

## Мировая тенденция регионализма и интеграция в СНГ

А.П. Портанский

УДК 339.924: 332.1(100)  
ББК 65.5  
П - 600

На пространстве СНГ в последнее время заметно активизировались попытки региональной интеграции. Авангардом интеграционных процессов выступает ЕврАзЭС, в рамках которого создан Таможенный союз России, Казахстана и Белоруссии и к которому планирует присоединиться Киргизия, а в более отдаленной перспективе – Таджикистан. С января 2012 г. на базе указанного Таможенного союза создается Единое экономическое пространство (ЕЭП), т.е. государства-участники переходят на более высокую ступень интеграции. Не менее, а быть может, и более значимым, с точки зрения автора, явилось подписание в Санкт-Петербурге 18 октября 2011 г. восемью республиками СНГ договора о зоне свободной торговле, который должен вступить в силу с января 2012 г. Участником данного формата, заметим, является Украина – государство, без которого никакие серьезные интеграционные проекты не могут считаться полноценными.

Вместе с тем, в середине ноября 2011 г. Россия завершила процесс присоединения ко Всемирной торговой организации – членство страны в ВТО должно наступить в течение первой половине 2012 г. Оба процесса – и региональной интеграции, и присоединения к ВТО – ставят целый ряд вопросов как по отдельности, так и в комплексе, например, как будут соотноситься между собой членство РФ в ВТО и ее участие в ЕЭП. На данный момент такая постановка вопроса может показаться преждевременной. Однако в действительности анализировать соотношение различных аспектов нашего участия в ВТО, с одной стороны, и в Таможенном союзе/ЕЭП, с другой, придется довольно скоро. И потому особую важность приобретает изучение проблемы регионализма в мире, отражающего важнейшую современную тенденцию в международных экономических отношениях.

Регионализму в мировой торговле противостоит тенденция многостороннего характера взаимодействия в рамках ВТО. Суть проблемы наиболее точно передается английским словосочетанием *Regionalism and Multilateralism*. Несмотря на некоторое неблагозвучие, в русскоязычном варианте целесообразно употре-



блять дословный перевод с английского: «Регионализм и мультилатерализм», ибо только в этом случае полностью сохраняется смысл.

Отсутствие в течение длительного времени ожидаемого результата на переговорах Доха раунда в рамках ВТО не могло не активизировать поиски региональных альтернатив. В результате с новой остротой встал вопрос о сосуществовании двух тенденций – дальнейшего прогресса многосторонней торговой системы (МТС) и развития регионализма. Являются ли две эти тенденции строго противоположными или взаимодополняющими? Мнения международных экспертов на сей счет расходятся. Автор, со своей стороны, полагает, что региональные торговые соглашения (РТС) должны служить дополнением МТС.

Очевидно, с точки зрения торговой политики, картину мира можно было бы считать идеальной, если торговые отношения между всеми странами регулировала бы лишь одна универсальная структура – такая, как ВТО. Но ВТО – институт, возникший только в конце XX века. Гораздо раньше, в период укрепления колониальных империй интернационализация хозяйственной деятельности естественным образом привела к образованию региональных экономических группировок, что было процессом вполне объективным.

До середины XX века РТС были достаточно редким явлением в международных экономических отношениях. В XIX веке среди немногих примеров состоявшихся торговых объединений следует упомянуть «Германский таможенный союз», который формировался более 30 лет, начиная с 1834 г., и который явился важнейшим фактором создания единого германского государства. В 1921 г. была заключена таможенная уния между Бельгией и Люксембургом. В результате договора 1923 г. между Швейцарией и Лихтенштейном последний был включен в швейцарскую таможенную территорию (в наше время оба государства – участники ЕАСТ). В год вступления в силу ГАТТ (1948) был образован Бенилюкс – таможенный союз Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. Далее начался период поступательной экономической интеграции в Западной Европе, важнейшим событием которой стало создание Таможенного союза в рамках ЕЭС в 1957 г.

