



Развитие и международно-правовое регулирование процессов региональной экономической интеграции: новые тенденции и явления в начале XXI века*

А.Н. Спартак

Соотношение регионализма и многосторонности

За последние 15-20 лет появилось немало публикаций, посвященных анализу феномена регионализма, причин и движущих сил этого явления, соотношения регионализма и многосторонности. Одним из первых экономистов, заостривших проблему регионализма, стал Дж. Бхагвати, опубликовавший в 1991 г. исследование “Мировая торговая система под угрозой”, где он задался вопросом, что из себя представляют РТС в контексте многосторонней либерализации торговли: “строительные блоки” (building blocs) или “камни преткновения” (stumbling blocs)?⁵ Опасения, связанные с растущим числом РТС, обусловлены, главным образом, повышением транзакционных издержек в глобальной торговле из-за многочисленных различающихся торговых режимов, условий доступа на рынки, правил определения происхождения товаров, др.

На протяжении длительного времени многие экономисты, наряду с Дж. Бхагвати, были склонны видеть в распространении РТС вполне реальную угрозу многосторонней торговой системе, поскольку множественность пересекающихся и перекрывающихся друг друга региональных торговых соглашений образует “клубки спагетти” (spaghetti bowls) и якобы порождает хаос. Так, в докладе группы экспертов, озаглавленном “Будущее ВТО”, подчеркивается, что “спустя пять десятилетий после учреждения ГАТТ режим наибольшего благоприятствования перестал быть правилом, а превратился скорее в исключение. Конечно, значительная часть торговли между ведущими

ми странами по-прежнему ведется на базе РНБ. Однако то, что было названо “клубком спагетти”..., фактически достигло границы, за которой РНБ – исключение из правила... Более правильный термин сегодня – режим наименьшего благоприятствования... Мы полагаем, что это имеет принципиальное значение для будущего ВТО”.⁶ Эксперты МБРР, анализируя экономические эффекты растущего числа двусторонних соглашений между ведущими торговыми державами и малыми странами (так называемая система “hubs and spokes”), подчеркивают, что одним из следствий этого процесса является фактическое нарушение рыночных принципов торговли: малые страны связывают себя обязательством покупать конкретные товары в развитом государстве, а не у третьей страны, производящей соответствующую продукцию с наименьшими издержками. В результате недополучения пошлин развивающиеся страны теряют до 20 млрд долл. бюджетных доходов ежегодно.⁷

Однако, параллельно с ростом критики в адрес РТС, постепенно утверждалась более сбалансированная позиция в их отношении, исходящая из объективной реальности и высокого динамизма РТС, склонная видеть в регионализме не только деструктивный, но и созидательный потенциал.

В материалах, подготовленных к первой конференции министров стран – членов ВТО в Сингапуре в декабре 1996 г., эксперты Секретариата пришли к выводу, что региональные экономические объединения позволяют участвующим в них странам достигнуть высокого уровня экономического общения и единооб-

* Окончание статьи. Начало см. в № 6 за 2010 год.



разия в условиях конкуренции. В указанных материалах констатировалось, что "...большинство членов ВТО соглашаются с тем, что региональные торговые инициативы способствуют дальнейшей либерализации и могут даже содействовать развивающимся странам и странам с переходной экономикой в особенности интегрироваться в мировую торговую систему".⁸ В том же году эксперты ОЭСР опубликовали исследование о проблемах сосуществования региональных торгово-экономических объединений и многосторонней торговой системы и пришли к заключению, что эти объединения оказывают положительное влияние на международную торговлю и в большинстве случаев не являются препятствием на пути дальнейшей многосторонней интеграции.⁹

Среди экономистов наиболее последовательным сторонником принципиальной совместимости регионализма и многосторонности, признающим креативные возможности региональной и двусторонней либерализации при соблюдении ряда условий (выработка единых правил происхождения товаров на уровне крупных региональных торговых блоков, взаимодействие с ВТО, др.) стал Р. Болдвин. Уже в 1995 г. в своей статье в сборнике научных трудов Кембриджского университета он применил к объяснению регионализма теорию домино, согласно которой создание РТС с более либеральным режимом взаимного торгово-экономического сотрудничества повышает ценность присоединения к РТС для третьих стран, ранее экспортировавших продукцию в данный регион.¹⁰ В результате последовательного расширения РТС за счет новых членов усиливаются элементы многосторонности в деятельности РТС и возникают стимулы к выработке универсальных правил регулирования торговли.

