***Портанский Алексей Павлович***

*НИУ Высшая школа экономики, Россия*

**System of Global Trade Governance: the prospects for progress**

**Abstract**

The System of GATT/WTO worked rather good for about 50 years producing required trade rules. In XXIc. International trade changed profoundly. But the WTO did not adapt to the changes. The megaregional trade agreements like TPP can provide trade with some modern rules but cannot bring universal solution. It is time to start to consider a system of multi-pillar global trade governance with the WTO as a central pillar. This system will be a new system of Global trade governance.

**Keywords**

Regional trade agreements, WTO TTIP, TPP, RCEP, CETA

**Система глобального управления торговлей: перспективы развития**

**Аннотация**

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. На повестке - 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, CETA

ВВЕДЕНИЕ

Обострение проблем сложившейся многосторонней торговой системы, кризис переговоров в рамках ВТО в начале XXI века, с одной стороны, быстрый прогресс регионализма и появление новых форматов в виде мегарегиональных тоговых соглашений (МРТС), с другой, дали повод для поиска новых форм регулирования и управления международной торговлей в ближайшем будущем. Целью предлагаемой статьи является изучение перспектив и возможностей одной из таких форм – многоопорной системы глобального управления. Для достижения этой цели автор ставил ряд конкретных задач, а именно: уточнение потребности современной торговли в обновленных правилах; краткий анализ формирующихся МРТС; сопоставление возможностей МРТС и ВТО для формирования многоопорной системы глобального управления торговлей. При написании статься автор опирался на работы таких современных исследователей в сфере международной торговли, как Р.Болдуин, И. Ванг, Т.Котье, М.Накатоми и др. В качестве методов исследования автор использовал сравнительный и функциональный анализ, исторический метод.

Термин «система глобального управления торговлей» существует не так давно в отличие от широко известного «многосторонняя торговая система» (МТС), которому почти 70 лет. За новым понятием стоят существенные изменения в международных экономических отношения на рубеже ХХ и XXI веков, 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 свои места среди лидеров мировой торговли. Впервые за многие годы прервалось доминирование развитых стран в глобальной экономике, что серьезно осложнило ситуацию на торговых переговорах.

ИМПЕРАТИВ ОБНОВЛЕНИЯ «ДОРОЖНЫХ ПРАВИЛ»

После подписания в1947 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, выполняя три важные базовые функции: сбалансированное взаимное открытие рынков; создание правил путем переговоров; способствование дипломатическому урегулированию торговых споров.

Экономическая глобализация в ХХ веке в значительной степени опиралась на этот принцип. В XXI веке ситуация радикально изменилась в связи с небывалым уровнем интернационализации производства. Соответственно, и природа торговли претерпела глубокие изменения: теперь речь уже идет не только и не столько о пересечении границ товарами, сколько об их пересечении целыми производствами. А этот процесс предполагает наряду с товарными потоками через границы также и потоки инвестиций, идей, ноу-хау, рабочей силы. Отсюда следует, что современная торговая система должна содействовать государствам не только в продаже товаров и услуг, но в их производстве.

Упомянутые изменения неизбежно вызывают потребность в необходимых «дорожных правилах». Прежде такие правила регулярно создавались в рамках ГАТТ. В XXI веке, как выясняется, ВТО с большим трудом генерирует новые правила. Так например, необходимость выработки правил для глобальных цепей добавленной стоимости (GVC) активно обсуждалась в ВТО еще в 2012 г., однако вплоть до осени 2016 г. ничего конкретного в данном направлении сделано не было.

Многосторонние правила торговли создаются, как известно, в ходе торговых переговоров. Переговоры в рамках ГАТТ/ВТО всегда носили кризисный характер, но в 2003 г. после провала Министерской конференции в Канкуне из-за острейших разногласий между развитыми и развивающимися странами пришлось всерьез заговорить об отказе переговорного механизма ВТО. Канкун нанес серьезный удар по Раунду развития. Однако ни кризис, ни тупик торговых переговоров Дохийского раунда не могли отменить императив движения в сторону дальнейшей либерализации и создания необходимых правил торговли. И если ВТО не генерирует новые правила, то тогда эти правила должны быть написаны за ее рамками. И первые полтора десятилетия XXI века показали, что дальнейшая либерализация рынков вполне возможна, но не в многостороннем формате.

