

ВЛИЯНИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ГРУППИРОВОК НА СНИЖЕНИЕ АВТОНОМИИ СУБЪЕКТОВ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

С.Г. Иванов – канд. полит. наук, докторант

В статье рассматриваются региональные экономические группировки и неправительственные организации как специфические сферы функционирования политических рынков.

На состоянии политических рынков суверенных государств и на функционирование международных экономических организаций оказывают очевидное влияние неправительственные организации (НПО). Развитие электронных коммуникаций содействует консолидации усилий разнородных НПО, по тем или иным мотивам выступающих против перспектив дальнейшего укрепления либерального рыночного порядка в международных экономических отношениях.

Деятельность НПО представляет собой фактор, уравнивающий тенденции к стимулированию дальнейшей либерализации экономических отношений, господствующих в международном деловом сообществе и международных финансовых организациях, в направлении обеспечения социальной ориентации процессов, протекающих в мировом хозяйстве. «Активизация на национальной и международной арене экологических и социальных движений есть

фактор «зелено-розовой опасности» для развития либерального экономического режима»¹.

Фактом, подтверждающим возрастание политического веса НПО, является их допуск к обсуждению проекта Многостороннего соглашения по инвестициям в 1997 г. Наиболее важные требования НПО сводились к необходимости внесения в текст Соглашения положений о защите прав работников и потребителей, а также о защите окружающей среды, которые гарантировали бы, что заключение Соглашения не приведет к снижению национальных стандартов в перечисленных областях. Ключевое требование заключалось в том, что принципы Соглашения не должны подрывать полномочия национальных правительств в сфере регулирования экономики, основанные на праве государств осуществлять управление процессом экономического развития². Данный пример демонстрирует воздействие НПО, направленное на сохранение высокой степени автономии национальных правительств за счет ограничения сферы действия норм международного экономического режима. НПО, защищая автономию правительств, выступают за ограничение автономии международных организаций, которые выступают за принятие соответствующих норм, неприемлемых для данных НПО. Влияние НПО на масштабы автономии субъектов принятия политических решений, ответственных в мировой системе за выработку как конкретных решений в сфере экономической политики, так и общих принципов организации международных экономических отношений, носит сложный характер и «одномерной» трактовке сегодня не поддается.

Проблема автономии субъектов принятия решений в области экономической политики заключается не только в проблеме соотношения автономии национальных правительств, региональных межгосударственных объединений и международных экономических организаций. Противоречия в данной области особенно наглядно можно наблюдать на примере болезненной для Кыргызской Республики практике жестких рекомендаций, сопровождающих предоставление антикризисных займов со стороны международных финансовых институтов. Эти требования радикально снижают возможности

страны-заемщика проводить самостоятельную экономическую политику. Другим примером является позиция, которую занимают ряд региональных блоков по вопросам либерализации международной торговли и перспектив развития международной финансовой системы.

С начала 90-х гг. XX в. интенсивность формирования региональных экономических группировок возросла. Возникли региональные организации, союзы и ассоциации, влияющие на формирование современной мирохозяйственной системы – Андский общий рынок (1990 г.), МЕРКОСУР (1992 г.), Соглашение о свободной торговле между странами АСЕАН (1992 г.), Европейский Союз (1993 г.), Организация азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (1993 г.), НАФТА (1994 г.), СНГ (1992 г.), ШОС (2001 г.) и т.д. В результате возникает качественно новая конфигурация сил, воздействующих на принятие решений в структуре международных экономических отношений. Не в последнюю очередь это произошло потому, что базовые принципы формирования региональных группировок в 90-е гг. радикально отличались от доминировавших ранее.

Формирование региональных экономических группировок в 90-е гг., получившее название «Нового регионализма», имеет отличия от процессов региональной интеграции, протекающих после окончания Второй мировой войны³. Прежде всего, ключевым фактором формирования группировок стали экономические, а не политические реалии; принятие политических решений стало не автономной движущей силой интеграции, а реакцией на вопросы, вызываемые процессами экономической глобализации. Данное доминирование экономических факторов обусловило тот факт, что для новых региональных объединений не характерно наличие иерархических институциональных структур, решения которых обязательны для стран-членов; сам набор институтов у различных группировок существенно различается. В этой связи появился тезис о господстве «мягкого» («soft») регионализма в отличие от «жесткой» («hard») модели, которой присуща тенденция к централизации принятия ключевых политических решений. Новый регионализм в большей степени направлен на создание территориально-экономических образований с более либеральным экономическим режимом, а

¹ Беккер Г. Лекция, посвященная присвоению степени почетного доктора Университета Экс-Марсель. – Экс-ан-Прованс, Франция: 6 сентября 1999.