Через десять лет после выхода в свет вышеупомянутой статьи, в середине истекшего десятилетия, Р. Болдвин выступил с серией публикаций, где выдвинул аргументы в пользу того, что так называемые «клубки спагетти» в виде пересекающихся РТС при определенных условиях вполне могут породить сильные стимулы в пользу гармонизации различающихся правил и процедур, подпитывать движение в направлении многосторонности. По мере того, как будут возрастать издержки для транснациональных компаний в связи с необходимостью соблюдения ими различающихся правил

происхождения товаров, действующих в разных РТС, будет усиливаться их давление на правительства с требованиями устранить обременительные и снижающие конкурентоспособность избыточные формальности.¹¹

Сегодня проблематика регионализма и многосторонности большинством экономистов не рассматривается как антагонистическая. Кризис в том числе способствовал тому, что возобладал прагматический подход к оценке последствий создания РТС, признающий последние как данность, признающий их полезность для стран-участниц и диалектическое единство с развитием многосторонней торговой системы. В своем предисловии к одной из последних публикаций по проблемам регионализма, вышедшей в свет в феврале 2009 г., генеральный директор ВТО П. Лами отмечает, что «спутанный клубок перекрывающих друг друга торговых соглашений будет во все возрастающей степени генерировать интерес к движению региональных соглашений в направлении многосторонности путем объединения их в более крупные образования, подводящие нас много ближе к многосторонней системе торговых соглашений». Развивая эту мысль, П. Лами подчеркивает, что «дебаты вокруг вопроса хорошая или плохая вещь регионализм *per se* длительное время были бесплодными. Они упускали суть. Нам нужно посмотреть на то, каким образом функционируют региональные соглашения, какое влияние они оказывают на развитие торговли и на создание новых экономических возможностей... Было бы полезно систематически отслеживать характеристики и конструкцию региональных соглашений не только с позиций юридического соответствия (нормам и правилам ВТО – авт.), но также с точки зрения того, насколько их архитектура может благоприятствовать многосторонним подходам в будущем. Возможно, мы должны думать в терминах лучшей практики в этой области».¹²

Приведенная выше пространная цитата генерального директора ВТО П. Лами ориентирует экспертное сообщество не на обсуждение проблемы регионализма как таковой, а на поиск ответов на вопросы, как улучшить РТС, как усилить их позитивные эффекты для торговли, как наладить эффективное взаимодействие между ними и ВТО, представляющей многостороннюю торговую систему. Таким образом, предлагается перевести дискуссию из



политэкономической в большей степени в технологическую плоскость.

В этой же публикации ее редакторы – Р. Болдвин и П. Лоу указывают, что движение в направлении многосторонности предполагает недискриминационное расширение преференциальных торговых соглашений на новых торговых партнеров. Причем такое расширение может происходить двумя путями – через присоединение новых членов к существующим соглашениям или же посредством замещения имеющихся соглашений новыми, открытыми для третьих стран. Правда, действительность, скорее, свидетельствует о постоянном росте числа новых РТС, а не о расширении или преобразовании действующих РТС: по состоянию на середину 2010 г. из 278 работающих РТС только 12 составляли соглашения о присоединении к существующим РТС, в том числе 6 из них относились к расширению Евросоюза.¹³ Т.е. путь к многосторонности, по-видимому, лежит не через укрупнение РТС, а через взаимодействие и сближение режимов различных РТС, что труднодостижимо без активного подключения к этой деятельности ВТО.

Перспективы регионализма

Попытаемся подытожить все вышесказанное. Регионализм в его классическом, пространственно ограниченном, ориентирующемся на «жесткие» интеграционные форматы виде постепенно уходит в прошлое. Все страны научились ценить преимущества открытой торговли, обеспечивающей наиболее эффективное использование имеющихся преимуществ и ресурсов. Кроме того, мощным лоббистом открытой торговли выступает транснациональный бизнес, интересы которого все чаще концентрируются далеко за пределами собственного региона.

Регионализм перестает быть идеей вертикального интеграционного строительства и все более начинает напоминать систему горизонтальных обязательств ВТО, и вместе с тем систему, пока фрагментированную в пространстве, но идущую существенно дальше соглашений ВТО. В этом качестве современный регионализм – это открытая, пространственно разомкнутая, постоянно развивающаяся система, охватывающая все большее число стран и достаточно уверенно дрейфующая в направлении новой многосторонней системы регулиро-

вания международных экономических отношений. Кстати кризис, скорее, ускорит это движение в сторону совершенствования многосторонних экономических регуляторов, а не наоборот.

