Вестник МГИМО-Университета. 2021. 14(5). С. 167–186
DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-167-186

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

Совместные инициативы вместо многосторонности – новая реальность ВТО?

О.В. Бирюкова

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

В статье рассматриваются сложности переговорной функции ВТО, вызванные требованием консенсуса при принятии решений. Описаны подходы к формированию новых правил торговли. Автор систематизирует возможности и ограничения по инкорпорированию результатов плюрилатеральных переговоров, проводимых в рамках так называемых совместных инициатив, в право Организации, а также анализирует перспективы интеграции отдельных совместных инициатив (внутреннее регулирование в услугах, упрощение инвестиций в целях развития, электронная коммерция) в систему ВТО. Подчёркивается, что, несмотря на наличие общих черт, все инициативы уникальны по своему содержанию, формату и истории вопроса и к тому же находятся на разных этапах готовности. Для России, принимающей активное участие в ряде совместных инициатив, вопрос завершения переговоров представляется важным и актуальным. В статье приведены критические замечания в адрес совместных инициатив со стороны их основных оппонентов (Индии и ЮАР), которые настаивают на том, что участники плюрилатеральных инициатив игнорируют существующие многосторонние мандаты, достигнутые на основе консенсуса, тем самым разрушая многостороннюю систему.

Цель статьи состоит в обзоре концептуальных и практических подходов к формированию новых правил торговли в системе ВТО в условиях кризиса многосторонности. В статье сделан вывод о том, что плюрилатеральные соглашения могут стать выходом из кризиса переговорной функции ВТО, а также основой для будущих торговых соглашений в системе Организации. Однако для того, чтобы плюрилатерализм был эффективным и устойчивым, он должен быть увязан с многосторонними нормами и принципами. Любой плюрилатеральный подход должен обеспечивать пространство для гибкости при формировании основы по выработке правил торговли на многостороннем уровне. Если в ближайшее время в ВТО не будут осуществлены решительные действия по корректировке правил и процедур формирования новых договорённостей, перспективы продвижения переговоров и, соответственно, сохранения релевантности ведущего института международной торговой системы, станут ещё более безрадостными.

Ключевые слова: ВТО, разрешение споров, плюрилатеральные переговоры, совместные инициативы, правила торговли, консенсус

УДК 339.9
Поступила в редакцию: 28.03.2021
Принята к публикации: 26.09.2021

Принятие решений на основе консенсуса заметно ограничивает способность членов ВТО участвовать в обсуждении новых соглашений. На 11-й Министерской конференции ВТО, состоявшейся в 2017 г. в Буэнос-Айресе (МК-11), группы членов ВТО отказались от давней практики работы на основе консенсуса и выступили с четырьмя совместными инициативами (*Joint statement initiative*), охватывающими внутреннее регулирование в услугах, электронную коммерцию, упрощение инвестиций в целях развития и поддержку участия микро-, малых и средних предприятий (ММСП) в международной торговле. Плюрилатеральное (т.е. с ограниченным числом участников) взаимодействие предлагается как альтернатива переговорам по комплексным региональным торговым соглашениям для стран, стремящихся сформировать правила торговли по определённым вопросам. Совместные инициативы дали возможность сотрудничества без согласия всех 164 членов ВТО, вдохнув новую жизнь в отдельные переговорные направления Организации в условиях кризиса многостороннего формата.

Основной вызов, который стоит перед сторонниками таких инициатив – встраивание достигнутых результатов в право Организации. Первый ответ на этот вызов предстоит дать *Совместной инициативе по внутреннему регулированию в услугах*[1], работа над итоговым текстом которой почти завершена. В случае успеха интеграция этой инициативы в право ВТО станет прецедентом для других совместных инициатив, обсуждаемых в ВТО – прежде всего, *Инициативы по упрощению инвестиций в целях развития и электронной коммерции*[2].

Если в ближайшее время участники переговоров не смогут согласовать общий подход к судьбе совместных инициатив, дрейф Организации к снижению эффективности и состоянию инертности продолжится. Следует ожидать, что основным форматом выработки будущих международных торговых правил станут переговоры за рамками ВТО[3] (Бирюкова 2016).

Проблематика повышения эффективности ВТО давно привлекает внимание зарубежных и отечественных учёных. Так, по мнению Б. Хукмана (Hoekman, Sabel 2021), (Hoekman, Kostecki 2009), а также Р. Адланга и Х. Мамдуха (Adlung, Mamdouh 2017) смещение переговорной активности ВТО в сторону плюрилатеральных соглашений должно рассматриваться как улучшение работы Организации. А.П. Портанский справедливо отмечает (Портанский 2019), что если ВТО останется сфокусированной на задачах XX в. и не будет готова создавать новые правила, то их напишут за пределами Организации. По мнению Т.М. Исаченко, в работе ВТО стоит не ждать глобального прогресса и прорыва по всем направлениям, а следовать модели медленного поступательного движения (Иса-

[1] В настоящее время в этих переговорах участвуют 63 (включая Россию) из 164 членов ВТО.

[2] Россия является участницей этих совместных инициатив.

[3] Бирюкова О.В. 2016. *Регулирование международной торговли услугами: учебное пособие.* Москва: Издательский дом Высшей школы экономики. 208 с.

ченко 2016). В любом случае кризис работы Организации отражает усложнение торгово-экономических отношений в постбиполярном мире, усиление тенденции смещения экономической дипломатии к плюрилатеральному формату.

Цель настоящего исследования состоит в обзоре концептуальных и практических подходов к формированию новых правил торговли в системе ВТО в условиях кризиса многосторонности. В этой связи возникает ряд вопросов: каковы перспективы заключения новых соглашений, разрабатываемых в рамках совместных инициатив в ходе 12-й Министерской конференции ВТО (30 ноября – 3 декабря 2021 г.), в чём различие между плюрилатеральными переговорами и плюрилатеральным соглашениям в ВТО, отвечает ли механизм принятия решений в Организации потребностям участников в создании актуальных правил международной торговли. Гипотезой работы выступает утверждение, согласно которому современная экономическая дипломатия, проводимая странами на площадке ВТО, осуществляется в плюрилатеральном формате, однако заложенные принципы и подходы работы Организации не отвечают реалиям и требуют пересмотра с целью сохранения работоспособности ВТО как ведущего международного экономического института, разрабатывающего правила международной торговли.

