

АФРИКАНСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ



Р. А. КУРБАНОВ,
заведующий центром правовых проблем интеграции
и международного сотрудничества Института
законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве РФ, зав. кафедрой гражданско-правовых
дисциплин Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова (Москва, Россия), заслуженный юрист РФ,
д.ю.н., профессор

Процессы регионализации на сегодняшний день затронули все страны мира. Не является исключением и африканский континент. В статье проведен анализ исторических предпосылок интеграционных процессов в Африке, этапов регионализации и основных региональных объединений, действующих в настоящее время. Данный анализ позволил выявить положительные и отрицательные итоги африканской интеграции, а также тенденции дальнейшей интеграции африканских государств.

Ключевые слова: Африка, интеграция, регионализации, Африканский союз, «зона франка», Лагосский план действий, региональное объединение, НЕПАД, СЕМАК, САДК, государство-член.

Основной проблемой на пути африканского единства является существование массы фрагментированных между государствами пространств, история которых восходит, по сути, к девятнадцатому веку, когда произошёл колониальный раздел Африки, в результате которого сформировалась конфигурация существующих границ современных африканских государств. Это произошло в период истории, когда Африка полностью потеряла свою автономию, а основной функцией этого континента стало обеспечение американских плантаций рабами, а стран Западной Европы сырьём.

Внутренние интеграционные процессы в рамках отдельных крупных африканских регионов, которые существовали в доколониальный период, были приостановлены посредством фрагментации континента колониальными державами, этому подверглись все африканские государства за исключением Эфиопии и Ливерии.

Европейские империи попытались разделить территории, которые они завоевали с целью предотвращения поглощения отдельных территорий другими, конкурирующими державами. Так обстояли дела на каждом завоеванном пространстве, где основной задачей являлось сведение к минимуму общения и обмена между французскими колониями и двумя конгломератами (английским и португальским)

с помощью систематической политики переориентации торговых маршрутов, и путей обмена товаров и капиталов. Товарооборот осуществлялся не между колониями, которые были изолированы друг от друга, а от каждой соответствующей колонии к побережью, откуда товары, рабы и капитал направлялись в сторону Америки или Европы. Так, например, 13 африканских государств (бывших колоний) имеют в качестве своей столицы город, находящийся на побережье, а их экономика ориентирована на Европу.

Следует отметить, что изменения границ были очень редкими явлениями в колониальный период. Европейские державы придерживались соглашений, подписанных между ними и закрепляющих точные границы каждой колонии.

С появлением движения за независимость в двадцатом веке, современные государства, наследники административных колониальных границ, включились в процесс строительства национальных государств. Тем не менее, данный процесс и по сей день является довольно проблематичным.¹

По мере того, как европейские колонизаторы быстро и последовательно разрушали старые африканские «государства» и провинциальные и местные органы власти, они создавали высоко централизованные государства. Так, постколониальные государства стремились создать национальные государства наподобие тем, которые существуют в Европе, пренебрегая в тоже время этническим и культурным своеобразием народов, населяющих данные государства. Единственным элементом объединения граждан того или иного африканского государства стали официально используемые языки колонизаторов.

Для возможности национального объединения в рамках того или иного государства в постколониальном африканском пространстве им пришлось стать настолько централизованными, что всякий намек на межгосударственную интеграцию в Африке стал невозможным. Конституции национальных государств и централизм управления стали помехой на пути африканской региональной интеграции. Та-

¹См. подробнее, напр.: N.J. White, *Decolonisation: the British experience since 1945*, Longman, 1999.



ким образом, основное блокирование региональной интеграции вызвано не экономическими, а политическими и социальными причинами.

Африканская история второй половины двадцатого века характеризуется социальными и культурными волнениями, направленными на смещение самодержавия и централизованных сил, которые заняли политическую сцену после обретения независимости, и которые по-прежнему поддерживают отношения с бывшими колониальными державами. Такие недовольства свидетельствуют о том, что население внутри искусственно созданных национальных государств не может себя идентифицировать в качестве единой, солидарной нации, а в тоже время о том, что такие государства могут функционировать только в рамках жестких авторитарных режимов. Такие кризисы затронули и продолжают затрагивать (чему примером служит, так называемая «арабская весна») практически все африканские государства, что свидетельствует о необходимости либо пересмотра границ, либо создания нового территориального, регионально-экономического и культурного пространства, способного укрепить мир и безопасность африканских народов.