Как конкретно будет осуществляться движение от регионализма к новой многосторонности, сегодня сказать сложно. Возможно, это будет поэтапный, растянутый во времени процесс, в ходе которого произойдет структурирование торгово-политических отношений внутри торговых блоков и на более широких региональных экономических пространствах, будут гармонизированы нормы и правила торгового и хозяйственного регулирования, а уже затем в той или иной степени интегрированные мегапространства сольются в некую новую целостность. Для отдельных регионов, где имеются политические и экономические предпосылки для консолидации экономического пространства, такой сценарий, в его первой части, вполне приемлем. Однако в глобальном масштабе более вероятным представляется дальнейшее разрастание сети РТС, причем число межрегиональных соглашений будет увеличиваться опережающими, по сравнению с региональными РТС, темпами.

Сегодня уже трудно сказать, что важнее для США – участие в НАФТА или РТС с третьими странами. Еще сложнее, если вообще возможно, представить существенную заинтересованность Сингапура, заключившего соглашения об экономической интеграции с США, Китаем, Японией, Р.Корея, Индией, ЕАСТ и другими ведущими странами, в углублении сотрудничества в рамках АСЕАН. То же относится к Чили, для которой полностью утрачен экономический смысл региональной интеграции, поскольку львиная часть ее внешнеэкономической деятельности осуществляется в рамках соглашений об экономической интеграции с нерегиональными партнерами. Реалии глобальной экономики плохо вписываются в идеологию традиционного регионализма.

Дальнейшее стихийное разрастание и уплотнение сети РТС на определенном этапе вызовет острую потребность у стран-участниц в выработке общих правил игры, необходимых для транснационального бизнеса. Последний не разделяет РТС на «свои» и «чужие», а ищет места наиболее выгодного приложения капитала. Но такой путь развития является трудноуправляемым, непредсказуемым по срокам и может вызвать эскалацию торговых споров.



Существует и другой способ перехода к более совершенной системе регулирования международных экономических отношений – активное включение ВТО совместно с РТС в процесс достраивания многосторонней торговой системы, выработки новых принципов и правил ее функционирования, обеспечивающих перевод сотен двусторонних преференциальных режимов в универсальные многосторонние форматы. Это более эффективный путь, но он требует мобилизации политической воли огромного числа стран и колоссальных усилий в сфере коммерческой дипломатии. В рассматриваемом контексте, кстати, безусловно позитивным фактором, способствующим движению к новой многосторонности, стало бы присоединение к ВТО России, Белоруссии и Казахстана, таможенный союз которых, что бы ни говорили, является сегодня ярким примером, одной из опор традиционного регионализма.

Формирующиеся новые тенденции в сфере региональной экономической интеграции и меняющаяся торгово-политическая конфигурация мирового хозяйства не могут не оказывать влияние на интеграционные процессы в СНГ. Не углубляясь в конкретное содержание последних интеграционных инициатив, необходимо остановиться, по крайней мере, на двух, очень важных следствиях вышесказанного для России и ее партнеров.

Первое следствие, или лучше урок, заключается в том, что с проектом жесткой региональной интеграции, предусматривающим наднациональные форматы регулирования, мы очень сильно запоздали, и диктуемая глобализацией экономическая целесообразность открытой торговли может стать значимым центробежным фактором. Поэтому главная задача – как можно быстрее завершить институциональный этап формирования таможенного союза и единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана и начать позиционирование объединения как полноправного субъекта мировой торговой политики, заинтересованного в расширении и углублении сотрудничества с третьими странами и их группировками, в том числе в формате РТС. Из этого же вытекает крайне осторожное (сдержанное) отношение к возможности расширения состава таможенного союза.

Второе следствие, вытекающее из проведенного анализа и уже озвученное ранее, со-

стоит в том, что единственно возможным в масштабах всего Содружества интеграционным форматом может быть проект «мягкой» интеграции, предполагающий создание многосторонней зоны свободной торговли (МЗСТ) с элементами, содержащимися в современных РТС об экономической интеграции. Причем и с этим проектом нужно спешить, поскольку уже в среднесрочной перспективе неизбежным является вовлечение стран СНГ в переговоры о заключении РТС с нерегиональными странами (как известно, 18 февраля 2008 г. стартовали переговоры о заключении РТС между Украиной и ЕС, а 21 апреля 2009 г. – между Украиной и ЕАСТ). Для стран-участниц таможенного союза было бы целесообразно уже на стадии обсуждения договора о многосторонней зоне свободной торговли СНГ выступить от лица ТС, что позволило бы лучше структурировать всю систему обязательств по МЗСТ и закрепить международную правосубъектность таможенного союза.

