

Оглавление

Используемые сокращения	5
Благодарности	8
Введение	10
Глава 1. Успех и кризис Всемирной торговой организации	16
1.1. Создание ВТО – крупнейшее достижение в международных экономических отношениях XX в.	16
1.2. Кризис торговых переговоров Доха-раунда	25
1.3. Вызовы многосторонней торговой системы	32
Глава 2. Мультилатерализм и регионализм	70
2.1. Прогресс регионализма и закономерности появления новых мегасоглашений	70
2.2. Проекты ЕС – США, ЕС – Канада и ЕС – Япония	81
2.3. Мегарегиональные проекты в АТР	97
Глава 3. Противостояние США и Китая в XXI в. и мировая торговля	112
3.1. Взаимозависимость экономик двух сверхдержав	112
3.2. Торговая война США – Китай и ее последствия	116
3.3. Взгляды Вашингтона и Пекина на состояние и перспективы взаимоотношений	127
Глава 4. Пандемия Covid-19 – вызов нового типа для мировой экономики и торговли	138
4.1. Реакция международного сообщества на пандемию коронавируса	138
4.2. Мировая торговля под ударом пандемии Covid-19	142

Глава 5. Будущее торговой системы	147
5.1. Подходы к реформированию ВТО	148
5.2. Глобальный технологический раскол и его последствия.....	183
5.3. Контуры будущей системы регулирования торговли	193
Заключение	198
Литература	204
Abbreviations	5
Acknowledgements	9
Introduction	12
Chapter 1. The Success and Crisis of the World Trade Organization.....	16
1.1. The creation of the WTO as the greatest achievement in the International Economic Relations in the XX c.	16
1.2. Crisis of Trade talks of Doha Round	25
1.3. Challenges of the Multilateral Trading System	32
Chapter 2. Multilateralism and Regionalism	70
2.1. Progress of regionalism and patterns of new mega-deals	70
2.2. Partnerships EU – U.S., EU – Canada, EU – Japan	81
2.3. Partnerships in Asia-Pacific Region	97
Chapter 3. U.S. – China Confrontation in the XXI c. and World Trade ..	112
3.1. Interdependence of the Economies of the two Superpowers	112
3.2. U.S. – China trade war and its consequences	116
3.3. Washington and Beijing’s views on the state and prospects of mutual relations	127
Chapter 4. The Covid-19 Pandemic as a New Challenge for the Global Economy and Trade	138
4.1. The international community’s response to the pandemic coronavirus	138
4.2. Global Trade hit by the Covid-19 pandemic	142
Chapter 5. The Future of the Trading System	147
5.1. Approaches to reforming the WTO	148
5.2. Global technology fracture and its implications	183
5.3. Outline of a new trade regulation system	193
Conclusion	201
References	204

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АСЕАН (ASEAN)	Ассоциация стран Юго-Восточной Азии
АТР	Азиатско-Тихоокеанский регион
АТЭС	Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
АФТА	Зона свободной торговли АСЕАН
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВРЭП (RCEP)	Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство
ВТО (WTO)	Всемирная торговая организация
ГАТС (GATS)	Генеральное соглашение о торговле услугами
ГАТТ (GATT)	Генеральное соглашение о тарифах и торговле
ДРС (DSU)	Договоренность о правилах и процедурах разрешения споров
ЕАСТ (EFTA)	Европейская ассоциация свободной торговли
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС (EU)	Европейский союз
ЕЭК	Евразийская экономическая комиссия
ЕЭП (SEA)	Единое экономическое пространство
ЕЭС (EEC)	Европейское экономическое сообщество
ЗСТ (FTA)	Зона свободной торговли
КЕС	Комиссия европейских сообществ (Европейская комиссия)
МБРР/ВБ (IBRD/WB)	Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк
МВФ (IMF)	Международный валютный фонд
МЕРКОСУР (MERCOSUR)	Южноамериканский общий рынок
МОТ	Международная организация труда
МРТС (MRTA)	Мегарегиональные торговые соглашения
МТО (ITO)	Международная торговая организация
МТП (MTN)	Многосторонние торговые переговоры
МТС (MTS)	Многосторонняя торговая система
НАФТА (NAFTA)	Североамериканская зона свободной торговли

