

Алексей Портанский
Кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН

ПРИЗНАКИ ТРАНСФОРМАЦИИ В СИСТЕМЕ ГЛОБАЛЬНОЙ ТОРГОВЛИ

В статье значительное внимание уделено относительно новому феномену в международной торговле — мегарегиональным торговым соглашениям (МРТС) и их возможной роли в регулировании торговли в будущем. В течение примерно 50 лет система ГАТТ/ВТО функционировала в целом нормально, производя требуемые правила торговли. В XXI в. в торговле произошли глубокие перемены. ВТО не смогла в должной мере адаптироваться к этим переменам. Мегарегиональные торговые соглашения, подобные ТТП, демонстрируют способность генерировать правила для современной торговли. В случае прогресса других МРТС актуальным станет переход к новой многоопорной системе глобального управления торговлей, где ВТО останется в качестве центрального элемента.

Ключевые слова: *Многосторонняя торговая система, система глобального регулирования торговли, региональные торговые соглашения, ВТО, ТТП, ТТИП, РВЭП*

2016 год был достаточно насыщенным событиями и новостями, связанными с так называемыми мегарегиональными торговыми соглашениями (МРТС) — новыми торгово-экономическими форматами, содержащими также важные политическую и стратегическую составляющие. Речь идет, в частности, о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП), Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве (ТТИП), Всеобъемлющем региональном экономическом партнерстве (ВРЭП) в АСЕАН, а также Всеобъемлющем экономическом и торговом соглашении СЕТА между Канадой и ЕС. Феномен этих МРТС интересен не только сам по себе, но особенно в связи с их вероятным воздействием в обозримом будущем на систему глобального управления торговлей.

Что касается самого понятия «система глобального управления торговлей», то оно существует сравнительно недавно в отличие от широко известного термина «многосторонняя торговая система» (МТС), которому почти 70 лет. За новым понятием стоят существенные изменения в международных экономических отношениях на рубеже XX и XXI вв.,

результатом которых явилось перераспределение экономической мощи от развитых стран к Новым индустриальным странам (НИС) во главе с Китаем. Следствием этого перераспределения стало и изменение торговых потоков — ведущие НИС заняли места среди лидеров мировой торговли. Впервые за многие годы прервалось безраздельное доминирование развитых стран в глобальной экономике, что серьезно осложнило ситуацию на торговых переговорах, а, следовательно, и выработку правил торговли.

После подписания в 1947 г. Генерального соглашения о тарифах и торговле на протяжении большей части послевоенного периода ГАТТ в целом справлялось с задачей создания правил международной торговли в сфере товаров на многостороннем уровне, выполняя три важные базовые функции: сбалансированное взаимное открытие рынков; создание правил путем переговоров; способствование дипломатическому урегулированию торговых споров. Но в XXI в. ситуация радикально изменилась в связи с высочайшим уровнем интернационализации производства. Соответственно, и природа торговли претерпела глубокие изменения. Наряду с товарными потоками через границы пошли потоки инвестиций, идей, ноу-хау, рабочей силы и др. Отсюда следует, что современная торговая система должна содействовать государствам не только в продаже товаров и услуг, но в их производстве.

Произошедшие изменения, связанные с ростом интернационализации производства и глобализацией, настоятельно диктуют потребность в соответствующих правилах. Но если прежде такие правила регулярно генерировались в рамках МТС, которая существовала в виде ГАТТ, то в XXI столетии, как оказалось, наследовавшая ГАТТ ВТО все меньше и меньше справляется с этой задачей. Это особенно ощутимо в такой современной сфере, как торговля в рамках глобальных цепей добавленной стоимости (GVC). Вопрос о необходимости выработки правил для торговли в рамках глобальных цепей добавленной стоимости начал активно обсуждаться в ВТО еще в 2012 г., однако до конца 2016 г. никакого заметного сдвига не произошло — правил по-прежнему нет. Есть и другие сферы, например, использование «зеленой энергии», инвестирование, в которых потребность в новых правилах не менее высока.