Регионализм в повестке ВТО: от регулирования к партнерству

Большинство зарубежных экспертов отмечают, что при всех существенных достижениях ГАТТ/ВТО за более чем шесть десятилетий работы ВТО все-таки не смогла эффективно ответить на вызовы регионализма, оставаясь в основном пассивным наблюдателем. Система надзора за РТС в лице специально созданного Комитета по региональным торговым соглашениям длительное время функционировала недостаточно результативно, не удается выйти на выработку системных правил в отношении РТС, в том числе достичь консенсуса в отношении формата и содержания докладов (экспертиз), подготавливаемых Комитетом по конкретным РТС.¹⁴ Главное же, нет четкого понимания, что именно ВТО должна сделать, чтобы РТС стали более «дружественными» для многосторонней торговой системы.

Критические высказывания, касающиеся слабой роли ВТО в упорядочении региональной экономической интеграции, содержатся в ряде исследований последних лет, проведенных под эгидой самой же ВТО,¹⁵ хотя, конечно, это не следует воспринимать как отсутствие в ее документах необходимых правовых норм в отношении РТС. Такие нормы в развернутом виде содержатся в текстах ГАТТ и соглаше-



ний ВТО, но сегодня требуется их адаптировать, развить и конкретизировать применительно к новым реалиям, приспособить к потребностям дальнейшей либерализации мирохозяйственных связей.

Как известно, в период подготовки Генерального соглашения по тарифам и торговле возник конфликт между США и рядом ведущих стран Западной Европы в связи с намерением последних создать сильное конкурирующее региональное экономическое объединение в противовес глобальной послевоенной стратегии американского финансового капитала. В итоге острых споров было найдено взаимоприемлемое решение, такие объединения были легализованы, в том числе ранее созданные, и получили правовое оформление, как изъятие из РНБ.

Компромисс состоял в согласовании определенных требований к региональным экономическим объединениям и их создателям. В текст ГАТТ была включена обстоятельная статья XXIV – “Территориальное применение – приграничная торговля – таможенные союзы и зоны свободной торговли”, насчитывающая 12 пунктов. В том числе в п. 5, считающемся главным по значению в рассматриваемой статье, подтверждается, что положения ГАТТ не препятствуют образованию таможенного союза или зоны свободной торговли, а затем формулируются основные правила их создания, исходя из интересов всех участников мировой торговли. Так, в отношении таможенного союза сказано, что его “пошлины и другие меры регулирования торговли в отношении торговли с договаривающимися сторонами, не являющимися участниками такого союза или соглашения, установленные при учреждении такого союза или заключении временного соглашения, не являются в целом более высокими или ограничительными, чем общее значение пошлин или мер регулирования торговли, применявшихся в составляющих его территориях до образования такого союза...”.¹⁶ В отношении зоны свободной торговли приведен фактически аналогичный текст. В п. 6 устанавливается, что при повышении ставки пошлины в результате создания таможенного союза или зоны свободной торговли предусматривается предоставление торгово-политической компенсации пострадавшей третьей стране – участнице ГАТТ (в соответствии с положениями ст. XXVIII по вопросам общего применения механизма компенсаций).

В 1979 г. в итоге Токийского раунда торговых переговоров страны-участницы ГАТТ приняли решение, озаглавленное “Дифференцированный и более благоприятный режим, взаимность и более полное участие развивающихся стран”. Это решение представляло собой по существу разрешительную оговорку в пользу внешней торговли развивающихся стран: позволяло упорядочить, закрепить ранее предоставившиеся и будущие преференции им с нарушением стандартных правил ГАТТ. Одним из видов таких преференций являются региональные договоренности развивающихся стран, предусматривающие взаимное снижение или отмену таможенных пошлин и нетарифных мер регулирования торговли.

В итоге Уругвайского раунда торговых переговоров (1986-1993 гг.) в соответствии с их общей направленностью на совершенствование правил мировой торговли, в частности посредством конкретизации последних, были согласованы три новых документа в целях развития и упорядочения функционирования региональных экономических объединений. Основным из этой группы документов является Договоренность о толковании статьи XXIV Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г., также насчитывающая 12 пунктов.

Договоренность членов ВТО начинается с признания в преамбуле не только роста числа и значения таможенных союзов и зон свободной торговли со времени заключения ГАТТ, но и большого их вклада в расширение современной мировой торговли. Отмечается, что вклад увеличивается, когда либерализация торговли в рамках региональных объединений распространяется на всю торговлю, и уменьшается, когда исключаются какие-либо ее сектора. Выражается также надежда, что страны-участницы объединений “будут в максимально возможной степени избегать оказания неблагоприятного воздействия на торговлю других членов”.

Содержательная часть Договоренности дополняет ст. XXIV конкретными обязательствами стран-участниц региональных объединений и уточняет некоторые ее положения.