НИС (NIC)	Новые индустриальные страны
НРС (LDCs)	Наименее развитые страны
ОРС (DSB)	Орган по разрешению споров
ОСХП	Общая сельскохозяйственная политика ЕС
ОЭСР (OECD)	Организация экономического сотрудничества и развития
ПТС (PTA)	Преференциальные торговые соглашения
РНБ (MFN)	Режим наибольшего благоприятствования
РТС (RTA)	Региональные торговые соглашения
СЭВ	Совет экономической взаимопомощи
ТНК (TNC)	Транснациональные корпорации
ТРИМС (TRIMS)	Соглашение о торговых аспектах инвестиционных мер
ТРИПС (TRIPS)	Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности
ТС (CU)	Таможенный союз
ТТИП (TTIP)	Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство
ТТП (TPP)	Транстихоокеанское партнерство
ЮНКТАД (UNCTAD)	Конференция ООН по торговле и развитию
ФТС	Федеральная таможенная служба РФ
ФРС	Федеральная резервная система США
ЮКМ	Южно-Китайское море
ЭКОСОС	Экономический и социальный совет ООН
CAATSA	Федеральный закон США, налагающий дополнительные санкции на Иран, Северную Корею и Россию
CETA	Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение ЕС – Канада
EPA	Соглашение об экономическом партнерстве ЕС – Япония
GPA	Плюрилатеральное соглашение ВТО о правительственных закупках
GVC	Глобальные цепочки добавленной стоимости
G8	Группа стран «восьмерки»
G20	Группа стран «двадцатки»
ICS	Система инвестиционных судов в рамках соглашения CETA (ЕС – Канада)
ISDS	Система разрешения споров инвестор – государство
ITA	Соглашение ВТО об информационных технологиях

MPIA	Временная многосторонняя договоренность членов ВТО о создании апелляционного органа
MSME	Переговорная инициатива членов ВТО по микро-, малым и средним предприятиям бизнеса
NEF	Новый экономический форум
SDT	Специальный и дифференцированный режим в ГАТТ/ВТО
TFA	Соглашение ВТО об упрощении торговли
TiSA	Переговоры по услугам за рамками ВТО
USCBC	Американо-китайский деловой совет
USMCA	Соглашение о Зоне свободной торговли между США, Мексикой и Канадой
USTR	Представитель США на торговых переговорах

Примечание. В тексте русскоязычные аббревиатуры напечатаны обычным шрифтом, а англоязычные — курсивом.

БЛАГОДАРНОСТИ

Написанию данной монографии несомненно способствовала поддержка, полученная автором с различных сторон.

Автор считает своим долгом поблагодарить коллег-исследователей и профессоров в сфере международной торговли и торговой политики, чьи труды помогли в работе над темой, в частности директора Института торговой политики НИУ ВШЭ профессора А.В. Данильцева; зав. кафедрой торговой политики Института торговой политики НИУ ВШЭ профессора М.Ю. Медведкова; Постоянного представителя России при Всемирной торговой организации в Женеве Д.В. Лякишева; директора ВНИКИ члена-корреспондента РАН А.Н. Спартака; зав. сектором внешнеэкономической политики ИМЭМО РАН профессора В.С. Загашвили; зав. сектором Института технического сотрудничества и стажировки ВТО доктора М. Смиитса.

При написании одной из глав были использованы аналитические материалы Российского совета по международным делам, в связи с чем автор выражает благодарность директору РСМД политологу А.В. Картунову.

Автор отдает дань памяти и глубокой благодарности за активнейшую поддержку в научной и практической работе в последние годы Заслуженному экономисту РФ профессору ВАВТ Ю.В. Пискулову.

Ценная консультационная помощь в подготовке монографии была оказана заведующей Отделом глобальных экономических проблем и внешнеэкономической политики ИМЭМО РАН Л.С. Худяковой и экономистом-международником профессором С.Н. Лавровым.

