

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
ФАКС: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
FAX: +7(495)629-92-96
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №40, 2016 (№70)

О судьбе переговоров по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству ЕС-США

Наталья Кондратьева

кандидат экономических наук, руководитель Центра экономической интеграции ИЕ РАН

Очередная отсрочка подписания Трансатлантического торгово-инвестиционного партнерства (ТТИП), а затем и протекционистские предвыборные лозунги нового президента США Д. Трампа дали повод задуматься о результативности и дальнейшей судьбе переговоров между ЕС и США. Представляется, что Еврокомиссия (ЕК) заинтересована продолжать переговоры. Но различия логических подходов к регулированию рынка и конкуренции по разные стороны Атлантики ограничивают предмет дальнейших обсуждений. Это требует переоценки диалога РФ-ЕС.

В основе экономического партнерства ЕС и США идея альянса стран, чья конкурентная стратегия базируется на стандартах качества и верховенстве закона, как противовес моделям, строящимся на социальном демпинге и государственной поддержке экономики.

Однако, одних и тех же высоких достижений ЕС и США добились в разных регулирующих средах. По прошествии пятнадцати раундов переговоров очевидно, что отказ сторон от устоявшихся принципов в регулировании невозможен. Многие уже выпало из обсуждения¹.

¹ Report of the 15th round of negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership. October 2016. European Commission. 17 p. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155027.pdf

Ликвидация протекционистских барьеров

Благодаря наличию *принципа предосторожности* в четырех сферах (здоровье и безопасность человека; жизнь животных и растений; окружающая среда; защита потребителей от мошеннической практики) в ЕС запрещены 1372 химических добавки, используемые в США, а выращивание и продажа генетически модифицированных организмов подлежит авторизации. Хлор в курятине, рактопамин в свинине, гормоны в говядине, генетически модифицированные культуры иллюстрируют различия стандартов в производстве продуктов питания. В ходе переговоров ЕС исключил возможность отмены этого принципа во взаимной торговле. Зато предложил включить в повестку дня вопрос распространения на США европейской методики испытаний на животных и создание общей аллерген-маркировки. ЕС, как и США, надеется извлечь выгоду из расширения обмена научными оценками с целью снижения параллельных издержек. Все это вряд ли легко осуществить, ведь возможна утечка научной информации. Так что обмен данными, скорее, приведет к новым ограничениям.

Европейские и американские подходы в сфере разрешения и регистрации химических веществ существенно различаются. Перспектива взаимного признания эквивалентности европейского регламента REACH и Акта по контролю за токсичными веществами США не просматривается. А с учетом того, что химические компоненты содержатся в любом товаре (учитывая упаковку и производство), барьеры остаются незыблемыми во всем.

Переговоры касаются признания США европейской системы *географических указаний* (например, тирольский шпек или французский бофор). На данный момент, ЕС и США защищают традиционные товары по-разному: законодательство ЕС защищает именно «географическое указание»; в США же защите подлежит товарный знак. Поэтому американские производители свободно присваивают исконно европейские названия, чем, по мнению ЕС, вводят отечественного покупателя в заблуждение (в отчете ЕК о положении европейских малых и средних предприятий на американском рынке² приведен пример жалобы итальянских производителей горгонзолы на предпринимателей из Висконсина, использующих это название «без разрешения»).

В повестку ТТИП включен вопрос проницаемости *технических барьеров*. Однако и на него стороны не могут ответить из-за разницы принципов стандартизации. Особенностью системы ЕС является наличие законов, содержащих общие требования к продукции и производственным процессам, а также европейских организаций по стандартизации, обязанных разрабатывать стандарты в поддержку этого законодательства. Номинально оставаясь в статусе добровольных, европейские стандарты реально и объективно замещают национальные стандарты и собственные стандарты компаний (поскольку соответствие продукции стандартам ЕС дает прямой доступ на его внутренний рынок). И лишь в так называемых негармонизированных секторах возможен плюрализм стандартов.

² Small and Medium Sized Enterprises and the Transatlantic Trade and Investment Partnership. L. 2014. 44 p. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153348.pdf

Американская система плюралистична во всех сферах, в том числе в защите здоровья и окружающей среды. Поэтому она эффективна в плане инноваций. Стандарты работают, пока на них есть спрос. А высокий уровень судебной защиты потребителя сводит на нет риск «гонки на дно» от свободной конкуренции стандартов. Для США, соответственно, неприемлем европейский рецепт сокращения конфликтующих стандартов, а именно: передача этой миссии европейским и международным организациям по стандартизации.

