

А.П. Портанский

Многосторонняя торговая система: возможности и риски XXI века

Поиск главного звена в глобальном управлении

Монография

Москва 2010

О г л а в л е н и е

Contents

Список сокращений

Предисловие

Foreword

От автора

Введение

1. Формирование современной многосторонней торговой системы

1.1. Исторические предпосылки свободной торговли

1.2. Эволюция многосторонней торговой системы от ГАТТ-1947 до ВТО

1.3. Значение Уругвайского раунда и создания ВТО

2. МТС в начале XXI века

2.1. Задачи нового раунда торговых переговоров и интересы участников

2.2. Доха раунд в период 2002-2008 гг.

2.3. Мировой экономический кризис 2008-2010 гг. и переговоры Доха раунда

3. Идея глобального управления в современном мире

3.1. Императив глобального управления как реакция на экономический кризис

3.2. Необходимость перемен в институтах глобального управления

3.3. Сторонники и противники ВТО, причины критики

4. Современные вызовы для многосторонней торговой системы и поиск ответов на них

4.1. Проблема развития сегодня и завтра

4.2. Регионализм и многосторонняя торговая система

4.3. Институциональная модернизация и выбор главных направлений

5. Россия и ВТО: в плену догоняющего развития

Заключение

Список источников

Contents

Abbreviations

Foreword

Acknowledgement

Introduction

1. Creation of modern Multilateral Trading System

1.1. Historical premises of free trade

1.2. Multilateral Trading System evolution from GATT to WTO

1.3. Significance of the Uruguay Round and creation of the WTO

2. Multilateral Trading System at the beginning of XXI century

2.1. Main goals of the Doha round and interests of its participants

2.2. Doha round in 2002-2008

2.3. World crisis of 2008-2010 and Doha round negotiations

3. Idea of Global governance in modern world

3.1. Imperative of Global governance as a reaction against economic crisis

3.2. World Institutions of Global governance: need of change

3.3. Friends and enemies of the WTO, reasons for critics

4. Challenges of XXIc. for Multilateral Trading System – in search of solutions

4.1. Problem of development today and tomorrow

4.2. Regionalism and Multilateral Trading System

4.3. Institutional modernization of the WTO and future agenda

5. Russia and the WTO: victims of catch-up development

Conclusion

Sources

Список используемых сокращений

ГАТТ	- Генеральное соглашение о тарифах и торговле
ВТО	- Всемирная торговая организация
ОЕЭСР	- Организация европейского экономического сотрудничества и развития
ОЭСР	- Организация экономического сотрудничества и развития
МТС	- Многосторонняя торговая система
РНБ	- Режим наибольшего благоприятствования
НР	- Национальный режим
ООН	- Организация Объединенных Наций
ВБ	- Всемирный банк
МВФ	- Международный валютный фонд
МТО	- Международная организация по торговле и занятости
СЭВ	- Совет экономической взаимопомощи
ЕЭС	- Европейское экономическое сообщество
ЕАСТ	- Европейская ассоциация свободной торговли
ЕС	- Европейский Союз
ОПЕК	- Организация стран-экспортеров нефти
ЮНКТАД	- Конференция ООН по торговле и развитию
ТНК	- Транснациональная корпорация
ГАТС	- Генеральное соглашение о торговле услугами
ТРИПС	- Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности
МТП	- Многосторонние торговые переговоры
НРС	- Наименее развитые страны
АКТ	- Группа государств Африки, Карибского бассейна и Тихого океана
G21	- Группа развивающихся стран, фактически оформившаяся в ходе Министерской конференции ВТО в Канкуне в 2003 г. (Состав группы мог изменяться)
G20	- Группа двадцати передовых развитых и развивающихся стран
ОСХП	- Общая сельскохозяйственная политика стран Евросоюза
ЮВА	- Юго-Восточная Азия
РТС	- Региональные торговые соглашения
ЗСТ	- Зона свободной торговли
ТС	- Таможенный союз
НАФТА	- Североамериканская зона свободной торговли
АСЕАН	- Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
МЕРКОСУР	- Общий рынок государств Южной Америки (Южного конуса)
ЕЭП	- Европейское экономическое пространство

Предисловие

В конце 80-х годов прошлого века Алексей Портанский был увлечен карьерой журналиста-международника, работая в одном из самых престижных в то время изданий – газете «Известия». Зарубежные командировки, яркие впечатления, интересные знакомства, публикации в газете как результат увиденного – все это давало ощущение профессионального удовлетворения. 90-е годы круто изменили карьеру многих журналистов. Кто-то остался в профессии, кто-то порвал с ней полностью, а перед кем-то журналистика открыла иные возможности. Среди последней категории оказался автор предлагаемой монографии.

Новая Россия более энергично, чем СССР, взяла курс на интеграцию в мировую экономику и членство в международных финансово-экономических организациях. В конце 40-х годов Советский Союз сам отказался от участия в Генеральном соглашении о тарифах и торговле. В 1990г. СССР добился статуса наблюдателя при ГАТТ, но особой активности в отношении с этой организацией не проявлял, хотя с МВФ и Мировым банком переговоры о присоединении были уже на стадии завершения. В 1992 г. РФ, опираясь на договорённости, достигнутые союзным МИДом, стала членом МВФ и Мирового банка. В 1993 г. была подана заявка на присоединение к ГАТТ, переоформленная годом позднее на присоединение ко Всемирной торговой организации, переговоры с которой затянулись уже больше чем на 15 лет. Частично такая затяжка объясняется тем, что ВТО - технически очень сложная структура, присоединение к которой требует согласования условий с сотней стран.

Но были и другие причины. Среди них - дефицит кадров, знакомых с проблематикой ВТО. Такие кадры, несомненно, были во Всесоюзном Минвнешторге. Однако Минвнешторг СССР оказался фактически развален ещё в ходе перестройки. Вначале – слит с ГКЭС, структурой с абсолютно

некоммерческим характером. Затем с фактической отменой в 1986г. монополии внешней торговли (мерой в принципе необходимой, но как всегда непродуманной) специалисты стали в массовом порядке покидать объединённое министерство. И хотя практически все непосредственные переговоры по присоединению к ВТО возглавили высококлассные специалисты – сначала Г.В.Габуня, а затем М.Ю. Медведков, – дефицит кадров по отдельным секторам торговли продолжает ощущаться до сих пор. Негативную роль сыграла и, по-видимому, продолжает играть также позиция части российского бизнеса, не заинтересованного в прозрачных, одинаковых для всех правилах игры, и фактически выступающего против вступления в ВТО.

В силу своих профессиональных (журналистских, а позднее научных) интересов А. П. Портанский с самого начала поддерживал тесный контакт с теми, кто от имени российского Правительства вел переговоры о присоединении России к ВТО. С 2001 г. совместная работа автора с российской делегацией на переговорах по присоединению к ВТО стала постоянной.

Десять лет непрерывного наблюдения и анализа не только процесса присоединения России к ВТО, но и торговых переговоров в мире, состояния многосторонней торговой системы, участие в форумах ВТО в Женеве, контакты с руководством этой организации – все это позволило накопить уникальный объем информации, что, собственно, и послужило побудительным мотивом к написанию данной монографии. Её актуальность повышается и в связи с тем, что мировой финансово-экономический кризис привлёк внимание к проблеме глобального экономического управления, в котором ВТО предстоит занять подобающее место, и в связи с драматическим состоянием торговых переговоров Дохийского раунда и озабоченностью будущим многосторонней торговой системы, и, наконец, необходимостью завершения многолетнего процесса присоединения России к ВТО.

Предпринятый автором глубокий анализ современной многосторонней торговой системы будет иметь конкретное национальное измерение. Дело в том, что в российском политико-экономическом истеблишменте, включая научное сообщество, до сих пор не сложилось устойчивое, недеформированное и адекватное представление о ВТО как об универсальном институте регулирования в сфере международной торговли. Поэтому неудивительно, что взаимоотношения СССР и России с ГАТТ/ВТО вплоть до 2010 г., к сожалению, оказались временем упущенных возможностей и самоизоляции страны от происходивших внутри многосторонней торговой системы процессов. Последнее подтверждение тому – внезапная приостановка в июне 2009 г. переговоров по присоединению России к ВТО. Такой шаг, на мой взгляд, стал следствием недооценки значения полноправного участия в деятельности этой организации. Понятно, что ВТО сама по себе не станет панацеей от всех наших проблем. Однако без такого внешнего импульса у нас вряд ли будет сформирована современная модель социально-экономического развития.