Наконец, автор чрезвычайно признателен двум известным российским ученым-экономистам, согласившимся выступить в качестве рецензентов монографии, — академику РАН А.А. Дынкину и члену-корреспонденту РАН Р.С. Гринбергу.

ACKNOWLEDGEMENTS

The support received by the author from many sides undoubtedly contributed to the writing of this monograph.

The author considers it a pleasant duty to thank his fellow researchers and professors, whose works contributed the subject, in particular, Director of the HSE Institute of Trade policy Professor A.V. Daniltsev, head of Trade policy Department of the HSE Institute of Trade policy M.Y. Medvedkov, Permanent Representative of Russia to the World Trade Organization in Geneva D.V. Lyakishev, Director of VNIKI, corresponding member of RAS A.N. Spartak, Head of Foreign Economic Policy Section of IMEMO RAS Professor V.S. Zagashvili, Chief of Section of the Institute for Training and Technical Cooperation of the WTO Dr. M. Smeets.

While writing one of the chapters, analytical materials of the Russian Council for International Affairs were used. In this connection the author expresses gratitude to the Director of the RIAC, political scientist A.V. Kortunov.

The author pays tribute to the memory and deep gratitude for the most active support in scientific and practical work in recent years to the Honored Economist of the Russian Federation Professor VAVT Yu.V. Piskulov.

Valuable consulting assistance in the preparation of the monograph was provided by the Head of the Department of Global Economic Problems and Foreign Economic Policy of the IMEMO RAS, L.S. Khudyakova and economist Professor S.N. Lavrov.

Finally, the author is very grateful to two well-known Russian economists, who agreed to act as reviewers of the monograph, namely to full member of RAS Alexander Dynkin and corresponding member of RAS Ruslan Grinberg.

ВВЕДЕНИЕ

Автор не первый раз обращается к теме мировой торговой системы. Но если до сих пор набор рассматриваемых вызовов для торговой системы почти не менялся и включал такие факторы, как регионализм, протекционизм, механизм принятия решений в ВТО и др., то сегодня в глобальной экономике появились вызовы совершенно нового характера.

Уроки первого в XX в. глобального экономического кризиса — Великой депрессии 1930-х гг. — не прошли даром. Их осознание во многом позволило сформулировать и одобрить в начале 1940-х гг. принципы недискриминации в торгово-экономических отношениях. В дальнейшем эти принципы легли в основу многосторонних институтов регулирования торговли — сначала Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), затем Всемирной торговой организации (ВТО).

Подписание Марракешского соглашения о создании ВТО 15 апреля 1994 г. явилось крупнейшим событием XX столетия в международных экономических отношениях. Более ста государств договорились о создании универсальной организации на основе принятых всеми правил с механизмами контроля за выполнением взятых обязательств.

Однако на рубеже XX—XXI вв. возникло ощущение, что ВТО становится жертвой своего успеха. Всё хуже срабатывал механизм консенсуса при принятии решений, нарастал разрыв в представлении развитых и развивающихся государств о будущем организации, наконец, резко замедлилась функция генерирования ВТО новых правил. Начавшиеся в 2001 г. торговые переговоры Доха-раунда к 2011 г. оказались в тупике, из которого выход так и не найден.

В этих условиях во втором десятилетии XXI в. активизировались переговоры по созданию мегарегиональных торговых

соглашений (МРТС), которые были призваны частично компенсировать замедлившуюся функцию ВТО по генерированию новых правил.

Охватившая планету в 2020 г. пандемия коронавируса *Covid-19* обернулась тяжелыми последствиями для основных сфер жизни и деятельности государств и народов. О грядущем экономическом ущербе заговорили в первые же недели начала пандемии. По итогам 2020 г. объем мирового валового продукта, согласно данным ООН, снизился на 4,3%¹. Спад экономической активности автоматически ухудшил прогнозы мировой торговли. Уже весной 2020 г. стало очевидным, что год завершится с отрицательными показателями роста мирового ВВП и торговли. Первоначальные прогнозы относительно последней были весьма пугающими — спад до 32% и более. Хотя по завершении года падение объемов торговли оказалось менее 10%, это, разумеется, не стало хорошей новостью. Пандемию *Covid-19* можно считать первым новым вызовом шокового характера для торговли и торговой системы.

