

Многосторонние институты в кризисе?

Когда сотрудничество не складывается: глобальное управление цифровой торговлей¹

О.В. Бирюкова, А.В. Данильцев

Бирюкова Ольга Владимировна — к.э.н., доцент кафедры торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: Olga.Birjukova@mail.ru

Данильцев Александр Владимирович — д.э.н., профессор, директор Института торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: trade.policy@yandex.ru

Международная торговля постоянно развивается, что приводит к необходимости выработки адекватных ответов со стороны международных экономических институтов, участвующих в ее регулировании. Авторы приходят к выводу, что инициативы международных организаций в области глобального регулирования электронной торговли значительно отстают от практики. Несмотря на динамичное развитие цифровой экономики, международным институтам пока не удастся выработать механизмы контроля на многостороннем уровне за отдельными ее элементами. Поэтому сегодня ВТО и ряду других организаций необходимо выработать новые механизмы для регулирования торговли в условиях цифровизации. От этого во многом зависят не только новые правила торговой политики, но и судьба самих организаций, их позиция в иерархии влияния международных институтов.

Показано, что странам удастся более комплексно регулировать различные аспекты электронной коммерции на двустороннем и плюрилатеральном уровнях. Использование положений о цифровой торговле, разрабатываемых в рамках региональных торговых соглашений и в плюрилатеральном формате, а также сотрудничество стран на других площадках (АТЭС, ОЭСР, «Группе двадцати») может оказать содействие в создании будущих соглашений ВТО, регулирующих цифровую торговлю.

Ключевые слова: цифровая торговля; электронная коммерция; глобальное управление; Всемирная торговая организация; международные экономические организации

Для цитирования: Бирюкова О.В., Данильцев А.В. (2019) Когда сотрудничество не складывается: глобальное управление цифровой торговлей // Вестник международных организаций. Т. 14. № 1. С. 7–20 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-01

¹ Статья поступила в редакцию в мае 2018 г.

Данная работа подготовлена при грантовой поддержке факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ в 2018 г.

Введение

В развитии международной торговли под воздействием глобализации можно выделить три этапа качественных и структурных изменений.

Первый этап, получивший название «традиционная торговля», ознаменовался снижением транспортных издержек. Это обеспечило новые возможности для отделения мест производства от потребления. Потребители стали выигрывать от широкого доступа к новым и более конкурентным по ценам товарам из зарубежных стран. При этом в торговле главным образом участвовали конечные готовые товары.

Для *второго этапа* развития международной торговли характерно активное расширение глобальных цепочек создания стоимости. Этот этап характеризуется продолжающимся углублением специализации, снижением транспортных расходов и издержек согласования, что позволило бизнесу осуществить фрагментацию производства через национальные границы и использовать сравнительные преимущества в локализации. Критической движущей силой, вызвавшей волну глобализации в 1990-е годы, было значительное снижение тарифов и снятие жестких ограничений на иностранные инвестиции [Клочко, 2015].

Торговля промежуточными товарами и услугами успешно развивались, и глобальное производство частично переместилось в развивающиеся страны [Baldwin, 2016]. Торговая политика стала более комплексной, охватила различные аспекты упрощения торговых процедур, пересечения границы, устранения препятствий для встраивания в производственно-сбытовые цепочки.

Третий этап трансформации международной торговли связан с процессом цифровизации. Драйвером торговли стало дальнейшее сокращение транспортных расходов и издержек по согласованию наряду с упрощением процесса обмена идеями через передачу данных, информации. Для этого современного этапа с высочайшими возможностями связи характерно не только расширение цифровой, но и сохранение традиционной торговли, активность глобальных цепочек создания стоимости. Различные формы как никогда взаимосвязаны благодаря цифровым средствам связи, которые сделали зарубежные рынки более доступными для иностранных фирм.

Поскольку цифровая торговля стала важной составляющей торговых потоков, возросло ее значение в торговой политике многих стран. Электронная торговля — ключевой ее сегмент — в последние годы развивается стремительными темпами. Развитые и ряд развивающихся экономик получают значительные выгоды от электронной коммерции, так как обладают лучшими условиями для ее развития. Однако далеко не все страны могут воспользоваться возможностями электронной коммерции в силу неразвитости инфраструктуры, низкого уровня образования населения в этой сфере, а также отсутствия упорядоченности в институциональной и регуляторной областях [ICTSD, 2018]. Разрыв в уровне цифровизации между странами может существенно углубиться, если на многостороннем уровне не будут установлены правила для преодоления барьеров, препятствующих всеобщему росту электронной торговли. В этой связи на повестке дня перед международным сообществом остро стоит вопрос регулирования данной сферы. Цель настоящей статьи заключается в оценке возможностей регулирования электронной коммерции международными институтами и региональными объединениями. Проведенный системный анализ опирается на работы исследователей деятельности международных институтов (Р. Болдуин, Дж. Киртон, Б. Уоррен), а также на материалы международных организаций (ВТО, «Группа двадцати», ОЭСР, ЮНКТАД) и положения торговых соглашений (ВП ТПП, ЕС, АСЕАН).