Работа А. П. Портанского несомненно восполнит существующий дефицит знаний о современной многосторонней торговой системе в российских властных структурах, бизнесе и обществе в целом.



И.С. Королев
Заместитель директора ИМЭМО РАН,
д.э.н., профессор, член-корресподент РАН

Foreword

In the late 80s of the last century Alexey Portanskiy was carried away with the career of journalist working for one of the most prestigious periodicals of the time – the newspaper “Izvestia”. Foreign business trips, striking impressions, interesting acquaintances, newspaper publications as a result of what had been seen – all these things aroused a sense of professional satisfaction. The 90s reversed the career of many journalists. Some of them maintained the profession, some – completely broke off with it, but for some others journalism opened up new opportunities. The author of this monograph is one of the latter.

New Russia more vigorously than the USSR headed for integration with the world economy and membership in international financial and economic organizations. In the late 40s, the Soviet Union itself refused to participate in the General Agreement on Tariffs and Trade. In the 1990s, the USSR gained status of observer to the GATT, but it didn't show real activity in relations with this organization, although the IMF and World Bank accession talks were already in a closing stage. In 1992 on the basis of the USSR Ministry of Foreign Affairs agreement Russian Federation joined the IMF and the World Bank. In 1993 Russia applied for accession to the GATT, then in 1994 - for accession to the WTO. This bid followed by long-drawn negotiations for more than 15 years. Such delay is partly a result of technical complexity of the WTO structure which requires harmonization of membership terms with a large number of countries.

But there were some other reasons. For example, a shortage of personnel with WTO knowledge. Such specialists undoubtedly worked for the USSR Ministry of Foreign Trade. However the USSR Ministry of Foreign Trade was broken down in the course of perestroika. Firstly, it was merged with the State Committee for Foreign Economic Relations. Then, with abolition of foreign trade monopoly in 1986 (necessary but, as usual, poorly thought-out measure) experts started to leave the Ministry in large numbers. Although in fact all direct WTO

accession talks were headed by highly-qualified specialists – first, G.V. Gabunia, then M.Y. Medvedkov – there is still a shortage of experts in particular trade sectors. Also there has been a negative impact of some Russian businesspeople, who are not interested in transparent and fair rules of game and in fact opposes the WTO accession.

From the very beginning A.P. Portanskiy due to his professional (journalistic and later scientific) interests has maintained close contact with those people who, on behalf of the Russian Government, were carrying on talks over Russia's accession to the WTO. Since 2001 the author started permanent joint work with the Russian delegation at WTO accession talks.

Ten years of continuous observation and analysis of not only Russia's WTO accession process but also global trade talks, multilateral trade system stage, participation in WTO forums in Geneva, contacts with management and experts of this body – all these gave him opportunity to accumulate exceptional amount of information, which, in fact, led to writing this monograph. Its relevance is also rising since the world financial crisis has drawn attention to the problem of the Global economic governance which is one of the WTO priorities; also because of the poor state of Doha trade talks and concerns about the future of multilateral trade system and, finally, because of the need to complete the long-standing process of Russia's accession to the WTO.

The author's deep analysis of the modern multilateral trade system will have a particular national dimension. The fact is that stable, unstrained and adequate perception of the WTO as a universal institute regulating the international trade haven't still formed in Russia's political and economic Establishment, including the scientific society. That's why no wonder that USSR's and Russia's relations with the GATT/WTO right up to 2010, unfortunately, turned out to be the time of missed opportunities and country's self-isolation from the processes inside the multilateral trade system. Its last evidence is a sudden suspension of Russia's WTO accession talks in June 2009. This step, I think, is a result of underestimating the importance of full membership in this organization. It's clear that the WTO itself

will not become a panacea for all our problems. However without such external impetus we are unlikely to form a modern model of social and economic development.

No doubt that this work by A.P. Portansky will fill in the existent deficit of knowledge about the multilateral trade system among Russia's authorities, business and society in general.

Korovel I.S.

Deputy director of the Institute of World economy and International
Relations in the Russian Academy of Sciences,
Professor, corresponding member of RAS

От автора

Появление данной работы не было бы возможным без постоянного, тесного профессионального общения со специалистами высочайшего уровня – теми, кто вел переговоры о присоединении России ко Всемирной торговой организации и видными российскими учеными, занимающимися внешнеэкономической проблематикой.

Автор глубоко признателен руководителю российской делегации на переговорах о присоединении к ВТО заместителю министра – директору департамента торговых переговоров Минэкономразвития РФ М.Ю.Медведкову, его заместителю А.К.Кушниренко, директору департамента внешнеэкономического сотрудничества Минэкономразвития С.В.Чернышеву, генеральному директору Центра торговой политики и права А.С.Мартынову, заслуженному деятелю науки РФ профессору ВАВТ И.И.Дюмулену, профессору-исследователю ГУ-ВШЭ академику И.Д.Иванову, заместителю директора ИМЭМО члену-корреспонденту РАН профессору И.С.Королеву, первому вице-президенту Торговой палаты РФ Г.Г.Петрову, заведующему кафедрой мировой экономики СПбГУ профессору С.Ф.Сутырину, бывшему депутату Госдумы РФ А.Е.Лихачеву, ведущему научному сотруднику Института Европы РАН профессору Ю.А.Борко и многим другим коллегам, чьи советы, статьи, замечания, мнения были крайне важны и полезны при работе над данной монографией.

Автор отдельно благодарит за всяческое содействие в работе над монографией руководство кафедры экономики и государственного регулирования рыночного хозяйства РАГС – заведующего кафедрой профессора В.И.Кушлина и его заместителя профессора А.Н.Фоломьева.

Введение

Благодаря внешней торговле все возросло:
удовлетворенность людей, прибыль
торговцев, богатство стран.

*Ибн Хальдун,
арабский философ XIV века*

Либо мы изменимся по своей воле, либо
экономический, социальный и политический
кризис вынудит нас пойти на изменения.

*Николя Саркози, президент Франции
Давос, 2010 г.*

Мировой экономический кризис оказывает угнетающее воздействие и на главу государства, и на рядового сотрудника частной фирмы. Однако в отдельных случаях он, наоборот, может создавать стимул к работе. Автор полагает, что ускорению написания данной монографии как раз поспособствовал мировой экономический кризис, масштабы и глубина которого стали ясны лишь к началу 2009 года.

Несколько лет назад абитуриентам одного из российских университетов в ходе вступительного экзамена было предложено ответить на вопрос: «Что в наибольшей степени способствовало развитию цивилизации и распространению культуры на земле с момента появления homo sapiens?» Наиболее часто повторявшиеся ответы в порядке убывания выглядели так: великие открытия и изобретения, исторические личности, войны и колонизация, произведения культуры, земледелие, письменность, торговля. Примечательно, что в редких ответах торговля оказывалась на первом месте.

Можно понять и согласиться с теми молодыми людьми, которые с энтузиазмом доказывали, сколь мощными толчками в развитии цивилизации явились открытия новых земель Христофором Колумбом и Марко Поло, завоевания Александра Македонского и Юлия Цезаря, изобретение паровой машины Джеймсом Уаттом и открытие основных законов механики Исааком Ньютоном, наконец, творения Леонардо да Винчи. Все эти ярчайшие события и личности продолжают вызывать неослабевающий интерес у

каждого последующего поколения. Вряд ли кто-то будет отрицать и роль письменности или распространения земледелия для прогресса цивилизации. Но тогда какое же место остается для торговли?