В отношении п. 5 (в части создания таможенного союза) устанавливается метод оценки Секретариатом ВТО общего воздействия степени влияния пошлин и других мер регулирования торговли, применявшихся до и после образования таможенного союза: на основе



средневзвешенных тарифных ставок и взимаемых пошлин по импорту за предшествующий представительный период, в стоимостном и количественном выражении, а также в разбивке по странам происхождения, являющимся членами ВТО.

В отношении п. 6 (об условиях торгово-политической компенсации при создании Таможенного союза) уточняется, что при неизбежности повышения пошлин или отзыва торгово-политических уступок странами-участницами таможенного союза переговоры о компенсации должны предшествовать изменению пошлин или уступок в связи с его созданием. В ходе переговоров учитывается снижение пошлин по той же позиции остальными участниками таможенного союза. Но, если оно не восполнит общего ущерба от повышения пошлин странами-участницами таможенного союза, то последний должен предоставить компенсацию по другим тарифным позициям.

Существенным представляется положение о том, что, если переговоры о компенсации, несмотря на все усилия сторон, не приводят к согласованному решению в течение разумного периода, то таможенный союз тем не менее имеет право изменить или отозвать уступки, но тогда и пострадавшая сторона получает право на отзыв равноценных по сути ранее предоставленных торгово-политических уступок участникам таможенного союза (например, при повышении участником таможенного союза пошлин на определенные товары, неучастник имеет право адекватно повысить ранее сниженные пошлины на аналогичные или другие товары).

В п. 7 Договоренности зафиксировано, что страны – участницы создаваемого регионального объединения предоставляют соответствующее уведомление рабочей группе ВТО, которая рассматривает это уведомление и представляет доклад с выводами Совету по торговле товарами ВТО; последний может давать рекомендации, и они должны приниматься во внимание. Споры по выполнению обязательств в соответствии с положениями ст. XXIV относятся к компетенции общей Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров между членами ВТО.

Обращает на себя внимание, что ни в XXIV статье ГАТТ, ни в последующей Договоренности членов ВТО о толковании этой статьи нет

ни слова о таких формах региональной экономической интеграции как общий рынок, экономический и валютный союзы, хотя документы, подписанные в итоге переговоров Уругвайского раунда, порой выходят за рамки торговли (например, было заключено Соглашение по связанному с торговлей инвестиционным мерам). Эксперты высказывают мнение, что тем самым многосторонние правовые документы подтверждают легитимность лишь региональных объединений, которые базируются на соглашениях о зоне свободной торговли или таможенном союзе.¹⁷ Для такого вывода есть основания, поскольку условия создания этих объединений предусматривают защиту интересов третьих стран.

В связи с увеличением числа региональных объединений в последние десятилетия и участием ряда стран одновременно в нескольких таких объединениях осложнилась деятельность таможенных органов по определению происхождения товаров для применения тех или иных ставок пошлин и других мер регулирования импорта. Поэтому вторым важным документом Уругвайского раунда стало Соглашение по правилам происхождения, направленное на решение указанной проблемы. В преамбуле Соглашения его цель определена следующим образом: “обеспечить положение, при котором правила происхождения разрабатываются и применяются беспристрастно, ясно, предсказуемо, последовательно и нейтрально”. Там же говорится, что целью Соглашения являются гармонизация и уточнение этих правил, имеющие отношение к региональным торговым соглашениям.

Приложение 2 к указанному Соглашению, озаглавленное «Совместная декларация по вопросу о преференциальных правилах происхождения», можно считать первым шагом на пути к регулированию рассматриваемого растущего сегмента международного товарооборота в интересах унификации правил происхождения для всей мировой торговли. Декларация содержит в п. 3 договоренность членов ВТО о соблюдении трех требований при применении преференций. Необходимо четко указывать в административных правилах общего применения: (1) подраздел и раздел товарной номенклатуры, на которую ссылаются правила, при использовании критерия изменения кода тарифной классификации; (2) метод расчета при ис-



пользовании критерия адвалорной доли; (3) операцию, определяющую преференциальное происхождение, при использовании критерия операции по производству или переработке. Устанавливается также, что преференциальные правила происхождения (как и такие правила вообще) должны базироваться на позитивных критериях и что национальные законы, инструкции, судебные решения, административные правила общего применения, относящиеся к преференциальным правилам происхождения, подлежат публикации. По запросу экспортера, импортера или другого лица, имеющего соответствующие мотивы, сообщается информация об определении правил происхождения. Любое административное действие в отношении определения правил происхождения может быть пересмотрено судебными, арбитражными или административными органами. Наконец, в п. 4 говорится о договоренности членов ВТО незамедлительно предоставлять Секретариату сведения о преференциальных правилах происхождения, включая список преференциальных соглашений, информацию о судебных решениях и административных постановлениях, относящихся к преференциальным правилам, а также о любых изменениях последних.

