

© 2017 г.

Леон Зевин

доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономики РАН
(e-mail lzzevin@yandex.ru)

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В XXI ВЕКЕ

Превращение интеграционных движений на территории международных регионов в одну из значимых черт современной мировой экономики стало реакцией на одностороннее понимание содержания глобализации. Большинство исследователей и экспертов не заметили параллельного роста фрагментации. Сокращающиеся по размерам суверенные экономики не могли противостоять натиску игроков глобального уровня. Региональная экономическая интеграция стала балансирующим фактором, создав трехзвенную систему «глобализация — регионализация — суверенная экономика».

Однако успешный старт региональной интеграции к концу XX века сменился, хотя и по разным причинам, застоєм или вялотекущими процессами взаимодействия как у развитых, так и у периферийных стран. В статье предпринята попытка проследить возможные границы региональной экономической интеграции, обосновать необходимость ее дополнения партнерскими отношениями и новыми мегаструктурами на Евразийском континенте и в Евразии.

Ключевые слова: региональная интеграция, интеграционный порог, партнерство, мега-регион, «глобализация — фрагментация».

Возникновение региональной экономической интеграции, ее бурное распространение по всему миру во второй половине XX века и неожиданно наступившая пауза в начале XXI века — одна из базовых характеристик экономического миропорядка рассматриваемого периода.

Особый интерес представляет наличие двух «родителей» — мира капитализма и мира социализма — объединительного процесса, в который со временем включился и «третий мир». Поэтому термин «международная региональная экономическая интеграция» включал в себя сложное переплетение сосуществования, взаимодействия и конкуренции трех разнонаправленных объединительных процессов экономического пространства. Идеологами и инициаторами рыночной интеграции стали ЕС и ОЭСР, плановой и центрально-управляемой — СЭВ, «третьего мира» — Движение неприсоединения.

Трехзвенная конструкция региональной экономической интеграции отвечала реалиям двуполярного мира, что способствовало ее сохранению на протяжении нескольких десятилетий.

Исчезновение двуполярного мира и неудачные попытки превратить доминирование США в однополярный мир внесли принципиальные изменения в региональные интеграционные движения.

Во-первых, исчезло идеологическое, социально-политическое и экономическое противостояние мира капитализма и мира социализма.

Во-вторых, региональная экономическая интеграция в странах развивающихся и с нарождающимися рынками, которые пытались использовать накопленный опыт своих интеграционных проектов, переориентировалась на рыночную модель. Но в отличие от развитых стран, где целью интеграции является, прежде всего, повышение рыночной эффективности и освоение пространства за пределами своего ареала из-за перенасыщенности собственных рынков, интеграционные конструкции в этих двух группах стран сосредоточены на росте своих внутренних рынков, усилении их связанности и повышении уровня развитости. Организация ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) характеризует подобный курс как «интеграцию в целях развития».

В-третьих, давление разнонаправленных процессов — глобализации и фрагментации — побуждает участников всех моделей региональной интеграции, ради поддержания стабильности развития и минимизации внешних шоков, к организации своего экономического пространства в формате **международных экономических регионов (МЭР)**.

МЭР может быть определен как крупный по территории и численности населения регион, способный к саморазвитию преимущественно за счет собственных ресурсов и усилий, участвующий в системе международных экономических отношений в качестве полноправного субъекта. Как правило, его центром и движущей силой является региональное экономическое объединение и/или страна-лидер, потенциал которой соразмерен или даже превышает совокупный потенциал других участников интеграционного проекта.

Именно эти особенности региональной экономической интеграции превращают ее в балансирующий фактор между глобализмом и фрагментацией, позволяют национальным экономикам противостоять размыву своей суверенности под напором мировых финансовых, производственных и сбытовых сетей, транснациональных корпораций. Создание интеграционных группировок может существенно увеличить инвестиционный, технологический и управленческий потенциал их участников во взаимодействии с игроками глобального уровня¹.