Данная статья представляет собой попытку обобщить возможные способы и ограничения, возникающие в процессе инкорпорирования результатов совместных инициатив в право ВТО и не претендует на исчерпывающий юридический анализ. Объяснена востребованность совместных инициатив в ВТО, рассмотрены пути и процедуры формирования новых правил торговли с фокусом на плюрилатеральные форматы, приведена критика в адрес совместных инициатив со стороны их основных оппонентов (Индии и ЮАР) и проанализированы перспективы интеграции в право ВТО отдельных совместных инициатив (внутреннее регулирование в услугах, упрощение инвестиций в целях развития, электронная коммерция).

Плюрилатерализм в экономической дипломатии

Переговоры в контексте экономической дипломатии касаются экономической политики, определяемой такими организациями, как ВТО, Банк международных расчётов, экономические структуры ООН, Организация экономического сотрудничества и развития и др.

Дипломаты отслеживают состояние экономической политики зарубежных стран и консультируют правительство своей страны о возможностях использования для достижения конкретной внешнеполитической цели экономических ресурсов либо в качестве вознаграждения, либо в качестве санкций (Saner 2008).

Между субъектами международных переговоров существует множество уровней взаимодействия: односторонний, двусторонний, региональный, плюрилатеральный, многосторонний, мультиинституциональный.

Односторонность рассматривается как отдельный уровень, поскольку в ходе торговых переговоров односторонняя либерализация или протекционизм оказывают влияние на другие экономики, расширяя или ограничивая доступ на рынки.

Двусторонность выражается в неформальных сделках между странами по ряду вопросов или в официальных двусторонних торговых или инвестиционных договорах. Двусторонние договорённости могут упрощать достижение соглашений на региональном или глобальном уровне. Они играют определённую роль и в трактовке региональных или многосторонних правил.

Соглашения на *региональном* уровне часто носят политический характер и предоставляют более быстрый способ открытия рынков. Важность этого уровня со временем менялась. Согласно правилам ВТО, региональное торговое соглашение должно соответствовать критериям, установленным ст. XXIV Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), ст. V Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) и «Разрешительной оговоркой», регламентирующей соглашения между развивающимися странами. Главное требование заключается в том, что такое соглашение должно охватывать весомую часть торговли товарами или значительный объём секторов услуг.

Многосторонний уровень предусматривает участие в переговорах более чем двух стран-членов многосторонней организации и состоит из режимов, воплощённых в ВТО, МВФ, Всемирном банке и ООН. Американский специалист в области конфликтологии и переговоров В. Зартман усматривает принципиальное отличие многосторонних переговоров от двусторонних в том, что исходно позиция сторон лишена состязательности. В двусторонних переговорах по определению есть два участника, тогда как в многосторонних переговорах процесс структурирован в соответствии со сторонами и проблемами, а также различными ролями участников.

Самый сложный уровень – мультиинституциональный, на котором в переговорах участвуют государственные или негосударственные субъекты. Примером таких переговоров можно назвать ближневосточный мирный процесс в Осло, в котором участвовали делегации с израильской и палестинской сторон, правительство Норвегии в качестве ведущего координатора и фасилитаторы (США, Канада, Япония, ЕС, Россия), возглавлявшие отдельные тематические переговоры (по воде, беженцам, региональному экономическому развитию, контролю над вооружениями и т.д.) в своих столицах.

В Таблице 1 представлены различные варианты стратегического поведения субъектов международных торговых переговоров в зависимости от уровня взаимодействия.

Таблица 1. Стратегические варианты торговых переговоров в ВТО
Table 1. Strategic Negotiation Options: WTO Context

Опции	**Варианты взаимодействия**
Односторонность (*Unilateralism*)	Введение антидемпинговых мер в членов ВТО для оказания влияния на торговую политику партнёров.
Двусторонность (*Bilateralism*)	Страны направляют запросы и предложения другим членам Организации на переговорах.
Регионализм (*Regionalism*)	Большая группа (как правило, критическая масса), но не все страны-члены согласовывают секторальное соглашение.
Многосторонность (*Multilateralism*)	Все члены ВТО подписывают соглашение, действующее для всех.
Мультиинституционализм (*Multi-institutional – multi-actor negotiations*)	Страны проводят параллельные и одновременные переговоры по смежным вопросам на различных уровнях.

Источник: (Saner 2012: 2).

Плюрилатеральные переговоры – это разновидность многосторонних переговоров, в ходе которых меньшинство членов многостороннего органа соглашается на сделку, которая, как они надеются, будет принята остальными членами на широком уровне (Saner 2008). Плюрилатеральный уровень довольно часто применяется в работе международных форумов. Черни определил плюрилатерализм как «общий интерес ограниченного числа правительств, который объединяет их для взаимосвязи» (Cerny 1993: 29). По мнению этого исследователя, в конце холодной войны произошёл процесс структурной дифференциации с отделением друг от друга системных уровней, притом различные функциональные измерения стали отчётливее. Современная международная система сложна и изменчива, не будучи стабилизирована иерархическим или полярным расположением власти. В то же время сквозные связи и действия происходят как на уровнях, так и в функциональных структурах. Поскольку каждый субъект имеет уникальную комбинацию характеристик и участвует параллельно в нескольких международных институтах, система носит плюралистический по своей природе характер.

Бейн и Вулкок выделяют две основные цели плюрилатерализма:

- создать форум, на котором национальные правительства стремятся согласовать внутренние и международные экономические цели в процессе добровольного сотрудничества;
- дать правительствам-единомышленникам возможность выработать согласованные позиции, которые они затем смогут продвигать в широком многостороннем контексте (Bayne, Woolcock 2011).