Наукой доказано, что торговля древнее государства. Торговля, безусловно, зародилась в глубокой древности, причем торговля дальняя, торговля предметами, происхождение которых вряд ли было известно и самим торговцам. Торговля гораздо древнее любого другого вида прослеживаемых ныне контактов между человеческими группами, обитавшими далеко друг от друга. Современная археология подтверждает, что торговля древнее земледелия или любого другого вида регулярного производства. В Европе обнаружены свидетельства торговли на очень значительные расстояния даже в эпоху палеолита, т.е. по меньшей мере, 30 тысяч лет назад¹. Восемь тысяч лет назад, еще до появления торговли изделиями из металла и керамики, Катал-Хююк в Анатолии и Иерихон в Палестине превратились в центры торговых путей между Черным и Красным морями.

О важном значении, которое приобрела регулярная торговля во времена Гомера, повествует рассказ в «Одиссее» (I, 180-184) о том, как Афина является Телемаху под видом хозяина корабля, везущего груз железа для обмена на медь. Археологические находки свидетельствуют, что широчайшее распространение торговли, позднее сделавшее возможным быстрый рост античной цивилизации, произошло в период, о котором не имеется почти никаких, исторических документов, т.е. в течение двух столетий примерно с 750 по 550 до н.э. По всей видимости, примерно в то же время распространение торговли привело и к стремительному росту населения в греческих и финикийских ее центрах. Соперничество между ними при создании колоний было настолько сильным, что к началу эпохи античности жизнь в этих великих центрах культуры стала полностью зависеть от регулярного товарообмена.

¹ Фон Хайек Ф. Эволюция рынка: торговля и цивилизация

Тот факт, что торговля зародилась и развивалась еще до появления государства, говорит о том, что ее можно считать наиболее естественным видом социально-экономической деятельности человека. Позднее в эту деятельность стало вмешиваться государство путем заключения торговых договоров и соглашений, введение таможенных границ, налогов и пр. Эти договоры и соглашения, как правило, возникали раньше, нежели иные формы межгосударственных связей. В ряде случаев они приводили в дальнейшем к образованию военно-политических союзов.

Вместе с тем, не всегда вмешательство государства в торговлю способствовало ее естественному развитию. Как полагает Фридрих фон Хайек, Правительства чаще препятствовали дальней торговле, чем выступали с инициативой ее развития. Те правительства, которые предоставляли торговцам большую независимость и обеспечивали их безопасность, в результате получали выгоды в виде притока товаров, получения важной информации и роста населения. Но если правительства осознавали степень зависимости своего народа от ввоза определенных видов сырья и жизненно важных продуктов питания, они сами пытались обеспечить их поставки тем или иным способом. Поэтому, когда правительствам становилось известно от своих или иностранных купцов о существовании необходимых населению ресурсов, они стремились захватить эти ресурсы. Так поступали древние Афины, и так же поступали много позднее Англия, Франция, Португалия, Испания, Нидерланды, когда вели свои колониальные захваты.

Если проследить логику великих географических открытий, то окажется, что важнейшим мотивом для их совершения были интересы торговли. Достаточно вспомнить цели путешествий Христофора Колумба и Марко Поло.

Со времен раннего средневековья торговля способствовала росту большинства европейских городов. Влияние европейских торговых городов во многом определило пути социально-экономического и политического развития Европы вплоть до наших дней. Кстати, развитые торговые связи

Великого Новгорода с европейскими городами вплоть до похода туда Ивана Грозного с известными трагическими последствиями сулили России, как полагают некоторые исследователи, совершенно иной путь исторического развития.

Позднее, уже в XIX веке формирование таможенного союза между Пруссией и небольшими германскими княжествами, продолжавшееся более трех десятилетий (1834-1867 гг.), привело к созданию первого Германского государства.

Нет нужды подробно говорить о том, сколь часто в истории столкновение торговых интересов и борьба за рынки приводили к опустошительным войнам. Самый наглядный пример тому дал XX век с его двумя мировыми войнами. Именно поэтому по окончании Второй мировой войны державы-победительницы предприняли попытку создать такие универсальные институты, которые гарантировали бы мир от развязывания новых военных конфликтов и обеспечивали устойчивое развитие. Так появились ООН, Бреттон-Вудская система в виде МВФ и Всемирного банка, затем ГАТТ, трансформировавшееся позднее в ВТО.

Согласно «логике 1945 года», созданные после войны экономические институты были призваны содействовать росту и стабильности путем постепенной либерализации экономической деятельности. Всемирный банк отвечал за финансирование восстановления разрушенных войной экономик и за развитие стран, испытывающих нехватку капитала и в дальнейшем – за рост в развивающихся странах и сокращение нищеты. Задачей МВФ стало оказание помощи государствам при дефиците платёжного баланса путём предоставления кредитов в иностранной валюте и содействие развитию мировой торговли. ГАТТ в течение нескольких десятилетий способствовало расширению торговли товарами путем устранения торговых барьеров и преобразовалось затем в полноценную международную организацию ВТО.

Опуская многие известные недостатки в деятельности упомянутых институтов, можно тем не менее признать, что они в течение многих десятилетий в основном справлялись с поставленными задачами.

Воздействие глобализации кардинально изменило прежнюю ситуацию: «логика 1945 года» оказалась устаревшей. Речь не идет том, что глобализация это хорошо или плохо. Принципиальное изменение, которое она внесла, состоит в том, что теперь во многих случаях политическая власть государств более не соответствует географии рынков и систем производственных связей. Полновластными игроками на мировых рынках стали ТНК, которые и изменили их географию.

Разразившийся в 2008 г. мировой финансовый кризис стал шоком для многих, особенно для российского руководства. Осознание невозможности скорого выхода из него заставило всерьез задуматься о механизмах глобального управления. Если до кризиса эта тема была уделом исследований ученых-экономистов, то с его наступлением о необходимости изменений в глобальном управлении уже всерьез заговорили главы государств и правительств. Императив построения глобального экономического управления стал главным выводом дискуссий Всемирного экономического форума в Давосе 2010 года.

Всемирная торговая организация – лишь элемент проектируемой системы глобального управления. При этом ее претензии занять подобающее ей место в данной системе вовсе не безосновательны. В течение многих лет ГАТТ/ВТО действовала и продолжает действовать достаточно эффективно. Однако в наше время все международные финансово-экономические институты, в том числе и ВТО, нуждаются в обновлении и ясном определении своих функций. Пересмотр отношения к Вашингтонскому консенсусу, положения которого легли в основу политики МВФ и Всемирного банка, уже привел к реформированию данных институтов. Что же касается ВТО, то здесь речь идет прежде всего о кризисе последнего раунда торговых переговоров в рамках организации, что не тождественно

кризису самой ВТО. Вместе с тем, становится все более очевидным, что институциональное реформирование этой организации назрело.

По мнению автора, именно Всемирная торговая организация более, чем другие существующие сегодня институты глобального управления (МВФ, ВБ) может быть приспособлена для нужд глобальной экономики с учетом современных вызовов. В некотором смысле она обладает большей легитимностью, чем другие универсальные экономические институты. Не забудем и то, о чем было сказано выше: торговля – древнейший вид социально-экономической деятельности человека, способствовавший на протяжении веков прогрессу цивилизации и развитию культуры. Почему бы и сейчас в период тяжелейшего кризиса именно торговле не стать тем спасительным звеном, которое вытянет всю мировую экономику?

Таковы, на взгляд автора, некоторые предпосылки к тому, чтобы ВТО утвердилась со временем в качестве одного из важнейших элементов глобального экономического управления. Насколько это возможно, каковы перспективы современной многосторонней торговой системы, – на эти вопросы автор пытается найти ответы в своей монографии.

1. Формирование современной многосторонней торговой системы (МТС)

1.1. Исторические предпосылки свободной торговли

Дискуссии о том, что должно определять торговую политику государства – свобода или протекционизм, открытость или «справедливость» - продолжаются на протяжении столетий. Зачастую они носят субъективный характер, отражая влияния групп интересов или иных специфических соображений. Тем не менее исторический анализ развития торговли за последние несколько веков позволяет с уверенностью утверждать: страны, которые придерживаются политики свободной торговли, добиваются процветания, и наоборот, барьеры в торговле и закрытие рынков приводит к экономической деградации. Данный вывод подтверждается экономической историей ряда стран, которые сегодня принято называть развитыми, а именно США, Великобритании, Нидерландов, Германии, Японии. Поэтому имеет смысл рассмотреть вкратце пример каждой из этих стран.