В соответствии с резолюцией 1514 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятой 14 декабря 1960 г.², большинство африканских стран присоединилось к международному сообществу в качестве суверенных держав. Тем не менее это не способствовало предотвращению ряда сложностей, связанных с поддержанием их территориального единства или суверенитета на всей территории.

Границы этих государств были установлены на так называемом, европейском совещании о «балканизации», проходившем с 15 ноября 1884 г. по 26 февраля 1885 г. по приглашению канцлера Германии Отто фон Бисмарка. Еще на данном совещании было определено, что международные границы африканских государств должны соответствовать административным границам бывших колоний.

Несмотря на то, что было предпринято много усилий в пользу создания panaфриканского интеграционного объединения, и сегодня остается очевидным, что африканским государствам еще предстоит сделать многое для его реализации. Поиск путей развития африканского континента в условиях глобализации становится все более неотложным. В этой перспективе, региональная интеграция также представляется как наиболее подходящий инструмент включения постколониальных африканских государств в мировое пространство.

Важность сотрудничества и региональной экономической интеграции с целью ускорения и укрепления экономического и социального развития признает-

²A/RES/1514 (XV).

ся африканскими политиками с давних пор. Единство, сотрудничество и интеграция Африки всегда были целями многих африканских лидеров (таких как Джордж Патмор, В.Е.Б. Дюбуа и Маркус Гарви), а также и отдельных африканских националистов (например, Кваме Нкрума, который в своей книге «Африка должна объединиться»³ выступал за африканское единство еще в 60-е и 70-е гг. прошлого века). Африканская интеграция как цель глубоко укоренена в историю Африки, даже если приоритетом, как и в других регионах, первоначально было усиление политического авторитета различных государств на международной арене.

По мере того, как проблемы глобализации и взаимозависимости государств стали восприниматься как причина маргинализации африканского континента, интеграция стала вновь первоочередной целью африканских государств.

В разных регионах материка политические лидеры довольно быстро предприняли шаги для открытия и преобразования своих экономик, повышения уровня участия частного сектора в них и создания институтов, которые могут поддерживать политическую стабильность и экономическое развитие.

Создание региональных объединений было частью более широкого стремления к интеграции всего континента, корни которого находятся в panaфриканском движении за общие ценности, коллективное саморазвитие и экономическую независимость.⁴ С самого начала процесса деколонизации в 60-е годы создание субрегиональных экономических сообществ было важной частью стратегии развития Африки, которое было рождено в рамках движения за освобождение.

В период с 60-х по 80-е годы, несмотря на националистические настроения в большинстве африканских государств, был создан ряд межправительственных организаций по экономическому сотрудничеству в целях содействия техническому и экономическому содействию. Эти африканские региональные соглашения, как правило, преследовали цели:

- способствовать росту внутрирегиональной торговли (товарооборота), устранению тарифных и нетарифных ограничений;
- укрепить региональное развитие путем развития отдельных секторов экономики, региональной инфраструктуры и запуска крупных проектов в сфере производства;
- содействовать валютно-финансовому сотрудничеству.

Создание Организации африканского единства (ОАЕ) в 1963 г. отражает понимание государственными деятелями той эпохи, что сила Африки должна

³K. Nkrumah, Africa Must Unite, International Publishers, 1970.
⁴Речь идет о движении «Панафриканизма». См. подробнее Т. Murithi, The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development, Ashgate Publishing, Ltd., 2005.

основываться на panaфриканском сотрудничестве. ОАЕ была создана для экономической интеграции африканских стран, урегулирования конфликтов внутри континента между этими странами, способствования развитию и повышению уровня жизни населения.

Лагосский план действий, принятый в апреле 1980 г. в связи с ухудшением экономической ситуации в Африке,⁵ предложил стратегию становления Африки на путь устойчивого развития. Лагосский план действий выдвинул три цели: а) сильный и устойчивый экономический рост; б) трансформация экономических и социальных структур; в) устойчивая ресурсная база.