Регулирование электронной торговли Всемирной торговой организацией

Многосторонние правила Всемирной торговой организации (ВТО) в основном были разработаны еще до начала активного развития цифровой экономики, поэтому они слабо затрагивают регулирование информационных потоков. Инструментарий многосторонних соглашений, таких как Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), может быть частично использован, но в целом возможности регулирования электронной коммерции с его помощью ограничены.

Генеральное соглашение по торговле услугами

Из всех многосторонних соглашений ВТО наиболее релевантным для регулирования потоков данных является ГАТС. Важная особенность Соглашения – его «технологическая нейтральность». Она позволяет распространять положения, ранее применяемые к «физической» торговле, на цифровое пространство.

ГАТС вступило в силу в 1995 г., до масштабного распространения Интернета и стремительного роста глобальных потоков данных. Поскольку в ГАТС не указаны различия между средствами доставки, торговля услугами, осуществляемая посредством электронных средств, подпадает под его действие. Несмотря на то что в Соглашении содержатся обязательства в области телекоммуникаций и финансовых услуг (именно эти виды услуг лежат в основе электронной коммерции), цифровая торговля, информационные потоки, наряду с различными барьерами в торговле, не имеют отдельных регулятивных положений.

Учитывая подход ГАТС, основанный на «положительном списке», охват услуг, которые были включены в перечни обязательств, варьируется между странами. Этот подход означает, что условия доступа на рынок будут регулироваться ВТО только в тех секторах услуг страны, по которым она приняла обязательства в рамках этой организации. Кроме того, многие цифровые продукты и услуги не существовали на этапе обсуждения текста Генерального соглашения по торговле услугами.

Соглашение по информационным технологиям (ИТА)

Соглашение по информационным технологиям Всемирной торговой организации (СИТ, Information Technology Agreement, ИТА) направлено на устранение тарифов на товары информационных технологий. Первоначально соглашение было заключено в 1996 г. в виде Министерской декларации о торговле продукцией информационных технологий. Это стало первым секторальным соглашением после Уругвайского раунда. На 10-й Министерской конференции ВТО в 2015 г. сфера действия Соглашения по информационным технологиям была расширена, и новая версия, так называемое СИТ-II, вступила в силу в 2016 г.

СИТ-II – это многостороннее соглашение между 54 развитыми и развивающимися странами ВТО, на долю которых приходится более 90% мировой торговли продукцией информационных технологий. Некоторые члены организации, в частности Вьетнам и Индия, являются участниками первоначального СИТ, но не присоединились к расширенному соглашению. Как и в СИТ-I, выгоды от расширенного соглаше-

ния распространяются на основе режима наиболее благоприятствуемой нации для всех членов ВТО. СИТ-II устранил тарифы на 201 дополнительную ИТ-продукцию стоимостью более 1,3 трлн долл. США в год. «Новая» продукция включает, например, многие товары бытовой электроники, полупроводники нового поколения (многокомпонентные полупроводники) и медицинские инструменты, такие как магнитно-резонансная томография (МРТ).

Расширение Соглашения по информационным технологиям стало, пожалуй, одной из самых успешных попыток либерализации торговли под эгидой ВТО с момента создания организации. Успешность переговоров эксперты объясняют совокупностью четырех факторов. Во-первых, рассматривался более узкий секторальный охват без использования подхода «единого пакета» к принятию обязательств. Во-вторых, состав переговорной группы был ограничен, в него входили заинтересованные страны, а не все члены ВТО. В-третьих, при обсуждении акцентировались тарифные, а не нетарифные барьеры. В-четвертых, участники переговоров не переходили в конфронтацию по националистическим соображениям [Winslett, 2017].

Как ожидается, выполнение расширенного СИТ будет способствовать росту торговли продукцией информационных технологий, критически важных для цифровой торговли. Вместе с тем отметим, что данное Соглашение не решает проблемы нетарифных барьеров, которые могут создавать значительные ограничения в этой области.

Рабочая программа ВТО по электронной коммерции

Вопросы электронной коммерции рассматриваются в рамках Всемирной торговой организации с конца 1990-х годов. Важным результатом переговорного процесса стало подписание в 1998 г. Министерской декларации о глобальной электронной торговле [ВТО, 1998а], согласно которой Генеральный совет ВТО отвечает за формирование всеобъемлющей рабочей программы по вопросам, связанным с электронной коммерцией. Для целей данной программы и было дано определение электронной коммерции, под которой понимается производство, распространение, маркетинг, продажа или доставка товара или услуги путем использования электронных средств [ВТО, 1998б, п. 1.3]. Рабочая программа предусматривала временный мораторий на взимание таможенных пошлин на электронные трансмиссии, необходимость изучения возможностей развития инфраструктуры для электронной коммерции. Предполагалось, что работа других международных организаций также должна учитываться при разработке предложений для Рабочей программы.

В дальнейшем каких-либо прорывных действий относительно разработки правил в области электронной торговли на многостороннем уровне не наблюдалось. На последующих министерских конференциях ВТО министры принимали к сведению доклады об электронной торговле и давали инструкции Генеральному совету и его вспомогательным органам по продолжению работы в этой области. Также министры подтверждали необходимость отказа от введения таможенных пошлин на электронные трансмиссии.