Бурно стартовавшая региональная интеграция в периферийных районах столкнулась с серьезными трудностями. Энтузиазм, характерный для ее начала, вскоре превратился в застой или, в лучшем случае, в вяло текущий процесс, без сколько-нибудь заметного продвижения к декларируемым целям. Наиболее вероятной причиной возникшего тупика является недооценка важности соблюдения набора предварительных условий,

¹ См. подробнее: Зевин Л. З. «О некоторых проблемах экономического пространства Евразии 21-го века». Доклад Института экономики РАН. М., 2015.

необходимых не только для старта, но и для устойчивого функционирования проекта в долгосрочном режиме.

На наш взгляд, главные из них — степень внутренней экономической связанности интеграционной территории и уровень ее развития. Подавляющее большинство интеграционных проектов периферии стартовало с показателями низкого уровня внутрирегиональной связанности, низким и/или (реже) средним уровнем развития. В экономической литературе принято считать, что взаимодействие между хозяйствующими субъектами начинает оказывать ощутимое влияние на их экономику после достижения их внутреннего товарооборота (экспорта) 25 и более процентов общего объема их внешней торговли. Создается впечатление, что общеглобальные тренды XXI века будут одновременно способствовать как росту масштабов международных экономических регионов, так и сокращению уже сложившихся из-за участия в экономических проектах стран, не имеющих существенных хозяйственных интересов за пределами своих границ, но надеющихся решить ряд внутренних и региональных проблем при поддержке интеграционного проекта.

В таблице 1 приводятся данные о семи группах стран, на территории которых функционируют свыше четырех сотен интеграционных объединений различного формата. Прежде всего обращает на себя внимание разделение регионов на две большие группы.

Первая представлена четырьмя территориями: Европа, Азия, Северная Америка, Южная и Центральная Америка. Внутрирегиональный экспорт всех этих объединений достиг или превышает уровень интеграционного порога (25 и более процентов их общего объема экспорта)¹. Все крупные региональные экономические объединения (ЕС, НАФТА, АСЕАН, Меркосур, Андское сообщество наций и могущие возникнуть АСЕАН-3 и АСЕАН-6) расположены на территории этих регионов. Прослеживается интересная особенность рассматриваемой четверки: корреляция степени внутрирегиональной связанности и позиционирования в мировой торговле: позиции обеих переменных полностью совпадают.

Пример Азии позволяет утверждать, что размер пространства играет, наряду с уровнем развитости и степенью экономической связанности, важную роль в строительстве региональной интеграции. Другая особенность Азии — в отличие от тренда интеграции развитых стран, характерной чертой которых в последнее время становится снижение степени связанности, Азия ее увеличивает (подобная особенность начинает проявляться и у региональной интеграции стран Центральной и Южной Америки).

Оставшиеся 3 группы стран — Ближний Восток, Африка и СНГ. Их общая характеристика: низкий и средний уровень развитости

¹ Южная и Центральная Америка, занимавшая промежуточное положение между двумя группами стран, сумела достичь интеграционного порога в первом десятилетии XXI века (см. таблицу).

Таблица 1
Доля регионов в мировом экспорте и доля внутрирегионального экспорта и экспорта в другие регионы в его общем объеме, %

Регионы	Доля в мировом экспорте			Доля внутрирегионального экспорта			Доля других регионов			2:3 (раз)		
	2005	2010	2015	2005	2010	2014	2005	2010	2014	2005	2010	2014
Европа	43	39	37	73	71	68	27	29	32	2,70	2,45	2,13
Азия	24	29	34	51	52	52	49	48	42	1,04	1,09	1,08
Северная Америка	21	16	14	56	49	50	44	51	50	1,27	0,95	1,00
Южная и Центральная Америка	3	4	3	24	27	24	76	73	74	0,32	0,34	0,32
Ближний Восток	3	4	6	10	10	7	96	90	93	0,11	0,11	0,08
СНГ	2	3	3	18	22	18	82	78	82	0,22	0,28	0,22
Африка	2	3	2	9	12	15	91	88	85	0,10	0,14	0,18

Примечание: Для наглядности данные округлены. Низкая внутрирегиональная экономическая связанность Евразии — одна из главных причин неудачи всех попыток ТС-3, ЕврАзЭС и ЕАЭС достичь интеграционного порога.

Источники: World Trade Developments, World Trade Reports за соответствующие годы.