Как известно, многосторонние правила торговли создаются в ходе многосторонних торговых переговоров. Эти переговоры, сначала в рамках ГАТТ, затем ВТО, всегда носили кризисный характер, но в 2003 г., после провала министерской конференции в Канкуне из-за острейших разногласий между развитыми и развивающимися странами, впервые

всерьез встал вопрос о «поломке» переговорного механизма ВТО. Канкун нанес серьезный удар по Дохийскому раунду развития, который первоначально планировалось завершить в 2005 году. С этого момента переговоры в рамках ВТО с каждым годом все глубже погружались в кризис. Если кратко объяснить причины глубокого кризиса торговых переговоров в рамках ВТО, то их можно свести к невозможности принятия решений с участием более 160 стран-членов при существующей системе их принятия. Главные элементы этой системы — механизм консенсуса и принцип «единого пакета», означающие, что решение по любому отдельному пункту повестки переговоров может вступить в силу лишь после согласования всех пунктов повестки («не согласовано ничего, пока не согласовано все»).

Однако движение в сторону дальнейшей либерализации доступа на рынки, как и известное со времен К. Маркса стремление капитала к экспансии, не могут быть остановлены. Поэтому ни кризис, ни тупик торговых переговоров Дохийского раунда не могли отменить необходимости создания правил торговли. И если ВТО не генерирует новые правила, то эти правила должны быть написаны за ее рамками. Начало XXI столетия показало, что дальнейшая либерализация рынков вполне возможна за рамками МТС.

К началу XXI в. переговорная активность постепенно сместилась в сферу региональных/преференциальных соглашений (РТС/ПТС). Так, в нулевые годы США и ЕС активно заключали ПТС с другими странами. В новом столетии торговля, связанная с перемещением производств, создала и продолжает создавать совершенно новые возможности. В последние годы эти возможности находили закрепление в т.н. РТС «углубленного типа», которые помимо положений о торговле товарами, включают еще и положения об инвестициях, услугах, транспарентности¹. Некоторые развивающиеся страны восприняли эту политику в одностороннем порядке, реализуя ее в рамках проводимых реформ. В результате де-факто имело место снижение тарифов и открытие рынков в рамках РТС/ПТС, но происходило это не в многостороннем формате.

Возможность генерирования современных правил торговли вне рамок ВТО нашла подтверждение в результате подписания 4 февраля 2016 г. 12-тью государствами АТР в Окленде (Новая Зеландия) согла-

¹ Deep Provisions in Regional Trade Agreements: How Multilateral-friendly? An overview of OECD findings. // OECD Trade Policy Paper, № 168, 2014. P. 15. (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jxvgn4bjf0.pdf?expires=1453445146-&id=id&acname=guest&checksum=8611E9A986327A4D27C3BEC7B8E14810>)

шения по Транстихоокеанскому партнерству. ТТП предполагает впечатляющий список мер по снятию торговых барьеров². В соглашении формулируются правила практически по всем аспектам торговли. Унифицируются правила происхождения, правила в сфере технических барьеров, санитарных и фитосанитарных мер, инвестирования, конкурентной политики. Происходит либерализация правительственных закупок, принимаются жесткие правила в сфере защиты прав интеллектуальной собственности. Выработаны новые нормы в сфере финансовых и телекоммуникационных услуг, электронной торговли, передвижения персон в сфере бизнеса, а также нормы в области охраны труда, окружающей среды и, наконец, разрешения споров. Участники ТТП подписали отдельную совместную декларацию о валютной политике, которая вступит в силу одновременно с основным соглашением партнерства. Таким образом, в плане выработки правил и либерализации ТТП двинулось заметно дальше достижений ВТО.

