



УДК 341.24: 339
ББК 67.911.221.1

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТОРГОВЫЕ СОГЛАШЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГАТТ/ВТО: РОЛЬ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРАВА

А.Н. Ружин

В своей статье автор предлагает обновить существующую парадигму взаимодействия между региональной торговой системой и многосторонней торговой системой. Конкретно предложение заключается в проведении в рамках ВТО переговоров с целью построения многостороннего рамочного механизма, чутко реагирующего на потребности, которые реализуются сегодня при помощи РТС, но при этом вполне могут быть удовлетворены на универсальном уровне на недискриминационной основе.

Ключевые слова: Всемирная торговая организация, торговые соглашения, интеграционные процессы, зоны свободной торговли, глобализация.

Генеральный директор Всемирной торговой организации (ВТО) Паскаль Лами, выступая 20 сентября 2012 г. в Пекинском университете международного бизнеса и экономики (КНР), заявил, что «рост числа региональных торговых соглашений (РТС) может привести к фрагментации торговой политики». В заключительной части своей речи он еще раз отметил, что «как международное сообщество мы должны продолжать бороться с протекционизмом, но в ВТО, в частности, мы должны также бороться с фрагментацией торговой политики» [1].

Четыре дня спустя, 24 сентября 2012 г., находясь уже в Женевской штаб-квартире ВТО и приветствуя участников публичного форума ВТО, П. Лами обратился к ним с речью, озаглавленной «Мультилатерализм борется!» [2]. Публичный форум ВТО, участниками которого в этом году традиционно стали представители правительств, неправительственных организаций, научного сообщества, предпринимательских кругов и студенчества, рассмотрел вопрос «Находится ли мультилатерализм в кризисе?» и ответил на

него утвердительно. Среди причин, погрузивших многостороннюю торговую систему в кризис, назывались, *inter alia*, не только зашедший в тупик Дохийский раунд, но и рост числа РТС, которые в последние годы стали настоящим символом региональной экономической интеграции¹.

Учитывая, что энергичный руководитель ВТО и его заместители и ранее неоднократно выступали в поддержку глобализации и с критикой регионализации, попытаемся разобраться в сути проблемы взаимосвязи этих двух ведущих тенденций современной мировой экономики, тем более что Россия не только стала в этом году 156-м членом ВТО, но и является активной участницей нескольких РТС.

В сегодняшнем мировом хозяйстве интеграционные процессы наблюдаются как на универсальном (глобальном), так и на региональном (локальном) уровнях. Исторически эти объективные процессы протекали вяло вплоть до середины XX столетия.

В результате победы антифашистской коалиции во Второй мировой войне и в послевоенное время появились и продолжают развиваться и укрепляться многосторонние и региональные международно-правовые инструменты и институты, сделавшие объективные процессы глобальной и региональной интегра-

ции более упорядоченными и осмысленными, дополняющими друг друга. Иногда в публикациях глобальная и региональная формы интеграции противопоставляются, что, на наш взгляд, не вполне корректно. Очевидно, если решение интеграционных вопросов в глобальном (многостороннем) формате тормозится в силу каких-либо причин, то активизируется деятельность государств по поиску нужного решения на региональном, в том числе двустороннем уровне, и наоборот. Это, однако, не означает, что многосторонние и региональные взаимодействия всегда идеально синхронизированы и дополняют друг друга. Конечно же, нет.

Региональные инициативы часто являются более широкими и всеобъемлющими, чем те, которыми занимаются международные организации, в том числе ВТО, что вполне естественно. Кроме того, целый ряд региональных соглашений о сотрудничестве вообще являются не региональными, а межрегиональными. В какой-то степени они даже могут рассматриваться в качестве своеобразной замены многосторонним инструментам.

Когда ГАТТ появилось на свет в 1947 г., региональные соглашения рассматривались как исключение. Так было до начала процесса европейской интеграции в 1950-х гг., когда значительная часть международной торговли стала преференциальной. В последующие годы возник ряд других преференциальных соглашений, но только в 1980-х гг. они стали важным компонентом мировой торговли. Основной прирост числа РТС пришелся на 1990-е годы. В настоящее время их насчитывается более 400, то есть в среднем почти по 3 соглашения на каждого члена ВТО.