Доли регионов в мировом экспорте за 2015 г.: World Trade Statistical Review 2016. Table N4.

(экономическая связанность ниже уровня интеграционного порога). Поэтому все проекты региональной интеграции не могут выйти за пределы стартового периода. Фактически мотивацией их интеграции служат не столько экономические интересы, сколько потребность в укреплении военной и экономической безопасности, исторические традиции, этническая, языковая культурная и религиозная близость. В отличие от первой группы, здесь не просматриваются какие-либо устойчивые интеграционные тренды.

Анализ этих одно- и разнонаправленных трендов приводит к мысли о существовании верхних и нижних границ, в рамках которых возможно развитие региональной экономической интеграции. Последние определить сравнительно несложно: это величина отношения внутрирегионального экспорта (торгового оборота) к его общему объему. Достижение этим соотношением величины 0,33 (25:75) означает, что у интегрирующихся экономик начинается ощутимо проявляться взаимный экономический интерес. Фиксация этого положения объясняет существование **интеграционного порога**, превышение которого означает, что созданное объединение становится реальным экономическим проектом.

Более сложной остается проблема определения верхних границ. Создается впечатление, что наиболее продвинутый Европейский проект не встречает сколько-нибудь серьезных ограничений как по числу прямых участников, так и по форматам ассоциации. Однако внутренние проблемы ЕС, сложности с ассоциированными участниками, Брексит, отказ нового руководства США от Транстихоокеанского торгового партнерства позволяют утверждать, что существуют верхние границы региональных и более крупных межрегиональных экономических проектов интеграций и партнерств.

Инициаторы и сторонники глобализации стремятся ограничить влияние региональных экономических образований, считая, что схема «глобализм — национальная экономика» более отвечает интересам развитой части мира, чем система «глобализм — регионализм — межрегионализм в формате партнерства». Поэтому следует ожидать недоброжелательного отношения нового руководства США ко многим региональным экономическим движениям. При этом вряд ли правильно утверждать, что подобная политика означает провал глобализационного проекта по-американски. **Ослабление регионализма призвано укрепить позиции игроков глобального уровня.**

Главным направлением натиска антирегиональных глобалистов станут региональные движения в Азии и Евразии, где могут сформироваться региональные и мегарегиональные структуры, способные конкурировать с ныне доминирующими объединениями развитых стран — ЕС и НАФТА.

Разница целей экономической интеграции, как и методов управления и регулирования в различных регионах настолько велика, что дает

основание отказаться от принятой в теории точки зрения о единой природе региональной экономической интеграции.

Согласие с подобной трактовкой региональной интеграции расширяет ее сферу действий без институционального изменения существующих объединений за счет введения в практику более мягких форм взаимодействия типа партнерских отношений — постоянных и временных сделок, частичной координации по некоторым направлениям. Такие формы взаимодействия позволят с самого начала интеграционного проекта включить в него отдельные элементы координации бюджетной и налоговой политики. Пренебрежение к этим важным сферам деятельности стало причиной нынешнего тупика Европейской интеграции.

Предложения о необходимости изменений в интеграционной политике ЕС начали появляться уже несколько лет назад. В 2013 г. Ринюд Тиллидж опубликовал статью «Координация вместо интеграции? Управление экономикой в нефедеральном ЕС»¹. Автор считает, что усиление координации на межгосударственном и на более низких уровнях необходимо, так как при общей валюте нет адекватной бюджетной и налоговой политики в странах Евросоюза. Естественно, поиском решения этой сложной проблемы занимается и Европейская Комиссия: «Сегодня, во время кризиса, еще более необходимо искать причины, почему Единый рынок не функционирует так, как он должен, для граждан и бизнеса»².

Известный латиноамериканский специалист в области региональной интеграции А. Фоксли в работе «Региональные торговые блоки: дорога в будущее?» пишет: «... Некоординируемая бюджетная и налоговая политика в Европейском Союзе ответственна за происходящие в регионе потрясения в торговой сфере»³. Взаимодействие и конкуренция блоков может стать одной из актуальных проблем XXI века. Об этом же говорят сторонники более широкого применения координационных форм сотрудничества в региональной интеграции.