Именно в этот период региональная и субрегиональная интеграция стала главным механизмом реструктуризации фрагментированной Африки и превращения её в более надежный и сплоченный экономический субъект.

Основной целью Лагосского плана действий оставалась эффективная региональная интеграция путем самообеспеченности как на национальном, так и на коллективном (региональном) уровне. Тем не менее, в этот период торговая политика и стратегия экономического развития Африки, в целом, развивались по двум противоречивым тенденциям. Если африканские страны, опираясь на импортозамещение в 80-е гг., были коллективно вовлечены в осуществление внутренней стратегии, то, в тоже время, упорядочение и либерализация торговых режимов в рамках программ структурной перестройки Всемирного банка и Международного валютного Фонда были ориентированы на внешние рынки, что, следовательно, подразумевало более тесную интеграцию Африки в глобальную экономику.

В течение этого периода африканские лидеры стремились реализовать программы структурной перестройки и либерализации экономики, а не региональной интеграции как таковой, от чего пострадало нормальное функционирование многих региональных объединений в Африке.

Новая глава в истории региональной интеграции в Африке была открыта 3 июня 1991 г. в Абудже (Нигерия), когда договор о создании *Африканского экономического сообщества* направил континент на путь экономической интеграции. Этот договор в рамках проекта Африканского экономического сообщества, предусматривает создание к 2027 г. общей африканской валюты; обеспечения полной свободы перемещения товаров, производства, услуг и капитала между странами Африки.⁶

В 2001 г. всё чаще дискутировались вопросы региональной интеграции в связи с созданием *Африканского союза (АС)* и запуском *Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД)*.

Основными целями НЕПАД являются обеспечение на региональном уровне основных общественных благ (транспорта, энергии, воды, информационных и коммуникационных технологий, борьбы с заболеваниями, обеспечения экологической устойчивости и наращивания потенциала исследований на региональном уровне), а также содействие развитию торговли и межафриканских инвестиций. Идея заключается в рационализации организационной структуры экономической интеграции на основе общих проектов, совместимых с комплексными программами развития на национальном и реги-

⁵Organization of African Unity, Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, 1980-2000, Institut international d'études sociales, 1981.

⁶Treaty establishing the African Economic Community (Договор об учреждении Африканского экономического сообщества) // полный текст на англ. языке доступен по адресу: http://www.wipolex.int/wipolex/en/other_treaties/text.jsp?file_id=173333 (05.07.2016).

ональном уровне, согласованности политик и практик государств в сфере экономики и инвестиций.⁷

На сегодняшний день в Африке имеется около 14 достаточно крупных интегрированных региональных объединений.⁸ В основном африканские государства углубляют свою региональную интеграцию за счёт включения в региональные интеграционные программы таких нетрадиционных секторов сотрудничества, например, как услуги, инвестиции и миграция и т.п. Чаще всего современные африканские интеграционные объединения классифицируются в две категории: региональные экономические сообщества (СЕР) и другие интеграционные объединения.⁹

Региональная интеграция в Африке характеризуется наличием множества региональных интеграционных инициатив и, следовательно, участием африканских стран в торговых соглашениях с многими государствами, принадлежащими к различным организациям. В настоящее время в Африке больше региональных организаций и интеграционных объединений, чем на любом другом континенте. Региональные экономические сообщества существуют сегодня в Западной Африке, в Восточной Африке, Северной Африке, Центральной и Южной Африке. Из 53 африканских стран 27 являются членами двух региональных групп, 18 относятся к трем группам и одна страна является членом четырех интеграционных объединений. Только семь стран являются членами лишь одного сообщества.

Это изобилие механизмов и институтов, множество филиалов в пределах одного региона размывают цели интеграции и вызывают контрпродуктивную конкуренцию между несколькими странами организации и самими организациями. Таким образом, сегодня интеграционные процессы на африканском континенте являются многокомпонентными.