Разумеется, в рамках глобальной и региональной форм интеграции решаются не только экономические проблемы. Но все же необходимо помнить, что экономическая интеграция является своеобразным фундаментом, на котором покоятся конструкции общемировой и региональной безопасности, осуществляется сотрудничество в других областях международных отношений (науки, культуры, охраны окружающей среды и т. п.).

Говоря о глобальной интеграции или глобализации, обычно имеют в виду складывание общепланетарной экономической системы, которую воспринимают не как сумму нацио-

нальных экономик, а как единое экономическое пространство. Несмотря на объективный характер процессов экономической интеграции, происходит она не по принципу «самосборки», а в результате переговоров, проводимых в рамках соответствующих международных экономических организаций или на специально созываемых конференциях. Проведение многосторонних переговоров – дело многотрудное и времязатратное. Продолжаться они могут годами. Например, по состоянию на ноябрь 2012 г. Дохийский раунд многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО длится уже 11 лет, и конца ему пока не видно. Одной из причин этого является то, что экономическое положение разных групп стран на мировой арене неодинаково.

Существующая система классификации государств по их экономическому положению, в том числе в ООН и других международных организациях, выделяет группы развитых, развивающихся и стран с переходной экономикой. Эти группы также не вполне однородны, каждая из них имеет своих лидеров и аутсайдеров. В силу этого некоторые страны глобализируются быстрее своих соседей по планете. Поэтому и лидеры, и аутсайдеры, не имея возможности достичь своих стратегических целей в борьбе за доступ к рынкам и ресурсам на глобальном уровне, часто прибегают к объединению усилий в масштабах отдельных регионов. Это объясняет рост числа РТС.

Устойчивость этой тенденции, вероятно, будет укрепляться и далее, так как даже те немногие страны, которые традиционно благоприятствовали либерализации торговли исключительно на многосторонней основе, приступили или активно рассматривают возможность начать переговоры по заключению нескольких РТС. В этом случае выбор в пользу региональной основы для либерализации торговли стал практически для всех стран (как членов, так и не членов ВТО) привлекательным инструментом для проведения своей торговой политики наряду с многосторонними торговыми переговорами.

Кроме того, РТС могут служить политическим или стратегическим целям. Страны, возможно, могут пожелать пойти дальше и быстрее в направлении экономической интеграции, чем они были бы в состоянии сде-

лать это в рамках ВТО. Они могут принять решение об участии в РТС под страхом экономической изоляции, особенно если конкурирующие государства имеют лучший доступ к интересующим их рынкам. РТС также могут быть страховкой от угрозы протекционизма со стороны соседей или использоваться в качестве механизма для привлечения иностранных инвестиций.

Многосторонние правовые нормы ВТО² допускают создание указанных региональных объединений при условии, что устанавливаемый ими правовой режим будет направлен на облегчение торговли между объединяющимися территориями, а не на создание барьеров в торговле между ними и странами, не входящими в такие объединения. На момент подписания ГАТТ в 1947 г. были известны только две правовые формы региональных объединений государств: зона свободной торговли (ЗСТ) и таможенный союз (ТС). Текст ГАТС, подписанного в 1994 г., уже не содержит наименований конкретных форм интеграционных объединений, и в ст. V этого соглашения речь идет только об «экономической интеграции».

На практике и в исследующей ее доктрине сложилась следующая система региональных объединений государств (по принципу движения от простого к сложному), зафиксированная в действующих международно-правовых соглашениях.

Самой первой и простейшей формой региональных группировок являются объединения так называемой неполной, частичной или мелкой интеграции, создаваемые на основе международных, как правило, секторальных соглашений между развивающимися странами в соответствии с положениями «разрешающей клаузулы» (enabling clause) ГАТТ. Эти соглашения не обеспечивают полного устранения тарифных и нетарифных барьеров, но создают определенную зону преференциальной (льготной) торговли в рамках таможенных территорий государств-участников. При этом меры торговой политики в отношении третьих стран партнерами не затрагиваются, и органы управления объединением не создаются. В качестве примера такого рода договоренностей можно привести Преференциальное торговое соглашение между Индией и Афганистаном от 2003 года.