² World Investment Report 1998: Trends and Determinants. – N.-Y.: UN, 1999. – P. 60–67.

³ Kahler M. Regional Futures and Transatlantic Economic Relations. – N.-Y.: Council on Foreign Relations Press, 1995. – P. 5–6.

не на создание региональных протекционистских зон. Большинство сформированных в 90-е гг. региональных объединений имели характер зон свободной торговли либо по официальному, либо по фактическому статусу. При этом в соответствующие группировки могут входить государства с различным уровнем экономического развития, что отражает переход подавляющей части развивающихся стран от импортозамещающей к экспортоориентированной стратегии развития, предполагающей заинтересованность в свободном доступе к внешним рынкам и как следствие – в либеральном внешнеторговом режиме. Круг вопросов, регулируемых в рамках региональных группировок также претерпел изменения. Если в прежние десятилетия эти вопросы касались преодоления внутренних и внешних барьеров на пути движения товаров и факторов производства, то есть барьеров между странами, входящими в группировку, и между группировкой как таковой и странами “остального мира”. На протяжении 90-х гг. региональная координация экономической политики сосредоточилась на вопросах регулирования хозяйственных процессов непосредственно в рамках национальных экономик (гармонизации налоговых систем, режима доступа на рынки, систем стандартов и т.д.)¹.

Экономические концепции, в разное время выдвигавшиеся для объяснения формирования региональных группировок: теория таможенных союзов Дж. Вайнера², теория оптимальных валютных зон Р. Манделла³, а также модель “фискального федерализма”, подчеркивающая связь между необходимостью финансирования специфических регионально значимых задач и формированием наднациональных институтов⁴

¹ *Афонцев С.А.* Экономическая политика в современном мире: “глобальное управление” или глобальный политический рынок? // *Мировая политика и международные отношения на пороге третьего тысячелетия* / Под ред. М.М. Лебедевой. – М.: МОНФ, 2000. – С. 10.

² *Viner J.* The Customs Union Issue. – N.-Y.: Carnegie Endowment for International Peace, 1950; *Meade J.* The Theory of Customs Union. – Amsterdam: North-Holland, 1955.

³ *Mundell R.* A Theory of Optimal Currency Areas // *American Economic Review*. – V. 53. – September, 1953. – P. 657–665; Развернутое изложение соответствующей теории см. в книге *Presley J. and Dennis G.* Currency Areas. – L.: Macmillan Press, 1976.

⁴ *Casella A. and Frey B.* Federalism and Clubs: Toward a Theory of Overlapping Political Jurisdictions

сегодня оказываются малоэффективными. Доминирование приоритетов экономической, а не политической интеграции делает неудовлетворительным аналитический потенциал традиционных концепций реалистской парадигмы теории международных отношений, которые делают противоположный акцент в объяснении региональной интеграции. Неофункционалистские представления, подчеркивающие значение экономических факторов интеграции и роль политических акторов как на национальном, так и наднациональном уровне, являются более адекватными; проблема состоит в том, что эти представления складывались преимущественно на основе анализа европейского опыта и тем самым ориентируются скорее на исключение из современных тенденций, чем на правило⁵.

Все большее распространение получают концепции региональной интеграции, основанные на представлении о рыночном характере взаимодействия в международной экономико-политической системе. Данная тенденция затрагивает не только экономистов, но и политологов. В данном подходе возникновение региональных блоков анализируется как результат взаимодействия субъектов, предъявляющих спрос на мероприятия региональной объединительной политики⁶ и субъектов принятия политических решений, осуществляющих предложение подобных мероприятий с целью получения политической поддержки от групп, заинтересованных в интеграции политологов⁷.

Национальная бизнес-элита и ее структурные организации являются активными акторами, поддерживающими проекты региональной интеграции и воздействующими на процесс выработки ее условий⁸. В каждом случае формирования

// *NBER Working Paper*. – 1990. – №3554; *Casella A.* Trade as an Engine of Political Change: A Parable // *Economica*. – 1994. – V. 61. – P. 267–284.