В сфере региональной интеграции принято выделять четыре формы или четыре уровня объединений<sup>1</sup>:

- *Зона свободной торговли (ЗСТ)*. Государства отменяют таможенные пошлины во взаимной торговле, но сохраняют иные ограничения (например, технические барьеры). В торговле с третьими странами каждый член ЗСТ может применять собственный таможенный тариф;

---

<sup>1</sup> Данная классификация была впервые предложена американским экономистом венгерского происхождения Б.Балаша и изложена в его труде «Теория экономической интеграции», 1961 г. (Balassa Bela A. The Theory of economic integration. Homewood : R.D. Irwin, 1961.) Существуют и иные варианты классификации региональной интеграции.



- *Таможенный союз (ТС)*. В дополнение к ЗСТ согласованный список таможенных тарифов государств-членов заменяется общим, который начинает действовать на внешней границе ТС, при этом таможенный контроль внутри ТС может сохраняться;

- *Общий рынок*. Отменяется таможенный контроль товаров, происходящих из государств-членов, но сохраняется в отношении товаров, происходящих из третьих стран;

*Экономический и валютный союз*. Обеспечивается полная совместимость хозяйственного законодательства, что позволяет полностью ликвидировать любые барьеры во взаимной торговле. Тем самым достигается свободное обращение всех товаров, включая импорт из-за пределов союза, а также свобода движения инвестиций и людей и создание в результате единого рынка рабочей силы.

Если принимать в расчет слабо развитые региональные экономические группировки по типу ЗСТ, то подсчитать общее число РТС в мире окажется довольно трудно. Наиболее достоверный учет РТС ведет секретариат ВТО на основе официальных уведомлений государств-участников и иной информации.

Самыми известными РТС на сегодняшний день являются: Европейский союз (ЕС), Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), Южноамериканский Общий рынок (МЕРКОСУР), Зона свободной торговли стран АСЕАН (АФТА). Целый ряд зон свободной торговли связывает ЕС с другими странами, в частности, с государствами Средиземноморья, а между ЕС и Турцией существует таможенный союз. Особой интеграционной группировкой является Европейское экономическое пространство (ЕЭП), которое в части торговли товарами объединяет таможенный союз ЕС и часть ЕАСТ (Исландию, Норвегию и Лихтенштейн).

Плавный рост числа РТС в мире начался в 1957 г., когда в ГАТТ поступило первое уведомление – о создании ЕЭС. Всего за период до 1994 г., т.е. до момента создания ВТО, в ГАТТ поступило 124 нотификаций о создании РТС (в среднем менее, чем по три в год). К середине первого десятилетия XXI века в ГАТТ/ВТО было направлено более 250 нотификаций о создании РТС<sup>2</sup>.

С началом действия ВТО образование РТС значительно активизируется, и за восемь лет, с 1995 по 2003 г., подано уже 130 нотификаций (в среднем по 16 в год). В 2009 г. в мире существовало не менее 350 РТС<sup>3</sup>, хотя отдельные авторы называют и большую цифру.

Секретариат ВТО располагает сведениями и об интеграционных соглашениях, заключаемых между собой странами, пока не являющимися членами ВТО. Около трети действующих РТС заключено между собой развивающимися странами.

---

<sup>2</sup> Regional trade integration under transformation. WTO Secretariat. Seminar on regionalism and the WTO. WTO Secretariat. Geneva, 26.04.02.

<sup>3</sup> Baldwin R., Low P. Multilateralising Regionalism. Cambridge University Press. 2009. P.1.

Следует также заметить, что в настоящее время под аббревиатурой «РТС» подразумеваются уже не только соглашения между странами, которые граничат друг с другом, но и соглашения между странами, находящимися в удаленных друг от друга регионах. Примерами последних являются торговые соглашения США с Колумбией или Южной Кореей, Швейцарии с Марокко, ЕС с Чили и др. Поэтому в последнее время все больше в ходу выражение «Преференциальное торговое соглашение» (ПТА). Тем не менее базовым остается формулировка «Региональное торговое соглашение».

Что побуждает государства создавать интеграционные группировки? Можно выделить следующие основные причины привлекательности РТС.