В ВТО целесообразно различать плюрилатеральные переговоры, для проведения которых не требуется консенсус или голосование, и плюрилатеральные соглашения. Последние могут быть двух видов:

- закрытые – в этом случае доступ на рынок и обязательства касаются только участников соглашения;

- открытые, когда режим наибольшего благоприятствования применяется ко всем, т.е. соглашение даёт преимущества всем членам ВТО, вне зависимости от участия в переговорном процессе.

Плюрилатеральное сотрудничество не представляет собой нечто новое для ВТО. Многие соглашения Организации были достигнуты в результате переговоров между «основными поставщиками» продукции и основными «потребителями» правил, относящихся к той или иной области торговой политики. Практика ГАТТ-47 состояла в том, чтобы развивать сотрудничество в рамках крупных раундов торговых переговоров, охватывающих многие области политики, чтобы, руководствуясь положениями концепции эффективности по Парето, за счёт активизации межотраслевых связей и достижения компромиссов увеличить потенциальные выгоды от сотрудничества (Олейнов 2013). В годы ГАТТ-47 было подписано несколько соглашений, начиная от антидемпинговых стандартов и заканчивая стандартами на продукцию, которые связывали исключительно подписантов. Почти все эти соглашения при создании ВТО были преобразованы в многосторонние (Hoekman, Kostecki 2009). По сути, формирование ВТО стало результатом успешной практики «клубного подхода», положив таким конец «клубам». Многосторонняя торговая система менее благожелательно относилась к плюрилатеральным результатам переговоров, что частично привело к снижению способности Организации создавать новые правила торговли (Lamp 2016).

Кризис многосторонности в ВТО

Дохийский раунд развития Всемирной торговой организации, начатый в 2001 г., ставил целью обеспечить дальнейшую либерализацию торговли при одновременном учёте потребностей развивающихся стран. Прошло двадцать лет, но члены Организации не достигли поставленной цели. В 2013–2015 гг. впервые в переговорной истории ВТО многосторонние торговые переговоры увенчались заключением двух пакетов соглашений – пакеты Бали и Найроби (Дюмулен 2016). Однако этот временный успех не решил всех проблем многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО. Переговоры Дохийского раунда формально не завершены. Их важнейшими результатами стали Соглашение об упрощении процедур в международной торговле (СУПТ), новое Соглашение по информационным технологиям и Договорённость об упразднении экспортных субсидий.

Не последнюю роль в кризисе переговорной функции ВТО сыграла особенность механизма принятия решения в Организации. Пожалуй, самые острые проблемы вызывает установленный с момента подписания в 1947 г. ГАТТ принцип принятия решений через механизм консенсуса.

С одной стороны, консенсус создаёт ощущение суверенного равенства стран-членов, которое вовсе не гарантировано при голосовании, когда неиз-

бежно проявляется фактор экономического и политического веса государства. Следует ожидать, что принятие решений консенсусом и впредь останется руководящим принципом в ВТО не только потому, что это оговорено в Марракешском соглашении об учреждении Всемирной торговой организации (далее Марракешское соглашение), но и потому, что это единственная реальная основа для движения вперёд (Adlung, Mamdouh 2017).

С другой стороны, при консенсусе каждый участник обладает блокирующей силой. Во времена ГАТТ-47 число участников переговоров измерялось десятками, а тон задавали развитые государства, представители которых преследовали схожие цели и имели налаженные личные контакты между собой, поэтому механизм консенсуса работал вполне удовлетворительно. Когда же число участников достигло 164, и фактически две трети из них – это развивающиеся государства с протестным настроем, достижение консенсуса стало процессом чрезвычайно сложным и обременительным. В последние годы консенсус фактически превратился в ничем не ограниченное право вето, с помощью которого любой участник способен блокировать решение, в котором заинтересована значительная группа других стран-членов. Но ситуация не столь однозначна: консенсус остаётся уникальным способом обеспечения легитимности, которая критически необходима принимаемым в ВТО решениям (Портанский 2019).

Таким образом, возникает ощущение «институционального тупика», выход из которого, очевидно, должен лежать на пути институционального реформирования Организации. Логическим следствием кризиса системы принятия решений в ВТО стало серьёзное замедление функции генерирования новых правил для меняющейся торговли. На протяжении большей части послевоенного периода ГАТТ-47 в целом справлялось с задачей создания правил международной торговли в сфере товаров, выполняя три важные базовые функции: сбалансированное взаимное открытие рынков (либерализация); создание правил путём переговоров; способствование дипломатическому урегулированию торговых споров. В XXI в. характер торговли стал кардинально меняться: наряду с товарными, через границы идут потоки услуг, инвестиций, идей, ноу-хау, рабочей силы. Выросло значение цифровой торговли, увеличилась активность глобальных цепочек создания стоимости (Бирюкова, Данильцев 2019). Следовательно, требуется новый свод правил торговли. Предполагалось, что функционирующая с января 1995 г. ВТО создаст новые правила, но на деле этого не произошло. За всё время существования ВТО странам-членам удалось подписать единственное полноценное многостороннее соглашение – СУПТ.

Успешное преобразование совместных инициатив в соглашения было бы прецедентом, на основе которого заинтересованные члены ВТО могли бы разрабатывать дополнительные правила (Hoekman, Sabel 2021). Плюрилатеральные форматы переговоров – не панацея, а, скорее, часть ответа на трудности, с которыми члены ВТО столкнулись при разрешении торговых конфликтов и заключении новых соглашений. Институциональное реформирование ВТО на

практике будет встречать значительные препятствия, но постепенное включение плюрилатеральных соглашений в многостороннюю торговую систему послужит её укреплению и развитию.

Россия всячески поддерживает идею реформирования ВТО, в первую очередь посредством совершенствования переговорной функции, которое необходимо для актуализации правил Организации (Майорова 2020).

Существующие пути формирования новых правил торговли

Как отмечалось выше, центральная институциональная особенность принятия решений в ВТО заключается в требовании консенсуса. Следует учитывать, что механизм принятия решений, закреплённый в Марракешском соглашении об учреждении Всемирной торговой организации (ст. III.2, IX, X), и механизм принятия новых правил (ст. X) различаются и по природе, и с организационной точки зрения. Формально правила ВТО позволяют проводить различия между этими действиями, однако на практике эта грань зачастую стирается.