США не устраивает, что ЕС возлагает на себя миссию гаранта охраны среды, жизни и здоровья. В логике американского государства те же прогрессивные интересы могут быть продвинуты конкуренцией; это дешевле, определено развитием рынка, хотя и не гарантировано; но если есть спрос на защиту, то рынок продиктует необходимость таких стандартов. Нормирование требований, предъявляемых к качеству продукции или производственной деятельности, должно быть сильным для общества. В этой же логике любой стандарт может стать международным, де-факто, если он активно применяется на мировом рынке. США отдают должное регуляторной деятельности только тогда, когда это необходимо для встраивания в производственно-сбытовые цепочки. Для этого они и поощряют создание обширных рынков со сходной регулятивной средой.

В США стандарты часто включены в законодательство: органы власти на федеральном уровне и уровне штатов могут ссылаться на конкретный стандарт с соответствующим требованием его выполнения. Таким образом, стандарты становятся обязательными де-юре. Это имеет неприятные последствия для подрядчиков из ЕС.

США отличает от ЕС отсутствие контрольных инспекций после выхода товаров на рынок. Но менять свою систему они не собираются – США достаточно наличия закона об ответственности производителей, сдерживающего злоупотребления на рынке.

Защита конкуренции

Решения федеральных и местных судов по обращениям граждан и корпораций об уголовной и материальной ответственности – главный инструмент обеспечения честной конкуренции в США. В ЕС же средством борьбы с неконкурентным поведением выступают финансовые санкции, наложенные непосредственно Еврокомиссией по жалобам, либо по собственной инициативе. Механизм воздействия через национальные суды тоже предусмотрен, но непопулярен и не носит штрафной характер.

При оценке факта злоупотреблений подход США основан на невмешательстве в конкуренцию. Логика такова: потребители высоким спросом на продукцию обеспечивают компании доминирующее положение; доказать факт злонамеренной тактики предприятия или группы компаний непросто, если нет заявлений от пострадавших. Поэтому американские органы и суды, в отличие от европейских, склонны не мешать эффективному деловому поведению, даже если оно позволяет фирме сохранять монопольное положение.

Еврокомиссия же активно вмешивается в деятельность изобретательных предпринимателей. Так, в 2007 г. в решении по делу Microsoft Еврокомиссия, а затем и Суд ЕС, приняли жесткую позицию в отношении поведения корпорации на европейском рынке, а соответствующие институты в США отказались поддержать это расследование. В США, что «американцы защищают конкуренцию, в то время как европейцы защищают конкурентов». В понимании европейцев это прозвучало парадоксально.

И ЕС, и США могут блокировать слияния, если компании монополизуют рынок. Но важно не сходство норм, а то, как они реализуются. Американские антимонопольные органы должны идти в суд, чтобы добиться запрета на слияние. В отличие от этого, ЕК может блокировать слияние без предварительного участия суда, либо, опять же без его помощи, заставить продать часть активов менее эффективным конкурентам.

Длительные дискуссии о роли концентрации довели США и ЕС в 1997 г. до конфликта. Поводом стало объявление о слиянии Boeing с McDonnell Douglas. Реакцией палаты представителей на эскалацию требований ЕС стало принятие резолюции, сигнализовавшей, что вето Комиссии на слияние будет расценено как залп к началу торговой войны.

Евросоюз обладает исключительной компетенцией в вопросе о законности государственной помощи. Для ЕС неприемлемо отсутствие в США прямых законов, регламентирующих господдержку экономики. Но отсутствие таких норм не помешало американским судам вынести ряд решений против помощи со стороны местных властей и властей штатов. Эти решения отражают осознание того, что формы государственного вмешательства могут наносить вред конкуренции. Очевидно, США этим и ограничатся.

Компетенцию в вопросе государственной поддержки ЕК, кажется, намерена использовать в качестве трамплина для проникновения в сферу государственных льгот (особенно налоговых), находящуюся в компетенции государств ЕС. Тем самым, она могла бы получить еще одну возможность воздействия на компании третьих стран, в том числе американские. Это следует из недавнего решения по Apple: низкий корпоративный налог Ирландии, который компания использовала для закрепления на пространстве внутреннего рынка ЕС, Еврокомиссия трактовала как вид господдержки и теперь настаивает на передаче компанией в национальную казну колоссальной суммы в 13 млрд евро.

Еще одна сфера, где ЕК намерена укрепить свои подходы, а значит и позиции европейских компаний – американский госзаказ. Партнеры схожи во взглядах на принципы проведения закупок. Но проблема в том, что федеральные власти принимают решения о доступе иностранных компаний только на рынок госзакупок федерального уровня. В штатах и городах действуют независимые системы госзаказа. Интересно, что ЕК призывает к общему подходу в энергетике. При этом она не позволит американским фирмам производить сланцевый газ в ЕС (это суверенное право). Видимо, точно также она вынуждена будет смириться с закрытым американским режимом госзаказов.

