



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 99–103
Izvestiya of Saratov University. History. International Relations, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 99–103
<https://imo.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-1-99-103>

Научная статья
УДК 339(73+5-11/.13)|2010/2012|

Особенности процесса принятия решений в США по вопросу Транстихоокеанского партнерства (2010–2012 годы)



В. В. Шамардин

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Шамардин Виктор Валентинович, аспирант кафедры международных отношений и внешней политики России, vikt.shamardin@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7054-6787>

Аннотация. В статье рассматриваются особенности переговорного процесса по ТПП и анализу роли Управления торгового представителя США в его организации. Особое внимание уделяется структурам, оказавшим ключевое влияние в формировании предложений, выдвинутых американской делегацией в ходе переговоров. Формулируется вывод, согласно которому члены системы консультативных комитетов сыграли решающую роль в разработке предложений, определивших повестку американской делегации в отношении ТПП.

Ключевые слова: либерализация, Азиатско-Тихоокеанский регион, администрация Б. Обамы, соглашение о зоне свободной торговли, Транстихоокеанское партнерство, переговорный процесс, Управление торгового представителя, США, заинтересованные стороны

Для цитирования: Шамардин В. В. Особенности процесса принятия решений в США по вопросу Транстихоокеанского партнерства (2010–2012 годы) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2022. Т. 22, вып. 1. С. 99–103. <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-1-99-103>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Features of the decision-making process in the United States on the Trans-Pacific Partnership (2010–2012)

V. V. Shamardin

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Viktor V. Shamardin, vikt.shamardin@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7054-6787>

Abstract. The article is devoted to the study of the specifics of the TPP negotiation process and the analysis of the role of the Office of the US Trade Representative in its organization. Special attention is paid to the structures that had a key influence in the formation of the proposals promoted by the American delegation during the negotiations. The author comes to the conclusion that the members of the Trade Advisory Committees played a critical role in the development of the proposals that determined the agenda of the US delegation in relation to the TPP.

Keywords: Liberalization, Asia-Pacific region, Obama administration, free trade zone agreement, Trans-Pacific partnership, process of negotiation, trade bloc, USTR, USA, stakeholders

For citation: Shamardin V. V. Features of the decision-making process in the United States on the Trans-Pacific Partnership (2010–2012). *Izvestiya of Saratov University. History. International Relations*, 2022, vol. 22, iss. 1, pp. 99–103 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-1-99-103>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Транстихоокеанское партнерство (ТПП) является масштабным преференциальным торговым соглашением между двенадцатью странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Образование ТПП стало возможным вследствие решения администрации президента Дж. Буша-младшего, принятого осенью 2008 г., о присоединении к другому соглашению – Транстихоокеанскому стратегическому экономическому партнер-

ству (СТСЭП). Однако на практике переговорный процесс по формированию партнерства стартовал только в марте 2010 г. в период президентства Б. Обамы. Намерение США включиться в переговорный процесс по ТПП было обусловлено стремительным экономическим развитием стран АТР, а также необходимостью на фоне возрастающего влияния КНР сохранить за собой место ведущего регионального актора.



В течение первого президентского срока Б. Обама США занимали лидирующие позиции в ходе переговорного процесса по созданию ТТП. Доминирующая роль американской делегации объяснялась тем, что ее партнерами за столом переговоров выступали представители страны, совокупный экономический потенциал которых в значительной степени уступал экономическим возможностям США. В связи с этим повестка переговоров определялась в первую очередь американской стороной. Однако внутривнутриполитический процесс формирования предложений, выдвигаемых американской делегацией за столом переговоров, носил сложный и неоднозначный характер.

14 ноября 2009 г. Б. Обама в ходе визита в Японию заявил о желании США сотрудничать со странами ТТП. После речи президента Управление торгового представителя США (УТП) объявило о том, что вступает в предварительные консультации с комитетами Конгресса, с советниками по вопросам труда и окружающей среды, а также с заинтересованными представителями от американской промышленности, сельского хозяйства и других секторов экономики. В течение месяца сотрудники УТП встретились также с коллегами из стран-участниц переговоров.

Однако вплоть до 14 декабря 2009 г., когда на сайте торгового представительства США было опубликовано официальное уведомление о намерении Б. Обамы вступить в переговоры по ТТП, не было твердой уверенности в том, что США присоединятся к партнерству, поскольку существовала вероятность продвижения торговой либерализации со странами АТР через другие форматы¹. Крупный бизнес не предпринимал активных усилий в лоббировании данного проекта в администрации и Конгрессе, так как США уже имели соглашения о свободной торговле (ССТ) с рядом стран-участниц ТТП. Потенциальный экономический эффект от реализации партнерства представлялся для крупного бизнеса ограниченным².