На 11-й Министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе в 2017 г. среди прочих вопросов широко обсуждалась электронная коммерция. Итогом стала договоренность о необходимости выработки единых правил регулирования электронной торговли на очередных переговорах в 2018 г. Это решение необходимо, так как на данный момент не существует единых правил, обеспечивающих безопасность мировой электронной торговли. В договоренности приняла участие 71 страна, в том числе Россия, США и ЕС. В совокупности на долю группы приходится около 77% мировой торговли [WTO,

2017]. Однако при этом крупнейший игрок на рынке цифровой торговли – Китай – не подписал документ.

Россия планирует сосредоточиться на разработке прогрессивных правил по защите онлайн-потребителей, на развитии национальных интернет-площадок, вовлечении микро-, малых и средних предприятий в онлайн-торговлю и обеспечении недискриминационных условий торговли для них. Особое внимание будет уделено правомерности обеспечения безопасности данных граждан и защите интеллектуальной собственности в Интернете [РИА Новости, 2017].

Соглашение по торговле услугами: опасная попытка воплотить мечту

Члены ВТО не смогли выработать единый подход к вопросам развития положений ГАТС и дальнейшей либерализации торговли услугами на многостороннем уровне. Такое положение дел не устраивало развитые страны, чьи транснациональные корпорации заинтересованы в открытии рынков развивающихся стран и активно лоббировали соответствующие переговоры. США инициировали формирование коалиции для разработки нового Соглашения по торговле услугами (СТУ, Trade in Services Agreement, TISA). Предварительные обсуждения, касающиеся TISA, между странами-участницами начались в 2012 г. Год спустя коалиция опубликовала совместную декларацию о том, что дискуссии по СТУ продвинулись, и участвующие страны вышли на уровень полномасштабных переговоров [Бирюкова, 2016]. В настоящее время в этой группе участвуют Австралия, Гонконг, Европейский союз (28 стран), Исландия, Израиль, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Лихтенштейн, Маврикий, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Панама, Пакистан, Перу, США, Тайвань, Турция, Швейцария, Чили, Южная Корея и Япония. Участники группы по разработке СТУ шутливо именуют себя «настоящие друзья услуг». Другие же страны в ответ иронично называют их «настоящими друзьями транснациональных корпораций» [Гулд, 2014].

Электронная торговля занимает важное место в СТУ. В настоящее время на глобальном уровне существует мало факторов, ограничивающих Интернет. Мощная технологическая элита, создающая частное программное обеспечение, Интернет, электронное оборудование, а также управляющая финансовыми, логистическими и инфраструктурными компаниями, которые доминируют в цифровой сфере, заинтересована в сохранении данной ситуации. СТУ открывает перед этими компаниями соблазнительную перспективу практически неограниченной власти над глобальной сетевой экономикой. Важная особенность СТУ состоит в том, что его положения будут автоматически распространяться на новые услуги и технологии, которые появятся в будущем. Наиболее жесткие обязательства сводятся к гарантии неограниченного доступа к информации и финансовым потокам за границей. Также разрабатываемое соглашение будет обеспечивать право хранить данные в любой точке мира и держать в секрете свои исходные коды как для интеллектуальных продуктов, так и для поисковых систем.

В установлении через СТУ таких новаторских положений по электронной коммерции заинтересованы американские компании. Реализация этих положений позволит им закрепиться на рынках стран-партнеров, а также проникнуть на новые рынки, что важно в условиях нарастающей конкуренции со стороны азиатских стран, прежде всего Китая. Десять лет назад крупнейшими в мире по капитализации были американские компании (Microsoft, Exxon Mobil, General Electric, Citigroup и Shell Oil), а сейчас состав начинает меняться. Мощные и динамично развивающиеся китайские компании Tencent (социальные СМИ), «Алибаба» (электронная коммерция) и Baidu (поисковая

система) серьезно потеснили американские компании Microsoft, Alphabet (головная компания Google), Intel, IBM, Cisco Systems и Oracle. Кроме того, необходимо упомянуть южнокорейскую компанию Samsung.

Отметим, что в 2017 г. цифровой рынок оставался олигополистическим и преимущественно американским. Так, Google владела 88% рынка поисковой рекламы, Facebook вместе с дочерними компаниями Instagram, WhatsApp и Messenger владели 77% мобильного социального трафика, а Amazon удерживала 74% рынка электронных книг.

Таким образом, реализация положений СТУ будет способствовать укреплению рыночных позиций нескольких крупных игроков в электронной торговле и создаст риски перехода к более низкому уровню экономической свободы.

В настоящее время переговоры по СТУ приостановлены из-за позиции администрации США. Вариант подписания соглашения без основного разработчика, как произошло с Всеобъемлющим и прогрессивным соглашением о Транстихоокеанском партнерстве (ВП ТПП; Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), оставшимися в коалиции странами не рассматривается. Вместе с тем некоторые страны (в первую очередь Япония и Корея) убеждены, что соглашение еще можно спасти, пусть даже с определенной паузой в переговорах.