В период между 60-ми и 80-ми гг. было предпринято более 200 межправительственных инициатив по экономическому отраслевому сотрудничеству африканских государств, а также более 120 двусторонних или многосторонних инициатив экономического сотрудничества.¹⁰

Африканские страны участвуют в реализации партнерских отношений за пределами континента (т.е. в рамках универсальных международных организаций), в том числе:

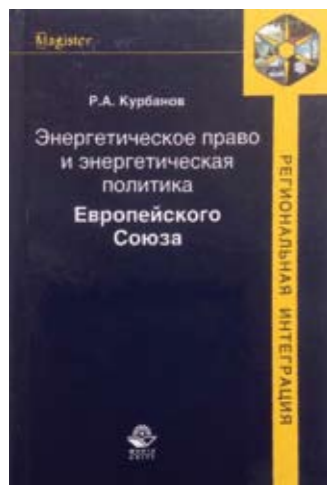
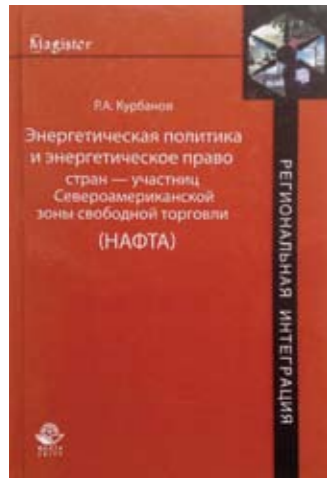
- многостороннее партнерство в рамках Всемирной торговой организации (ВТО);
- партнерство между группой государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (страны АСР) и Европейским Союзом (ЕУ) через Соглашения об экономическом партнерстве (АРЕ);
- увеличение числа инициатив двустороннего развития африканского континента, например, в рамках закона Соединенных Штатов о

⁷См. подробнее, напр.: Karuombe B., NEPAD: a new partnership between rider and horse? Labour Resource and Research Institute, 2003.

⁸См., напр.: Курбанов Р.А.: 1) Экономическое и монетарное сообщество стран Центральной Африки как наиболее интегрированная африканская субрегиональная организация // Международное право и международные организации. №1, 2013; 2) Региональная интеграция в Африке: Межафриканская конференция социального страхования // Право и политика. № 3, 2015; 3) Региональная интеграция в Африке: Межафриканская конференция рынков страхования // Право и политика. № 4, 2015; 4) Региональная интеграция в Африке: евро-африканские интеграционные процессы в рамках «Зоны франка» // Международное право и международные организации. № 2, 2015; 5) Организация комплексного развития региона Липтако-Гурма // Юридические исследования. № 4, 2016 и т.д.

⁹См., напр.: BachD., Regionalisation in Africa: Integration and Desintegration, James Currey Publishers, 1999.

¹⁰См. подробнее, напр.: Cooper F., Africa since 1940: The Past of the Present (New Approaches to African History), Cambridge University Press. 2002.



развитии потенциала Африки, Токийской международной конференции по развитию Африки (TICAD, Япония), а также инициатив, предпринятых Китаем, Индией и Бразилией.

Африканские страны постарались включить эти инициативы в масштабы всего континента под эгидой Африканского союза в целях укрепления взаимодействия и обеспечения выгод для всех стран-партнеров.

Существуют также механизмы региональной интеграции в виде региональных инициатив по вовлечению африканских стран в так называемые «торговые соглашения Север-Юг».¹¹ Хотя торговля в рамках региональных экономических сообществ развивается, структура экспорта по-прежнему сохраняет свои исторические связи. В большинстве из этих сообществ более чем 80% экспорта предназначено для рынков за пределами Африки, на Европейский Союз и США приходится более 50% от всего экспорта.¹² Африканские страны торгуют с ЕС больше, чем с другими странами Африки, несмотря на их географическую близость, что свидетельствует о проблемах в интеграционных процессах континента.

Региональные интеграционные процессы в Африке отвечают двум целям. Первая заключается в укреплении панафриканского политического единства. Второй является содействие экономическому росту и развитию. Регионализм с целью интеграции региональных рынков, в частности, стал способом помощи африканским странам для преодоления структурных проблем, с которыми они сталкивались.

Некоторые региональные интеграционные сообщества смогли продвинуться по пути интеграции, но результаты таких проектов остаются неоднозначными. Среди позитивных инициатив можно назвать Экономическое сообщество стран центральной Африки (СЕМАС), которому удалось создать таможенный и валютный союз, согласовать условия конкуренции и создать нормативно-правовую базу для развития бизнеса, а также достижения прогресса в макроэкономическом развитии. Экономическое сообщество стран Восточной и Южной Африки (КОМЕСА) установило правила единого происхождения товаров и упрощения таможенных процедур. Ему также удалось устранить нетарифные ограничения (особенно процедуры лицензирования импорта), а также ограничения товарооборота и удалить квоты на импорт и экспорт.