М. Фроман, заместитель советника по национальной безопасности по международным экономическим отношениям, после речи президента 14 ноября не смог дать однозначный ответ относительно вступления США в ТТП. Он сообщил, что Б. Обама будет участвовать в этой инициативе «для того, чтобы посмотреть, сможет ли она стать важной платформой для дальнейшего развития»³. Стоит отметить, что М. Фроман, однокурсник Обамы по Гарвардскому университету, оказывал существенное влияние на формирование торгово-экономического курса США в АТР и активно выступал в поддержку либерализации торговли⁴.

В марте 2010 г. стартовал переговорный процесс между восемью странами-участницами ТТП. Переговоры проводились в закрытом режиме, без дальнейшего предоставления СМИ

подробных данных о нормах, которые планировалось внести в соглашение. В июне 2012 г. УТП опубликовало сведения о том, что в начале переговорного процесса между странами-участницами ТТП была заключена письменная договоренность, в которой «содержалось требование к каждому правительству доводить сведения о своих переговорных предложениях, а также предложениях, которые оно получает от своих партнеров по ТТП, исключительно до правительственных чиновников и лиц, которые участвуют во внутреннем консультационном процессе правительства по торговле»⁵.

Практически УТП предоставляло доступ к предварительным пунктам соглашения посредством созданной виртуальной онлайн-библиотеки, пространство которой было разделено на 3 сектора: первый сектор был отведен для пользования правительственными учреждениями США; второй предназначался для сотрудничества правительственных учреждений с партнерами из других стран-участниц партнерства; последний раздел был рассчитан на советников и консультантов из частного сектора.

Подобная платформа позволила иметь доступ к тексту соглашения в любое время, удаленно вносить в него предложения и координировать действия всех участников, вовлеченных в переговорный процесс. Что касается широкой публики, то для нее на официальном сайте УТП был создан раздел (<https://ustr.gov/tpp>), где размещались краткие отчеты о ходе переговоров. В них практически отсутствовали сведения о содержании норм, сформулированных делегациями в рамках очередных раундов переговорного процесса. Также был создан ряд других порталов, с помощью которых происходило информирование общественности о ТТП, однако все они давали очень поверхностную информацию.

Одним из способов взаимодействия политиков и экспертов, вовлеченных в работу над ТТП посредством онлайн-библиотеки, а также общественности и других заинтересованных сторон, являлось размещение последними комментариев на официальном портале правительства США по обсуждению правовых актов (www.regulations.gov). Данные комментарии в дальнейшем вносились в пространство виртуальной онлайн-библиотеки, где ее члены непосредственно знакомились с ними и могли их потенциально учесть в содержании соглашения. Однако стоит отметить, что механизм обратной связи при подаче комментариев через портал практически отсутствовал. В силу этого отсутствовала и возможность проверить, в какой степени предложения, указанные в комментариях, были учтены в итоговых формулировках, выдвинутых американской делегацией за столом переговоров.

Начиная со второго раунда, к участию в переговорах приглашались так называемые «заин-



тересованные стороны». К их числу относились представители от промышленных кругов, неправительственных организаций, ученые, эксперты и др. Для них предоставлялась информация о переговорной повестке дня, организовывались брифинги, а также встречи с делегациями, с которыми они могли обсудить интересующие вопросы⁶.

Об уровне организации встреч и взаимодействии с заинтересованными сторонами критически высказалась их участником, профессор Дж. Келси. По ее словам, в ходе первых раундов отсутствовала формула проведения встреч с заинтересованными сторонами, а «правительства организовали их по требованию своих национальных избирателей и растущего давления со стороны заинтересованных лиц из гражданского общества и бизнеса, выступающих в пользу системного процесса»⁷. Начиная с шестого раунда, параллельно организовывались встречи с «заинтересованными сторонами», в ходе которых последние выступали с докладами и презентациями для членов делегаций, участвующих в переговорах, что явно расширяло возможности для влияния в рамках переговорного процесса⁸.

С одной стороны, УТП действительно привлекало к работе над соглашением значительно больше заинтересованных сторон, чем в ходе переговоров по ранее заключенным ССТ. С другой стороны, многие из тех, кто принимал участие в переговорах, критиковали отсутствие транспарентности в переговорном процессе, требуя предоставить общественности такие же права доступа к предложениям американской делегации, какие имелись у советников от частного сектора (у корпораций).