1. В рамках РТС можно быстрее достичь согласия, чем в многостороннем формате. Иными словами, они быстрее дают конкретный результат.

2. Посредством РТС можно проще вовлечь новые территории. Кроме того, опираясь на близость интересов внутри РТС, в отдельных случаях можно быстрее, чем в рамках ВТО, достичь договоренностей в новых сферах, таких как инвестиционная политика, конкурентная политика, требования защиты окружающей среды, трудовые стандарты и пр.

3. Некоторые недавние РТС содержат положения политического и геополитического характера. В силу этого для развивающихся стран в определенных случаях появляются лучшие шансы добиться каких-либо эксклюзивных преференций от более мощных развитых стран – партнеров по торговому блоку, в том числе и в неторговых сферах.

Так например, интеграция в рамках ЕС, АСЕАН и МЕРКОСУР способствовала существенному улучшению военно-политических отношений между странами-членами. И наоборот, история знает немало примеров, когда отсутствие подобной площадки в сочетании с торговым протекционизмом приводили к вооруженным конфликтам.

По мнению автора, достаточно современно и точно мотивация правительств, стремящихся к региональной интеграции, обозначена в докладе Комиссии Уорвика (*First Warwick Commission, 2007 г.*)<sup>4</sup>. Наиболее весомыми причинами, согласно докладу, являются: достижение лучшего взаимного доступа на рынки, содействие целям внешней политики; воздействие на внутреннюю политику государств-партнеров по РТС в тех или иных сферах, например, в миграционной политике или защите прав интеллектуальной собственности. Другими причинами, которые в докладе называются вторичными, могут быть следующие: так называемый «CNN-эффект»<sup>5</sup>, при котором краткосрочный внешний эффект, ассоциируемый с подпи-

<sup>4</sup> By Baldwin R. and Low P. *Multilateralizing Regionalism*. Cambridge University Press. 2009. P.13.

<sup>5</sup> Обозначение данного эффекта непосредственно связано с названием крупнейшей американской телекомпании CNN, являющейся наиболее авторитетным источником и популяризатором новостей в мире.



санием соглашения о региональной интеграции, может превосходить собственно его значение; «лабораторный мотив», состоящий в том, что представляется возможным и целесообразным поэкспериментировать с введением новых правил или либерализацией торговли перед тем, как предпринять аналогичные шаги на многостороннем уровне.

Приведенный набор причин мотивации к региональной интеграции позволяет еще раз попытаться ответить на вопрос, что в наибольшей мере побудило российское руководство активизировать строительство Таможенного союза и ЕЭП. Если строго следовать последовательности причин, названных в докладе Комиссии Уорвика, то на первом месте стоит достижение лучшего взаимного доступа на рынки. Однако в нашем случае, по мнению автора, на первом месте стоят внешнеполитические цели, а именно – создание мощного экономического и территориального образования, с которым в большей степени будут считаться в мире, а также (о чем меньше говорят вслух) – удержание постсоветских государств в сфере влияния Москвы, предупреждение в них событий типа «оранжевых революций» (центральноазиатские республики), или дрейфа в сторону ЕС в результате смены власти (Белоруссия).

Другой важной для России причиной следует назвать воздействие на внутреннюю политику государств-партнеров. Под таким воздействием может подразумеваться, например, побуждение белорусского руководства к активному проведению рыночных преобразований или помощь руководству Киргизии в удержании под контролем социально-экономической ситуации в стране. Что же касается достижения лучшего взаимного доступа на рынки, то данная причина в большей степени существенна для Белоруссии и Казахстана, для которых российский рынок имеет гораздо большее значение, чем для России, во внешнеторговом обороте которой на рынки этих двух республик, по данным Минэкономразвития, приходится менее 8%. Наконец, автор полагает, что в случае Таможенного союза ЕврАзЭС, особенно в момент объявления об активизации его строительства на сессии Межгосударственного совета на уровне глав правительств 9 июня 2009 г., присутствовал и упомянутый «CNN-эффект».