Сообщество развития юга Африки (САДК) согла-

¹¹См., напр.: Haetinge B., Multilateral Vs. Regional Economic Integration? The Middle East and North African Region, GRIN Verlag, 2010.

¹²См. подробнее: Nana Amma Afari-Gyan. Transforming Africa's Structure and Composition of Trade after the Global Economic Crisis // Africa Resists the Protectionist Temptation: The 5th GTA Report. P. 63-73 (<http://www.globaltradealert.org/sites/default/files/GTA5_afari-gyan.pdf>) (05.07.2016 г.).

совало меры, регулирующие налоги, инвестиции, биржевую деятельность и страхование, достигнув синхронного макроэкономического развития. В других сферах сотрудничества (например, в области энергетики) Сообщество развития стран юга Африки также достигло прогресса.

Экономическое сообщество стран Западной Африки (СЕДЕАО) устранило таможенные тарифы на сырье, достигло успехов в синхронном развитии на макроэкономическом уровне. Здесь был также создан таможенный союз, согласована нормативно-правовая база для предприятий, были согласованы пути развития макроэкономической политики.

Однако региональные инициативы в Африке не много сделали для улучшения экономической ситуации в странах-членах или для обеспечения устойчивого экономического роста и либерализации. В соответствии с договоренностями о региональной интеграции в Африке доля внутри региональной торговли в общем объеме торговли значительно ниже, чем в Азии и Латинской Америке.

Некоторым региональным сообществам в Африке не удалось повысить экспорт в соответствующих областях. Так, например, в СЕМАС доля внутрирегиональной торговли сегодня ниже, чем во всех других региональных интеграционных сообществах Африки (менее 2%). Региональная интеграция не одинаково выгодна для всех членов сообщества. Например, в регионе СЕДЕАО только на три страны (Нигерия, Кот-д'Ивуар и Сенегал) приходится около 90% внутрирегионального экспорта и почти 50% внутрирегионального импорта.¹³ Либерализация торговли в африканских регионах, охваченных договорами о региональной интеграции, в целом, была также довольно невысокой.

Но можно найти и другие объяснения этим неудачам: изначальная неразвитость условий интеграции, проблемы внедрения и недостатки исходной концепции интеграции. Под изначальной неразвитыми условиями подразумеваются отсутствие взаимодополняемости между региональными партнерами в отношении продукции товаров производства, необходимых для дифференциации рынков и производства между региональными партнерами с различным уровнем доходов и потребления. Кроме того, большинство механизмов региональной интеграции в Африке были запущены без поддержки со стороны частного сектора, и многие не обеспечивались реально жизнеспособными процедурами и инструментами перераспределения прибыли между региональными партнерами.

Очевидный недостаток был и в концепции самой интеграции многих интеграционных объединений.

¹³См. подробнее: Assessing Regional Integration in Africa IV. Enhancing Intra-African Trade / Publications of Economic Commission for Africa // <http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGINICOO/Resources/1587517-1271810608103/UNECA-4th-Africa-RI-Assessment-May2010.pdf> (05.07.2016 г.).

Многие региональные интеграционные инициативы были слишком амбициозными, их члены принадлежали к нескольким региональным объединениям, а их цели были часто неясными, а иногда и противоречащими друг другу. Проблемы связаны с отсутствием координации и согласованности политик на региональном уровне, невыполнением принятых обязательств и вхождением стран одновременно в несколько интеграционных сообществ.

Определенные трудности связаны также с отсутствием политической воли некоторых правительств в проведении необходимых реформ в своей стране, включая изменения, соответствующие законам и правилам функционирования их учреждений. Существуют также проблемы экономической подготовки государств, поскольку члены экономических сообществ не всегда близки друг к другу как экономически, так и географически. Наконец, следует правильно преподнести идею регионализма населению, что получается легче у одних стран и, сложнее, у других.