У заинтересованных сторон, т. е. представителей частного бизнеса, политиков, некоммерческих организаций, интересы которых были прямо или косвенно затронуты данным соглашением, не было эффективных инструментов для отстаивания своих позиций в ходе переговорных раундов, а также отсутствовало понимание того, какое влияние окажет на их бизнес ТТП. На практическом уровне деятельность заинтересованных сторон сводилась к посещению раундов переговоров ради пятнадцатиминутного выступления с презентацией. Раунды проходили в разных странах и городах, что влекло за собой значительные финансовые затраты, связанные с поездками к месту проведения переговоров. В выступлениях необходимо было изложить переговорной делегации свою точку зрения на то, каким образом соглашение должно регулировать тот или иной аспект соглашения. В дальнейшем длительность выступлений была сокращена до 8 мин, а участников распределяли по разным помещениям, в связи с чем члены делегаций не могли ознакомиться со всеми презентациями⁹.

Согласно некоторым утечкам с переговоров предложения, выдвинутые заинтересованны-

ми сторонами, «фактически игнорировались»¹⁰. УТП не предоставляло заинтересованным сторонам данных о целях, которых планируется достичь американской делегацией на переговорах о ТТП, а также установило запрет на публикацию данных предложений в открытых источниках в течение 4 лет с момента заключения соглашения¹¹.

В мае 2012 г. торговый представитель США Р. Кирк в ответ на многочисленную критику заявил, что его «сильно оскорбляет утверждение о том, что наш [переговорный] процесс был непрозрачным и не предполагал участия общественности. УТП провело более 400 консультаций по ТТП с заинтересованными сторонами в Конгрессе и из частного сектора, включая приглашение заинтересованных сторон на все двенадцать раундов переговоров»¹². Вскоре после этого «дни заинтересованных сторон» были упразднены.

В ходе первого президентского срока Б. Обамы сформировалась группа из общественных организаций и интернет-платформ, негативно настроенных по отношению к ТТП и активно критиковавших закрытый режим переговорного процесса. В одной из статей ультраправого журнала «The New American», опубликованной в августе 2013 г., утверждалось, что большое количество критиков на самом деле является «контролируемой оппозицией», цель которой состоит в том, чтобы «способствовать ложному восприятию широкого общественного участия в процессе по ТТП». Согласно тезисам статьи данные «фиктивные оппозиционные группы» спонсируются посредством правительственных грантов, средств от крупных корпораций и профсоюзов, а также из фондов, освобожденных от уплаты налогов, для того чтобы не дать возможность выдвинуться на первый план настоящим противникам ТТП. «Фиктивные группы» самоустраиваются в тот момент, когда потребуется успешное прохождение ТТП через Конгресс¹³.

Подобные выводы весьма спорны, так как, например, профсоюз АФТ-КПП, который, по мнению автора статьи, также представляет собой «фиктивную оппозиционную группу», является крупнейшим объединением в США. В этой связи вероятность того, что данная весьма влиятельная организация соответствует понятию «контролируемая оппозиция», крайне низка. Однако стоит признать, что взаимодействие УТП и заинтересованных сторон действительно имело по большей части символический, нежели содержательный характер.

Сенатор-демократ Р. Уайден, председатель финансового подкомитета Сената США по вопросам международной торговли и глобальной конкурентоспособности, в мае 2012 г. в ответ на секретный режим переговорного процесса и отказ делиться данными о его содержании с Конгрессом, в частности с офисом сенатора,



представил проект Закона о надзоре за торговыми переговорами. Законопроект обязывал УТП предоставлять доступ к документам, включая секретные материалы, относящимся к переговорам по торговому соглашению, стороной которого могут быть Соединенные Штаты, и политике, продвигаемой Торговым представителем в таких переговорах: 1) любому члену Конгресса, который запрашивает такие документы; и 2) персоналу такого члена с надлежащими допусками к безопасности.

В своем заявлении Р. Уайден подчеркнул, что «данный закон гарантирует, что представителям, избранным американским народом, будет предоставлен такой же уровень влияния на политику нашей страны, как и оплачиваемым представителям PHRMA [Фармацевтические исследования и производители США], Хэллибертон, Комкаст корпорейшн и Американской ассоциации кинокомпаний»¹⁴. Соавторами закона были сенатор-демократ Т. Кобурн, а также два сенатора-республиканца Р. Бурр и Дж. Меркли.