Нидерланды. Торговля явилась фактически единственным путем к процветанию этого небольшого европейского государства, лишеного минеральных ресурсов. Чтобы расплачиваться за ввозимые из соседних стран медь, олово, шерсть, голландцы развивали производства, ориентированные на экспорт. Развитие ремесел и мануфактур способствовало более эффективной, чем в других странах, защите права частной собственности, что явилось важной предпосылкой для будущего роста ее экономики. Разумеется, экономическая свобода в эпоху средневековья не могла возникнуть сама по себе. Сообщества ремесленников долгое время сопротивлялись открытию рынка, но в конце XIV века все-таки были вынуждены уступить.

Позднее, как известно, Нидерланды превратились в главный коммерческий центр Европы. Благодаря развитию судостроения и морского транспорта Амстердам установил контроль над торговлей зерном на Балтике, а также перевозками по морю крупногабаритных грузов. В результате

Амстердам превратился в центральный товарный рынок Европы, а это в свою очередь потребовало развития финансовой сферы, страхования и иных необходимых видов деятельности. Амстердамская товарная биржа стала оперативно реагировать повышением цен на возникновение дефицита того или иного товара в любом уголке Европы. Одновременно повышались расценки и на грузовые перевозки. Все это в конечном счете способствовало росту благосостояния города².

Интересы торговли в свою очередь требовали умеренной, неагрессивной внешней политики, а также сдерживали рост госаппарата. «Благосостояние торговой республики было несовместимо с произволом — этим неотъемлемым элементом монархии, подчинявшим торговлю политическим, дипломатическим, фискальным и военным соображениям», - указывает профессор Кембриджского университета Чарльз Уилсон³.

В отличие от других европейских государств той эпохи в Нидерландах не был запрещен вывоз монет и драгоценных металлов, не принимались меры по защите отечественной промышленности, т.е., по сути, проводилась политика свободной торговли. К XVII веку жители Нидерландов превратились в богатейший народ в мире. Страна стала образцом для сторонников свободного рынка и веротерпимости в Англии и Америке.

Однако к концу XVII века налоги и таможенные пошлины стали расти. Усиление власти государства и нарастание протекционистской политики подорвали позиции Нидерландов.. Это привело к сокращению объема товарооборота. Рост стоимости жизни вынуждал работников требовать повышения оплаты труда⁴. Квалифицированная рабочая сила и коммерческая деятельность постепенно перемещалась в другие регионы, в частности, в Гамбург, где налоги и пошлины были ниже. Кроме того в XVII веке Нидерланды отказались от традиционной политики нейтралитета, и вскоре

² Barbour V. Capitalism in Amsterdam in the Seventeenth Century. Johns Hopkins University Press. 1950. P. 18-27.

³ Wilson Ch. Trade, Society and the State. Cambridge Economic History of Europe Vol.4. New York: Cambridge University Press. 1967. P.531.

⁴ Smith A. The Wealth of Nations. New York: Random House. 1937. P. 826-27, 857.

потерпели ряд тяжелых поражений в войнах с Англией. Так завершился период голландского могущества.

Таким образом, Нидерланды первыми избавились от экономических ограничений, характерных для экономики Средневековья и стали мощной для того времени экономической державой благодаря свободе торговли. Последовавший упадок страны был связан с отказом от этой политики, сдвигом к протекционизму, и «разрастанием» государства.

Великобритания. В XVI веке, когда Нидерланды избавлялись от средневековых ограничений в торговле, Англия также начала открывать свой рынок. В начале века перестали применяться законы против ростовщичества, были сняты ограничения на вывоз необработанного сукна, отменены некоторые дифференциальные пошлины. Были в целом ослаблены и сохранявшиеся торговые ограничения. Эти меры предопределили, по словам историка Ф. Дж. Фишера⁵, наступление «одной из величайших эпох свободной торговли в новой и новейшей истории Англии. Однако первый период свободной торговли в Англии продлился недолго. Ради защиты национальной промышленности от последствий депрессии, вызванной государственной монетарной политикой, ко второй половине XVI века торговые ограничения были возвращены.

Когда же к 1604 г. воздействие депрессии ослабло, палата Общин вновь приняла законы, утверждавшие свободу торговли. Затем желание увеличить доходы казны обернулось возвратом к протекционистской тарифной системе⁶, и конец XVII века был отмечен новым всплеском протекционизма: с 1690 по 1704 год общий уровень импортных пошлин повысился в четыре раза. Сыграли роль и ограничения на импорт, введенные в соседней Франции Людовика XIV – Англия тут же отреагировала своим повышением импортных тарифов. Утверждению протекционизма способствовало и распространение

⁵ Fisher F.J. Commercial Trends and Policy in Sixteenth-Century England. *Economic History Review* 10, no. 2 (November 1940). P. 101.

⁶ Davis R. The Rise of Protection in England, 1689-1786. *Economic History Review* 19. No. 2 (August 1966). P. 306-307.

меркантилистских идей английскими публицистами вроде Томаса Муна. Согласно этим идеям, процветание государства определяется запасами золота и серебра, поэтому, чтобы пополнять такие запасы, следует больше вывозить товаров, чем ввозить⁷.

Выход в 1776 году знаменитого исследования Адама Смита «Богатство народов» на протяжении нескольких десятилетий обеспечил победу принципу свободной торговли. А.Смит показал, что от свободной торговли и международного разделения труда, которое она формирует, выигрывают все участники процесса. Однако влияние на экономику страны элементов меркантилизма и даже унаследованных от Средневековья внутренних торговых ограничений сохранялось. Поэтому об окончательном торжестве свободной торговли говорить было преждевременно.

Среди главных препятствий свободе торговли, сохранявшихся в начале XIX века, следует назвать законы о мореплавании и Хлебные законы. Основополагающий Закон о мореплавании, принятый еще в 1660 году, предписывал, чтобы большая часть торговых перевозок в Англию и ее колонии осуществлялась на британских кораблях с британскими командами. Хлебные законы, действовавшие с 1670 года, устанавливали протекционистские тарифы на импортное зерно для поддержания высоких внутренних цен в качестве стимула для развития отечественного земледелия.

Кампания за либерализацию торговли началась в 1820 году и увенчалась отменой Хлебных законов в 1846-м, и законов о мореплавании в 1849 г.⁸ Принципы свободной торговли еще больше укрепил англо-французский торговый договор 1860 г. С этого момента и вплоть до Первой мировой войны Великобритания в основном придерживалась политики свободной торговли.

Либерализация торговли стала логическим следствием рыночной политики. Бурно развивающейся британской экономике требовалось все

⁷ Бартлет Б. Об истории торговли и протекционизма. <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2008/1697>

⁸ Там же.

больше импортных товаров, особенно сырья для промышленности и продовольствия для растущего населения. Кроме того, страна нуждалась в рынках сбыта для собственной продукции. Британия стала самой богатой и могущественной страной мира. Как указывает историк Пол Кеннеди, «в 1760-1830 годах на долю Великобритании приходилось примерно две трети промышленной продукции, выпускаемой в Европе, а ее доля в общемировом товарном производстве увеличилась с 1,9 до 9,5%; за следующие тридцать лет благодаря дальнейшему развитию промышленности эта цифра возросла до 19,9%, несмотря на распространение новых технологий в других странах Запада. К 1860 году — примерно в это время страна, вероятно, достигла зенита своего экономического могущества — Великобритания обеспечивала 53% от общемирового производства железа, 50% добычи каменного и бурого угля, и потребляла почти половину выращенного на всей планете хлопка-сырца. Великобритания, чье население составляло лишь 2% от населения планеты и 10% от населения Европы, в плане современных производственных мощностей контролировала 40-45% мирового потенциала и 55-60% потенциала Европы. На ее долю приходилась пятая часть мирового товарооборота, и две трети торговли промышленными товарами. Более трети всех торговых судов на планете плавали под британским флагом, и эта доля постоянно увеличивалась. Неудивительно, что в середине викторианской эпохи англичане с восторгом относились к своему уникальному положению, ведь их страна стала... коммерческим центром планеты»⁹.