Объединение региона может происходить в формате и интеграции, и партнерства. Если созданные структуры действуют в режиме ВТО и других норм международных экономических отношений, то оба варианта приемлемы.

Формат регионального партнерства не содержит всего набора обязательств, типичных для интеграционных союзов. Стагнация подавляющего большинства периферийных интеграционных региональных проектов вызвана, очевидно, их объективной и субъективной неспособностью функционировать в жестком режиме региональной экономической

¹ Reneude Thillage “Coordination in place of Integration? Economic governance in a nonfederal EU” Working Paper 32, July 2013.

² «The European Union Explained. Internal Market». European Commission. Brussel. 2013. P. 4.

³ Alejandro Foxly. Regional Trade Blocs: The way to the future? Carnegiendoment.org/files/regional_trade_blocs.pdf 2010.

интеграции. Выходом из тупика интеграционной ловушки может стать применение различных форм партнерства без разрушения уже действующих союзов. Режим партнерства позволяет свободнее совмещать разнородное и разнотемпное сотрудничество, переводя его постепенно на уровень «классических» норм интеграции. С помощью партнерства можно привлекать к сотрудничеству по отдельным направлениям не участвующие в интеграции страны.

Подобные формы возможны в межрегиональных континентальных соглашениях и трансокеанических соглашениях, как существующих, так и могущих возникнуть. Именно поэтому и возникло понимание, что этим сверхкрупным структурам, особенно в начальный период, наиболее подходит формат не интеграции, а партнерства.

Выяснилось, что в модели «классической» интеграции после прохождения всех пяти стадий возникают противоречия не только по отношению к нормам ВТО, но и по вопросу о роли государства. Оно, несмотря на господство глобализации, рыночной экономики, ТНК и претензии Брюсселя на руководство, активно участвует в принятии политических решений для согласования интересов и устранения конфликтных ситуаций как в политике, так и в экономике. Возникающие проблемы улаживаются чаще всего на межгосударственном уровне, в том числе путем консенсуса.

Группа новозеландских ученых под руководством независимого исследователя Джона Проберта в статье «Место национального государства в XXI веке» пишет: «...Мы утверждаем, что идущие сейчас перемены в направлении укрепления системы доминирования суверенных государств... наиболее отвечают условиям XXI века». Эти условия: 1) этническая взаимозависимость; 2) технический прогресс; 3) возникновение (массовое — Л.З.) государственных организаций; 4) трансграничные перемещения; 5) (идентификация — Л.З.) систем мышления и внутренняя фрагментация¹.

Признавая наличие у региональных объединений ряда общих базовых характеристик, было бы ошибкой не видеть существенные различия в целях, конструкции объединений, методах управления и регулирования, динамики соотношения между объемами внутреннего и внешнего рынков и т.д. Поэтому одинаковые количественные показатели экономической эффективности региональной интеграции и качественные — в сфере регуляторно-управленческой деятельности могут иметь не одинаковое, а в отдельных случаях даже противоположное для сравниваемых объединений значение.

Определенное представление о сущности этих различий дает разработанная Разин Сэлли (Razeen Sally) таблица 2, в которой отражены совпадающие и отличающиеся характеристики пяти региональных интеграционных объединений.

¹ John Probert. The place of the Nation State in 21st century. AUT University. New Zealand. 2014.

Таблица 2

Сферы интеграционной деятельности

Сферы	АСЕАН	ЕС	НАФТА	CER	Меркосур
Зона свободной торговли	частично	да	да	частично	частично
Свободная торговля услугами	частично	да	частично	да	частично
Мобильность капитала (ПИИ)	частично	да	частично	да	частично
Мобильность рабочей силы	нет	да	частично	да	нет
Конвергенция рабочего законодательства	нет	да	?	да	нет
Валютный союз	нет	да	нет	нет	нет
Общая налоговая политика	нет	частично	нет	нет	нет

Примечания: Название таблицы дано нами (Л.З.). CER — Региональное экономическое сотрудничество (АСЕАН, Австралия и Новая Зеландия).

Источник: Razeen Sally. Regional Economic Integration in Asia: The Track, Record and Prospects. ECIPE. Occasional Paper N2/2016.