⁵ *Burley M. and Mattli W.* Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration // *International Organization*. – V. 47. – Winter. – 1993. – P. 41–76.

⁶ К таким субъектам относятся представители бизнес-элиты, заинтересованные в снижении издержек ведения торговых и финансовых операций, а также осуществления производственной деятельности.

⁷ *Burley M.* Указ. соч. – P. 46–53.

⁸ Известна роль организаций деловых кругов США (National Association of Manufacturers, The Business Roundtable, The United States Council for International Business) в выработке соглашений по созданию НАФТА.

новой региональной экономической группировки политическое давление в пользу либерализации регионального торгового и инвестиционного режима исходит со стороны ТНК, уже ведущих операции в соответствующих странах либо планирующих развернуть на их территории инвестиционную деятельность¹. Роль и интересы данной категории субъектов политического рынка предопределяет как тот факт, что господствующей формой региональных объединений являются зоны свободной торговли, так и то, что либерализация регионального экономического режима распространяется на вопросы внутренней экономической политики, имеющие принципиальное значение для ТНК, осуществляющих инвестиции на территории стран региона.

Анализ формирования политики региональных группировок в терминах взаимодействия субъектов политического рынка является быстро развивающейся сферой приложения усилий экономистов-исследователей². Исследование места, которое в системе управления мирохозяйственными процессами занимают процессы формирования региональных политико-экономических блоков, а также внутриблоковой и межблоковой координации экономической политики целесообразно начать с рассмотрения базовой классификации типов координации экономической политики.

Представляется обоснованным выделение двух направлений соответствующей классификации³. Координация может являться результатом взаимодействия по поводу конкретных вопросов, представляющих интерес для участвующих сторон, либо базового соглашения, фиксирующего правила решения спорных вопросов и согласования позиций сторон по оговоренному кругу проблем (координация на основе правил). Типы координации можно классифицировать по цели: для правительств суверенных государств такими целями могут быть либо реализация вну-

триэкономических приоритетов правительства (оптимизационная координация), либо поддержание эффективного и стабильного международного экономического режима (режимная координация). Оптимизационная координация не предполагает, что правительства оптимизируют параметры функционирования национальной экономики. Речь идет о том, что каждое правительство стремится максимизировать собственную целевую функцию, учитывающую как его собственные интересы, так и интересы поддерживающих его политических сил; иными словами, оно ищет “точку оптимума” данной целевой функции в условиях существующих экономических и политических ограничений. Напротив, режимная координация предполагает, что правительства национальных государств отказываются от следования указанной “оптимизационной” стратегии в интересах создания либо поддержания либерального международного экономического режима, обеспечивающего условия для поступательного мирохозяйственного развития.

Наиболее объективное, адекватное определение сущности региональной координации экономической политики возможно только в сочетании позиций в рамках двух описанных направлений классификации. Однако категории оптимизационной координации на основе правил объективно не могут рассматриваться в качестве предпосылок создания эффективного режима “глобального управления”. “Глобальное управление” требует, прежде всего, режимной координации, опирающейся на строго детерминированные правила⁴.

Деятельность региональных блоков представляет собой рычаг давления на международные политические рынки со стороны сил, преследующих цели “оптимизации” (в собственных интересах) глобальной конфигурации мероприятий экономической политики на национальном, региональном и международном уровнях. Однако региональные экономические группировки, представляя собой специфическую сферу функционирования политических рынков, оказываются неадекватными претендентами на роль механизмов “глобального управления” мирохозяйственными процессами.

⁴ Современная система международных экономических отношений делает режимную координацию заведомо неоперациональной, ввиду фактической невозможности нахождения эффективного консенсуса между суверенными участниками в отсутствие общепринятых правил.

¹ Lawrence R.Z. Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration. – Washington: Brookings Institution, 1995.

² Ollareaga M. and Soloaga I. Endogenous Tariff Formation: The Case of Mercosur // CEPR Discussion Paper. – №1848. – March. – 1998. Фундамент для построения соответствующих моделей был заложен в работе Grossman G and Helpman E. The Politics of Free Trade Areas // American Economic Review. – V. 85. – September. – 1995. – P. 667–690.

³ Kenen P.B. Managing Exchange Rates. – N.-Y.: Council on Foreign Relations Press, 1988. – P. 74–77.