Однако, наряду с описанными преимуществами, у региональных соглашений есть и ряд очевидных недостатков. *Во-первых*, РТС влечет за собой дискриминацию партнеров за его пределами, и потому некоторые из них стремятся заключить торговое соглашение с одним из участников РТС, что ведет к так называемому «эффекту домино». *Во-вторых*, в рамках региональных и особенно двусторонних торговых соглашений нет таких возможностей, как в многостороннем формате, для решения системных вопросов, таких как правила происхождения, антидемпинговые меры, субсидии в сельском хозяйстве и других. *В-третьих*, малые и наименее развитые страны, участвующие в региональном соглашении вместе с мощными государствами, располагают зачастую худшей переговорной позицией по

сравнению с многосторонним форматом. Наконец, *в-четвертых*, распространение РТС значительно усложняет торгово-политическую обстановку, что в последние годы вызывает весьма высокую обеспокоенность сторонников ВТО и участников международной торговли в целом.

Образование и рост числа РТС создают среду неоднородности правил торговли, искажая тем самым конкуренцию на мировом рынке. С ростом числа РТС возникает так называемый эффект «миски спагетти» (*«spaghetti bowl»*) – когда целый ряд стран одновременно состоит в разных РТС. Такая ситуация, к примеру, имеет место в государствах Африки южнее Сахары, где почти половина всех РТС частично накладываются друг на друга. В результате появляется множество торговых правил, различных административных процедур и пр., что серьезно запутывает торговое законодательство и осложняет проведение торговой политики. Неоднородность правил торговой политики искажает условия конкуренции на мировом рынке. А это уже ведет к подрыву фундаментальных принципов ГАТТ/ВТО, которые поддерживают всю правовую конструкцию современной МТС – принципов недискриминации.

К настоящему времени в мировых торгово-экономических отношениях выявлена устойчивая закономерность: успешно функционирующие региональные интеграционные объединения основаны на правилах ВТО. Но тогда встает закономерный вопрос: если эти группировки основаны на правилах ВТО, то может ли их деятельность вести к подрыву ключевых принципов этой организации? Для ответа на него необходимо более подробно рассмотреть правовую базу ВТО в отношении интеграционных группировок.

В соответствии с п.4 ст. XXIУ ГАТТ члены ВТО «признают желательным расширение свободы торговли путем развития посредством добровольных соглашений более тесной интеграции экономик стран-участниц таких соглашений». Из текста той же статьи ГАТТ следует, что под экономической интеграцией, с точки зрения целей ГАТТ, следует понимать соглашения между государствами о создании зон свободной торговли (ЗСТ) и таможенных союзов (ТС), направленные на либерализацию взаимной торговли между ними не в ущерб третьим странам. Данное понимание экономической интеграции для целей ГАТТ обязано самой логике создания ГАТТ в послевоенной обстановке.

Дело в том, что проект устава несостоявшейся Международной организации по торговле и занятости, часть которого затем была оформлена в виде временного соглашения ГАТТ, разрабатывался в конце Второй мировой войны на «фактическом материале» тех лет. Главная задача МТО должна была состоять в последовательной либерализации торговли всеми ее участниками на основе принципа недискриминации, реализуемого через РНБ и Национальный режим. При этом авторы проекта не могли не принять во внимание существования возникших до войны преференциальных торговых союзов – в основном между метрополиями и колониями. Право этих союзов продолжать применять, вопреки РНБ, пониженные (пре-



ференциальные) ставки таможенных пошлин в двусторонней торговле было закреплено в приложениях А-Г к ГАТТ путем прямого перечисления соответствующих преференциальных соглашений. В этих приложениях упоминаются и некоторые существовавшие в то время таможенные союзы: Ливано-Сирийский таможенный союз, Бенилюкс.