Считается, что отход от принципов свободы торговли в Великобритании был спровоцирован действиями Германии, в которой власти под давлением крупных компаний, в 1879 г. ввели протекционистский тариф¹⁰. Это привело к введению протекционистских мер по всей Европе. Поначалу Великобритания сопротивлялась этой тенденции, однако на пороге XX столетия также начала ограждать свой рынок.

⁹ Kennedy P. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House, 1987. P. 151.

¹⁰ Baehme H. *Big Business Pressure Groups and Bismarck's Turn to Protectionism, 1873-79*. *The Historical Journal* 10, no. 2 (1967). P. 218-36.

В 1897 году Великобритания денонсировала договоры с Германией и Бельгией, не позволявшие ей предоставлять торговые преференции собственным колониям. Однако принципиальный разрыв с политикой свободной торговли произошел в 1915 году, когда правительство ввело высокие импортные таможенные пошлины на автомашины и запчасти к ним, музыкальные инструменты, часы, киноплёнку. Принятые позднее законы расширили список товаров, подпадавших под протекционистские тарифы¹¹.

Отказ от свободной торговли в годы Первой мировой войны совпал с началом экономического упадка Великобритании. Свободная торговля была главной опорой всей британской рыночной экономической политики. Когда эта опора рухнула, в стране начали приниматься различные меры социалистического толка. XX век был отмечен в истории Великобритании как период постоянного активного вмешательства государства в экономику, что в известной мере предопределило ослабление ее могущества и влияния в мире.

США. Существует мнение, согласно которому своей экономической мощью и процветанием Соединенные Штаты обязаны торговым барьерам. Другой взгляд состоит в том, что экономика страны развивалась, несмотря на ограничение импорта. В действительности история развития торговли в США состоит из нескольких различных этапов.

Меркантилистская политика Лондона наносила колониям немалый ущерб. Метрополия полагала, что колониальная торговля должна приносить ей материальную выгоду. В частности, законы о мореплавании, как было отмечено выше, требовали, чтобы вся торговля с колониями осуществлялась британскими кораблями с британскими командами. Кроме того, некоторые товары предписывалось доставлять не сразу в пункт назначения, а сначала на Британские острова. Можно сказать, что меркантилизм Лондона стал одним из существенных факторов, обусловивших Американскую революцию.

¹¹ Kindleberger Ch. Commercial Policy between the Wars. Cambridge Economic History of Europe. Vol. 8. New York: Cambridge University Press. 1989. P. 162-63.

Однако после обретения независимости многие американцы начали выступать за тот самый протекционистский курс, который они прежде осуждали¹². Главный сторонник ограничения импорта Александр Гамильтон обосновывал свои предложения ссылками на интересы нарождающейся промышленности. В своем «Докладе о мануфактурах» (1791 г.) он отмечал: «Превосходство, которым издавна обладают государства, заботливо доводившие до совершенства ту или иную отрасль промышленности, представляет собой грозное препятствие ... для учреждения той же отрасли в стране, где она прежде не существовала. Поддерживать конкуренцию на равных условиях между недавно созданной промышленностью одной страны и зрелой промышленностью другой, как по ценам, так и по качеству, в большинстве случаев нецелесообразно. По необходимости разница в условиях должна быть значительной, ведь, чтобы не дать сопернику добиться успеха, потребна чрезвычайная помощь и защита государства»¹³.

Хотя Конгресс ввел первый тариф уже в 1789 году, его главной целью были дополнительные государственные доходы. Размеры тарифов варьировались от 5 до 15%; средний уровень составлял примерно 8,5%. Однако в 1816 году Конгресс установил уже явно протекционистский тариф в размере 25% на большинство видов текстильной продукции, и до 30% на ряд промышленных товаров. В 1824 году протекционистские меры были распространены на изделия из шерсти, железа, пеньки, свинца и стекла. Ставки тарифов на другую продукцию также были повышены.

Первая волна протекционизма достигла апогея в 1828 году с введением так называемого «Тарифа мерзостей» (*Tariff of Abominations*). Средний уровень тарифов повысился почти до 49%. Однако уже в 1832 году Конгресс начал сокращать тарифы; годом позже произошло их дальнейшее снижение. В 1842 году тарифы были вновь увеличены, но к 1846-му они опять поползли

¹² Eckes A. Opening America's Market: U.S. Foreign Trade Policy since 1776. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 1995. P. 1-20.

¹³ Hamilton A. Papers on Public Credit. Commerce and Finance. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1957. P. 204-205.

вниз, а в 1857-м были сокращены еще раз. После принятия закона 1857 году их средний уровень составил 20%¹⁴.

Тщательное исследование этих тарифных мер показало, что они нисколько не способствовали развитию американской промышленности. «Почти ничего, или вообще ничего, не было достигнуто в результате протекционистской политики, проводившейся Соединенными Штатами» в первой половине XIX века, указывает экономист Фрэнк Тауссиг. Вывод эксперта заставил серьезно усомниться в обоснованности аргументов относительно защиты молодых отраслей промышленности. На тех, кто говорит о необходимости оберегать «молодые» отрасли, писал он, никак не влияют выводы, сделанные на основе практического опыта Соединенных Штатов, опробовавших эти меры на практике: они доказывают, что намеренное введение протекционистских тарифов в 1816, 1824, и 1828 гг. не принесло особых результатов¹⁵.

Таким образом, история торговой политики США на первом этапе существования страны демонстрирует шаткость тезиса о том, что протекционизм способен помочь становлению промышленности. На практике так называемые «нарождающиеся отрасли» не могут обрести конкурентоспособность за «оградой» торговых барьеров: они так и остаются неразвитыми, а потому их приходится защищать до бесконечности. Другой экономист Готфрид фон Хаберлер отмечал в этой связи, что практически все промышленные тарифы поначалу вводились для защиты «нарождающейся промышленности», и сопровождалось обещаниями, что через несколько лет, когда эти отрасли достаточно окрепнут, чтобы устоять в борьбе с иностранной конкуренцией, ограничения будут отменены. На деле же этот момент не наступает никогда. Заинтересованные круги постоянно требуют

¹⁴ United States Tariff Commission. The Tariff and Its History. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1934. P. 70-75.

¹⁵ Taussig F. The Tariff History of the United States, 8th ed. New York: G. P. Putnam's Sons. 1931. P. 61, 63.

сохранить тарифы. Так временные «защитные» тарифы превращаются в постоянные, чтобы сохранить отрасли, которые они ограждают¹⁶.

Необходимо также иметь в виду, что негативное воздействие тарифов в Америке XIX века с лихвой компенсировалось экономической деятельностью по освоению западной части континента. В этом столетии в Америку прибыло до 20 млн. эмигрантов. Кроме того, экономический рост во многом обеспечивался развитием транспорта, сельского хозяйства, добывающих отраслей и созданием инфраструктуры. Ведь сами Соединенные Штаты по сути представляли собой гигантскую — размером с континент — зону свободной торговли, раскинувшуюся от Атлантики до Тихого океана.

После Гражданской войны также произошла некоторая либерализация тарифов, в основном за счет освобождения товаров от пошлин.

В ходе предвыборной кампании 1888 году Республиканская партия выступала за повышение тарифов для защиты американской обрабатывающей промышленности. Победа Бенджамина Гаррисона над сторонником свободной торговли демократом Гровером Кливлендом привела к введению в 1890 году «тарифа Маккинли». Примечательной чертой тарифных дебатов в 1890 году стал тот факт, что протекционисты уже не делали вид, будто высокие тарифы необходимы в интересах молодых отраслей. Даже зрелые отрасли промышленности, утверждали они, нуждаются в защите. Другой их аргумент состоял в том, что высокие тарифы позволяют сократить профицит бюджета: сторонники протекционизма понимали, что достаточно высокие ставки настолько снизят объем импорта, что доходы государства от сбора импортных тарифов упадут.