Данная законодательная инициатива во многом стала реакцией на консультации между УТП и представителями фармацевтических компаний, а также индустрии развлечений. Указанные консультации, связанные с обсуждением регулирования норм интеллектуальной собственности в рамках ТТП, проводились в обход Конгресса США¹⁵. Постоянный бюджетный комитет Палаты представителей и финансовый комитет Сената, т. е. основные структуры Конгресса, отвечающие за политику в области международных торговых соглашений, были фактически отстранены от участия в определении повестки американской делегации на переговорах по ТТП.

Как бы то ни было, законопроект «О надзоре за торговыми переговорами» принят не был. Тем не менее его необходимо рассматривать в качестве жеста недовольства части конгрессменов их незначительной ролью в переговорном процессе¹⁶. Другие сенаторы, в частности Ш. Браун, также заявляли о том, что представят на рассмотрение Конгресса законопроект, который позволит реформировать процесс принятия решений в сфере международной торговли США¹⁷.

Как отмечалось, фактический доступ к предварительным разработкам по соглашению, а также возможность внесения в него предложений были предусмотрены лишь для членов системы консультативных комитетов по торговле¹⁸. Часть представителей данной системы относилась к так называемым одобренным советникам (cleared advisors) и именно для них был сформирован третий раздел виртуальной онлайн-библиотеки.

Система консультативных комитетов имеет трехъярусную структуру. К первому уровню относился консультативный комитет президента по торговой политике и переговорам, в котором может состоять не более 45 членов. Второй

уровень состоит из пяти общеполитических консультативных комитетов: по взаимодействию между различными уровнями власти, по торговле с Африкой, по сельскохозяйственной политике, по торговым переговорам и по экологической политике. К третьему уровню относятся 22 комитета: 16 консультативных комитетов по отраслевой торговле (ОТКК) и 6 сельскохозяйственных технических консультативных комитетов. И если комитеты первого и второго уровней занимаются скорее вопросами общего характера по различным направлениям, то комитеты третьего яруса предоставляют рекомендации технического характера по отдельным отраслям экономики США. Тем самым они являются промежуточным звеном между правительством и реальной экономикой¹⁹.

В итоге в течение переговорного процесса по ТТП в системе консультативных комитетов доминировали представители от ОТКК, в компетенцию которых входило множество сфер: от прав интеллектуальной собственности и фармацевтики до текстильной индустрии и информационно-коммуникационных технологий. Члены, не относящиеся к тем или иным отраслям экономики, заседали в комитетах второго уровня: в основном в консультативном комитете по торговым переговорам, торговой политике и комитете по торговой и экологической политике.

Роль комитетов второго уровня в определении переговорной повестки была незначительной. Так, в отчете АФТ – КПП, опубликованном в 2015 г., сообщалось, что для членов комитета по вопросам труда ограничивался доступ даже к главе, регулирующей трудовые нормы, а большинство целей, которых планировалось добиться, в тексте соглашения, так и не удалось достичь²⁰. Представители ОТКК сопротивлялись включению в их состав сторонних участников от некоммерческих организаций, так как опасались разглашения конфиденциальных сведений по партнерству со стороны последних, а также указывали на то, что подобное расширение усложнит процесс принятия решений в комитетах.

Таким образом, ключевыми участниками в переговорном процессе со стороны США являлись сотрудники УТП и одобренные советники из системы консультативных комитетов. Низкий уровень взаимодействия УТП с заинтересованными сторонами и с членами Конгресса не позволял последним оказывать существенное влияние на формирование позиции США за столом переговоров. В этой связи характер и содержание итоговых предложений американской делегации определялся прежде всего геополитическими и геоэкономическими мотивами администрации президента, а их детали разрабатывались в ос-



новном в ОТКК, отражающих в первую очередь интересы крупного бизнеса.