К новым вызовам, обозначившимся в XXI в., следует отнести и торговую войну между США и Китаем, которая наносит ощутимый урон мировой экономике и торговле и с которой не удалось справиться с помощью имеющихся инструментов ВТО. Третий вызов связан с так называемым глобальным технологическим расколом, вызванным, с одной стороны, расстыковкой (*decoupling*) двух крупнейших экономик мира — Соединенных Штатов и Китая и деятельностью компаний — цифровых гигантов, с другой.

В то же время в условиях этих новых вызовов крупнейший институт многостороннего регулирования торговли — Всемирная торговая организация оказалась в состоянии внутреннего кризиса, вызванного остановкой с конца 2019 г. функционирования Апелляционной инстанции Органа по разрешению споров ВТО в связи с блокированием американской стороной назначения новых судей в данную инстанцию. При этом в течение четырех лет президентства Д. Трампа ВТО постоянно находи-

¹ World Economic Situation and Prospects 2021. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2021/> 25.01.21

лась под давлением Вашингтона, предъявлявшего претензии к ней из-за якобы необъективного подхода к США и грозившего выходом из Организации. Это драматическим образом подорвало лидерство США в торговой системе и многосторонних торговых переговорах, которое стало ослабевать еще при президентстве Б. Обамы.

В XXI в. наметилась тенденция к фрагментации мировой торговли, которая может усилиться при ослаблении ВТО и расколе мира на крупные торговые блоки (например, с центром в Китае, Евросоюзе и США). В таком мире появляется серьезный риск утраты действовавшей более 70 лет системы, основанной на правилах, вместо которой может воцариться система, основанная на силе. Это стало бы наихудшим сценарием для торговой системы и глобальной экономики, при котором ущерб понесли бы все страны, но в наибольшей степени развивающиеся. В этой связи можно сказать, что в целом пандемия *Covid-19* активизировала поиски новой модели экономики современного мира [Гринберг, 2020].

В данной монографии автор, суммируя накапливавшиеся ранее и новейшие вызовы, преследовал цель попытаться ответить на вопрос, как должна будет выглядеть будущая система регулирования торговли и каковы при этом шансы сохранения сложившейся системы, основанной на правилах. От ответа на данный вопрос будут зависеть и перспективы дальнейшей экономической глобализации. Для достижения этой цели внимание было сконцентрировано на следующих проблемах, выделенных в отдельные главы: «Успех и кризис Всемирной торговой организации», «Мультилатерализм и регионализм», «Противостояние США и Китая в XXI в. и мировая торговля», «Пандемия *Covid-19* — вызов нового типа для мировой экономики и торговли», «Будущее торговой системы».

INTRODUCTION

This is not the first time the author addresses the topic of the World trading system. But if until now the set of challenges considered for the trading system has hardly changed and included such factors

as regionalism, protectionism, the decision-making mechanism in the WTO etc., today the Global Economy is facing completely new challenges.

Lessons of the first global economic crisis of the twentieth century, the Great Depression of the 1930s, were not in vain. Their insight to a large extent made it possible to formulate and approve in the early 1940s the principles of non-discrimination in trade and economic relations. These principles later formed the basis of multilateral institutions regulating trade, first the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and then the World Trade Organization (WTO).

The signing of the Marrakesh Agreement on the establishment of the WTO in April 1994 was the biggest event of the twentieth century in International Economic Relations. More than one hundred states agreed on the creation of a universal organization based on the rules adopted by all with mechanisms to monitor the implementation of the commitments made.

However, at the turn of the twentieth and twenty-first centuries, there was a feeling that the WTO was becoming a victim of its success. The mechanism of consensus in decision-making was getting worse and worse, the gap between developed and developing countries on the future of the organization was widening, and finally the function of generating new WTO rules slowed down sharply. By 2011, the Doha Round of trade negotiations, which began in 2001, had reached an impasse with no way out.