Следующие 20 лет протекционистские тарифы оставались краеугольным камнем торговой политики республиканцев. Тариф Андервуда, принятый в 1913 году, после прихода к власти администрации Вудро Вильсона,

¹⁶ Von Haberler G. The Theory of International Trade. London: William Hodge. 1936. P. 281. Ряд недавних исследований также подтверждает неэффективность защиты «нарождающихся отраслей».

несколько либерализовал торговлю. Но как только республиканцы после Первой мировой войны вернулись в Белый дом, они вновь повысили тарифы. Тариф Фордни-Маккамбера в 1922 году привел к общему повышению тарифных ставок. В то же время, этот закон наделял президента полномочиями снижать существующие тарифы на 50%.

Последним вопиющим шагом протекционистской политики республиканцев стал принятый в 1930 году Акт Смута-Хоули. Ставки импортных таможенных пошлин достигли самого высокого уровня за 100 с лишним лет. В большинстве случаев увеличение составляло 50%, а иногда доходило до 100%. По оценкам авторов одного недавнего исследования Тариф Смута-Хоули привел к удвоению ставок, установленных законом Андервуда¹⁷. Сегодня экономисты и историки связывают Акт Смута-Хоули с наступлением Великой депрессии.

Впоследствии историческое воздействие уроков Великой депрессии и Акта Смута-Хоули оказалось настолько мощным, что американцы на многие десятилетия (до начала XXI века) развернулись в сторону свободной торговли. С тех пор основополагающим принципом внешнеэкономической политики США остается сокращение тарифов и всяческих торговых барьеров. Наиболее эффективным способом достижения этих целей стали многосторонние переговоры. Поэтому Соединенные Штаты взяли на себя инициативу в выработке Генерального соглашения о тарифах и торговле, которое в послевоенные годы позволило сократить тарифы в мировом масштабе, и проведении важнейших раундов переговоров о либерализации международной торговли под эгидой ГАТТ.

В последние годы, однако, консенсус относительно свободной торговли в США начал слабеть. Одним из подтверждений тому в конце первого десятилетия XXI века стала непоследовательная позиция Вашингтона относительно завершения Дохийского раунда торговых переговоров в рамках

¹⁷ Crucini M. Sources of Variation in Real Tariff Rates. The United States, 1900-1940. American Economic Review 84. No. 3 (June 1994). P. 737.

ВТО. И все-таки протекционистская политика никогда не являлась источником экономической мощи Америки. И можно предположить, что в посткризисный период преобладающей тенденцией экономического курса США останется приверженность свободной торговле.

Германия. Среди экспертов существует мнение, что в истории этого государства протекционизм также сыграл не последнюю позитивную роль. Как известно, еще в начале XIX века Германия представляла собой расплывчатую конфедерацию независимых государств. С экономической точки зрения главной ее проблемой было существование многочисленных торговых барьеров, возведенных германскими государствами, которые препятствовали масштабному развитию промышленности и сдерживали рост политического влияния Германии. Важное место среди таких барьеров занимали необычайно высокие сборы за передвижение по рекам, - до появления железных дорог речной транспорт был фактически единственным средством перевозки больших партий товаров.

В 1833 году германские государства заключили Таможенный союз. В течение последующих десятилетий в него влились все германские государства. Это в значительной мере способствовало усилиям прусского канцлера Отто фон Бисмарка по завершению объединения Германии в 1871 году.

Главный инициатор ликвидации внутренних торговых барьеров между прежними германскими государствами Лист выступал одновременно за внешний протекционизм в силу политических соображений — ради объединения Германии. Однако Лист рассматривал протекционистскую политику как временную, а отнюдь не постоянную меру¹⁸.

До 1879 года общий уровень тарифов в Германии был весьма низким. Однако именно в этом году страна начала осуществление протекционистской тарифной политики. Хотя за этот курс, как водится, выступали группы интересов, в частности, из металлургической промышленности, он

¹⁸ Schumpeter J. History of Economic Analysis. New York: Oxford University Press. 1954. P. 504-505.

сдерживался наличием в стране масштабного аграрного сектора, чьи представители в целом выступали за свободу торговли и нуждались в открытых рынках сбыта для своей продукции. Политический баланс сместился в пользу протекционизма из-за потребности государства в дополнительных доходах — по крайней мере именно этим Бисмарк мотивировал свою поддержку повышения тарифов¹⁹.

Однако распространение протекционизма в других странах, как ни странно, в конечном счете вынудило Германию предпринять шаги по некоторой либерализации доступа на свой рынок. Начиная с 1891 г. она заключила серию двусторонних торговых соглашений с другими государствами, предусматривавших снижение тарифов на многие импортные товары в ответ на аналогичные меры в отношении германского экспорта. Однако новый тарифный закон 1902 г. сузил возможности правительства по снижению ставок за счет двусторонних соглашений, установив фиксированный нижний предел тарифов на многие товары.

Первая мировая война привела к разрыву торговых отношений между Германией и ее противниками. Несколько позднее в период Великой депрессии вся система мировой торговли испытала серьезнейшее потрясение. В Германии после прихода Гитлера к власти в 1933 г. в торговой политике главенствующим стал характерный для фашистской идеологии принцип автаркии. В качестве предлога для ее установления использовался тезис о том, что мировая торговля находится в руках капиталистов и евреев, которые стремятся нажиться за счет Германии. В результате до конца Второй мировой войны в стране сохранялись высокие тарифы.

После войны союзные оккупационные власти попросту сохранили все элементы контроля, введенные нацистами. Торговля полностью контролировалась союзниками. То есть, в этот период главным препятствием ее развитию был прямой контроль, а не тарифная политика.

¹⁹ Henderson W. The Rise of German Industrial Power. Berkeley: University of California Press. 1975. P. 218.

В 1948 году министр экономики Западной Германии Людвиг Эрхард буквально в одночасье провел масштабную экономическую реформу. Хотя наибольшую известность приобрели его шаги по финансовой стабилизации, другими ключевыми элементами преобразований стали налоговая реформа, либерализация торговли и реформа в сфере государственного регулирования. Позднее Эрхард объяснял, что у него просто не было иного выхода, кроме как действовать радикально — ведь если для изменения любой нормы регулирования требовалось разрешение оккупационных властей, то для их полной отмены санкция была не нужна²⁰. В результате после 21 июня 1948 г. в магазинах снова появились товары, деньги начали выполнять свою обычную функцию, «черный» и «серый» рынки стали исчезать, стала расти производительность труда, выпуск продукции резко пошел вверх.

Несмотря на то, что основную роль в экономическом возрождении Германии по-прежнему приписывают Плану Маршалла, динамичный экономический рост в стране начался еще до того, как помощь в рамках этого плана начала поступать. Более того, одним из важнейших условий Плана Маршалла была увязка финансовой помощи с либерализацией торговли. В целом помощь по Плану Маршалла получали 16 европейских государств. Эта помощь стала использоваться для финансирования расширения товарооборота между этими странами, объединившимися в Организацию европейского экономического сотрудничества и развития – ОЕЭСР (предшественницу нынешней ОЭСР). Таким образом, важнейший импульс, который дал План Маршалла послевоенному процветанию Европы, заключался в устранении торговых барьеров.

В дальнейшем канцлер Эрхард продолжал либерализацию германской торговли, считая ее важной движущей силой роста. Он был уверен, что в условиях свободной конкуренции с иностранными производителями немецкая промышленность станет более конкурентоспособной.

²⁰ Эрхард Л. Полвека размышлений. М.: Наука. 1996. С. 56, 81.

Таким образом, на протяжении своей истории Германия не придерживалась стопроцентной фритрейдерской политики, однако в послевоенные годы ее курс в сфере внешней торговли был более либеральным, чем у любой другой европейской страны. Именно этот курс способствовал превращению современной Германии в государство с наиболее сильной среди членов ЕС экономикой.