В поисках альтернативных путей решения: мегарегиональные соглашения

Значительных успехов в вопросах разработки правил торговли в цифровую эпоху удалось достичь при обсуждении текстов мегарегиональных торговых соглашений, которые разрабатывались с участием США и ЕС. Среди них Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство и Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (Т-ТИП; Transatlantic Trade and Investment Partnership, T-TIP). И хотя ни одно из них не вступило в силу, они, безусловно, заслуживают рассмотрения в контексте проблем регулирования электронной коммерции.

Несмотря на то что с приходом администрации Д. Трампа США отказались от участия в ВП ТПП, положения соглашения были разработаны под влиянием лобби американских интернет-компаний и во многом ориентированы на закрепление их позиций на рынке стран – участниц соглашения.

ВП ТПП, например, требует от стран-членов разрешения на полную трансграничную передачу данных, запрещает принудительную локализацию данных на серверах, запрещает требовать раскрытия исходного кода как условия ведения бизнеса, а также введение таможенных пошлин на электронные трансмиссии или налогов на интернет-трафик. Соглашение также содержит жесткие положения о защите авторских прав и запрещенном обходе технологических мер безопасности, которые сокращают риск несанкционированного доступа к защищенным авторским правом цифровым продуктам.

Другим важным разрабатываемым проектом мегарегионального соглашения, включающим положения по электронной коммерции, является Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство, переговоры по которому велись ЕС и США с 2013 г. В настоящее время оно заблокировано. Цифровая торговля представляет собой одну из ключевых областей интересов участвующих стран ввиду ее значения для трансатлантической торговли. Услуги, которые могут быть предоставлены через Интернет, составляют большую часть взаимных поставок услуг США и ЕС. Если переговоры про-

должаться, Т-ТИП может решить проблемы урегулирования цифровой торговли в ряде областей.

В дополнение к положениям, предусматривающим расширение доступа на рынки для цифровых продуктов, в Т-ТИП планировалось включить обязательства, устраняющие обременительные барьеры для цифровой торговли [European Commission, 2016]. Кроме того, в положения о сотрудничестве в области нормативного регулирования предполагалось включить как отраслевые обязательства (например, для сектора ИКТ), так и горизонтальные (например, в отношении вклада заинтересованных сторон, транспарентности).

Как выяснилось в ходе переговоров, США и ЕС имеют «различные правовые традиции, пути регулирования, рыночные результаты» и подходы к разработке политики, которые существенно ограничивают интеграцию трансатлантической цифровой экономики. Переговорный процесс по цифровой торговле между странами существенно осложняется и под влиянием других факторов. К ним относятся формирование единого цифрового рынка в ЕС, новая политика Брюсселя в отношении конфиденциальности данных, а также Брекзит.

Инициативы по регулированию цифровой торговли в рамках интеграционных объединений

Механизм региональной интеграции способствует развитию цифровой торговли и интеграции цифровых рынков. Концептуально регионализм может решить две задачи в этой области: он подпитывает и облегчает внутрирегиональную цифровую торговлю и позволяет достигать экономии на масштабе. Ведь регионы, которые проводят обособленную регулятивную политику в отношении движения цифровых товаров и услуг, не имеют совместимых законов об Интернете, лишены возможности обеспечить трансграничный поток, а их компании не смогут достичь масштаба, аналогичного ТНК. К примеру, Facebook, Google и Alibaba оказались в выигрыше, так как зародились на крупнейших интегрированных цифровых рынках [Fefer, Akhtar, Morrison, 2017].

Вместе с тем общие региональные нормативно-правовые и политические рамки в таких областях, как конфиденциальность, защита прав потребителей и кибербезопасность, помогают снизить эксплуатационные расходы компаний на региональных рынках, а также стимулируют инвестиции и создание стартапов, способствуя расширению цифровых сетей и услуг. Такие условия важны и для малого бизнеса, который, как правило, не имеет ресурсов для поиска зарубежных рынков или адаптации своих операций к сложным системам других стран. В цифровую эпоху предпринимается ряд усилий по интеграции интернет-торговли на региональных рынках. Наиболее успешные из них представлены ниже.

Единый цифровой рынок Европейского союза

В мае 2015 г. Европейская комиссия огласила планы формирования Единого цифрового рынка для улучшения доступа потребителей и бизнеса к цифровым товарам и услугам по всей Европе, выравнивания условий для цифровых сетей и инновационных услуг и максимизации роста экономики от цифровизации. По оценкам, Единый цифровой рынок может приносить экономике ЕС до 415 млрд евро в год, а также создавать сотни тысяч новых рабочих мест [European Commission, 2017].

В 2017 г. Европейская комиссия объявила о последних элементах этой стратегии, в том числе о новом регулировании в области электронной конфиденциальности. Брюссель также разрешил переносить онлайн-контент, позволив гражданам Евросоюза получать доступ к онлайн-сервисам подписки во время поездок по ЕС, тем самым прекратив так называемую тактику «геоблокировки».