В ВТО есть несколько подходов к формированию новых правил:

- инкорпорирование в право Организации новых соглашений, которые могут как носить обязательный для исполнения всеми членами ВТО характер (многосторонние соглашения), так и иметь ограниченное количество участников (плюрилатеральные) через министерские решения;
- внесение изменений в тексты существующих в ВТО соглашений через министерские решения;
- решения министерских конференций по режимным вопросам[4], предусматривающие дополнение, модификацию соглашений ВТО или уточнение их интерпретации, вейверы (исключение из обязательств);
- изменение индивидуальных перечней обязательств, которые считаются неотъемлемыми частями Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) и Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС).

Провал идеи заключить в рамках Дохийского раунда «единый пакет» многосторонних договорённостей («ничто не решено, пока всё не решено») (Исаченко 2016) спровоцировал проведение переговоров в плюрилатеральном формате, в том числе по т.н. «новым вопросам»[5]: упрощение инвестиций, электронная коммерция, ММСП. Члены ВТО начали вести работу над новыми правилами международной торговли в рамках совместных инициатив, предполагающих узкую повестку и участие не всех членов организации. В условиях неэффективности многосторонних переговоров плюрилатеральные инициативы стали рас-

[4] Примерами таких документов могут быть Министерские решения о беспошлинном режиме для товаров из НРС или о моратории на взимание таможенных пошлин с электронных трансмиссий.

[5] Под «новыми» понимаются вопросы, не включённые в повестку Дохийского раунда.

сматриваться как наиболее жизнеспособный способ открывать доступ на рынок товаров или услуг и вносить во внутреннее регулирование сопутствующие изменения.

Инициаторы совместных инициатив полагали, что, даже если в дальнейшем плюрилатеральные переговоры не выйдут на многосторонний уровень, новые договорённости будут встроены в Приложение 4 к Марракешскому соглашению, соответственно, приобретут институциональную легитимность в Организации и в этом качестве смогут подпадать под процедуры урегулирования споров.

Однако добавить новое соглашение в Приложение 4 сложно. Согласно ст. X.9 Марракешского соглашения, «Конференция министров, по просьбе членов-участников какого-либо торгового соглашения, может только путём консенсуса решить вопрос о включении такого соглашения в Приложение 4». Это значит, что даже если не все члены ВТО подписываются под результатами переговоров в рамках совместных инициатив, все члены ВТО должны согласиться с существованием такого соглашения в Организации. Процесс утверждения, необходимый для создания новых плюрилатеральных соглашений, ещё не прошёл апробирования на практике после Уругвайского раунда.

Члены Организации могут внести изменения в правила инкорпорирования новых плюрилатеральных соглашений в ВТО[6], однако и такие предложения должны быть поддержаны консенсусным решением всех членов ВТО, что представляется маловероятным, в первую очередь из-за позиции Индии и ЮАР, разделяемой рядом других развивающихся стран.

Критика со стороны Индии и ЮАР в отношении совместимости плюрилатеральных инициатив с правом ВТО

Основными противниками формата плюрилатеральных инициатив на площадке ВТО выступают Индия и ЮАР. В совместном документе «Правовой статус “Совместных инициатив”»[7] названные страны, ссылаясь на формальную незавершённость Дохийского раунда, отмечают, что совместные инициативы юридически противоречат основополагающим принципам и процедурам Марракешского соглашения. Они напоминают, что результаты совместных инициатив могут стать плюрилатеральными соглашениями в рамках ВТО лишь после того, как они будут включены в Приложение 4, притом только путём консенсуса.

Авторы документа утверждают, что участники плюрилатеральных инициатив игнорируют существующие многосторонние мандаты, достигнутые на основе консенсуса, стремясь к обсуждению вопросов, по которым такой мандат

[6] Ст. X Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации.
[7] “The Legal Status of “Joint Statement Initiatives” and Their Negotiated Outcomes”, WT/GC/W/819 of 19 Fubuary 2021.

отсутствует. Членам ВТО, не заинтересованным в переговорах по совместным инициативам, приходится или оставаться вне переговорного процесса, или участвовать в обсуждении вопросов, которые противоречат их задачам и уровню экономического развития, в то время как нужные им вопросы не рассматриваются; использование формата совместных инициатив якобы подрывает баланс интересов в переговорной работе ВТО, поскольку может привести к выведению из фокуса внимания Организации трудных вопросов (сельское хозяйство, развитие), решение которых остаётся критически важным для многосторонней торговой системы.

Попытка ввести новые правила, вытекающие из переговоров в рамках совместных инициатив в ВТО без выполнения требований ст. IX и ст. X Марракешского соглашения, создаст-де прецедент, когда любая группа членов ВТО сможет включать в деятельность Организации какую угодно переговорную повестку без необходимого консенсуса. Такая ситуация, по мнению Нью-Дели и Претории, подрывает многосторонний характер ВТО и провоцирует фрагментацию многосторонней торговой системы. Индия и ЮАР перечислили «возможные решения» для закрепления результатов переговоров в рамках совместных инициатив (см. табл. 2).

Таблица 2. Варианты по внедрению в торговое право результатов совместных инициатив (предложение Индии и ЮАР)
Table 2. Options for the JSIs Proponents to incorporate their negotiating outcomes (as considered by India and South Africa)

Договорённости реализуются в рамках ВТО
Участникам необходимо: а) стремиться к консенсусу среди всех членов ВТО с последующим принятием соглашения требуемой долей членов Организации в соответствии со ст. X Марракешского соглашения; б) достичь новых соглашений, включённых в Приложение 4, в соответствии со ст. X.9 Марракешского соглашения.
Договорённости реализуются вне системы ВТО
Членам организации следует добиваться заключения соглашения вне рамок ВТО, как это было предусмотрено Соглашением о торговле услугами (TISA), или как это сделано в нескольких двусторонних или многосторонних соглашениях о свободной торговле, или в региональных торговых соглашениях.
Внесение поправок в положения ст. X Марракешского соглашения с целью создания «гибкой многосторонней торговой системы».