Надо с осторожностью относиться к попыткам использования по отношению к региональной экономической интеграции на различных континентах единой системы индикаторов, даже не отрицая ее смелого подхода и тщательной проработки¹.

Появление мегарегиональных образований увеличивает расхождение характеристик новых интеграционных проектов, в которых геополитические и геоэкономические соображения будут иметь все большее значение.

Главная задача интеграционных группировок в Азии — выявление и реализация огромного потенциала практически неиспользуемых ресурсов и определение способов доступа к ним. В исследованиях Азиатского банка развития отмечается, что они различны, но общим для всех региональных конструкций является крайне слабое использование потенциальных ресурсов во всех сферах хозяйственной деятельности². Обра-

¹ См., например, Indicators of Regional Integration: Conceptual and Methodological Issues. Philippe de Lombarde and Luk Van Langehove, а также цитируемые выше исследователи. IIIS Discussion Paper No 64/March 2005.

² An Empirical Estimation of Asia's Untapped Regional Integration Potential Resources, using Data Envelopment Analysis. Asian Development Bank. August 2015 asean.org/?static_pot=asean_vision_2020.

щается внимание на то, что измерение прогресса в Европе и Северной Америке сосредоточено на институциональных аспектах и регуляторно-управленческой деятельности процесса с упором на качественные показатели и теорию. В Азии же пока предпочитают анализировать конкретные явления, подтверждаемые практикой.

Актуальна проблема судьбы мегарегиональной экономической интеграции. Вершиной этого процесса является ЕС: его долгая жизнедеятельность и охват многих сфер хозяйственной жизни — валютный союз, единая валюта, мобильность капитала и рабочей силы, стремление хотя бы частично согласовать налоговые и бюджетные режимы, вопросы безопасности и призывы к созданию единой армии. Связь ЕС с НАТО говорит о попытках превращения Евросоюза в новое государственно-региональное образование, которое сможет нормально функционировать только обладая рядом типичных для государства инструментов и институтов управления. Вероятно, что именно здесь возникнет зона серьезных внутренних и внешних противоречий как тормозящих, так и стимулирующих дальнейшее развитие интеграции в Европе.

Острота возникающих и подлежащих решению проблем, масштабы ожидаемых потрясений таковы, что они встретят ожесточенное сопротивление глубоко укоренившихся традиций национального суверенитета, этнической и культурной общности. Это означает, что мы живем в эпоху усложнения организации регионального экономического пространства: формат интеграции дополняется форматом партнерства и возрастающей ролью государства.

В партнерских конструкциях формируется более гибкая и сложная система взаимоотношений: создаются новые общие институты, призванные разрабатывать как обязательные, так и рекомендуемые, более мягкие, нормы и правила. При регулировании отношений государств-участников с ТНК конфликты могут разрешаться путем обращения к судам разного уровня, однако страны остаются при этом в режиме ВТО (или, возможно, пришедшей ему на смену организации, уполномоченной международным сообществом).

Представляется, что более реален вариант, когда будут применяться частичные, но, возможно, весьма существенные отклонения от единого мирового торгового законодательства.

ЕС обосновывает размеры своего экономического пространства, опираясь на опыт теории оптимальной валютной зоны. Однако стремление к безудержному увеличению числа стран-участниц и расширению своего влияния вовне с помощью различных программ, включая ассоциацию и обещания членства, грозит кризисом удачно начатого интеграционного проекта. Брексит, как уже отмечалось, — первое стратегическое предостережение о возможности подобного развития событий. ЕС, перешагнув за пределы разумного расширения своего экономического ареала, ослабляет способность институционально организовывать не только свое пространство, но и пространство ассоциированных с ним территорий.

Более молодые интеграции периферии, очевидно, должны учитывать опыт ЕС. **Им не следует, особенно в стартовый период, поспешно расширять число участников интеграционного проекта до формирования в регионе стабильно функционирующего центра развития.** Именно отсутствие или слабость такого центра объясняет неспособность большинства группировок периферии завершить стартовый период, перешагнуть интеграционный порог (Меркосур, Андское сообщество наций, Южно-Африканский Союз, СААРК и многие другие).