Инициатива АСЕАН по электронной торговле

В рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) идея формирования согласованной региональной правовой основы для электронной торговли была запущена еще в 1999 г., когда страны-участницы одобрили инициативу «электронная АСЕАН». Рамочное Соглашение Е-АСЕАН 2000 г. способствовало региональному развитию путем создания информационной инфраструктуры АСЕАН. В Мастер-плане АСЕАН по ИКТ до 2020 г. утверждалось, что информационно-коммуникационные технологии являются важным фактором дальнейшей социальной и экономической интеграции. Голубая книга Экономического сообщества АСЕАН 2025 [АЕС Blueprint, 2025] также призывает активизировать сотрудничество в области электронной торговли. Речь идет о разработке важного Соглашения АСЕАН по электронной торговле для содействия трансграничной транзакции электронной торговли.

Законодательство АСЕАН особое внимание уделяет электронным сделкам, противодействию кибербезопасности, защите прав потребителей, регулированию контента, защите данных, конфиденциальности и разрешению споров в этой области.

Цифровая торговля в условиях евразийской интеграции

В рамках Евразийского экономического союза также были приняты некоторые меры для развития торговли в новой цифровой парадигме. В первую очередь были разработаны цели развития цифрового пространства к 2025 г. (Цифровая повестка 2025). К числу основных задач развития «новой» экономики ЕАЭС относит совершенствование нормативно-правовой базы, которая могла бы регулировать возникающие процессы, а также создание широкого доступа населения к Интернету, как с технической стороны, так и со стороны повышения компьютерной грамотности населения [ВБ, ЕЭК, 2017].

Развитие цифровой экономики представляется критически важным для российской торговли, потому что эта мера будет иметь положительные эффекты и для российского бизнеса, и для потребителей, и для экономики в целом [Plaksin, Abdrakhmanova, Kovaleva, 2017]. Цифровая экономика – это шанс для России сменить сырьевую направленность экспорта на вторичные материалы и предложение услуг, поскольку цифровое пространство предлагает более простой вход на мировой рынок и упрощение деятельности бизнеса [Birjukova, Matiukhina, 2018]. В перспективе это позволит России увеличить свою долю в мировом экспорте, которая сейчас достаточно мала.

Диалог по вопросам цифровой политики и расширения торговли

Все большее число стран на национальном уровне устанавливают барьеры для обработки, хранения и передачи данных [UNCTAD, 2017]. В результате многие торговые соглашения содержат положения, позволяющие устранить эти препятствия между странами-партнерами. Инструментарий торговых соглашений, позволяющий обеспечивать интероперабельность и совмещение национальных систем защиты данных,

мог бы помочь найти баланс между поддерживающими процессами, позволяющими осуществлять передачу данных, с одной стороны, и решением проблем, связанных с такими вопросами, как конфиденциальность и безопасность, с другой. Очевидно, что потенциал таких соглашений еще не раскрыт и остается высоким. Вместе с тем, если странам на региональном или плюрилатеральном уровне удастся находить общие решения, то на многостороннем уровне создание формальных рамок для регулирования цифровой торговли пока остается недостижимой задачей. В сложившейся ситуации сотрудничество ВТО с другими международными организациями и обсуждение вопросов регулирования цифровой торговли на альтернативных площадках представляется выходом из тупиковой ситуации.

Форум АТЭС. Форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) предоставляет возможность обмена передовым опытом и установления принципов регулирования цифровой экономики для стран с различным уровнем развития. Руководящая группа по электронной торговле АТЭС координирует деятельность стран-участниц и содействует формированию транспарентных и последовательных условий в области электронной торговли. По инициативе Специальной координационной группы в 2017 г. была подготовлена «дорожная карта» АТЭС по цифровой и интернет-экономике [АРЕС, 2017]. Важность «дорожной карты» была подчеркнута в Декларации министров и Декларации лидеров АТЭС 2017 г. Одним из самых острых вопросов в процессе согласования документа стало нахождение баланса между открытостью и безопасностью данных.

Хотя инициативы АТЭС ориентированы на региональный уровень, они могут служить основой для расширения глобальных усилий. В силу своего добровольного характера АТЭС может стать удобным инкубатором для потенциальных многосторонних соглашений.

ОЭСР. ОЭСР представляет собой еще одну площадку для обсуждения принципов и норм в отношении цифровой экономики. В июне 2016 г. на совещании министров в Мексике состоялась встреча, ключевой темой которой стала «Цифровая экономика: инновации, рост и социальное процветание». На встрече рассматривался открытый Интернет и потоки данных; инфраструктура и возможности подключения к сети; цифровое доверие и квалификационные навыки. В Декларации министров выражалось признание роста и трансформации влияния цифровой экономики, наряду с возникающими проблемами [ОЭСР, 2016]. В Декларации также отмечается необходимость поддержки свободного потока информации, инноваций и новых технологий, а также укрепления доверия, уменьшения препятствий для электронной коммерции.