Источник: The Legal Status of "Joint Statement Initiatives" and Their Negotiated Outcomes, WT/GC/W/819 of 19 Febuary 2021.

Основной фокус критики Индии и ЮАР направлен на *Совместную инициативу по внутреннему регулированию в услугах*, работа по которой может быть завершена на 12-й Министерской конференции ВТО (30 ноября – 3 декабря 2021 г.). Нью-Дели и Претория считают, что ст. VI.4 ГАТС даёт мандат на разработку дисциплин по внутреннему регулированию, однако соответствующая

деятельность должна осуществляться в рамках Совета по торговле услугами или специально предназначенного для этого подотчётного органа – Рабочей группы ВТО по внутреннему регулированию (РГВР). В обоих случаях речь идёт о многостороннем мандате. Отмечается, что многостороннее решение о прекращении действия РГВР не принято. В этой связи сторонники упомянутой инициативы своими действиями якобы подорвали многосторонний мандат РГВР, не просто проведя предварительные обсуждения, но и фактически согласовав дисциплины по внутреннему регулированию в формате параллельного обсуждения, призванного обойти многосторонний процесс.

Индия и ЮАР критикуют также *Совместную инициативу по упрощению инвестиций в целях развития,* отмечая, что в вопросах содействия инвестициям действительно присутствуют аспекты, связанные с торговлей, которые уже включены в правила ВТО через ГАТС и Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам. Однако авторы документа ставят под сомнение, что инвестиции правомерно относить к «многосторонним торговым отношениям» (ст. III.2 Марракешского соглашения). Кроме того, по решению Генерального совета 2004 г. члены Организации согласились, что «в рамках ВТО во время Дохийского раунда не будет проводиться никакой работы по переговорам по любому из этих вопросов (включая инвестиции)»[8]. Поскольку Дохийский раунд не завершён, любые обсуждения, касающиеся содействия инвестициям в рамках указанной Совместной инициативы, дескать, противоречат многостороннему мандату.

В документе затронуты и другие плюрилатеральные переговоры. По мнению Индии и ЮАР, сторонники *Совместной инициативы по электронной торговле* подрывают исследовательский и не связанный с переговорами многосторонний мандат Рабочей программы 1998 г. по электронной торговле, который регулярно подтверждают все члены ВТО.

Отметим, что, защищая принцип многосторонности, авторы документа забывают, что торговые соглашения с ограниченным числом участников исторически существовали всегда и во многом внесли свой вклад в формирование ВТО. Требование консенсуса должно было служить гарантом представленности всех членов ВТО при принятии решений, но фактически, по мнению многих экспертов, стало «врождённой ошибкой» этого международного института. Во-первых, повестка дня ВТО, по сравнению с её предшественником ГАТТ, значительно расширилась и усложнилась. Во-вторых, учитывая, что число участников с годами увеличилось и изменилась их экономическая конфигурация, возможность нахождения компромисса членами ВТО стала маловероятной.

Индия и ЮАР, критикуя плюрилатеральные переговоры, игнорируют то обстоятельство, что совместные инициативы (по внутреннему регулированию в

[8] WTO 2004 "Decision Adopted by the General Council", para. 1(g).WT/L/579 of 2 August 2004.

услугах, упрощению инвестиций в целях развития в электронной коммерции) совершенно различны по своему содержанию, формату, истории вопроса, степени готовности. Поэтому обвинения участников переговоров в неуважении правил ВТО представляются беспочвенными.

Критика *Совместной инициативы по внутреннему регулированию в услугах* и вовсе неубедительна. Принятие членом ВТО дополнительных обязательств по внутреннему регулированию в услугах допускается в соответствии со ст. XVIII ГАТС «Дополнительные обязательства». Кроме того, правилами ВТО предусмотрено, что любой член Организации может в индивидуальном порядке взять на себя новые обязательства или улучшить существующие[9]. Поэтому расширение правил по внутреннему регулированию в услугах через индивидуальные перечни не нарушает правил и процедур ВТО и формально не требует многостороннего решения.

Представленный Индией и ЮАР документ, поднимающий системные вопросы об инкорпорировании новых правил торговли в право ВТО, может иметь цели, связанные, в числе прочего, с переговорной тактикой. В частности, некоторые наши собеседники в ВТО склонны рассматривать этот документ как своеобразную попытку Нью-Дели и Претории привлечь внимание к важным для них вопросам: сельское хозяйство, изъятия из патентной защиты медицинских товаров. «Демарш» также может быть сигналом того, что два члена ВТО, в прошлом столкнувшись с трудностями в рамках инициатив по либерализации торговли, хотят заблокировать проведение назревших реформ ВТО, остановить обновление правил и сохранить статус-кво в многосторонней торговой системе.

Завершение переговоров по внутреннему регулированию в услугах

Текст *Соглашения по внутреннему регулированию в услугах* не затрагивает вопросов доступа на рынок и национального режима. Его положения направлены исключительно на повышение прозрачности и снижение административного бремени для поставщиков услуг. Таким образом, правила внутреннего регулирования способны оказать содействие международной торговле услугами в случае их широкого и добросовестного претворения в жизнь членами ВТО.

Изначально переговоры стартовали на основе т.н. «встроенного мандата» ст. VI.4 ГАТС. С 2018 г. работа продолжается в рамках *Совместного заявления* стран-инициаторов, подписанного на полях МК-11, подкреплённого на мини-министерской конференции 2019 г. в Париже[10]. Причина запуска работы в плюрилатеральном формате заключалась в последовательной блокировке фор-

[9] "Procedures for the certification of rectification or improvements to schedules of specific commitments", S/L/84 of 18 April 2000.
[10] WT/MIN(17)/61 of 13 December 2017, WT/L/1059 of 23 Mai 2019.