Третьим документом, формирующим «региональную» повестку ВТО, является впервые заключенное Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС). Оно содержит ряд статей, имеющих прямое отношение к регулированию региональной экономической интеграции в этой специфической сфере, и затрагивает не только куплю-продажу услуг, но и трансграничные инвестиции и перемещение рабочей силы, связанные с куплей-продажей услуг.

В статье V ГАТС – «Экономическая интеграция», впервые использующей такое название и устанавливающей правила в отношении региональных объединений применительно к торговле услугами, в п. 1 констатируется, что ГАТС не препятствует членам ВТО участвовать в каких-либо соглашениях, направленных на либерализацию торговли услугами между сторонами или среди сторон, но ставит два условия. Эти соглашения, во-первых, должны охватывать существенное число секторов торговли (поясняется в сноске, что имеются в виду число секторов, объем торговли и охват способов поставки; поскольку регулирование торговли услугами осуществляется ГАТС посредством установления правил для четырех

способов их поставки, считается, что региональные соглашения не должны исключать какой-либо из этих способов поставки) и, во-вторых, не должны допускать дискриминации между сторонами в соответствии с положениями статьи XVII ГАТС – «Национальный режим» путем либо устранения существующих дискриминационных мер, либо запрещения установления новых более дискриминационных мер (за исключением ряда общих случаев, оговоренных в нескольких статьях ГАТС).

В той же статье в п. 2 отмечается, что при оценке РТС внимание «может быть обращено на роль соглашений в более широком процессе экономической интеграции или либерализации торговли затронутых стран». Т.е. оценка региональных соглашений должна быть комплексной.

В п. 4 при характеристике региональных соглашений вновь повторяется, что их целью должно быть облегчение торговли между участниками, а не увеличение общего уровня барьеров в торговле услугами для неучастников, по сравнению с уровнем до заключения соглашения. Однако, количественные параметры определения «общего уровня барьеров» не приводятся.

В п. 5 оговаривается, что в случае заключения, расширения или существенного изменения региональных соглашений и намерений стран-участниц отозвать или сделать иными свои прежние обязательства по либерализации торговли услугами необходимо заблаговременно (по крайней мере за 90 дней) направить соответствующее уведомление; затем следуют процедуры, предусмотренные в статье XXI ГАТС (об общих правилах отступления члена ВТО от обязательств, предусматривающих предоставление ответчиком компенсации или принятие истцом крайних мер).

Важнейшим среди четырех способов поставки услуг, регулируемых ГАТС, выступает «коммерческое присутствие»: создание на территории страны-члена ВТО иностранного предприятия для предоставления услуг, что имеет особенно большое значение для развития экономической интеграции. В связи с этим в п. 6 предусмотрено, что иностранные поставщики услуг, являющиеся юридическими лицами, в соответствии с региональными соглашениями имеют право пользоваться таким же режимом, каким пользуются национальные юридические



лица – поставщики услуг.

Статья V-бис – “Соглашение об интеграции рынков рабочей силы” содержит две договоренности членом ВТО в отношении режима функционирования этих рынков в региональных объединениях. Во-первых, членам ВТО разрешается участвовать в соглашении, предусматривающем “полную интеграцию рынков рабочей силы между сторонами или сторон такого соглашения” (обычно эта интеграция, как поясняется в сноске, обеспечивает гражданам право свободного доступа к рынку труда, включая меры, касающиеся условий занятости, оплаты, социальных гарантий и пр.). Во-вторых, такое соглашение может освобождать “граждан сторон соглашения от требований, касающихся разрешений на жительство и работу”. То и другое создает условия для существенной либерализации рынка труда в странах – участницах региональных соглашений.

В дополнение к сформированной нормативной правовой базе регулирования региональной экономической интеграции важным шагом на пути установления более тесных рабочих контактов ВТО с РТС стало решение Генерального Совета ВТО от 14 декабря 2006 г. о создании на временной основе (до достижения содержательных договоренностей по РТС в ходе Доха-раунда) нового механизма транспарентности для региональных торговых соглашений. По мнению известного исследователя проблематики РТС Р. Фиорентино, «новый механизм подчеркивает непредвзятый (non-litigious) подход к формированию универсальной и полной информационной базы, которая позволит членам ВТО получить лучшее представление о региональных торговых соглашениях».¹⁸

Данный механизм предусматривает раннее уведомление ВТО о готовящемся соглашении, нотификацию (извещение ВТО о заключенном соглашении с приложением текста соглашения до фактического применения преференциального режима), процедуры для усиления транспарентности (включая предоставление подробной информации по преференциальным ставкам тарифа и ставкам РНБ, правилам определения происхождения товаров, импортной статистике – не позднее чем через 10 недель после нотификации в общем случае и не позднее чем через 20 недель, если в соглашении участвуют только развивающиеся страны).