G-20. «Группа двадцати» сравнительно недавно стала одной из важных площадок для определения общих принципов и отдельных вопросов в области цифровизации. В ноябре 2015 г. в рамках встречи G20 лидеры стран опубликовали заявление о новых положениях экономики Интернета, признавая возможности и вызовы, связанные с глобальным экономическим ростом и развитием. Лидеры государств также отметили необходимость исключения риска кражи IP-технологий с использованием ИКТ для коммерческих конкурентных преимуществ, а также подчеркнули важность уважения и защиты конфиденциальности. В 2016 г. саммит «Группы двадцати» проходил в Китае, и цифровизация была важной темой обсуждения. Пекин определил тему встречи как «На пути к инновационной, оживленной, взаимосвязанной и инклюзивной мировой экономике», открывая тем самым возможность для дальнейшего обсуждения цифровой экономики и разработки глобальных правил регулирования.

Цифровая экономика оставалась важнейшей темой и во время председательства Германии. В апреле 2017 г. «двадцатка» провела первое совещание «цифровых» минист-

ров, по результатам которого приняла Декларацию министров по цифровой экономике «Группы двадцати». На саммите в Гамбурге в 2017 г. лидеры выразили стремление обеспечить подключение всех своих граждан к цифровым коммуникациям к 2025 г. [G20, 2017].

«Группа двадцати» имеет значительный потенциал и приступает к решению проблем цифровой трансформации. Однако во избежание рисков неравномерного развития и расширения разрыва между развитыми и развивающимися странами организация должна активно позиционировать себя в координации стратегий по цифровой экономике, помощи технологически бедным странам, чтобы оптимизировать свои функции в качестве центра глобального управления [Го, Дин, Ланьшина, 2017]. Вызывает опасения и сравнительно слабая исполнимость принятых на саммитах решений в области цифровизации. Это создает неопределенность для будущей роли данного международного института в регулировании электронной торговли [Киртон, Уоррен, 2018].

Основные направления работы в отношении выработки правил регулирования электронной коммерции и цифровой экономики были сформулированы на *Всемирном экономическом форуме*. Они сводятся к следующим рекомендациям:

1. Вместо того чтобы пытаться договориться об обязательных торговых правилах, страны должны скоординировать свои усилия для разработки совместных декларативных заявлений, представляющих взаимный интерес. При этом эти заявления должны принимать во внимание материалы заинтересованных сторон на национальном и глобальном уровне. В настоящее время усилия по разработке принципов и наилучшей практики сотрудничества предпринимаются сразу несколькими многосторонними механизмами (включая ОЭСР и «Группу двадцати»). Особую роль при этом предлагается отвести *Конференции ООН по торговле и развитию* как возможному посреднику для улучшения взаимодействия между различными усилиями и как площадке для формулирования норм «мягкого права» вне рамок торговых переговоров.

2. Группам экспертов, как со стороны представителей торговых переговоров, так и интернет-сообщества, следует прийти к консенсусу по ключевым вопросам. Достижение консенсуса рассматривается в качестве важнейшего условия для согласования вопросов торговли в целях выработки открытого, транспарентного и всеохватывающего подхода к определению повестки переговоров при сохранении полномочий правительств для принятия окончательных решений.

3. Необходимо также прилагать долгосрочные усилия в регулировании торговой политики на межправительственном уровне, чтобы принимаемые из более широкой матрицы анализа и диалога меры могли бы дать большую пользу. Реформы, позволяющие соответствующим заинтересованным сторонам отслеживать изменения и вносить вклад в развитие перспектив и опыта, могут способствовать расширению их участия и поддержке торговой политики, разрабатываемой в рамках торговых процессов.

В целом формированию системы регулирования соответствующих вопросов на многостороннем уровне, плюрилатеральном и региональном уровне, несмотря на возрастающую роль цифровой экономики, мешает отсутствие диалога между торговыми кругами и интернет-сообществами. В рамках такого диалога сторонам необходимо решить вопросы, связанные с конфиденциальностью и безопасностью данных. Важно, чтобы торговые процессы соответствовали таким ценностям, как транспарентность, открытость и всеобщее равное участие любой заинтересованной стороны [UNCTAD, 2017].

Преимущества для экономического развития от торговли не возникают автоматически при заключении торговых соглашений – как на многостороннем, так и региональном уровне. Здесь важнее согласованность применяемых мер для обеспечения воздействия на определенные категории экономических агентов. На практике важно применение комплексного подхода, потому что при открытии новых рынков для торговли выгоды должны распределяться максимально широко и справедливо для всех сторон. Именно поэтому развитие электронной торговли во многом будет определяться ходом торговых переговоров. Большинству развивающихся стран потребуется дополнительная поддержка со стороны международного сообщества.

Наиболее продвинутые положения в части регулирования электронной торговли разрабатываются в рамках соглашений с ограниченным числом участников (СТУ, ВП ТТП, Т-ТИП), которые еще только предстоит обкатать на практике, а также в рамках интеграционных инициатив в региональных экономических объединениях всего мира (ЕС, АСЕАН, ЕАЭС).