Under these conditions, negotiations on the creation of mega-regional trade agreements (MRTAs) intensified in the second decade of the twenty-first century, which were designed to partially compensate for the slowed down WTO function of generating new rules.

The Covid-19 coronavirus pandemic that struck the planet in 2020 has had severe consequences for key areas of life and activities of nations and peoples. The impending economic damage was reported in the first weeks of the pandemic. The decline in economic activity automatically worsened the forecasts of world trade. As early as the spring of 2020 it became clear that the year would end with negative growth of world GDP and trade. Initial forecasts for the latter were very frightening – a drop of up to 32% or more. Although at the end of the year the drop in trade was less than 10%, this certainly could not be considered good news. The Covid-19 pandemic can be

considered the first new challenge of a shock nature for trade and the trading system.

The new challenges that have emerged in the twenty-first century include also the trade war between the United States and China, which causes significant damage to the World Economy and trade and which could not be overcome with existing WTO instruments. The third challenge is related to the so-called global technological divide, caused, on the one hand, by the decoupling of the two largest economies in the World – the United States and China, and the activities of digital giants, on the other.

At the same time, in the face of these new challenges, the largest institution of multilateral trade regulation, the World Trade Organization found itself in a state of internal crisis, caused by the suspension of the WTO Dispute Settlement Body's Appellate Body since late 2019 due to the US blocking the appointment of new judges to this body. At the same time, during the four years of Trump's presidency, the WTO was constantly under pressure from Washington, which claimed it was biased against the U.S. and threatened to withdraw from the organization. This dramatically undermined U.S. leadership in the trade system and multilateral trade negotiations, which began to weaken under Obama's presidency.

In the twenty-first century there are trends towards the fragmentation of world trade, which may increase with the weakening of the WTO and the splitting of the world into large trading blocs (for example, with the center in China, the European Union and the United States). In such a world, there is a serious risk of losing the Rule-based system that has been in place for more than 70 years, which could be replaced by a Power-based system. This would be the worst-case scenario for the trading system and the global economy as a whole, with all countries, but the developing ones most affected. In this regard, one can say that in general, the Covid-19 pandemic has intensified the search for a new model of the economy of the modern world [Greenberg, 2020].

In this monograph, the author, summing up the previously accumulated and recent challenges, aimed to try to answer the question of what the future system of trade regulation should look like and what are the chances of preserving the existing system based on the rules. The answer to this question will also determine the

prospects for further economic globalization. To achieve this goal, attention was focused on the following problems highlighted in separate chapters: “The Success and Crisis of the World Trade Organization”, “Multilateralism and Regionalism”, “U. S. – China Confrontation in the XXI c. and World Trade”, “The Covid-19 Pandemic as a New Challenge for the Global Economy and Trade”, “The Future of the Trading System”.

Глава 1

УСПЕХ И КРИЗИС ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

1.1. Создание ВТО — крупнейшее достижение в международных экономических отношениях XX в.

Создание третьего Бреттон-Вудского института, а именно Международной торговой организации (МТО), оказалось делом более сложным и длительным в сравнении с МВФ и МБРР, которые начали функционировать сразу после Второй мировой войны в соответствии с решениями, принятыми на сей счет на конференции 1944 г. в Бреттон-Вудсе. В конечном счете проект МТО так и не был реализован из-за отказа Конгресса США ратифицировать ее Устав. Однако в период переговоров по Гаванской хартии (Уставу) в 1947 г. 23 страны подписали на временной основе 4-ю главу Устава «Торговая политика» (*Trade Policy*). В результате появилось Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ-1947), ставшее первым институтом многостороннего регулирования торговли. После этого в рамках ГАТТ начались торговые переговоры, имевшие главное целью снижение барьеров в торговле товарами.

Из восьми состоявшихся в рамках ГАТТ раундов торговых переговоров последнему, Уругвайскому, суждено было стать историческим.