Следует признать, что ГАТТ и более поздние соглашения, договоренности и решения стран-членов ВТО, вместе взятые, позволили создать базу международно-правового регулирования развития региональной экономической интеграции, особенно в области торговли товарами и услугами. Российский эксперт по проблемам торговой политики С.В. Чернышев справедливо отмечает, что “за 50 лет существования ГАТТ, а затем ВТО в рамках многосторонней торговой системы был создан механизм регулирования интеграционных процессов... Нормы ВТО являются при всех их недостатках единственной разработанной в международном экономическом праве основой для определения и регулирования процессов экономической интеграции”.¹⁹ Однако, это не исключает, а скорее предполагает необходимость дальнейшего совершенствования указанных норм.

Посткризисная экономическая и геополитическая реальность в целом благоприятствует встречному движению регионализма и многосторонности. Всем нужны понятные и предсказуемые правила игры на глобальном экономическом пространстве. Вряд ли сегодня соберут достаточное число сторонников активно обсуждавшиеся до кризиса проекты создания ЗСТ АСЕАН+3 (Китай, Республика Корея, Япония), ЗСТ АСЕАН+6 (те же плюс Индия, Австралия, Новая Зеландия), а тем более проекты трансконтинентальных ЗСТ Восточная Азия – ЕС и Восточная Азия – Северная Америка.

В чем может состоять новая, проинтеграционная повестка ВТО? Для этого, прежде всего, надо разобраться в технологии успеха РТС. В том числе ответить на вопросы, почему все большее число РТС включают обязательства по гармонизации внутреннего хозяйственного регулирования (конкурентной политики, технических норм, др. – так называемые “behind-the-border disciplines”); как взаимодействуют либерализационные меры в сферах торговли товарами и услугами, инвестиций, трудовой миграции; почему развивающиеся страны в своих РТС с развитыми странами приняли обязательства в тех областях, в которых в рамках многосторонних переговоров они занимают выжидательную или критическую позицию? Надо также уяснить, как и насколько серьезно влияют “клубки спагетти” из РТС на произво-



дителей и торговцев, как можно “навести мосты” между различными РТС? Главное же требуется понять, что нужно сделать, чтобы взаимодействие между регионализмом и многосторонней торговой системой стало более конструктивным; что необходимо для этого предпринять на национальном, региональном и многостороннем уровнях; как транслировать практику лучших РТС на многосторонний уровень; как эффективнее использовать потенциал РТС для продвижения к цели глобальной либерализации торговли?

Поиску ответов на эти и другие вопросы посвящено опубликованное в июне 2009 г. совместное исследование Межамериканского банка развития и ВТО “Региональные правила и глобальная торговая система”, в котором анализируются соотношение и взаимодействие региональных и многосторонних торговых правил.²⁰ В предисловии к этому изданию отмечается, что главная задача исследования состоит в выявлении тех норм и правил РТС, а также их отдельных элементов, которые дополняют и совместимы с многосторонними нормами, и тех, которые им противоречат.

Пока ощущается явный дефицит предложений относительно возможных конкретных шагов РТС и ВТО навстречу друг другу, при том, что такие шаги лучше предпринять до завершения Доха-раунда. Часть предложений касается гармонизации различных систем определения происхождения товаров. В 1997 г. для устранения искусственных барьеров во взаимной торговле европейских стран, возникающих по причине нестыковки систем определения происхождения товаров, была введена Панъевропейская кумулятивная система, позволяющая складывать стоимости, добавленные в странах-участницах (с 1999 г. включает Турцию). Упорядочение правил, применяемых в рамках множества региональных двусторонних соглашений о свободной торговле, является одной из задач заключенного в ноябре 2005 г. Азиатско-Тихоокеанского торгового соглашения. В данном случае ВТО могла бы способствовать гармонизации правовых и торгово-политических аспектов двусторонних торговых соглашений, что, в свою очередь, потребует от последних большей открытости и прозрачности.