Чтобы развивать внутрирегиональную торговлю в Африке необходимо было преодолеть и экономические и институциональные проблемы. Экономические барьеры включают в себя: высокую зависимость большинства стран-членов по отношению к экспорту товаров, изначальное строгие правила, заложенные в программах либерализации торговли, и слабую инфраструктуру.

Институциональные проблемы заключаются в административной волокиты и некоторых барьерах (такие как транзитные расходы и административная волокита на границах и в портах, а также таможенный контроль). Эти препятствия повышают транспортные расходы, отрицательно влияют на надежность поставок и рентабельность.

Несмотря на эти проблемы, все же существует место и для оптимизма, так как развитие внутрирегиональной торговли и региональной интеграции способствуют развитию участвующих в данных процессах государств. Различные региональные инициативы в области экономического сотрудничества, если их развитие и остается неравномерным, позволяют идентифицировать отдельные позитивные подвижки.

Региональная интеграция была и остается абсолютным приоритетом африканских стран. Для африканских лидеров региональное сотрудничество необходимо сейчас более чем когда-либо, тем более, если учесть многочисленные социально-экономические и политические последствия глобализации, которые испытывает африканский континент.¹⁴ Африканский Союз обеспечивает политические рамки, в которых африканская интеграция будет развиваться наряду с глобальными интеграционными процессами. Повышенный интерес к политике интеграции и поиск более глубоких форм интеграции, в том числе, через создание единого рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также согласования и гармонизации правил, отражает последние изменения в региональных интеграционных инициативах африканских государств. И эта тенденция проявляется также в разработке и применении программ по сотрудничеству

¹⁴См., напр.: Robson P., Economic Integration in Africa, Routledge, 2012.

и интеграции, которые больше не ограничиваются только торговлей, но включают теперь отрасли и ключевые области, для которых важны трансграничные внешние факторы (например, транспорт, энергетика, телекоммуникации, финансы, денежно-кредитная политика и обменный курс, предпринимательская деятельность, миграция, инвестиции и конкуренция и т.п.). Эта новая волна интеграционного регионализма направлена на снижение рисков и затрат деятельности частного сектора и на создание открытого и единого регионального экономического рынка.¹⁵

Сегодня необходимость укрепления регионального сотрудничества осознается как на региональном, так и на национальном уровне. Это объясняется тем, что глобализация и либерализация привели к интеграции рынков в других регионах и способствовали движению товаров и средств производства, что создало конкуренцию странам африканского континента. Учитывая сложности, связанные с процессом глобализации, лидеры Африки постоянно стремятся к углублению региональной интеграции, в том числе к созданию общего рынка товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также согласованию (гармонизации) правового регулирования.

Р.А. Курбанов: Африка интеграциясы: теориялық-құқықтық негіздері.

Аймақтандыру үдерістері бүгінгі күні әлемнің барлық елдеріне қозғау салды. Африка континенті де қалыс қалған жоқ. Мақалада Африкадағы интеграциялық үдерістердің тарихи алғышарттарына, аймақтандыру кезеңдеріне және қазіргі кезде жұмыс істейтін негізгі аймақтық бірлестіктерге талдау жасалған. Бұл талдау африкалық интеграцияның оң және жағымсыз нәтижелерін, сондай-ақ, африка мемлекеттерінің әріғарай интеграциялану үрдістерін анықтауға мүмкіндік берді.

Түйінді сөздер: Африка, интеграция, аймақтандыру, Африкалық одақ, «франк аумағы», әрекет етудің Лагос жоспары, аймақтық бірлестік, НЕПАД, СЕМАК, САДК, мүше-мемлекет.

R. Kurbanov: African Integration: Theoretical and Legal Foundations.

The processes of regionalization in present time have affected all countries around the world. The African continent is not an exception.

Present article contains the analysis of the historical background of integration processes in Africa, stages of regionalization and major regional unions operating in the present. This analysis gives possibility to identify positive and negative outcomes of African integration and to identify trends of further integration of African States.

Keywords: Africa, integration, regionalization, African Union, «zone of franc», Lagos plan of action, regional integration, NEPAD, SEMAK, SADC, member state.

¹⁵См.: Asian Development Bank, OECD, Development Centre Seminars Regional Integration in Africa, OECD Publishing, 2002.