Примечания

- ¹ Trans-Pacific Partnership Announcement // Office of the United States Trade Representative. 2009. December. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2009/december/trans-pacific-partnership-announcement> (дата обращения: 21.08.2021).
- ² Elms D. U. S. trade policy in Asia : Going for the Trans-Pacific Partnership? // East Asia Forum. 2009. November 26. URL: <https://www.eastasiaforum.org/2009/11/26/u-s-trade-policy-in-asia-going-for-the-trans-pacific-partnership/> (дата обращения: 21.08.2021).
- ³ Цит. по: Cooper H. Leaders Will Delay Deal on Climate Change // The New York Times. 2009. November 14. URL: <https://www.nytimes.com/2009/11/15/world/asia/15prexy.html?searchResultPosition=3> (дата обращения: 21.08.2021).
- ⁴ Taibbi M. On Obama's Sellout // Rolling Stone. 2009. December 14. URL: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/on-obamas-sellout-231524/> (дата обращения: 21.08.2021).
- ⁵ Fact Sheet : Transparency and the Trans-Pacific Partnership // Office of the United States Trade Representative. 2012. June. URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2012/june/transparency-and-the-tpp> (дата обращения: 21.08.2021).
- ⁶ Open Government Plan // Office of the United States Trade Representative. 2012. June 1. URL: <https://ustr.gov/sites/default/files/ustr%20open%20government.pdf> (дата обращения: 22.08.2021).
- ⁷ Цит. по: Ruckstuhl A. The Blurring of Insiders and Outsiders : The TPP Transparency Campaign // Student Paper Series. № 27. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, 2016. P. 11.
- ⁸ Elms D. The Origins and Evolution of the Trans-Pacific Partnership Trade Negotiations // Asian Survey. 2016. Vol. 56, № 6. P. 1029.
- ⁹ Masnick M. USTR Tells Public Interest Groups They Have 8 Minutes To Talk To TPP Negotiators // Techdirt. 2012. August 30. URL: <https://www.techdirt.com/articles/20120830/02374820217/ustr-tells-public-interest-groups-they-have-8-minutes-to-talk-to-tpp-negotiators.shtml> (дата обращения: 23.08.2021).
- ¹⁰ Liss J. Trump's "America First" Trade Policy and the Politics of U. S. International Investment Agreements // CUNY Academic Works. The Graduate Center, City University of New York, 2017. P. 166.
- ¹¹ Flynn S. Law Professors Calls for Trans-Pacific Partnership (TPP) Transparency // InfoJustice. 2012. May 9. URL: <http://infojustice.org/archives/21137> (дата обращения: 23.08.2021).
- ¹² Цит. по: Flynn S. Kirk Responds to TPP Transparency Demands // InfoJustice. 2012. May 10. URL: <http://infojustice.org/archives/21385> (дата обращения: 23.08.2021).
- ¹³ Jasper W. Regional Scheme for the Pacific Rim // The New American. 2013. August 23. URL: <https://thenewamerican.com/regional-scheme-for-the-pacific-rim/> (дата обращения: 25.08.2021).
- ¹⁴ Цит. по: IYCFI : Wyden Statement Introducing "Congressional Oversight Over Trade Negotiations Act" // Ron Wyden United States Senator for Oregon. 2012. May 23. URL: <https://www.wyden.senate.gov/news/blog/post/iycfi-wyden-statement-introducing-congressional-oversight-over-trade-negotiations-act> (дата обращения: 24.08.2021).
- ¹⁵ Hinze G., Sutton M. Senator Wyden Demands Access to Text of Secret International Agreements Regulating the Internet // Electronic Frontier Foundation. 2012. May 23. URL: <https://www.eff.org/ru/deeplinks/2012/05/senator-wyden-defends-users-rights> (дата обращения: 24.08.2021).
- ¹⁶ Tur-Sinai O. The Trans-Pacific Partnership : Experimental Use of Patents on the International Agenda, 16 N.C. J. L. & Tech. 63 (2014). P. 66.
- ¹⁷ New W. US Congress Members Demand Access to TPP; ACTA Criticized In Australia // Intellectual Property Watch. 2012. Jun 27. URL: <https://www.ip-watch.org/2012/06/27/us-congress-members-demand-access-to-tpp-acta-criticised-in-australia/> (дата обращения: 24.08.2021).
- ¹⁸ Advisory Committees // Office of the United States Trade Representative. URL: <https://ustr.gov/about-us/advisory-committees> (дата обращения: 24.08.2021).
- ¹⁹ Simmons Z. Other-than-Industry Representation on Industry Trade Advisory Committees // UCLA Pacific Basin Law Journal. 2014. Vol. 31, iss. 2. P. 152.
- ²⁰ Report on the Impacts of the TPP // AFL-CIO. 2015. December 2. URL: <https://aflcio.org/reports/report-impacts-tpp> (дата обращения: 25.08.2021).

Поступила в редакцию 27.10.2021; одобрена после рецензирования 08.11.2021; принята к публикации 10.11.2021
The article was submitted 27.10.2021; approved after reviewing 08.11.2021; accepted for publication 10.11.2021