Другим МРТС, потенциал которого обещает превзойти ТТП, является Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство между США и Евросоюзом, переговоры о создании которого начались в 2013 году. Конечной целью участников переговоров является упрощение доступа на рынки для товаров и услуг и создание, таким образом, крупнейшей зоны свободной торговли между двумя самыми важными экономическими регионами мира. Для Вашингтона создание данного партнерства с ЕС является частью американского плана удвоения экспорта и ускорения восстановления экономики после кризиса. Предполагается, что ТТИП станет самым комплексным и масштабным региональным соглашением по либерализации торговли на сегодняшний день и, как следствие, способным оказывать весьма существенное влияние на мировую торговлю. Безусловно, ТТИП будет обладать внушительным потенциалом, однако это достоинство не избавляет его от возможных рисков.

ТТИП, по своему замыслу, самое амбициозное из всех формирующихся мегарегиональных торговых соглашений (МРТС). Среди всех МРТС у ТТИП есть важное отличие — оно имеет наиболее выраженное политическое измерение. О нем ясно заявила еще в начале переговорного процесса в 2013 г. официальный представитель Государственного департамента США Виктория Нуланд, подчеркнув, что ТТИП — это больше чем торговое соглашение — «это политическая ставка, которую партнеры делают друг на друга и на свое общее будущее».

² TPP Final Table of Contents. (<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>)

Многие исследования ТТИП прогнозируют благоприятное влияние на динамику роста, занятость и благосостояние как в США, так и в Евросоюзе в зависимости от степени либерализации торговли. Однако имеются и исследования, результаты которых показывают целый ряд негативных последствий, в частности, для стран Европы. В 2016 г. переговоры между США и ЕС столкнулись с серьезными препятствиями, связанными с неоднозначным отношением к характеру планируемого партнерства в странах Евросоюза и опасениями его негативных последствий для среднего класса и бизнеса ЕС. По ряду стран Евросоюза прокатились масштабные протесты против ТТИП, в которых роль инициатора сыграло движение «Гринпис». В результате лидеры ЕС фактически признали, что подписание соглашения о Партнерстве в 2016 г., как планировалось ранее, становится нереальным и заявили о необходимости пересмотра Вашингтоном своих подходов к ТТИП.

Заметно успешнее продвинулось создание другого трансатлантического блока — Всеобъемлющего торгового и экономического соглашения между ЕС и Канадой (СЕТА), переговоры по которому завершены в 2015 г. и в конце 2016 г. стороны были готовы к подписанию и началу процесса ратификации документа.

Еще одно МРТС, под названием Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), между десятью государствами АСЕАН и шестью государствами, с которыми первые имеют соглашения о ЗСТ, находилось в активной переговорной стадии в 2016 г., преследуя цель завершить переговоры до конца года. На ведущую роль в данном партнерстве претендует Китай.

Феномен МРТС придает новую актуальность известной в течение не одного десятка лет проблеме соотношения регионализма и многостороннего формата (*Regionalism and Multilateralism*) в мировой торговле, в частности, существующим между ними противоречиям. Мегарегиональные торговые соглашения типа ТТП и ТТИП неизбежно принесут с собой большие перемены, когда и если они будут полностью реализованы. Так, по занимаемой доле в мировой торговле они существенно превзойдут известные ранее РТС/ПТС. На ТТП будет приходиться порядка 30% мировой торговли, а на ТТИП — около 40%³. Это обстоятельство чревато неизбежными последствиями для действующих в международной торговле правил, каковыми на сегодняшний день являются главным образом правила ВТО. ТТП и ТТИП смогут задавать свои правила и

³ How ТТИП Would Affect You (<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/impact/>)

нормы в торговле. А с учетом объема торговых обменов, на которые эти правовые нормы будут распространяться, они неминуемо будут входить в коллизию с нормами и правилами ВТО или вводить нормы там, где они на многостороннем уровне пока просто отсутствуют. Это вызывает озабоченность у многих участников международной торговли, и потому в ближайшие годы, вероятно, будут идти интенсивные дискуссии вокруг сопоставления правовых норм ВТО и МРТС. Однако речь не идет о неизбежном подрыве ВТО — в мире нет серьезных игроков, которые строили бы подобные планы.