К началу XXI века 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. Эти возможности в последние годы находили закрепление в так называемых РТС «углубленного типа», которые помимо положений о торговле товарами, включают еще и положения об инвестициях, услугах, транспарентности [Deep Provisions in Regionals…2016]. Некоторые развивающиеся страны просто восприняли эту политику в одностороннем порядке, реализовывая ее в рамках проводимых реформ. В результате в последние годы де-факто происходило снижение тарифов и открытие рынков в рамках РТС/ПТС, но не в многостороннем формате.

ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ЗА РАМКАМИ ВТО

Подписание 4 февраля 2016 г. 12-ю государствами АТР в Окленде (Новая Зеландия) соглашения по Транстихоокеанскому партнерству (ТТП) дало реальный пример генерирования современных правил торговли вне рамок ВТО. ТТП предполагает впечатляющий список мер по снятию торговых барьеров [**TPP Final Table of Contents…2016]**. В соглашении формулируются правила практически по всем аспектам торговли.

Унифицируются правила происхождения, правила в сфере технических барьеров, санитарных и фитосанитарных мер, инвестирования, конкурентной политики, произойдет либерализация правительственных закупок, принимаются жесткие правила в сферах 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 (ТТИП) между США и Евросоюзом, переговоры о создании которого начались в 2013 г. В 2016 г. эти переговоры 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. Заметно успешнее продвинулось создание другого трансатлантического блока – Всеобъемлющего торгового и экономического соглашения между ЕС и Канадой (СЕТА), переговоры по которому завершены в 2015 г.

Еще одно МРТС под названием Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), где на ведущую роль претендует Китай, находилось в активной переговорной стадии в 2016 г. с заявленной целью завершить переговоры до конца года.

Говоря об усилиях по дальнейшей либерализации рынков и созданию новых правил за пределами ВТО, следует также упомянуть о плюрилатеральных переговорах (т.е. переговорах с ограниченным кругом участников – *А.П*.) по услугам, имеющих целью выработку соглашения под названием TiSA. Участниками переговоров являются 23 страны-члена ВТО, на которых приходится около 70% мировой торговли услугами [Trade in Services Agreement…2016].

МРТС типа ТТП, ТТИП, ВРЭП, СЕТА действительно способны принести с собой большие перемены в регулирование торговли в случае их успешной реализации. По занимаемой доле в мировой торговле они существенно превзойдут известные ранее РТС/ПТС. По оценкам, на ТТП, будет приходиться порядка 30% мировой торговли, а на ТТИП – около 40% [How TTIP would affect…2016]. Это обстоятельство чревато неизбежными последствиями для действующих в международной торговле правил – правил ВТО. МРТС смогут задавать свои правила и нормы в торговле, которые неминуемо будут входить в коллизию с нормами и правилами ВТО или вводить нормы там, где они на многостороннем уровне пока просто отсутствуют. В ближайшие годы, вероятно, будут идти интенсивные дискуссии вокруг сопоставления правовых норм ВТО и МРТС. Однако, речь не идет, как полагают некоторые, о неизбежном подрыве ВТО - в мире нет серьезных игроков, которые строили бы подобные планы.

Из последнего следует, что глобальное управление в торговле уже начинает меняться и в ближайшем будущем, вероятно, будет иметь несколько уровней или опор. Возникает естественный вопрос: окажется ли такая многоопорная система работоспособной, и какой в ней будет роль ВТО? Сегодня ВТО несомненно продолжает играть критически важную роль. Ибо старый принцип «Произведи товар у себя – продай его за рубежом» все еще важен в мировой торговле особенно для развивающихся стран. Но успех МРТС способен подорвать или, как минимум, ослабить эту роль ВТО. Вместе с тем есть весьма важные детали, на которых следует остановиться отдельно.