Япония. Как известно, до середины XIX Япония была почти полностью изолирована от внешнего мира. Японцам было запрещено выезжать за рубеж, и даже строить океанские суда. В результате феодализм просуществовал в стране намного дольше, чем в Европе, а индустриализация находилась в зачаточном состоянии в тот период, когда Запад уже прошел через Промышленную революцию.

В 1853 году правительство США организовало военно-морскую экспедицию под командованием коммодора Мэтью Перри, чтобы заставить Японию открыть один из торговых портов для пополнения запасов американских кораблей, следующих в Китай и обратно. Когда американский боевой корабль вошел в Токийский залив и офицеры эскадры вынудили слабую Японию принять все свои условия, многие лидеры страны осознали, что изоляция больше невозможна. Чтобы стать могучей державой, способной отстаивать свои интересы, Япония должна была наладить экономические связи с остальным миром. Начался постепенный выход из изоляции, кульминацией которого стала Революция Мейдзи 1868 году: в результате сёгун был свергнут, и власть вернулась к императору.

После этого торговля играла важную роль в экономическом развитии страны. Хотя первоначально в ней доминировали иностранцы, японцы быстро освоили навыки конкурентной борьбы: они импортировали технологии и ноу-хау, и быстро внедряли их в промышленность²¹. С последних десятилетий XIX века в Японии прочно утвердились принципы свободной торговли. Это было связано с тем, что ее договоры с другими

²¹ The Japanese Economy. Cambridge: MIT Press. 1992. P. 7-11

державами не позволяли ограничивать торговлю, а государство в основном не вмешивалось в экономику²². Эти принципы выжили даже в период после Первой мировой войны, когда Япония частично перешла к протекционизму.

В рамках данной монографии феномен Японии особенно примечателен тем, что в США одной из причин ослабления консенсуса по поводу свободы торговли в последние годы явилось представление о том, что основой процветания Японии стал протекционизм и государственная поддержка промышленности. На самом же деле она обязана этим не протекционистским мерам, а разумной экономической политике. Протекционизм, напротив, веками сдерживал развитие Японии, а мировой экономической державой ее сделала как раз свобода торговли.

1.2. Эволюция МТС от ГАТТ-1947 до создания ВТО

Прежде чем приступить к анализу эволюции современной многосторонней торговой системы (МТС), автор хотел бы остановиться на уточнении понятий «международная торговая система» и «многосторонняя торговая система». И то, и другое широко используется в последние два десятилетия как в научной литературе, так и на практике. При этом зачастую они употребляются как синонимы. Автор придерживается на сей счет собственной позиции, полагая, что указанные понятия не тождественны.

Как указывает известный российский исследователь международной торговли профессор И.И.Дюмулен, «международная торговая система, сформировавшаяся к середине 90-х годов XX века, представляет собой систему взаимных торговых связей всех стран мира, выросшую на базе международного разделения труда и сложившуюся на этой основе многостороннюю систему торгово-политического регулирования,

²²Lockwood W. The Economic Development of Japan. London: Oxford University Press. 1955. P. 539-43.

включающую и национальные компоненты»²³. Отсюда можно заключить, что понятие «международная торговая система» шире понятия «многосторонняя торговая система», определения которой, однако, не дается.

Автор считает целесообразным дать определение понятию «многосторонняя торговая система» и предлагает следующее.

Под многосторонней торговой системой (МТС) следует понимать универсальную по масштабу систему торговых связей между странами мирового сообщества, которая опирается на единую правовую основу, выработанную в рамках данной системы и признанную всеми ее участниками, при этом ее правовые нормы, будучи нормами международного права, реализуются через национальные законодательства стран-членов.

Сегодня, как полагают наиболее авторитетные западные эксперты торговой политики, конкретным воплощением МТС де-факто является Всемирная торговая организация. Предложенное определение позволяет уточнить приведенное выше определение И.Дюмулена следующим образом: *международная торговая система это многосторонняя торговая система плюс региональные и двусторонние торговые соглашения.*

В своей монографии под аббревиатурой МТС автор всегда подразумевает именно многостороннюю торговую систему, что, кстати, соответствует сложившемуся международному понятию *MTS – Multilateral Trading System*.

В период Великой депрессии в 30-е годы прошлого века некоторые крупные страны предприняли попытки поддержать уровень своего национального дохода путем конкурирующих девальваций, ограничений международной торговли и конвертируемости валют. Однако эти меры, как правило, не приносили ожидаемого эффекта. Напротив, торговый протекционизм, международные валютные потрясения и тенденции к

²³ Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право. М.: 2008. С.167.

авторитаризму сыграли определяющую роль в распространении, углублении и продолжительности кризиса. Это стало определенным историческим уроком. Вот почему для обеспечения экономической безопасности и стабильности в мире и во избежание риска новых потрясений мировой экономики после окончания войны представлялось чрезвычайно важным обеспечить свободное движение товаров и капиталов. Реализация этих фундаментальных экономических задач потребовала опоры на новые принципы – принципы недискриминации и рыночной эффективности.

Эти принципы проистекали из положений Атлантической хартии, подписанной США и Великобританией в августе 1941 года. Они сводились к следующим пунктам:

- Недискриминация и наибольшее благоприятствование в торговле;
- Транспарентность в регулировании торговли;
- Абсолютный приоритет тарифного регулирования;
- Стремление к либерализации торговли;
- Подчинение национальной торговой политики совместно выработанному кодексу поведения.

Новые подходы были впервые опубликованы в 1945 г. в США в брошюре под названием «Предложения по развитию мировой торговли и занятости».

Значение утверждения данных принципов в качестве основ для построения новой системы торгово-экономических отношений в мире трудно переоценить. Дело не в том, что они не были известны прежде. В предыдущем параграфе были описаны примеры тарифной либерализации в отдельных странах в отдельные периоды времени. Уже во второй половине XIX в. в межгосударственных торговых договорах появились положения, закреплявшие право иностранных лиц на въезд, пребывание, экономическую деятельность, обращение в суды и пр. на территории страны-участницы договора. Во всех подобных вопросах иностранным гражданам, как правило,

предоставлялся *режим наибольшего благоприятствования* (РНБ). Тот же РНБ предусматривался в этих договорах для торговли товарами.

Применялись и Национальный режим, и свобода транзита. Все эти меры безусловно способствовали свободе торговли. Однако, во-первых, они затрагивали лишь ограниченное число стран – тех, которые заключали соответствующие, как правило, двусторонние соглашения. Иногда государства шли на либерализацию своего торгового режима в одностороннем порядке. Во-вторых, все эти меры по устранению торговых барьеров так и не переросли в устойчивую тенденцию и их действие прекращалось в силу тех или иных внутренних или международных обстоятельств (например, вооруженных конфликтов).

И лишь после Второй мировой войны государствам, наконец, удалось начать создавать систему регулирования торговли в мире, построенную на многосторонней основе и на основе принципов недискриминации и рыночной эффективности, упомянутых выше. Многосторонний характер в сочетании с коллективно выработанными правилами, основанными на недискриминации, смогли обеспечить надежность и эффективность созданной многосторонней торговой системе, о чем и пойдет речь далее.

По замыслу держав-победительниц во Второй мировой войне, послевоенная организация мира в политической области должна была опираться на Организацию Объединенных Наций (ООН), а в экономической – на три специализированных учреждения ООН: Всемирный банк (ВБ), Международный валютный фонд (МВФ) и Международную организацию по торговле и занятости (МТО). Три этих института были призваны создать прочную базу многостороннего механизма регулирования мировой экономики. Первые два института действительно были созданы в результате Бреттон-Вудской конференции 1944 года. Судьба МТО оказалась не столь успешной.

Работа по созданию Международной организации по торговле и занятости велась в рамках ООН. Обсуждение проекта Устава МТО началось

в октябре 1946 г. в Лондоне и завершилось на конференции ООН в Гаване, состоявшейся с ноября 1947 г. по март 1948 г. Соглашение об учреждении МТО (Гаванская хартия) было одобрено представителями более 50 государств. Цели соглашения с точки зрения охвата сфер, которые должны были войти в юрисдикцию МТО, выглядели весьма амбициозно. Они, в частности, включали такие разделы, как:

- торговая политика;
- занятость и экономическая деятельность;
- ограничительная деловая (антиконкурентная практика);
- экономическое развитие и реконструкция;
- межправительственные соглашения по отдельным товарам.