Несмотря на активное развитие цифровой экономики, странам не удалось разработать согласованный набор правил и руководящих принципов в отношении электронной коммерции и цифровой торговой политики. ВТО остается одним из главных регуляторов мировой торговли и, следовательно, имеет наибольший вес и ответственность в разрешении сложившихся проблем. Многосторонние торговые соглашения значительно отстают от регулирования цифровой торговли. Различные аспекты электронной торговли обсуждаются неравномерно, а ряд положений и вовсе не входит в число рассматриваемых в ВТО вопросов.

Это связано не только со сложностью разработки нового инструментария не в физической торговле, а в цифровой среде, но и обусловлено разногласиями между крупными странами-членами. Одна группа стран привержена методам строгого государственного контроля, другая предпочитает полагаться на открытые и основанные на доминировании частного сектора международные режимы.

Только при условии тесного сотрудничества с другими международными организациями и использования лучших практик региональных торговых соглашений у ВТО есть шанс найти компромиссные решения и занять ключевую роль в системе глобального управления электронной коммерцией.

Источники

АТЭС (2017) Декларация лидеров. Режим доступа: https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2017/2017_aelm (дата обращения: 23.07.2018).

АТЭС (2017) Декларация министров. Режим доступа: https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings/2017/2017_amm (дата обращения: 23.07.2018).

Бирюкова О.В. (2016) Регулирование международной торговли услугами: учеб. пособие. М.: ВШЭ.

ВБ, ЕЭК (2017) Обзор совместного исследования Всемирного банка и Евразийской экономической комиссии: Цифровая повестка ЕАЭС 2025: перспективы и рекомендации. Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/SiteAssets/%D0%9E%D0%B1%D0%B7%D0%BE%D1%80%20%D0%92%D0%91.pdf> (дата обращения: 23.07.2018).

Го Ш., Дин В., Ланьшина Т. (2017) Роль «Группы двадцати» в глобальном управлении цифровой экономикой // Вестник международных организаций. Т. 12. № 4. С. 169–184.

Гулд Э. (2014) Соглашение настоящих друзей транснациональных корпораций. Интернационал общественного обслуживания (ИОО). Режим доступа: http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/ru_report_tisa-good-friends_lr.pdf (дата обращения: 23.07.2018).

- ВТО (1998а) Декларация по глобальной электронной торговле. Документ ВТО WT/MIN(98)/DEC/2. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=4814,34856,20308&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash= (дата обращения: 15.01.2019).
- ВТО (1998б) Рабочая программа по электронной коммерции. Документ ВТО WT/L/274. Режим доступа: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/31348/T/WT/L/274.DOC (дата обращения: 15.01.2019).
- Киртон Дж., Уоррен Б. (2018) Повестка дня «Группы двадцати» в области цифровизации // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 2. С. 17–47.
- Ключко О.А. (2015) Интегрированная модель создания и функционирования международных стратегических альянсов (окончание) // Российский внешнеэкономический вестник. № 1. С. 84–93.
- РИА новости (2017) Министерская конференция ВТО: без прорывов, но с движением вперед. 14 декабря. Режим доступа: <https://ria.ru/economy/20171214/1510880996.html> (дата обращения: 14.12.2017).
- АПЕС (2017) APES Roadmap on Internet and Digital Economy. Режим доступа: http://mddb.apesc.org/Documents/2017/SOM/CSOM/17_csom_006.pdf (дата обращения: 12.11.2018).
- ASEAN (2015) ASEAN Economic Community Blueprint 2025. Jakarta: ASEAN Secretariat. Режим доступа: <http://www.asean.org/storage/images/2015/November/aec-page/AEC-Blueprint-2025-FINAL.pdf> (дата обращения: 12.11.2018).
- Baldwin R. (2016) *The Great Convergence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Biryukova O.V., Matiukhina A. (2018) ICT Services Trade in the BRICS Countries: Special and Common Features // *Journal of the Knowledge Economy*. Vol. 1. P. 1–18.
- Fefer R.F., Akhtar Sh.I., Morrison W.M. (2017) *Digital Trade and U.S. Trade Policy*. Congressional Research Service Report R44565 Paperback, January 25.
- European Commission (2017) Digital Single Market Mid-term Review: Commission Calls for Swift Adoption of Key Proposals and Maps out Challenges Ahead. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review> (дата обращения: 12.11.2018).
- European Commission (2016) EU Negotiating Textes in TTIP. Trade. Режим доступа: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230#rules%20EU%20negotiating%20texts%20in%20TTIP,%20Brussels,%202014%20July%202016> (дата обращения: 12.11.2018).
- G20 (2017) G20 Digital Economy Ministerial Conference. 6–7 April. Режим доступа: http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/g20-digital-economy-ministerial-declaration-english-version.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата обращения: 23.07.2018).
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017) Обсуждение будущего электронной коммерции и цифровой торговли в Буэнос-Айресе. Режим доступа: <https://goo.gl/xRcyMa> (дата обращения: 20.02.2018).
- OECD (2016) Ministerial Declaration on the Digital Economy: Innovation, Growth and Social Prosperity. Режим доступа: <http://www.oecd.org/internet/Digital-Economy-Ministerial-Declaration-2016.pdf> (дата обращения: 23.07.2018).
- Plaksin S., Abdrakhmanova G., Kovaleva G. (2017) Approaches to Defining and Measuring Russia's Internet Economy // *Foresight and STI Governance*. Vol. 11. No. 1. P. 55–65.
- Suominen K. (2017) *Fuelling Trade in the Digital Era: Policy Roadmap for Developing Countries*. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017) *Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development*. Режим доступа: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf (дата обращения: 23.07.2018).
- Winslett G. (2017) Critical Mass Agreements: The Proven Template for Trade Liberalization in the WTO. *World Trade Review*: 1–22. DOI: 10.1017/S1474745617000295.
- World Trade Organisation (WTO) (2017) New initiatives on electronic commerce, investment facilitation and MSMEs. 13 December. Режим доступа: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm (дата обращения: 23.07.2018).