Инициаторами раунда, как и в предыдущих случаях, стали Соединенные Штаты. С соответствующим предложением в 1984 г. выступил президент Р. Рейган. Новый раунд был открыт в сентябре 1986 г. в городе Пунта-дель-Эсте (Уругвай) и получил название «Уругвайский»¹. Главное внимание на переговорах было обращено на модернизацию существовавших многосто-

¹ Портанский А. Многосторонняя торговая система и Евросоюз (1994–2004). М.: Деловая литература, 2005. С.17–19.

ронных правовых норм и принципов международной торговли, а также создание правил в тех областях, где они до сих пор отсутствовали. Иными словами, предстояло ликвидировать разрыв между достигнутым уровнем торговли и отставшей от него правовой базой.

В сравнении с предшествующими Уругвайский раунд переговоров имел ряд принципиальных отличительных особенностей, на которые обращал внимание в своих трудах профессор Дюмулен [Дюмулен И., 2010]. В качестве *первой* можно отметить перемещение центра тяжести переговоров с вопросов снижения барьеров в торговле на попытки модернизации уже существующих и выработки новых многосторонних норм и принципов торгового обмена, т. е. в сторону выработки правил.

Вторая состояла в том, что объектом переговоров, наряду с трансграничными перемещениями товаров и услуг, стали и внутренние правила регулирования экономики в той степени, в которой они влияют на условия конкуренции иностранных товаров и услуг на национальных рынках. Это означало в известной мере стирание границ между национальными и международными правилами торговли. Прямым следствием этого стала новая тенденция в переговорах: если раньше в центре внимания находились режим наибольшего благоприятствования (РНБ) и условия его применения, то теперь не менее важным стал другой фундаментальный принцип ГАТТ — принцип национального режима (НР).

Третья особенность непосредственно связана со второй. На переговорах Уругвайского раунда начался процесс все более жесткой стыковки и взаимоувязки национальных экономических систем в части, затрагивающей внешнеторговую деятельность. Данный процесс имел далеко идущие последствия для развития международных торговых отношений и формирования современной многосторонней торговой системы (МТС).

Четвертой важнейшей особенностью переговоров институционального плана стало решение распространить режим регулирования торговли товарами (ГАТТ) на услуги, сельское хозяйство и права интеллектуальной собственности.

Услуги изначально остались за пределами компетенции ГАТТ. Однако уже в ходе предшествовавших Уругвайскому раунду переговоров в виде исключения затрагивался вопрос о не-

которых услугах, дополняющих товарообмен, например транспорт и страхование. По мере дальнейшей интенсификации торговых обменов в мире в условиях глобализации развития такой сферы, как телекоммуникации, становилось все более очевидным, что международная торговля услугами имеет существенные особенности в силу специфического характера предоставления услуг. Наконец, услуги на рубеже 1980–1990-х гг. обеспечивали порядка 60% ВВП развитых стран.

Что касается торговли продукцией сельского хозяйства, то она формально уже подпадала под дисциплину ГАТТ. Однако эта торговля серьезно искажалась (и продолжает искажаться) существующей практически во всех развитых странах сложной системой защиты национального производителя, что служит причиной многих серьезных разногласий в международной торговле. К примеру, Соединенные Штаты оспаривали Общую сельскохозяйственную политику ЕС с момента ее возникновения, ставя в вину Европе «закрытость рынка Сообщества» и «нелояльную конкуренцию» [Пebro M., 1994].

В результате Уругвайского раунда были выработаны такие важные правовые документы, как Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), Соглашение по сельскому хозяйству, а также Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) и многие другие правовые документы.

Результаты Уругвайского раунда были представлены как единый пакет правовых документов, принятие которых обязательно для стран — членов ВТО без каких-либо оговорок или исключений, что можно считать *пятой* особенностью переговоров раунда. Действовавшее до этого в рамках ГАТТ положение о том, что развивающиеся страны могут брать на себя обязательства в меньшем объеме, чем развитые страны, было формально упразднено. Вместо этого был одобрен ряд положений, предусматривающих более длительные переходные периоды для реализации принимаемых обязательств и более гибкие механизмы для выполнения соглашений и процедур¹. Восторжествовавший принцип «все или ничего» означал серьезный

¹ Присоединение к ВТО и политика в области развития. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). Нью-Йорк—Женева, 2001. С. 254.