По нашему мнению, региональная интеграция в начальный период функционирования не должна осуществляться в излишне жестком формате региональной экономической интеграции. Такой формат может затруднить своевременное и правильное реагирование на различия в экономических интересах участников проекта, внешние шоки, ожидаемые изменения в мировом хозяйстве. К тому же для некоторых стран, желающих присоединиться к интеграционному проекту, пока некомфортны условия таможенного союза, а иногда и зоны свободной торговли.

Нетрадиционная специфика образования и старта ЕАЭС объясняет, почему в сложившейся ситуации главной движущей силой его развития может стать прежде всего сосредоточение **на росте экономического и научно-технического потенциала России, ее способности поддерживать региональный проект финансовыми и технологичными ресурсами.** Создается впечатление, что заметно приблизиться к решению этой задачи в течение ближайших 6—8 лет вряд ли удастся.

Радикальные изменения в мире и всплеск антироссийской политики Запада, разобщенность экономического ареала Евразии столь велики, что **все попытки объединения последней, включая ЕАЭС в его нынешнем формате, не смогут решить проблему создания конкурентоспособного регионально-интеграционного центра и формирования жизнеспособного международного экономического региона.**

Одним из шагов, направленных на оживление интеграционных трендов, могло бы стать наделение ЕАЭС дополнительными функциями типа партнерских связей без какого-либо ущемления его институционального и правового статуса. Применение отдельных партнерских сделок, возможно и партнерских соглашений, временных и постоянных, в стартовом периоде функционирования ЕАЭС создаст более мягкий, по сравнению с интеграционным, режим взаимодействия стран проекта и заинтересованных в сотрудничестве стран — неучастников.

Видимо, евразийский регион будет иным по сравнению с территорией Российской империи и Советского Союза за счет участия и/или ассоциации с ним ряда новых государств и отказа некоторых старых участников.

Фактически, главной мотивацией и движущей силой евразийской интеграции, как уже отмечалось выше, будет в предстоящие годы не столько экономический интерес государств-участников, сколько соображения безопасности и укрепление позиций Евразийского региона в мире, другие

геополитические и геоэкономические факторы. Именно поэтому попытки управлять возникшей гибридной конструкцией и регулировать ее деятельность прежде всего экономическими средствами и интересами будут безрезультатны. Данная атипичность проявляется и в других группировках периферии.

Мы становимся свидетелями возникновения нового явления — сосуществования и дальнейшего развития региональной экономической интеграции и интеграции континентального и межрегионального форматов. Последние два формата, видимо, будут интеграцией типа партнерства. Формы партнерства начнут использоваться и региональными объединениями, в том числе для оживления вяло текущей экономической интеграции во многих периферийных регионах.

Невозможность в ближайшие годы создать конкурентоспособный экономический регион в Евразии не означает призыва к пассивности, ориентации на внешнее влияние. ЕАЭС будет развиваться, используя свой политический, экономический и региональный потенциал для повышения внутреннего сплочения и укрепления позиций в Азии и в мире в контексте участия в мегапроцессах этого и других международных регионов. Прежде всего привлекает внимание необходимость расширения сотрудничества с сухопутными и морскими проектами нового Шелкового пути и Всестороннего регионального экономического партнерства (ВРЭП), а также на двусторонней основе с рядом стран, обладающих значительным реальным, но пока слабо используемым потенциалом для роста своей и региональной экономики. Это прежде всего Япония, Индия, Турция, Иран, Египет и др.

Предложенная схема организации экономического пространства на стыке между несколькими зонами развития на азиатском континенте способна в перспективе создать самый крупный международный регион, активным участником которого станет ищущая своей идентификации Россия. В отличие от двух других периферийных мегарегионов, Евразия может совместно с некоторыми азиатскими странами вместе с Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС) и БРИКС предпринять попытку создать в сердце Азии еще один мегарегион с уровнем внутренней связанности выше интеграционного порога, что откроет дорогу к реальной экономической интеграции. Поиск оптимального соотношения взаимодействия с Западом и Востоком будет важнейшим путем реализации подобного проекта.