Логично предположить, что ГАТТ должно было сразу же дать ответ на вопрос: правомерно ли в будущем сохранять за его членами право вступать в союзы, участники которых полностью или частично откажутся от применения пошлин во взаимной торговле, продолжая сохранять их в отношении третьих стран и таким образом допуская отступление от РНБ? Ответ был дан в ст. XXIУ: да, государства-члены ГАТТ могут вступать в такие союзы, но по определенным «правилам». Каковы же эти правила? Они в основном изложены в той же ст. XXIУ ГАТТ, которая озаглавлена: «Территориальное применение – приграничная торговля – таможенные союзы и зоны свободной торговли». В частности, параграфы 4-12 устанавливают:

- основные требования к создаваемым ЗСТ и ТС;
- порядок компенсации ущерба третьим странам в связи с созданием интеграционной группировки (РТС);
- роль и права ВТО в обсуждении планов государств-участников по созданию ЗСТ и ТС;
- некоторые особые случаи преференций, существовавших на момент создания ГАТТ и впоследствии утративших значение;
- права участников ВТО разрешать создание интеграционных группировок, не полностью соответствующих изложенным в данной статье (а именно, в параграфах 5-9) требованиям;
- положения о соблюдении правил ГАТТ в отношении интеграции региональными и местными властями государств-участников.

В параграфе 8 ст. XXIУ ГАТТ содержится определение зон свободной торговли и таможенных союзов:

«8. Для целей настоящего Соглашения:

(а) под таможенным союзом понимается замена двух или нескольких таможенных территорий одной таможенной территорией таким образом, что:

(i) пошлины и другие ограничительные меры регулирования торговли (за исключением в случае необходимости мер, разрешенных ст. XI-XY и XX) были бы отменены в отношении в основном всей торговли между составляющими территориями союза, или по крайней мере в отношении в основном всей торговли товарами, происходящими из этих территорий, и

(ii) с соблюдением положений параграфа 9<sup>6</sup> в основном одни и те же пошлины и другие меры регулирования торговли применялись бы каждым из членов союза по отношению к торговле с территориями, не входящими в союз

(b) под зоной свободной торговли понимается группа из двух или более таможенных территорий, в которых отменены пошлины и другие ограничительные правила регулирования торговли (за исключением в случае необходимости мер, разрешенных ст. XI-XV и XX) для в основном всей торговли между составляющими территориями в отношении товаров, происходящих из этих территорий».

Казалось бы, приведенные определения ставят участников торговли в достаточно жесткие рамки. На деле же оказалось, что применить некоторые из их положений не так просто. Камнем преткновения оказалось понятие «в основном вся торговля» (англ. – *Substantially all trade*), количественное определение которого, несмотря на интенсивные дискуссии среди членов ГАТТ, так и не было дано в ГАТТ-94, и вопрос остается нерешенным.

Тем не менее, если ЗСТ или ТС признается соответствующим требованиям ГАТТ (параграф 8), то, согласно параграфу 5 той же ст. XXIY, ее/его участники могут нарушать нормы ГАТТ, однако только те из них, выполнение которых препятствовало бы созданию РТС. В самом деле, региональная интеграция неизбежно ведет к нарушению РНБ, ибо, отменяя пошлины во взаимной торговле, ее участники сохраняют их для импорта из других стран.

*Таким образом, ст. XXIY ГАТТ «узаконивает» данное нарушение, создавая одно из наиболее серьезных по своим последствиям для МТС исключений из РНБ.*

За время существования ВТО проблема приобрела настолько серьезный характер, что в выводах специального Доклада Консультативного Совета «Будущее ВТО» генеральному директору С.Паничпакди<sup>7</sup> по случаю 10-летия ВТО (2005 г.) она была отмечена как одна из наиболее серьезных для будущего этой организации. Преференциальный режим зачастую становится «вознаграждением для правительств, преследующих цели, не связанные с торговой политикой. Тем временем недискриминационный режим наибольшего благоприятствования в торговле близок к тому, чтобы стать исключительным режимом», сказано, в частности, в этом докладе.

Очевидно, что для решения проблемы ей должно быть уделено соответствующее внимание. По всей вероятности, правительства стран-членов ВТО будут вы-

<sup>6</sup> Параграф 9 посвящен некоторым особым случаям преференций, существовавших на момент создания ГАТТ и в настоящее время утратил свое значение

<sup>7</sup> The Future of the WTO. Report by the Consultative Board to the Director-General S.Panichpakdi. Geneva, 2004. P. 79.