мальных переговоров по внутреннему регулированию в РГВР Индией и Африканской группой, настаивающих на приоритете Дохийской повестки.

Переговорщики не нашли иного механизма встроить текст по внутреннему регулированию в услугах в право ВТО, кроме как путём принятия новых правил через индивидуальные обязательства членов Организации. Технически принятие обязательств будет происходить через процедуру сертификации перечней обязательств в услугах членов ВТО[11].

Описанный подход был выбран исходя из понимания, что консенсус, необходимый как для подписания многостороннего соглашения, так и для включения в право Организации соглашения с ограниченным количеством участников, достичь невозможно. Вместе с тем участники коалиции хотели бы избежать конфликта разрабатываемых правил с существующими (например, общие исключения ГАТС, предусмотренные ст. XIV и XIV-bis, будут автоматически применяться к новым положениям), а также обеспечить охват новых обязательств механизмом по разрешению споров Организации.

Основными приверженцами данного подхода выступают делегации Австралии, ЕС, Канады, Бразилии и Японии. На женевской площадке делегаты высказывают пожелание завершить на 12-й Министерской конференции переговоры по внутреннему регулированию в услугах, которые ведутся на протяжении двадцати лет. По мнению упомянутых делегаций, текст содержит формулировки преимущественно рекомендательного характера, а для развивающихся стран предусмотрены дополнительные возможности, поэтому его имплементация не потребует значительных усилий от сторонников *Совместной инициативы.* В то же время инкорпорирование новых правил в торговле услугами в обязательства членов Организации даст весомый политический сигнал о том, что ВТО способна вырабатывать новые правила торговли, невзирая на неконструктивную оппозицию отдельных экономик.

Уместность и безальтернативность формирования новых правил торговли через индивидуальные обязательства в сложившейся ситуации не подлежат сомнению. Однако при проведении сертификации новых обязательств участники Инициативы могут столкнуться с определёнными проблемами.

В частности, поскольку по определению и по юридической природе сертификация перечней – процесс автономный, весьма вероятно появление среди членов ВТО, подписавших соглашение, «безбилетников», которые будут приостанавливать или затягивать сертификацию на любом этапе. Таким образом, достаточно высок риск размывания временных рамок вступления новых правил в силу.

[11] "Procedures for the certification of rectification or improvements to schedules of specific commitments", S/L/84 of 18 April 2000.

Другой неприятной проблемой может стать блокировка процедуры сертификации каждого из перечней со стороны любого члена ВТО. Индия, ЮАР и другие противники активизации переговорной функции ВТО, раздражённые поступательной вопреки их критике динамикой переговоров, уже озвучивают подобные угрозы и пытаются оказать давление на группу сторонников *Совместной инициативы.*

Перспективы совместных инициатив по «новым» вопросам

Дискуссии по таким «новым» вопросам, как упрощение инвестиций в целях развития и электронная коммерция, ведутся в рамках совместных министерских заявлений МК-11 и их обновляемых на полях мини-министерских конференциях версий.

Число сторонников *Совместной инициативы по упрощению инвестиций в целях развития* достигло 106. В 2020 г. они перешли от структурированных дискуссий к переговорам над текстом *Соглашения по упрощению инвестиций в целях развития.* Члены ВТО сознательно используют слово «соглашение», показывая свою готовность к формированию отдельных многосторонних правил в области упрощения инвестиций. Уже сейчас в тексте предусмотрен раздел по специальному и дифференцированному режиму, в основе которого лежит категоризация экономик по степени готовности принятия положений Соглашения. За основу при составлении соответствующих положений был взят подход, заложенный в *Соглашении по упрощению процедур торговли* (СУПТ).

У сторон переговоров также существует общее понимание, что для будущего администрирования Соглашения потребуется формирование отдельного Комитета ВТО, что отражено в тексте.

В кулуарах участники делегаций признают, что обеспечить включение *Соглашения по инвестициям* в право ВТО посредством встраивания его положений через индивидуальные перечни (такой вариант планируется применить к *Соглашению по услугам*), не получится. Дело в том, что разрабатываемое Соглашение, помимо сектора услуг, должно регулировать другие сектора экономики – промышленность, сельское хозяйство. Охват перечня специфических обязательств по услугам члена ВТО определяется сферой действия ГАТС, т.е. изменения перечня должны касаться только мер, затрагивающих торговлю услугами. Возможность внесения положений по инвестициям в товарный перечень весьма ограничена[12]. Поэтому принятие новых правил по упрощению инвестиций через индивидуальные перечни не сможет обеспечить охват секторов,

[12] Procedures for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions, Decision of 26 March 1980 (BISD 27S/25).

который изначально предусматривался пропонентами *Соглашения по упрощению инвестиций в целях развития.*

В этой связи сторонники Инициативы намерены прикладывать максимальные усилия для того, чтобы *Соглашение по упрощению инвестиций* было инкорпорировано в право ВТО в форме отдельного многостороннего соглашения, как в случае СУПТ. Продвижение *Совместной инициативы по упрощению инвестиций в целях развития* может затруднить то обстоятельство, что в переговорах по ней не участвуют как традиционные критики «новых» вопросов (Индия и ЮАР), так и важный игрок – США; при этом среди всех инициатив у неё наибольшее число сторонников.

Американские эксперты на полях ВТО сообщают, что Вашингтон даже не рассматривает возможности присоединиться к переговорному процессу, ориентируясь на экспертные оценки о низком практическом эффекте от реализации положений Соглашения. По этим оценкам, содержание положений из юридически обязывающего постепенно превращается в рекомендации общего характера, поэтому американский бизнес вряд ли получит ощутимые дивиденды.

Американцы явно умалчивают об истинных причинах своего нежелания включаться в работу по данной совместной инициативе. Многие эксперты объясняют неготовность США поддержать инициативу тем обстоятельством, что одним из идеологов раскручивания темы упрощения инвестиций в целях развития и неформальным организатором переговоров выступает Китай. Позиция Вашингтона обусловлена и текущими проблемами двусторонних торговых связей, и ревнивым отношением к стремлению Пекина задавать тон в разработке международного соглашения по инвестициям.