Эксперты отмечают как позитивный момент некоторых РТС в части регулирования торговли услугами пункт о распространении

РНБ на неучастников (non-party MFN clause), гарантирующий всем поставщикам услуг, пользующимся преференциями, одинаковые условия доступа в рамках различных РТС, заключенных данной страной с зарубежными партнерами. Некоторые эксперты считают, что было бы правильно отказаться от исходного предположения об иерархии между правовой базой ВТО и нормами РТС; другими словами следует говорить не столько об иерархической соподчиненности, сколько о взаимном приспособлении, согласовании двух систем регулирования. Предлагается восемь принципов, на которых может строиться взаимодействие многосторонних и региональных норм, включая верховенство более поздних соглашений над более ранними, более частных над более общими, использование в процедурах урегулирования споров в рамках ВТО и РТС как правил ВТО, так и норм РТС.

После присоединения к ВТО Россия и ее партнеры по таможенному союзу могли бы активно включаться в обсуждение вопросов взаимодействия ВТО и РТС, поиск путей обеспечения совместимости глобализма и регионализма. Обсуждаемый в настоящее время проект договора о многосторонней зоне свободной торговли СНГ, открытый для участия третьих стран, можно рассматривать как конструктивную попытку конструирования модели открытого многостороннего регионализма, предлагающую один из вариантов движения к новой многосторонности. Идея формирования партнерских отношений ВТО и РТС ради устойчивого развития глобальной экономики могла бы стать одним из центральных пунктов повестки российского председательства в АТЭС в 2012 году.

Примечания:

⁵ Bhagwati, Jagdish, 1991. *The World Trading System at Risk*. – Princeton University and Harvester Wheatsheaf.

⁶ *The Future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium* // Report by the Consultative Board to the Director-General. – WTO, December 2004, p. 19.

⁷ “The Economist”, August 5, 2006, p.64.

⁸ WTO Ministerial Conference. Press brief: *Regionalism and Multilateral System*. Singapore, December 9-13, 1996, pp. 2-3.



⁹ Regional Integration and the Multilateral Trading System. Synergie and Divergence. OECD, Paris, 1996.

¹⁰ Baldwin, Richard E., 1995. A Domino Theory of Regionalism // Expanding Membership of the EU. – Cambridge: Cambridge University Press, pp. 25-48.

¹¹ См., напр., Baldwin, Richard E., 2006.

Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade. – CEPR, Discussion Paper №5775, August 2006.

¹² Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System (ed. By Richard E. Baldwin and Patrick Low). – Graduate Institute of International and Development Studies, WTO, Geneva, February 2009, pp. xii-xiii.

¹³ WTO Regional Trade Agreements Database (<http://rtais.wto.org>).

¹⁴ Annual Report 2009. – WTO, Geneva, 2009, p.50.

¹⁵ См, напр., Baldwin, Richard E. and Thornton, Philip, 2008. Multilateralising Regionalism: Ideas for a WTO Action Plan on Regionalism. – Centre for Economic Policy Research.

¹⁶ Положения ГАТТ и документов ВТО здесь и далее приводятся по изданию «Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Правовые тексты». – М., 2002 г.

¹⁷ Чернышев С.В. Многосторонняя система регулирования и проблемы регионального сотрудничества // статья в коллективной монографии «Основы торговой политики и правила ВТО». – М., 2005 г., с. 341.

¹⁸ Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System (ed. By Richard Baldwin and Patrick Low). – Graduate Institute of International and Development Studies, WTO, Geneva, February 2009, p.4.

¹⁹ Чернышев С.В. Многосторонняя система регулирования и проблемы регионального сотрудничества // статья в коллективной монографии «Основы торговой политики и правила ВТО». – М., 2005 г., сс. 373-374.

²⁰ Regional Rules in the Global Trading System (ed. by Antoni Esteveordal, Kati Suominen, Robert Teh). – Inter-American Development Bank, WTO, June 2009.

Библиография:

1. Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. – М.: Экономика, 2003 г., 271 с.

2. Кругман П., Обстфельд М. Международная экономика: теория и политика (5-е международное издание). – СПб.: Питер, 2004 г., 832 с.

3. Основы торговой политики и правила ВТО. – М.: Международные отношения, 2005 г., 448 с.

4. Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. – М.: Международные отношения, 2003 г., 400 с.

5. Annual Report. – WTO, Geneva, 2005 (180 p.), 2009 (128 p.).

6. Baldwin, Richard E. Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade. – CEPR, Discussion Paper №5775, August 2006, 48 p.

7. Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System (ed. By Richard E. Baldwin and Patrick Low). – Graduate Institute of International and Development Studies, WTO, Geneva, February 2009, 542 p.

8. Regional Rules in the Global Trading System (ed. by Antoni Esteveordal, Kati Suominen, Robert Teh). – Inter-American Development Bank, WTO, June 2009, 540 p.

9. The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update. – WTO, Discussion paper №12, 2007, 69 p.

10. The Future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium // Report by the Consultative Board to the Director-General. – WTO, December 2004, 90 p.