Фактор Трампа

Официальный Брюссель был обескуражен протекционистскими лозунгами Д. Трампа. Сесилия Мальстрем, член ЕК, ответственная за торговлю, заявила в день избрания нового президента США, что абсолютно невозможно сказать, что означает для ТТИП его победа³. Соответственно, ЕК больше не может исходить из заинтересованности США в переговорах и позволять себе сколь угодно затягивать принятие решений, идя навстречу требованиям европейских производителей и потребителей. Теперь Евросоюз рискует потерять важное направление своей внешнеэкономической политики. А потому приход Трампа может спровоцировать активизацию переговоров, что станет неожиданностью для противников трансатлантического альянса в Европе.

Лидеры ЕС спешат пригласить нового президента США встретиться на высшем уровне. В поздравительном письме Д. Трампу Председатель Совета Д. Туск и Председатель Комиссии Ж.-К. Юнкер писали: «Только тесно сотрудничая, ЕС и США справятся с такими беспрецедентными вызовами, как Исламское государство (террористическая организация – запрещена в РФ), угрозы для суверенитета и территориальной целостности Украины, климатические изменения и миграции... К счастью, стратегическое партнерство между нами широко и глубоко: от совместных усилий по повышению энергобезопасности до снижения угроз на юге и востоке Европы и переговоров о партнерстве по торговле и инвестициям – мы должны приложить все усилия к тому, чтобы узы, которые связывают нас, остались прочными и долговечными»⁴.

Чем ЕС собирается удерживать интерес США к себе, не ясно. Но понятно, что он полон решимости продолжать переговоры и не заинтересован в развороте американского курса в сторону протекционизма. В этом нет ничего странного. Переговоры дают возможность ЕС заниматься тем, чем он должен заниматься, если желает быть гигантом экономического регулирования: продвижением своих подходов к рынку, как передовых и единственно верных. Переговоры уже закрепили за ЕС имидж борца с фобиями, порожденными в момент непрозрачности, и защитника выплывших на поверхность преимуществ европейского регулирования, ранее не осознанных. Вероятно, и в Америке были довольны промежуточным результатом: возможностью, которую переговоры дали для дальнейшего соревнования систем.

Выводы

ЕС и США желают упразднения параллельных предпринимательских издержек и создания общих подходов для бизнеса. Но пока ни к чему не пришли и ни в чем не уступили друг другу. Ни одна из американских конкурентных практик, которую ЕС посчитал наносящей вред безопасности потребления и труда, и ни одна из регуляторных практик ЕС, которую США посчитали наносящей вред конкуренции, не

³EU Trade Commissioner: Hard to Say What Trump Win Means for TTIP. Bloomberg. Nov 09, 2016. URL: <http://www.bloomberg.com/politics/trackers/2016-11-09/eu-trade-commissioner-hard-to-say-what-trump-win-means-for-ttip>

⁴ EU invites Trump to early summit, cites security, trade ties. Reuters. Nov 09, 2016. URL: <http://www.reuters.com/article/us-usa-election-eu-invitation-idUSKBN1341GJ>

будут импортированы вместе с ТТИП. В результате обе конкурирующие модели сохраняют свою идентичность в сферах защиты жизни и окружающей среды, стандартизации и конкуренции. Отсюда – ограниченность сферы нормативного сотрудничества.

Вместе с тем, с приходом Трампа возможен новый виток переговоров о партнерстве центров силы. По-прежнему, эти переговоры для каждой из сторон будут как способом продвижения своих конкурентных преимуществ, так и риском их утраты. Не исключено, что они также станут примером толерантного отношения сторон друг к другу и поводом для осознания принципиальных основ построения конкурирующих моделей.

Анализируя предложения сторон по Трансатлантическому партнерству, экспертное сообщество в России испытывают чувство «déjà vu», поскольку помнит, как проходили переговоры между ЕС и РФ по Новому базовому соглашению, в том числе не забывает и внушительный список претензий со стороны ЕС.

Переговоры по ТТИП вскрыли трудности при входе европейских товаров на американский рынок. Оказалось, что этот рынок с точки зрения европейцев не менее дискриминационен и не более предсказуем, чем российский. Очевидно, именно по этой причине ЕК, как и в случае с Новым базовым соглашением с РФ, не торопила момент подписания ТТИП. Для ЕК был важен не факт подписания, а процесс ведения переговоров для переформатирования правил на обширном рынке, облегчения доступа к нему, защиты прав европейских производителей и потребителей.

В ЕС другие принципы регулирования экономики и защиты потребителей, чем в США. Их можно назвать нерыночными, административными. За настойчивость в продвижении через Атлантику своих норм, ЕС был лишь уличен США в фаворитизме европейским компаниям. Россия же, напротив, органично взяла в свой актив методы регулирования из европейского опыта. И, рассматривая европейские принципы в глобальном контексте, РФ имеет определенные шансы убедить Евросоюз, что основы построения российской экономики ему ближе, чем американские. Есть удобный повод напомнить и о схожести систем регулирования в ЕС и ЕАЭС.

Дата выпуска: 15 ноября 2016 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytcs