

Смирнов Е.Н.¹

Вызовы глобального регулирования международной цифровой торговли

Проанализированы основные проблемы в регулировании трансграничной и международной цифровой торговли, реализация потенциала которых требует поиска новых путей развития международного сотрудничества в сфере регулирования внешнеторгового обмена, а также реформирования режимов международной торговли услугами.

Ключевые слова: международная цифровая торговля, ВТО, либерализация, цифровая экономика, интернационализация.

JEL:F20

doi:10.17323/2499-9415-2020-1-21-25-33

В последние годы большинство стран столкнулись с проблемами при разработке мер торговой политики в условиях цифровой экономики, что связано с отсутствием базовых знаний о ее динамике и специфике межсекторального характера самой цифровизации. Эти проблемы также частично связаны с необходимостью сохранить развитыми странами свои конкурентные преимущества, а развивающимся — удержать свои конкурентные позиции в международной торговле [1], в том числе и цифровой. Поскольку цифровое развитие экономики на основе данных идет не так давно, то и проверенных подходов не так много даже у развитых стран. В марте 2019 г. на саммите ОЭСР был представлен отчет по цифровым технологиям (OECD Going Digital Summit), в котором было указано, что «...цифровая трансформация сложна и быстро развивается; политические решения принимаются все чаще в условиях неопределенности» [2].

Важнейшей задачей в регулировании международной цифровой торговли является достижение (или сохранение?) открытости рынков, классическое понимание которой видится в создании благоприятной среды для бизнеса, позволяющей «иностранным поставщикам конкурировать на националь-

¹ Смирнов Евгений Николаевич — доктор экономических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой мировой экономики и международных экономических отношений Государственного университета управления. E-mail: <smirnov_en@mail.ru>.

ных рынках, не сталкиваясь с дискриминационными, чрезмерно обременительными или ограничительными условиями» [3], что обеспечивает взаимовыгодные условия для иностранных и отечественных фирм и экономический рост в целом [4]. По мере роста новых бизнес-моделей, основанных на данных, международная торговля расширяется, однако обеспечение открытости рынка усложняется, поскольку сам международный обмен под воздействием цифровых технологий испытывает трансформацию [5]. Последнее обусловлено многофакторностью сделок в международной цифровой торговле, их множественностью и взаимосвязанностью, когда барьер в одной сделке может нарушить другую. В связи с этим, например, простого доступа в Интернет недостаточно для международной цифровой торговли в силу дороговизны (по причине барьеров в торговле услугами) логистических услуг в стране-импортере. Использование специфических мер регулирования необходимо именно для «умной» продукции, комбинирующей предоставление услуг и торговлю товарами (в отношении такой продукции в литературе [6] встречается определение «связанные продукты»).

С точки зрения торговой политики преимущества цифровой трансформации, широко описанной в современной литературе (см., например, [7]), зависят от бесперебойного и комбинированного функционирования систем, охватывающих товары, услуги и цифровую связанность. Однако для получения выгод от цифровой торговли недостаточно только либерализации рынков. В рамках международной торговли часто становятся доступными новые технологии. Поэтому, чтобы увеличивать производство, необходим доступ на международные рынки, что возможно лишь для компаний, имеющих конкурентные цифровые преимущества. В условиях цифровой экономики успех фирм детерминирован как внедрением новых технологий, так и выходом на глобальные рынки. Доступ к новым технологиям обеспечивается степенью либерализации режима торговли [8], но для эффективного использования таких технологий нужны несколько иные стратегии.

Данным свойственно без барьеров перемещаться по сети Интернет, достигая глобального охвата аудитории, что позволяет всем фирмам (разных типов и размеров) получать новые возможности создания новых продуктов, выхода на новые рынки. При этом, чтобы получить доступ к этим потребителям и рынкам, товары и услуги должны подчиняться определенным нормативным требованиям, например, техническим требованиям, требованиям совместимости электронных платежей, конфиденциальности, защиты прав потребителей. В связи с этим подходы регулирования у разных стран дифференцированы, а потому необходим международный диалог по поводу устранения разного рода различий и противоречий.

Для обеспечения целостного подхода к достижению либерализации международной цифровой торговли и смягчения негативных последствий неоднородности регулирования необходимо использовать как общие принципы в отношении открытости рынка, так и специальные принципы (например,

в сфере использования сети Интернет). Принципы либерализации международной торговли направлены на поддержку бизнес-среды, позволяющей странам извлекать выгоды из глобализации (которая, по мнению исследователей, уже достигла своего предела [9]) и международной конкуренции. Кроме того, принципы либерализации предполагают, что подходы к регулированию должны быть транспарентными, справедливыми, не ограничивающими торговлю и совместимыми. В классических методиках либерализации рынка обычно используется так называемая концепция гармонизации, однако в контексте цифровой торговли и с учетом сохраняющихся регуляторных различий в ряде областей на сегодняшний день также используется более широкая «концепция совместимости» (interoperability) различных подходов [10].

На уровне ВТО также необходимо серьезное изменение подходов к регулированию международной цифровой торговли, но пока нет всеобъемлющего и столь нужного реформирования организации, то, по мнению экспертов [11], необходима разработка правил цифровой торговли. Разработка таких правил позволит ВТО продемонстрировать способность регулировать современную международную торговлю.

Кроме того, решение многих вопросов регулирования цифровой торговли будет способствовать более широкому реформированию ВТО. Между тем в контексте дискуссий по электронной торговле среди членов ВТО нет единого мнения о том, какие аспекты цифровой торговли заслуживают большего внимания. В Совместном заявлении 2019 г. членов ВТО, участвующих в дискуссиях по электронной торговле, говорится о необходимости переговоров по «связанным с торговлей аспектам электронной коммерции» [12]. Рабочая группа ВТО по электронной торговле 1998 г. определила электронную торговлю как «производство, распространение, маркетинг, продажу или доставку товаров и услуг электронными средствами», однако данное определение является исключительно рабочим, поскольку, например, существует дилемма относительно того, должны ли переговоры охватывать только товары, приобретенные онлайн или также включать цифровые услуги. Сегодня вместо термина «электронная торговля» часто используют термин «цифровая торговля», который относится к «использованию Интернета для поиска, покупки, продажи и доставки товаров или услуг через границы, а также к тому, как потоки данных через Интернет и трансграничные сети обеспечивают международную торговлю» [13].

Хотя переговоры о создании ВТО завершились в первой половине 1990-х годов, т.е. прежде, чем была создана большая часть коммерческого Интернета, были разработаны несколько соглашений ВТО, которые могут затрагивать цифровую торговлю, а именно:

- Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ);
- Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС);
- Соглашение об информационных технологиях;
- Соглашение о технических барьерах в торговле.

Наиболее важным соглашением ВТО, обеспечивающим правовую базу относительно трансграничных потоков данных, является ГАТС, обязательства которого технологически нейтральны в отношении доставки. Это означает, что в тех случаях, когда члены ВТО предусмотрели обязательство по предоставлению услуг в «Режиме 1 — Трансграничное предоставление услуг» (первый способ поставки услуг), также существует обязательство разрешить передачу данных для предоставления этой услуги. Ограничения на потоки данных и требования к локализации данных могут поставить международных поставщиков цифровых услуг в невыгодное конкурентное положение, что является нарушением обязательства стран — членов ВТО в отношении национального режима и доступа к рынку. Кроме того, существует особое обязательство для членов ВТО разрешить передачу финансовой информации через границы «в тех случаях, когда такая передача необходима для ведения обычных дел по поставкам финансовых услуг».

Между тем действие ГАТС ограничено с точки зрения его способности регулировать спектр потоков данных, обеспечивающих цифровую торговлю. Во-первых, во многих секторах услуг обязательства в рамках ГАТС ограничены, и даже там, где они приняты, неясно, как классифицировать новые цифровые услуги (например, облачные вычисления или онлайн-игры). Они также подпадают под исключение из ст. XIV ГАТС, позволяющей членам ВТО ограничивать потоки данных там, где это необходимо для достижения законных целей политики государства (например, для защиты конфиденциальности данных). Таким образом, обязательство ВТО разрешать передачу финансовых данных может быть ограничено для защиты личных данных.

Прогрессу в ВТО в области регулирования международной цифровой торговли должен способствовать тот факт, что многие ее члены уже взяли на себя различные обязательства в области цифровой торговли в рамках заключенных соглашений о свободной торговле (ССТ). Со времени первого отдельного раздела, посвященного электронной торговле, в Соглашении о зоне свободной торговли (ЗСТ) между Австралией и Сингапуром в 2013 г. в настоящее время существует уже более 70 ЗСТ с соответствующими положениями [14]. Нормы о цифровой торговле в действующих ССТ включают правила об интеллектуальной собственности, открытых данных и улучшенном доступе на рынок услуг.

Говоря о правилах международной цифровой торговли, следует прежде всего отметить недавно заключенные соглашения о свободной торговле (например, Соглашение о всеобъемлющем и прогрессивном Транс-тихоокеанском партнерстве (СРТПП), Соглашение между США, Мексикой и Канадой (USMCA)). В них стороны обязуются избегать ограничений трансграничных потоков данных и не требовать их локализации, что представляет собой существенные дополнительные обязательства по сравнению с прошлыми ССТ. Этот факт будет играть важную роль, если ВТО намерена оказать существенную поддержку росту цифровой торговли, включая более ши-

рокие экономические возможности, связанные с доступом к данным и их использованием. Тем не менее такое обязательство в отношении потока данных будет недостаточным. Потребности в регулировании и различия в регулировании между странами в таких областях, как конфиденциальность и кибербезопасность, являются ключевыми факторами ограничения трансграничных потоков данных. Это выдвигает на первый план ключевую проблему: до тех пор пока регуляторные органы не будут уверены в том, что предоставление данным возможности покинуть свою юрисдикцию не подорвет внутренние цели регулирования, у них останется сильный стимул для ограничения потоков данных и возможностей для цифровой торговли. Без учета этих регуляторных факторов ограничения данных, даже с обязательствами по трансграничным их потокам, правительства, скорее всего, будут в значительной степени полагаться на положения об исключениях, чтобы продолжать оправдывать ограничения потоков данных, рискуя тем, что исключение станет правилом. Поэтому в рамках ВТО необходима разработка альтернативных вариантов, менее ограничивающих торговлю, что особенно важно для кибербезопасности, конфиденциальности, искусственного интеллекта (ИИ) и защиты потребителей, включая обеспечение соответствия продуктов, приобретаемых в Интернете, внутренним стандартам безопасности. В этом свете необходимы правила ВТО, которые могут учитывать основные внутренние мотивы ограничения трансграничных потоков данных. Национальные регулирующие органы меньше заботятся о доступе к рынкам за рубежом, чем об обеспечении эффективности внутреннего регулирования.

Регулирование трансграничной передачи данных — один из важнейших принципов дальнейшего развития международной цифровой торговли. Наряду с этим большое значение имеют и некоторые другие принципы, среди которых критически важными являются транспарентность и инклюзивность. Причем реализация этих принципов позволяет фирмам спрогнозировать издержки и прибыль от их торговли и инвестиций. Наличие информации устраняет неопределенность в отношении применимых требований, помогает фирмам лучше предвидеть издержки и отдачу от их торговой деятельности, а также предоставляет им время, необходимое для адаптации к потенциальным изменениям. В цифровом мире, где фирмы, в том числе малые и средние предприятия (МСП), могут участвовать в большом количестве рынков, эти принципы важны с точки зрения большей уверенности и доверия к цифровой экономике [15]. Транспарентность не менее важна в контексте разработки мер экономической политики, учитывая быструю скорость изменений в цифровую эпоху, а также с точки зрения новых правил по отношению к услугам, ставшим торгуемыми на мировом рынке в условиях цифровизации (транспортные услуги, совместные поездки и т.д.).

Основополагающим принципом международной торговли является недискриминация, которая в условиях цифровой торговли может способство-

вать обеспечению равных условий между цифровыми товарами, услугами и поставщиками услуг, минимизируя перекосы на рынке и обеспечивая более широкие выгоды от торговли. Для фирм она предполагает равные конкурентные возможности, что позволяет им достигать доли рынка на основе достоинств своей цифровой продукции (независимо от страны ее происхождения). Потребителям важны улучшение характеристик продукции или услуг (качество, эффективность с точки зрения затрат), а не ее происхождение, поскольку это дает им материальные выгоды.

Недискриминация может также касаться равного отношения к аналоговой и цифровой торговле. Новизна многих видов цифровой продукции и быстрые темпы изменения их технологических характеристик вызывают вопросы, связанные с классификацией разных продуктов (например, распечатанный на 3D-принтере товар является товаром или услугой, либо услуга совместной поездки с помощью агрегатора *Uber* — транспортной или посреднической услугой?). Правила международной торговли допускают различное толкование принципа недискриминации по отношению к товарам и услугам, а обязательства касательно национального режима варьируются в зависимости от вида услуг, поэтому здесь могут возникать все новые проблемы регулирования.

Следует также стремиться к тому, чтобы регулирование международной торговли не было излишне ограничительным. С точки зрения разработки политики необходимо найти баланс между достижением важных целей регулирования и введением каких-либо ограничений, чтобы потребители могли получать более широкий спектр дешевых и высококачественных продуктов.

Наконец, важна функциональная совместимость технологий разных стран и подходов к регулированию цифровой торговли. Уже доказано, что совместимые и открытые платформы и стандарты усиливают инновацию и конкуренцию, что дает обоюдные преимущества потребителям и фирмам [16]. Кроме того, имеется ряд моментов, важных для благосостояния потребителей: снижение их затрат на информацию, более эффективное совместное использование товаров/услуг на глобальных цифровых платформах (ГЦП), снижение цен за счет усиления конкуренции и расширения возможностей выбора и упрощения доступа к товарам и услугам. Однако следует учитывать также издержки, связанные с совместимостью. Например, универсальные интерфейсы и технические стандарты снижают возможности фирм по разработке собственных продуктов, что будет потенциально сокращать число продуктов, к которым потребители могут получить доступ.

Способность систем к взаимодействию в условиях цифровой торговли — не просто важный инструмент преодоления регулятивной и технической неоднородности, а прежде всего — важное условие беспрепятственного обмена информацией с целью содействия торговле, повышения безопасности гло-

бальных цепочек создания стоимости (ГЦСС) и обеспечения участия МСП в цифровой торговле (этот аспект становится чрезвычайно важным в условиях наблюдающегося в последние годы замедления развития ГЦСС [17]). Например, в сфере Интернета вещей все более значимой становится возможность эффективного взаимодействия устройств разных производителей, а также разграничения предоставления услуг потребителям. Цифровая совместимость — это возможность передачи данных в приложениях или системах [18] с соблюдением определенных правовых и регулирующих норм, поскольку опыт прошлых лет показал, что в плане установления своих собственных технологических стандартов доминирует в основном частный сектор.

Одним из решений для достижения внутренних национальных целей (таких как защита конфиденциальности) при оптимизации международной цифровой торговли является глобальная гармонизация стандартов, разрабатываемых правительствами. Цель международной гармонизации стандартов для минимизации торговых барьеров не нова, но приобретает дополнительную актуальность в мире, где трансграничные потоки данных велики, а их ограничения потенциально очень дороги. Международные стандарты могут помочь устранить ограничения потока данных, снизить информационные издержки для потребителей (например, на определение того, являются ли цифровые продукты безопасными или адекватно защищают личные данные). Стандарты также понадобятся для обеспечения «цепочки поставок 4.0» и «умного производства». Основываясь на существующих обязательствах в рамках ВТО и ССТ, в соглашении о цифровой торговле ВТО, касающемся использования международных стандартов, должны быть рассмотрены следующие типы обязательств:

- приверженность разработке международных стандартов услуг в ключевых областях, затронутых глобальными потоками данных (таких как конфиденциальность, кибербезопасность и защита потребителей);
- обязательство использовать международные стандарты услуг в качестве основы для внутреннего регулирования;
- в случае отсутствия международного стандарта услуг — обязательство рассмотреть вопрос о том, могут ли стандарты, разработанные другими членами ВТО и международными организациями (например, ОЭСР), выполнить свою законную цель, и указать причины отклонения от таких стандартов.

Источники

- [1] Мировые рынки товаров и услуг в современных условиях: теоретические аспекты и практика функционирования: монография / колл. авторов. М.: Эдитус, 2018. С. 7.
- [2] OECD. Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. Paris: OECD Publishing, 2019. P. 158.

- [3] OECD. OECD market openness principles, OECD Innovation Policy Platform. 2010. URL: <<http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48137680.pdf>>.
- [4] *Romalis J.* Market access, Openness and Growth // NBER Working Paper. 2007. No. w13048.
- [5] *Смирнов Е.Н.* Детерминанты развития международной торговли в условиях гиперглобализации и цифровизации // Российский внешнеэкономический вестник. 2019. № 5. С. 26–40.
- [6] *Casalini F., González J.L., Moïsé E.* Approaches to market openness in the digital age // OECD Trade Policy Papers. 2019. No. 219. P. 5.
- [7] *Атурин В.В., Мога И.С., Смагулова С.М.* Драйверы цифровой трансформации глобальной экономики в контексте международной конкуренции // Вестник Евразийской науки. 2019. № 6. С. 7.
- [8] *Смирнов Е.Н.* Параметры развития и регулирования международной цифровой торговли на современном этапе // E-Management. 2019. № 1. С. 81.
- [9] *Кириллов В.Н., Смирнов Е.Н.* Траектория устойчивого роста или очередная разбалансировка механизмов мировой экономики // Вестник МГИМО-Университета. 2019. Т. 12. № 5. С. 68.
- [10] *Lopez-Gonzalez J., Ferencz J.* Digital Trade and Market Openness // OECD Trade Policy Papers. 2018. No. 217. P. 6.
- [11] *Meltzer J.P.* A WTO reform agenda. Data flows and international regulatory cooperation // Global Economy & Development Working Paper. 2019. No. 130. September. P. 2.
- [12] WTO Joint Statement on Electronic Commerce. WT/L/1056. 2019. January 25. URL: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDdocuments/251086/q/WT/L/1056.pdf>.
- [13] *Meltzer J.P.* Maximizing the Opportunities of the Internet for International Trade // E15 Expert Group on the Digital Economy — Policy Options Paper. 2016. P. 8.
- [14] *Wu M.* Digital Trade-Related Provisions in Regional Trade Agreements: Existing Models and Lessons for the Multilateral Trade System, International Centre for Trade and Sustainable Development // Overview Paper. 2017. November. P. 6–8.
-

- [15] OECD. Going Digital Synthesis Report. Summary. Paris: OECD Publishing, 2019.
- [16] Kerber W., Schweitzer H. Interoperability in the Digital Economy // Journal of Intellectual Property Information Technology and E-Commerce Law. 2017. Vol. 8. P. 39–58.
- [17] Смирнов Е.Н., Лукьянов С.А. Оценка трансформирующего воздействия глобальных цепочек создания стоимости на международную торговлю // Управленец. 2019. Т. 10. № 3. С. 44.
- [18] Palfrey J., Gasser U. Interop. The Promise and Perils of Highly Interconnected Systems. NY.: Basic Books, 2012.

Smirnov E.¹

Challenges of global regulation of international digital trade

The article is devoted to the analysis of the main problems in the field of regulation of cross-border and international digital trade, the realization of the potential of which requires the search for new ways to develop international cooperation in the field of regulating foreign trade exchange, as well as reforming the regimes of international trade in services.

Keywords: *international digital trade, WTO, liberalization, digital economy, internationalization.*

Статья поступила в редакцию 1 апреля 2020 г.

¹ Smirnov Evgenii — Dr. of Sc. (Economics), Professor, State University of Management; World Economy and International Economic Relations Department, Deputy Head. E-mail: <smirnov_en@mail.ru>.