Перспектива встраивания результатов переговоров в рамках *Совместной инициативы по электронной коммерции* представляется наименее определённой. Среди сторонников Инициативы (86 членов ВТО) нет консенсуса даже по таким аспектам, как включение в будущее соглашение положения о режиме наибольшего благоприятствования. В частности, на включении этого положения настаивает ЕС. Со своей стороны, США считают, что правила по электронной коммерции должны распространяться только на участников Инициативы. Вопросы специального и дифференцированного режима пока не нашли отражения в разрабатываемых положениях, что в будущем может снизить её привлекательность для развивающихся стран.

Участники переговоров также не определили подход к регулированию. В настоящее время в проекте текста в наибольшей степени согласованы правила, связанные с надлежащим управлением (*good governance*). Вопросы доступа на рынок остаются наименее проработанными. Между тем без их включения в соглашение разрабатываемые правила не представляют серьёзного коммерческого интереса ни для ЕС, ни для Китая, ни для США.

США и ЕС приоритетом переговоров по электронной коммерции считают формирование правил по трансграничному перемещению данных. При

этом подходы Вашингтона и Брюсселя к регулированию этой сферы различны. США предпочитают включить правила перемещения данных в текст соответствующих горизонтальных положений, что в дальнейшем позволит избежать пересмотра индивидуальных перечней по услугам, тем самым упростив ведение переговоров. Евросоюз считает, что вопрос перемещения данных неразрывно связан с улучшениями обязательств членов Организации по доступу на рынок компьютерных и телекоммуникационных услуг, содержащихся в индивидуальных перечнях. Поэтому наряду с горизонтальными положениями о трансграничном передвижении данных Брюссель активно продвигает среди участников Совместной инициативы идею либерализации рынков компьютерных и телекоммуникационных услуг.

Другой крупный участник переговоров, Китай, сохраняя национальные ограничения, связанные с локализацией данных, вообще не стремится связывать себя правилами по трансграничному перемещению данных. Пекин также заинтересован в снятии барьеров по доступу на рынок, однако его приоритет – либерализация финансовых платежей и логистических услуг. Таким образом, Китай использует переговоры по электронной коммерции для создания конкретного действенного инструментария, способствующего развитию финансовых технологий в странах-импортёрах китайских товаров, и формированию сети транспортных коридоров, в том числе в рамках проекта «Один пояс, один путь».

В целом, текущий документ по электронной коммерции представляет собой скорее не проект соглашения, а набор отдельных, зачастую не согласованных между собой, правил. Для упорядочивания текста в ходе переговоров необходимо определить, как будут решаться вопросы доступа на рынок (если они будут решаться). Без чёткого понимания охвата и структуры текста по электронной коммерции затруднительно определить способ интеграции будущих договорённостей в пакет соглашений ВТО.

Плюрилатеральная перспектива международных переговоров не нова. ГАТТ-47 активно пользовался ею при формировании договорённостей в торговле. В настоящее время плюрилатеральный подход применяется на многих международных форумах, посвящённых различным вопросам, включая финансы, телекоммуникации, миграцию. В контексте экономической дипломатии аналитики рассматривают плюрилатерализм как один из уровней международных переговоров, на котором могут быть достигнуты договорённости, значимые для других уровней. Плюрилатеральный подход должен учитывать разные уровни экономической дипломатии для предотвращения неформальности и фрагментации крупной многосторонней системы.

Для того чтобы плюрилатерализм был эффективным и устойчивым, он должен быть увязан с многосторонними нормами и принципами. При этом любой плюрилатеральный подход должен обеспечивать пространство для гибкости при формировании основы для выработки правил торговли на многостороннем уровне.

Плюрилатеральные соглашения в ВТО предусматривают различные формы сотрудничества между членами Организации на отраслевой или проблемной основе. При этом ни то, ни другое не требует ни либерализации весомой части торговли товарами, ни охвата значительного объёма секторов услуг между подписавшими сторонами, что отвечает критериям ГАТТ и ГАТС для региональных торговых соглашений.

Плюрилатеральные договорённости в случае их успешного завершения могут быть институциализированы в рамках правовой системы ВТО. Если же новое соглашение с ограниченным кругом участников не перерастёт в многостороннее, его будет сложно добавить в Приложение 4 к Марракешскому соглашению. Члены Организации при принятии решений должны руководствоваться правилом консенсуса. Преобразование консенсуса в иной механизм без нанесения ущерба легитимности процедур ВТО практически невыполнимо и потребует большой политической воли участников Организации.

Маховик плюрилатеральных переговоров на полях ВТО продолжает раскручиваться. В настоящее время потребность в дополнительных «гибкостях», расширяющих возможность включения плюрилатеральных соглашений в право организации, стоит как никогда остро. Если попытки добавить новые плюрилатеральные договорённости в пакет соглашений ВТО не получат поддержки, это приведёт к усилению переговорной активности за пределами Организации с последующей фрагментацией правил торговли.

Переговорная функция ВТО находится в состоянии турбулентности и нуждается в решительных действиях, которые могут быть осуществлены в ходе реформы Организации.

Об авторе:

Ольга Владимировна Бирюкова – кандидат экономических наук, доцент кафедры торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Olga.Birjukova@mail.ru

Конфликт интересов:
Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 339.9
Received: March 28, 2021
Accepted: September 29, 2021

Joint Initiatives Instead of Multilateralism: A New Reality for the WTO?

O.V. Biryukova
DOI 10.24833/2071-8160-2021-5-80-157-186

University Higher School of Economics

Abstract: The article examines the complexities of the negotiation function of the WTO, in which consensus in decision-making plays an important role. The author systematizes the possibilities and limitations for incorporating the results of plurilateral negotiations (i.e., with a limited number of participants) held within the framework of the so-called joint statement initiatives into the organization's law. The article also analyzes the prospects for integrating specific joint initiatives (internal regulation in services, simplification of investments in development, e-commerce) into the WTO system. The article emphasizes that despite standard features, all initiatives are unique in their content, format, and history and are at different stages of readiness, for Russia, which takes an active part in these joint initiatives, bringing the negotiations to a conclusion. The article criticizes joint initiatives from their primary opponents (India and South Africa), who insist that plurilateral initiatives' participation ignores existing multilateral mandates reached by consensus. Thus, they destroy the multilateral system.
The purpose of the article is to review conceptual and practical approaches to forming new trade rules in the WTO system in the context of the multilateral crisis. The author concludes that plurilateral agreements can become a way out of the crisis in the negotiation function of the WTO, as well as the basis for future trade agreements in the system of organization. However, for plurilateralism to be effective and sustainable, it must be linked to multilateral norms and principles. Any plurilateral approach must allow flexibility in forming the basis for negotiating trade rules at multilateral level. It seems that if in the near future the WTO does not take decisive actions to adjust the rules and procedures for the new agreements, the prospects for advancing negotiations and maintaining the relevance of the leading institution of the international trading system will become even bleaker.

Keywords: WTO, dispute resolution, plurilateral negotiations, joint statement initiatives, trade rules, consensus

About the author:

Olga V. Biryukova – Candidate of Sciences in International Economics, Associate Professor, Department of Trade Policy, University Higher School of Economics. 20 Myasnitskaya Str., Moscow, Russia, 101000. E-mail: Olga.Birjukova@mail.ru

Conflict of interests:
The author declares the absence of conflict of interests.

References:

Adlung R., Mamdouh H. 2017. Plurilateral trade agreements: An escape route for the WTO? *WTO Staff Working Paper.* № ERSD-2017-03. Geneva: World Trade Organization (WTO). 23 p.

Bayne N., Woolcock S. (eds.). 2011. *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in international Economic Relations.* Farnham: Ashgate Publishing Limited. 360 p.

Cerny P.G. 1993. Plurilateralism: Structural Differentiation and Functional Conflict in the Post-Cold War Order. *Millenium: Journal of International Studies.* 22(1). P. 27-51.

Hoekman B., Kostecki M. 2009. *The Political Economy of the World Trading System.* Oxford: Oxford University Press. 739 p.

Hoekman B., Sabel C. 2021. Plurilateral Cooperation as an Alternative to Trade Agreements: Innovating One Domain at a Time. *Global Policy.* Vol. 12. Supplement 3. April 2021. P. 297-312. DOI: 10.1111/1758-5899.12923

Lamp N. 2016. 'The Club Approach to Multilateral Trade Lawmaking', *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 49(1). P. 7-55. DOI: 10.2139/ssrn.2574864.

Nottage H., Sebastian T. 2006. Giving Legal Effect to the Results of WTO Trade Negotiations: An Analysis of the Methods of Changing WTO Law. *Journal of International Economic Law.* 9(4). P. 989-1016. DOI: 10.1093/jiel/jgl028

Portanskiy A. 2019. The Imperative of WTO Reform in an Era of Rising Protectionism and Trade Wars. *International Organisations Research Journal.* 14(2). P. 304-318. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-12

Saner R. 2008. *The Expert Negotiator: Strategy, Tactics, Motivation, Behaviour and Leadership.* Leiden: Martinus Nitjoff Publishers. 291 p.

Saner R. 2012. Plurilateral Agreements: Key to Solving Impasse of WTO/Doha Round and Basis for Future Trade Agreements within the WTO Context. *CSEND Policy Brief.* №7. Geneva, April. 34 p.

Zartman W. (ed.). 1994. *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity.* San Francisco: Jossey-Bass. 290 p.

Biryukova O., Daniltsev A. 2019. Kogda sotrudnichestvo ne skladyvaetsya: global'noe upravlenie cifrovoj torgovlej [When Cooperation Fails: the Global Governance of Digital Trade]. *International Organisations Research Journal.* 14(1). P. 7–20. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-01 (In Russian)

Dumoulin I.I. 2016. Mezhdunarodnaya torgovlya v poslekrizisnye gody (2010 - 2015 gg.) – novye tendencii i nekotorye problemy [International Trade in the Post-Crisis Years (2010-2015) – New Trends and Some Problems]. *Russian Foreign Economic Bulletin.* №7. P. 3-13. (In Russian)

Isachenko T.M. 2016. Reforma VTO: predposylki, usloviya i perspectivy [WTO Reform: Prerequisites, Conditions and Prospects]. *MGIMO Review of International Relations.* 3(48). P. 239–248. DOI: 10.24833/2071-8160-2016-3-48-239-248. (In Russian)

Maiorova E. 2020. Podhody Rossii k reforme VTO [Russia's Approaches to Reform of the WTO]. *Trade policy.* 2(22). P. 16-20. DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-16-20. (In Russian)

Oleinov A.G. 2013. Economic Analysis of International Interaction: International Economics and International Political Economy. *MGIMO Review of International Relations.* 1(28). P. 102-112. DOI: 10.24833/2071-8160-2013-1-28-102-112. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Бирюкова О.В., Данильцев А.В. 2019. Когда сотрудничество не складывается: глобальное управление цифровой торговлей. *Вестник международных организаций.* 14(1). С. 7-20. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-01

Дюмулен И.И. 2016. Международная торговля в послекризисные годы (2010-2015 гг.) – новые тенденции и некоторые проблемы. *Российский внешнеэкономический вестник.* №7. С. 3-13.

Исаченко Т.М. 2016. Реформа ВТО: предпосылки, условия и перспективы. *Вестник МГИМО-Университета.* 3(48). С. 239-248.

Майорова Е.Е. 2020. Подходы России к реформе ВТО. *Торговая политика.* 2(22). С. 16-20. DOI: 10.17323/2499-9415-2020-2-22-16-20

Олейнов А.Г. 2013. Экономическое моделирование международного взаимодействия: международная экономика и международная политэкономия. *Вестник МГИМО-Университета.* 1(28). С. 102-112. DOI: 10.24833/2071-8160-2013-1-28-102-112

Портанский А.П. 2019. Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн. *Вестник международных организаций.* 14(2). С. 304–318.