When Cooperation Fails: the Global Governance of Digital Trade¹

O. Biryukova, A. Daniltsev

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

Alexander Daniltsev – PhD, Director of Institute of Trade Policy Institute of Trade Policy, Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: trade.policy@yandex.ru

Abstract

International trade is in continuous development that results in need of development of adequate answers from the international economic institutes participating in her regulation. The authors conclude that the initiatives of international organizations in the global regulation of e-commerce are far behind business practices. Despite the dynamic development of the digital economy, international institutions have not yet been able to work out control mechanisms at the multilateral level. Therefore, today the WTO and a number of other international organizations are facing the need to develop new mechanisms for regulating trade in the conditions of digitalization. This will largely depend not only on the new rules of trade policy, but also on the future of these organizations, their placement in the hierarchy of influence of international institutions.

The article shows that countries manage to regulate various aspects of e-commerce more comprehensively at the bilateral and plural lateral levels. The use of digital trade regulations developed at the regional and plurilateral levels, as well as the cooperation of countries at other sites (APEC, OECD, the G20), may facilitate the creation of future WTO agreements governing digital trade.

Key words: digital trade; e-commerce; global governance; World Trade Organization; international economic organizations

For citation: Biryukova O., Daniltsev A. (2019) When Cooperation Fails: the Global Governance of Digital Trade. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 1, pp. 7–20 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-01

References

- APEC (2017) APEC Roadmap on Internet and Digital Economy. Available at: http://mddb.apec.org/Documents/2017/SOM/CSOM/17_csom_006.pdf (accessed 12 November 2018).
- ASEAN (2015) ASEAN Economic Community Blueprint 2025. Jakarta: ASEAN Secretariat. Available at: <http://www.asean.org/storage/images/2015/November/aec-page/AEC-Blueprint-2025-FINAL.pdf> (accessed 12 November 2018).
- Baldwin R. (2016) *The Great Convergence*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Biryukova O.V., Matiukhina A. (2018) ICT Services Trade in the BRICS Countries: Special and Common Features. *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 1, pp. 1–18.
- Fefer R.F., Akhtar Sh.I., Morrison W.M. (2017) *Digital Trade and U.S. Trade Policy*. Congressional Research Service Report R44565 Paperback, January 25.

¹ The editorial board received the article in May 2018.

Support from the Research Program of the School of World Economy and International Affairs at National Research University Higher School of Economics is gratefully acknowledged, 2017–2018.

European Commission (2017) Digital Single Market Mid-term Review: Commission Calls for Swift Adoption of Key Proposals and Maps out Challenges Ahead. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review> (accessed 12 November 2018).

European Commission (2016) EU Negotiating Textes in TTIP. Trade. Available at: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230#rules%20EU%20negotiating%20texts%20in%20TTIP,%20Brussels,%2014%20July%202016> (accessed 12 November 2018).

G20 (2017) G20 Digital Economy Ministerial Conference. 6–7 April. Available at: http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/g20-digital-economy-ministerial-declaration-english-version.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (accessed 23 July 2018).

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017) Obsuzhdenie budushchego ehlektronnoj kommercii i cifrovoj trgovli v Buehnos-Ajrese. Available at: <https://goo.gl/xRcyMa> (accessed 20 February 2018). (In Russian)

OECD (2016) Ministerial Declaration on the Digital Economy: Inovation, Growth and Social Prosperity. Available at: <http://www.oecd.org/internet/Digital-Economy-Ministerial-Declaration-2016.pdf> (accessed 23 July 2018).

Plaksin S., Abdrakhmanova G., Kovaleva G. (2017) Approaches to Defining and Measuring Russia's Internet Economy. *Foresight and STI Governance*, vol. 11, no 1, pp. 55–65.

Suominen K. (2017) Fuelling Trade in the Digital Era: Policy Roadmap for Developing Countries. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017) Information Economy Report 2017: Digitalization, Trade and Development. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf (accessed 23 July 2018).

Winslett G. (2017) Critical Mass Agreements: The Proven Template for Trade Liberalization in the WTO. *World Trade Review*: 1–22. DOI: 10.1017/S1474745617000295

World Trade Orgnisation (WTO) (2017) New initiatives on electronic commerce, investment facilitation and MSMEs. 13 December. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm (accessed 23 July 2018).