Более развитой формой экономической интеграции являются зоны свободной торговли (ЗСТ), которые создаются на основе соглашений о свободной торговле. Они предусматривают практически полное устранение тарифных и нетарифных ограничений во взаимной торговле и так же, как и предыдущая группа соглашений, не затрагивают торговую политику государств-участников по отношению к третьим странам. Регулирование вопросов, связанных с обеспечением свободного перемещения товаров и услуг в рамках ЗСТ, как правило, осуществляется при помощи механизма периодических совещаний представителей соответствующих органов власти стран-участниц, координировать которые может небольшой аппарат международных служащих. Примером современной ЗСТ может служить НАФТА – североамериканская зона свободной торговли, созданная США, Канадой и Мексикой в соответствии с соглашением о свободной торговле от 1992 года.

Более высокая форма региональной интеграции – таможенный союз (ТС) – образуется в случае дополнения правового режима ЗСТ установлением общего таможенного тарифа по периметру группировки и проведением согласованной торговой политики по отношению к третьим странам. Часто договоренности о создании ТС дополняются соглашением о платежном союзе для обеспечения конвертируемости национальных валют стран-участниц. Проведение согласованной внешне-торговой политики требует создания межгосударственных органов ТС. Примером такого ТС может быть Таможенный союз России, Белоруссии и Казахстана, создавших на основе договора от 2007 г. комиссию ТС трех государств.

Наделение ТС функциями, обеспечивающими свободное перемещение всех факторов производства (товаров, услуг, капиталов и рабочей силы), свидетельствует о создании общего рынка (ОР). Координация деятельности ОР осуществляется на регулярных совещаниях глав государств и правительств, руководителей отраслевых министерств и ведомств государств-участников, организационно-техническое обеспечение работы которых осуществляется постоянно действующим аппаратом международных служащих.

Наивысшей из ныне известных форм региональной интеграции является экономический союз (ЭС), государства-участники которого, опираясь на международно-правовой инструментарий и институты всех предыдущих интеграционных форм, проводят совместно согласованную экономическую политику, создают органы наднационального регулирования. Как показывает практика деятельности Европейского союза (ЕС), созданного в соответствии с договором от 1992 г. и являющегося на сегодняшний день единственной региональной группировкой, наиболее полно и успешно воплотившей в себе черты последних двух ступеней интеграции – ОР и ЭС, дальнейшее углубление и укрепление объединения происходит за счет дополнения договоренностей об ЭС соглашениями о валютном, банковском, налоговом и т. п. союзах. На создаваемой таким образом экономической базе возможно появление военно-политического союза европейских стран в не столь отдаленном будущем.

Мониторинг образования, деятельности и ликвидации региональных интеграционных объединений государств осуществляется подразделением ВТО – Комитетом по региональным торговым соглашениям (КРТС). Согласно его статистике 84 % от всех действующих региональных торговых соглашений (РТС) составляют соглашения о свободной торговле (ССТ). Группы соглашений, направленных на формирование зон более «мелкой» (соглашения о преференциальной торговле) и более «глубокой» интеграции (договоры о ТС, ОР и ЭС), насчитывают по 8 % каждая. А из РТС, еще не вступивших в силу, 96 % представляют собой ССТ, а 4 % – соглашения о преференциальной торговле. Договоров о создании ТС среди них нет.

Преобладание ССТ над соглашениями о ТС (ОР, ЭС и т. п.), возможно, объясняется тем фактом, что их заключение достигается быстрее и не требует координации торговой политики в отношении третьих стран. Что касается договоров о ТС, то кроме более продолжительных и сложных переговоров по их заключению и трудностей с имплементацией, они, как уже отмечалось, требуют установления общего внешнего тарифа и гармонизации внешнеторговой политики, подразумевающей потерю участниками своей автономии на ее проведение.

Анализ положений более продвинутых РТС, которые появились в последние годы, говорит о заметной тенденции среди этой категории международных соглашений погружаться глубже в те сферы торговой политики, которые пока не затрагивались надлежащим образом ВТО. Это относится прежде всего к нетарифным мерам (НТМ), а также к другим связанным с торговлей проблемным торгово-политическим вопросам.