Но конфликтность между ВТО и МРТС исключать нельзя. В этой связи встает вопрос поиска путей снижения и устранения этой конфликтности. Решение проблемы, как представляется, целесообразно искать с позиций так называемого плюрилатерального подхода, который в последние годы получил заметное развитие на торговых переговорах. МРТС становятся частным случаем плюрилатерального подхода, который с самого начала использовался в ВТО, и это дает направление поискам решения проблемы.

В результате Уругвайского раунда в правовом пакете ВТО появились сначала четыре, затем осталось два плюрилатеральных (*Plurilateral*) соглашения: Соглашение о правительственных закупках и Соглашение о торговле гражданской авиацией. Участие в этих соглашениях, в отличие от многосторонних (*Multilateral*), для членов ВТО не является обязательным. В условиях Уругвайского раунда, когда практически весь переговорный процесс (в отличие от предыдущего Токийского раунда) был подчинен принципу «единого пакета», число подобных соглашений было заведомо сведено к минимуму. Позднее в 1996 г. было подписано еще одно плюрилатеральное соглашение — об Информационных технологиях (ИТА). В последние годы в условиях глубокого кризиса переговоров Дохийского раунда и многостороннего подхода в целом, плюрилатеральный подход получил новое развитие. Понятие «плюрилатеральные соглашения» стало существенно шире того, что сложилось в результате Уругвайского раунда. В настоящее время принято различать две категории плюрилатеральных соглашений.

1) Плюрилатеральные соглашения внутри ВТО. К ним в первую очередь относятся упомянутые Соглашение о правительственных закупках, Соглашение о торговле гражданской авиатехникой, Соглашение об информационных технологиях. С 2013 г. 23 члена ВТО, на которых приходится около 70% мировой торговли услугами, ведут переговоры по новому плюрилатеральному соглашению по услугам *TiSA (Trade in*

Services Agreement)⁴. Плюрилатеральные форматы внутри ВТО имеют тенденцию к дальнейшему развитию.

2) Плюрилатеральные соглашения вне ВТО. До недавнего времени эта категория была представлена региональными/преференциальными торговыми соглашениями (РТС/ПТС). С появлением МРТС, в частности ТТП и ТТИП, эти форматы также включаются в данную категорию.

Плюрилатеральный подход, по сути, вовсе не чужд торговым переговорам. Можно сказать, что в практике ГАТТ/ВТО он существовал всегда, проявляясь в форме ограниченных переговорных групп (*Negotiating alliances*), образуемых членами Организации со схожими интересами для выработки общей позиции по тому или иному вопросу. Далее, этот подход проявляется, когда группа стран стремится к большей либерализации или, напротив, не готова идти по этому пути. Наконец, растущая популярность плюрилатерализма есть не что иное, как реакция на застой в рамках ВТО.

Плюрилатеральные соглашения являются альтернативой многосторонним торговым переговорам, оказавшимся в кризисе в ходе Дохийского раунда. РТС в ряде случаев удобны для небольших развивающихся экономик, которые готовы к более медленному и менее масштабному процессу либерализации торговли. Секторальные инициативы, возникшие в рамках коалиций стран-членов ВТО, подтвердили свою эффективность, как например, в случае Соглашения об информационных технологиях. Это дало толчок для появления новых аналогичных инициатив.

Разумеется, плюрилатерализм, особенно, с точки зрения его противников, в определенной степени подрывает принципы многосторонней системы — в первую очередь, принцип РНБ. Но это не означает, что он не может быть использован во благо МТС. При этом следует помнить, что ВТО — это инструмент рыночной экономики. Поэтому речь, в конечном счете, идет не только и не столько о благе МТС (что звучит несколько абстрактно), сколько об интересах бизнеса, который всегда нуждается в либерализации рынков. И если либерализации не достигается в рамках нынешней повестки Дохийского раунда по принципу «единого пакета», то бизнес большинства стран открыт к любым вариантам дальнейшего устранения барьеров в доступе на рынки, будь то плюрилатеральное Соглашение об информационных технологиях 1996 г. или МРТС в виде ТТП и ТТИП.

