашений, опосредующих создание открытой глобальной торговой системы. В этом случае понятия «открытый» и «закрытый» регионализм неотличимы. Латиноамериканский «открытый регионализм» по сути поддерживает замкнутые преференциальные торговые соглашения и организации, быстрая и неконтролируемая репродукция которых тормозит процесс либерализации глобальной торговой системы. В настоящее время остается констатировать, что многие государства склонны к учреждению именно закрытых региональных соглашений и блоков в ущерб универсальной торговой системы.

Open Regionalism (legal analysis) (Summary)

*Nikolay V. Veremeev**

The principle of open regionalism, a new paradigm of regional economic cooperation, has become a focal point of several economic organizations, particularly in the Asia Pacific region and Latin America. Nevertheless, Asia-Pacific and Latin American versions of open regionalism substantially diverge and no compromise definition of this principle has yet been worked out. The Asia-Pacific approach (mostly advocated by academic community, though not equivocally, rather than governments) defines open regionalism as a guiding rule to the extension of trade and investment liberalization measures, undertaken by the members of the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) forum, to all non-members on unilateral and unconditional basis. On the contrary, the Latin American approach (accepted by ECLAC, Andean Community) considers open regionalism a strategy of creating regional blocs whose liberalization measures can be extended to non-members only on reciprocal basis. Apparently, the Latin American interpretation of open regionalism remains non-distinguishable from the concept of closed regions shaped in forms of free trade agreements or customs unions in compliance with Article XXIV of GATT and Article V of GATS. The Asia-Pacific stance on open regionalism propagates outward-oriented regional liberalization programs that facilitate multilateral (WTO-driven) trade liberalization agenda. Thus the Asia-Pacific approach precisely specifies core and unique peculiarities of the conception of open regionalism. Yet, despite consistent and logical explication of open regionalism given by Asia-Pacific scholars, this concept has appeared to be hardly implemental in practice.

* Nikolay V. Veremeev – lecturer at the Pacific Institute of Politics and Law, Far East State Technical University.