нуждены согласиться с некоторыми ограничениями относительно участия в РТС. Иначе, неизбежна дальнейшая эрозия режима недискриминации в торговле, что чревато серьезным ущербом для современной МТС.

Устранение дискриминационных преференций, связанных с участием стран в РТС, возможно лишь через эффективное снижение тарифных ставок РНБ, а также нетарифных барьеров в ходе многосторонних торговых переговоров. Успех нынешнего этапа торговых переговоров – Доха раунда – связан именно с этой перспективой. Это означает, что развитым странам-членам ВТО в первую очередь необходимо самым серьезным образом сосредоточиться на определении даты выполнения обязательств снизить свои тарифы до нуля, отмечено в упомянутом докладе.

В период мирового кризиса многие государства вновь активизировали заключение региональных торговых соглашений. Так, Евросоюз в марте 2010 г. подписал соглашение о зоне свободной торговли с Колумбией и Перу. Администрация Обамы в последние годы также сделала акцент на подписание ряда двусторонних торговых соглашений, и осенью 2011 г. американский конгресс после долгих приготовлений ратифицировал торговые соглашения между США и соответственно Республикой Кореей, Панамой и Колумбией.

Однако при этом все понимают, что региональные договоренности, число которых неуклонно растет, не могут быть полноценной альтернативой многосторонней торговой системе. Как полагает гендиректор ВТО Паскаль Лами, со временем потенциал двусторонних соглашений будет снижаться, так как они не могут охватить всех аспектов условий торговли — субсидий, технических стандартов продукции, антидемпингового регулирования и так далее<sup>8</sup>. Региональный формат не может обеспечить столь эффективный механизм разрешения споров, каковым обладает многосторонняя система, следовательно, рискует пострадать принцип верховенства закона. В силу этих причин потенциал двусторонних соглашений задействован в настоящее время далеко не полностью – согласно проведенным исследованиям, экономика использует лишь около 30% из них. По тем же соображениям, и доля рынка, покрываемая такими соглашениями, практически не растет. Кроме того, из истории известно, что фрагментация торговли несет в себе опасность создания поводов для конфронтации и национализма.

В то же время и сдерживать искусственно каким-либо образом укрепившуюся в последние годы тенденцию к регионализму не представляется ни возможным, ни разумным. Поэтому в качестве другого пути решения проблемы регионализма высказывается идея создания механизма постепенного превращения всех существующих преференциальных соглашений в многосторонние документы. О задаче формирования механизма гармонизации и координации региональных преферен-

---

<sup>8</sup> Интервью с главой ВТО Паскалем Лами. RBC Daily. 21.07.2010.

циальных соглашений с многосторонней системой и ее правилами в последние годы немало говорилось в рамках проводимых ежегодно в Женеве «Общественных форумов ВТО». Иными словами, нужно стремиться к созданию альянса между двумя системами, учитывая, что регионализация в некоторых случаях сыграла весьма позитивную роль в мировой экономике и содействии прогрессу и стабильности, как показала, например, европейская интеграция. Однако, какими именно путями будет идти эта гармонизация и сближение региональных торговых соглашений с многосторонней системой, пока сказать трудно.

### БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Основы торговой политики и правила ВТО. Данильцев А.В. и др. - М.: Международные отношения, 2005. - 444 с.
2. Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право. - М.: ВАВТ, 2008. - 346 с.
3. Портанский А.П. Многосторонняя торговая система в XXI веке: возможности и риски. М.: РАГС, 2010. - 176 с.
4. Портанский А.П. ВТО: перспектива переговоров Дохийского раунда сохраняется. МЭиМО, №12, 2008. с. 65-73.
5. Результаты переговоров Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Правовые тексты. - М.: Наука/Интерпериодика, 2002. - 486 с.
6. ВТО. Угрозы и возможности в условиях выхода на международный рынок. Под общей ред. Сутырина С.Ф. - М.: Эксмо. 2008. - 395 с.
7. [www.wto.ru](http://www.wto.ru)
8. [www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)
9. [www.wto.org](http://www.wto.org)
10. [www.ustr.com](http://www.ustr.com)
11. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