⁴ Trade in Services Agreement (TiSA) (<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/>)

В результате постепенного отхода от принципа «единого пакета», намечившегося в 2011 г., условия для выработки новых плюрилатеральных соглашений стали более благоприятными. Возникает вопрос, способствует ли это перспективам развития многосторонней торговой системы. Сегодня, опасения относительно того, что развитие плюрилатерального подхода станет разрушительным для МТС постепенно уходят в прошлое. Участники продолжающихся в ВТО дебатов на данную тему все чаще склоняются к выводу о том, что МТС нуждается в плюрилатерализме, и что последний функционирует эффективнее именно в рамках МТС. Что же касается проблем, с которыми сталкивается МТС, то они скорее являются следствием недоверия между участниками переговоров, нежели какими-либо вредными эффектами плюрилатерализма.

Плюрилатеральные соглашения могут успешно развиваться внутри многосторонней системы. Есть основания полагать, что в ближайшее время среди членов ВТО могут появиться аналогичные инициативы и в других областях, например, в сфере торговли и защиты окружающей среды. Таким образом, плюрилатеральные соглашения выглядят не камнем преткновения для МТС, как считают критики возможности встраивания этих соглашений в МТС, а скорее наоборот — своеобразными строительными блоками для многосторонней системы.

Весьма актуальным в последнее время в рамках дискуссий в ВТО является следующий вызов: каким образом добиться включения плюрилатеральных соглашений в многостороннюю торговую систему (*Multilateralising plurilateralism*). Очевидно, простейшим механизмом для этого является постепенное вовлечение новых участников в действующие плюрилатеральные соглашения. И тогда в результате данного процесса правила и нормы последних становятся правилами и нормами МТС. Таким образом, плюрилатеральный подход вполне можно рассматривать не как противоречащий ВТО, а скорее вписывающийся в логику развития многосторонней торговой системы. И поскольку в перспективе следует ожидать дальнейшего прогресса плюрилатеральных соглашений, общее видение решения проблемы заключается в постепенной гармонизации между многосторонним форматом (т.е. ВТО), с одной стороны, и региональными/преференциальными и мегарегиональными форматами (ТТП и ТТИП), с другой. По всей вероятности, процесс такой гармонизации будет достаточно продолжительным.

Из последнего следует, что существующая без малого 70 лет МТС может утратить доминирующее положение в управлении международ-

ной торговлей. На смену ей, вероятно, придет система глобального управления торговлей, которая, очевидно, будет иметь несколько уровней или опор. Возникает вопрос: окажется ли такая многоопорная система работоспособной, и какой в ней будет роль ВТО? Пока ВТО продолжает играть критически важную роль — в ней по-прежнему остро нуждается подавляющее большинство развивающихся стран. Но успех МРТС способен, как минимум, ослабить эту роль ВТО. Вместе с тем, есть весьма важные детали, на которых следует остановиться отдельно.

Важнейшим элементом ВТО, как известно, является механизм разрешения споров (DSM, или *Dispute Settlement Mechanism*). Его уникальность и действенность практически никем не подвергаются сомнению, что является аргументом в пользу многосторонней системы. Но это с одной стороны. С другой же, — в его функционировании появляются свои сложности. Дело в том, что успех разрешения споров в ВТО всегда базировался на прочной правовой основе. Прочность этой основы обуславливалась тем, что правила принимались консенсусом.