Новое поколение РТС, особенно тех, которые заключаются развитыми странами, стремится выйти далеко за рамки традиционного сокращения импортных тарифов и даже за рамки установленных многосторонних правил. Такие соглашения в большей степени включают региональные правила по инвестициям, конкуренции и стандартам. В нескольких случаях они также содержат положения по охране окружающей среды и рабочей силе. Таким или подобным образом новые РТС развиваются параллельно с системой ГАТТ/ВТО или даже превосходят ее дальнейшее развитие.

Региональный выбор стал привлекательным инструментом практически для всех членов ВТО, которые используют его для проведения своей торговой политики наряду с многосторонними переговорами, подтверждая тем самым те аргументы, которые высказываются в пользу РТС.

Но так же, как ВТО не может рассмотреть все потребности, которые требуют регионального внимания, так и региональные соглашения не могут подменять собой многосторонние инструменты ВТО (например, регулирование НТМ).

НТМ являются одной из самых больших проблем, с которыми сталкиваются все страны. Они охватывают очень широкий спектр мер. Упрощенно это любые меры, которые не являются тарифом. ВТО различает НТМ, которые в принципе могут быть тарифицированы (то есть заменены тарифом), и НТМ, которые используются государствами для достижения конкретных политических целей в таких областях, как здравоохранение, безопасность или защита окружающей среды. НТМ, подлежащие замене тарифами, но не охватываемые тарификацией, не одобряются ВТО, потому что они часто используются для протекционистского регулирования доступа на рынок в нарушение правил конкуренции.

Что же касается НТМ, которые предназначены для решения вопросов государственной политики, то правительства, очевидно, не будут спешить ликвидировать их ради содействия международной конкуренции. Напротив, достижению целей государственной политики всегда будет придаваться первостепенное значение. Однако с точки зрения торговой политики проблема заключается в том, что такие НТМ также могут являться способами, которые неоправданно ограничивают торговлю.

Дифференцировать легитимные и остальные НТМ является весьма трудным и сложным делом. Не все страны в силу различных экономических, социальных и культурных причин имеют одинаковые приоритеты в своей торговой политике. Тем не менее необходимость наведения порядка в данной области очевидна, как очевидно и то, что эффективное решение проблем, связанных с регулированием НТМ, скорее, возможно на многосторонней основе, нежели при помощи РТС.

В свете изложенного представляется важным предложить обновить существующую парадигму взаимодействия между РТС и многосторонней торговой системой. Конкретно предложение заключается в проведении в рамках ВТО переговоров с целью построения многостороннего рамочного механизма, чутко реагирующего на потребности, которые реализуются сегодня при помощи РТС, но вполне могут быть удовлетворены на универсальном уровне на недискриминационной основе.

Возможно, для этого понадобится пересмотр существующих правил относительно РТС, прежде всего содержащихся в ст. XXIV ГАТТ. Инициировать такой пересмотр могла бы и Российская Федерация, теряющая ежегодно 2–2,5 млрд долл. США из-за применения торговыми партнерами различных НТМ к товарам ее экспорта.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ В понятие «региональные торговые соглашения» включают довольно широкий спектр международно-правовых инструментов: соглашения о свободной торговле, о таможенных союзах, о создании общих рынков, экономических и валютных союзов, экономических сообществ, о более тесных экономических отношениях и т. д.

² Статья XXIV Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), «разрешающая клаузула» Решения ГАТТ 1979 г., а также статья V Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Lamy: Warns rise of regional trade agreements could lead to “policy fragmentation” / Lamy ; World Trade Organization. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl246_e.htm. – Title from screen.

2. Lamy: “Multilateralism is struggling” / Lamy ; World Trade Organization. – Electronic text data. – Mode of access: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl244_e.htm. – Title from screen.

REGIONAL TRADE AGREEMENTS IN THE GATT / WTO: THE ROLE OF THE PRINCIPLES OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW

A.N. Ruzhin

In the article the author proposes to upgrade the existing paradigm of interaction between regional trading system and the multilateral trading system. Specifically, the proposal is to conduct negotiations in the WTO in order to build a multilateral framework is responsive to the needs that are being implemented today with RTS, but that may well be satisfied with the level of the universal and non-discriminatory.

Key words: *World Trade Organization, trade agreements, the integration processes, a free-trade, globalization.*