В МЕНЯЮЩИХСЯ УСЛОВИЯХ ТРЕБУЮТСЯ НОВЫЕ ПОДХОДЫ

Важнейшим элементом ВТО, как известно, является механизм разрешения споров (DSM). Его уникальность и действенность практически никем не подвергаются сомнению. Однако в последнее время в его функционировании возникают проблемы. Дело в том, что успех разрешения споров в ВТО всегда базировался на прочной правовой основе. Прочность этой основы обусловливалась тем, что правила принимались консенсусом. Однако сегодня природа торговли стала много сложнее, - возникли международные производственные сети; выросла роль государственных торговых компаний; растет использование «зеленой энергии»; получили распространение валютные манипуляции. Тем временем в Органе по разрешению споров ВТО (DSB) 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 DSB 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 создать гармоничный глобальный торговый и инвестиционный режим? Маловероятно. 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 конференции в Найроби вновь подтверждена уникальность механизма разрешения торговых споров ВТО и необходимость его дальнейшего укрепления [Nairobi Ministerial...2015].

Следовательно, в меняющихся условиях и ВТО, и МРТС должны найти свое место одновременно. Для этого очевидно потребуется использование новых подходов. Форматы ТТП и ТТИП в принципе предусматривают такие подходы. Предполагается, что оба МРТС будут открыты и для других стран, когда они смогут принять нормы и стандарты, выработанные в них. Это открывает реальную перспективу постепенного превращения норм МРТС в нормы ВТО, что крайне важно.

Данная тенденция нашла свое отражение в работе министерской конференции в Найроби в декабре 2015 г. Расширение РТС 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 не должны подменять многостороннюю торговую систему, а быть дополнением к ней.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Роль МРТС в регулировании торговли в будущем вероятно будет расти. Подтверждается высказывавшаяся ранее мысль о постепенной гармонизации многостороннего, регионального и плюрилатерального[[1]](#footnote-1) форматов.

Несмотря на то, что в Декларации Найроби был вновь подчеркнут центральный характер МТС и исключительная важность существующих в ее рамках правил, закрепленных в Марракешском соглашении 1994 г., 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, и кроме них в качестве третьей опоры могут быть также использованы двусторонние инвестиционные соглашения. И в этой системе ВТО должна служить центральной опорой.

ВЫВОДЫ

Краткие выводы из изложенного можно свести к следующему. *Во-первых,* продвигаться за рамки Доха раунда необходимо, и время для этого настало. *Во-вторых,* гармонизация между многосторонним и региональным форматами способна привести к новому устойчивому институту – многоопорной системе глобального управления торговлей, что можно считать оптимистическим сценарием. *В-третьих*, нельзя исключать и пессимистического сценария развития событий. В случае неудачи институционального реформирования ВТО, с одной стороны, и без приведения действующих РТС в соответствие с правилами ВТО (гармонизации норм), с другой, многоопорная система управления торговлей вряд ли будет создана. Это чревато серьезным ослаблением «системы, основанной на правилах» (*rules-based system)* в пользу «системы, основанной на силе» (*power-based system)* с последующим появлением соперничающих торгово-экономических блоков и фрагментацией мировой торговли.

**Библиография**

Deep Provisions in Regionals 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/5jxvgfn4bjf0.pdf?expires=1453445146&id=id&accname=guest&checksum=8611E9A986327A4D27C3BEC7B8E14810> (Accessed 01 Sept.2016)

How TTIP would affect you. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/impact/> (Accessed 01 Sept.2016)

Nairobi Ministerial Declfration 19 Dec. 2015. <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm>. (Accessed 22 Dec. 2015)

**TPP Final Table of Contents.** <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text><https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>(Accessed 12 Sept.2016)

Trade in Services Agreement (TiSA). http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/tisa/ (Accessed 12 Sept.2016)

1. Плюрилатеральные соглашения ВТО – соглашения с ограниченным кругом участников. К таковым, в частности, относятся Соглашение о правительственных закупках, Соглашение о гражданской авиации, Соглашение об информационных технологиях. – *А.П..* [↑](#footnote-ref-1)