Однако сегодня природа торговли стала много сложнее: возникли международные производственные сети; выросла роль государственных торговых компаний; увеличивается использование «зеленой энергии»; получили распространение валютные манипуляции. Тем временем в Органе по разрешению споров ВТО (DSB, или *Dispute Settlement Body*) судьи вынуждены выносить решения, базируясь на прежних нормах, которые зачастую не приспособлены для решения новых проблем торговли. Очевидно, в ближайшей перспективе будет возникать все больше ситуаций, когда для разрешения споров в Органе по разрешению споров ВТО существующих правил ВТО будет просто не хватать. Такая, разбалансированность между правовой базой и реальными торговыми конфликтами представляется опасной и может грозить разрушением системы.

Смогут ли МРТС в этой новой ситуации внести позитивный вклад в разрешение споров? И вообще, способны ли они создать гармоничный глобальный торговый и инвестиционный режим? Представляется, что, скорее всего, создать такой эффективный режим, как существующий в рамках ВТО, в частности, относительно разрешения споров, у МРТС не получится. Хуже того, нескоординированный процесс развития правил в различных МРТС несет риск подрыва глобального верховенства закона и способен навредить прогрессу GVC, как и мировой торговле в целом. Недаром в итоговой декларации Министерской конференции ВТО в

Найроби (декабрь 2015 г.) вновь подтверждена уникальность механизма разрешения торговых споров ВТО и необходимость его дальнейшего укрепления.

Сказанное по поводу торговых споров еще раз подтверждает предположение о том, что в меняющихся условиях и ВТО, и МРТС должны найти свое место одновременно. Для этого, очевидно, потребуются использование новых подходов. Формат ТТП, в частности, предполагает, что он будет открыт и для других стран, когда они смогут принять нормы и стандарты, выработанные в нем. Таким образом, нормы МРТС могут постепенно становиться нормами ВТО, что чрезвычайно важно.

Данная тенденция нашла свое отражение в работе 10-й Министерской конференции в Найроби в 2015 году. Расширение региональных торговых соглашений в целом стало одним из важнейших вопросов ее повестки. Участникам удалось зафиксировать единый подход, нашедший отражение в итоговой декларации. Он заключается в том, что РТС должны не подменять многостороннюю торговую систему, но быть дополнением к ней. Таким образом, подтверждена высказывавшаяся ранее мысль о постепенной гармонизации многостороннего, регионального и плюрилатерального форматов. В данном контексте министры, участвовавшие в конференции, согласились, что вопрос должен стать предметом постоянного обсуждения в Комитете по региональным торговым соглашениям ВТО.

В качестве вывода из вышеизложенного можно сказать, что двигаться за рамки переговоров Дохийского раунда необходимо, и время для этого настало. Несмотря на то, что в итоговой декларации министерской конференции в Найроби был вновь подчеркнут центральный характер МТС и исключительная важность существующих в ее рамках правил, которые закреплены в Марракешском соглашении о создании ВТО, возродить центральную роль ВТО в прежнем виде уже не представляется возможным. С другой стороны, надежда на то, что МРТС установят некий естественный и гармоничный порядок, является иллюзией. Роль ВТО должна остаться существенной. Это дает основание предположить, что в складывающихся новых обстоятельствах система глобального управления торговлей будет становиться многоопорной. Ее естественными элементами станут региональная и многосторонняя опоры, а кроме них, в качестве третьей опоры, могут быть также использованы двусторонние инвестиционные соглашения. И в этой системе ВТО должна служить центральной опорой.

К сожалению, нельзя исключать и негативного сценария развития событий. Если не удастся решить давно назревшую задачу институционального реформирования ВТО, с одной стороны, и достичь гармонизации норм между ВТО и РТС, а также МРТС, с другой, многоопорная система управления торговлей вряд ли будет создана. При таком сценарии возникнет угроза серьезного ослабления «системы, основанной на правилах» (*rules-based system*) и напротив — возрождения «системы, основанной на силе» (*power-based system*). Это может привести к фрагментации мировой торговли и появлению соперничающих торгово-экономических группировок.