В ходе переговоров по созданию МТО к ноябрю 1947 г. 23 страны²⁴ договорились о придании силы на временной основе Четвертой главе Устава МТО, которая называлась «Торговая политика». Подписанный документ получил название «Генеральное соглашение по тарифам и торговле» (ГАТТ – по первым буквам английского названия GATT). Вместе с тем переговоры по Гаванской хартии оказались весьма сложными, - далеко не все их участники разделяли «либеральные» торговые взгляды США. Например, страны Британского содружества наций настаивали на сохранении системы взаимных торговых преференций в качестве исключения из общего правила недискриминации в торговле. Ряд других стран также выступал против правил «свободной торговли», отстаиваемых США. Возникшие противоречия привели к тому, что США отказались от ратификации Устава МТО. В результате организация не была создана²⁵.

Важно отметить, что представители СССР, как и некоторых других стран возникшего после войны социалистического блока, также принимали участие в переговорах по созданию МТО. Однако тогдашнее политическое

²⁴ Этими странами стали: Австралия, Бельгия, Бразилия, Бирма, Канада, Цейлон, Чили, Китай, Куба, США, Франция, Индия, Ливан, Люксембург, Норвегия, Новая Зеландия, Пакистан, Нидерланды, Южная Родезия, Великобритания, Сирия, Чехословакия, Южно-Африканский Союз.

²⁵ Данильцев А.В. и др. Основы торговой политики и правила ВТО: М., Международные отношения. 2005, с.20

руководство Советского Союза отказалось от сотрудничества с другими странами в рамках ГАТТ.

ГАТТ вступило в силу в октябре 1948 года. Однако на тот момент ГАТТ все еще рассматривалось как промежуточный шаг к учреждению МТО. В дальнейшем, несмотря на продолжительность своего существования (почти 50 лет) ГАТТ оставалось временным соглашением, регулирующим прежде всего взаимное снижение импортных тарифов в торговле товарами преимущественно промышленного производства. Значение ГАТТ состояло в том, что по существу оно явилось единственным в мире международным соглашением, предусматривавшим реально выполняемые согласованные условия либерализации международной торговли и разрешения торговых конфликтов.

Для лучшего понимания особенностей формирования современной МТС имеет смысл выделить основные этапы в ее развитии. Автор придерживается предложенной профессором И.И.Дюмуленом²⁶ периодизации этой истории, выделяя пять этапов в ее послевоенном развитии.

Первый этап охватывает период с окончания Второй мировой войны вплоть до второй половины 50-х годов XX века. В начале этого этапа международная торговля регулировалась главным образом двусторонними соглашениями. Высокие таможенные пошлины и повсеместные количественные ограничения характеризовали торговый обмен 40-х годов прошлого века. Именно в эти годы была предпринята описанная выше попытка перехода к многостороннему регулированию международной торговли, которая в конце концов привела к устойчиво функционирующему ГАТТ.

В 1947-1956 годах было проведено четыре переговорных раунда, в ходе которых обсуждались вопросы взаимного снижения таможенных пошлин. Однако существенного снижения пошлин эти переговоры не принесли. В это

²⁶ Дюмулен И.И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование: Учебное издание. М., 2004. С. 71.

же время в Западной Европе были предприняты первые шаги по формированию Общего рынка шести стран. Параллельно СССР и страны Восточной Европы в противовес реализации Плана Маршалла в Западной Европе образовали Совет экономической взаимопомощи (СЭВ). Тем самым в 50-х годах XX века в международной торговле одновременно были заложены основы принципиально различных торгово-экономических систем.

Второй этап включает промежуток с конца 50-х годов до конца 60-х годов XX века. Он связан прежде всего с развитием интеграционных группировок в Западной Европе – Таможенного союза ЕЭС (Европейского экономического сообщества) и зоны свободной торговли стран ЕАСТ (Европейская ассоциация свободной торговли). Образование данных группировок означало активное применение таможенно-тарифных инструментов для передела рынков в Западной Европе и существенно задевало интересы США. По сути, создание ЕЭС и ЕАСТ обозначило переход европейских стран к коллективному протекционизму.

В 50-60-е годы XX века ряд стран Западной Европы, Северной Америки и Япония пересмотрели и модернизировали свои таможенные законодательства, сблизив их с нормами ГАТТ, приняли новые законы, регулирующие внешнюю торговлю. Эти меры предпринимались правительствами ради укрепления позиций на многосторонних торговых переговорах в рамках ГАТТ.

Второй этап также характеризуется ростом роли развивающихся государств в международных торговых отношениях. В 60-е годы XX века появились первые организации производителей сырьевых товаров. В частности, в сентябре 1960 г. на Багдадской конференции была создана Организация стран-экспортеров нефти (ОПЭК), задачи которой состояли в координации торговой и ценовой политики развивающихся стран-экспортеров нефти. В последующие годы появились аналогичные по характеру организации экспортеров какао, меди, каучука, бананов и пр.

В декабре 1961 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «Международная торговля, как важнейший инструмент экономического развития». Эта резолюция послужила основой для работы по подготовке и созыву первой Конференции ООН по торговле и развитию. Конференция прошла в марте-июне 1964 г. в Женеве и завершилась созданием нового международного учреждения – ЮНКТАД. 30 декабря того же года резолюцией ГА ООН ЮНКТАД была учреждена в качестве постоянного органа Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам международной торговли²⁷.

ЮНКТАД оказала значительное влияние на развитие правовых и политических основ многосторонней торговой системы. В первые годы своего существования ЮНКТАД выступила организатором международных экономических переговоров по вопросам, интересующим развивающиеся и социалистические страны. В рамках ЮНКТАД развивающиеся страны впервые выступили как организованное целое, образовав самостоятельный блок – так называемую «Группу 77».

По инициативе развивающихся стран в ЮНКТАД был принят целый ряд важных торгово-политических решений. Важнейшее из них – создание общей системы преференций для развивающихся стран.

Появление ЮНКТАД означало, что в рамках формирующейся торговой системы возник новый центр торгово-политических переговоров и принятия решений, повлиявший на торгово-политический климат 60-х – 80-х годов XX века и что начал складываться новый сложный комплекс торгово-политический взаимоотношений развитых и развивающихся государств, получивший название отношения «Север-Юг».

Активная деятельность ЮНКТАД способствовала тому, что на определенном этапе в ГАТТ были учтены нужды развивающихся стран. Так, 1964 г. в тексте ГАТТ появилась Часть IV, в которой были зафиксированы особые интересы развивающихся стран в международной торговле, а именно,

²⁷ A Bbrief History of UNCTAD, <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3358&lang=1>

было отмечено, что развитые страны не требуют взаимности от развивающихся государств в вопросах снижения или отмены таможенных пошлин или других барьеров в торговле. Важнейшим достижением развивающихся стран стало закрепление для них в ГАТТ права брать на себя обязательства, совместимые с нуждами их экономического развития. Этот принцип получил название принципа специального (более льготного) и дифференцированного режима (*Principal of special and differential treatment*). ЮНКТАД оказала и продолжает оказывать существенную техническую помощь развивающимся странам по вопросам, связанным с их участием в многосторонних торговых переговорах.

Несмотря на временный статус ГАТТ, функционирование Соглашения и деятельность соответствующих межправительственных структур постепенно набирали обороты.

Табл.1. Переговорные конференции в рамках ГАТТ

№ п/п	Место открытия и проведения конференции	Даты	Число участвующих стран	Основные вопросы повестки	Название раунда переговоров
1	Женева (Швейцария)	1947	23	Снижение тарифов	Женевская конференция 1947 г.
2	Аннеси (Франция)	1949	13	“	Конференция в Аннеси
3	Торки (Англия)	1950	38	”	Конференция в Торки
4	Женева	1956	26	”	Женевская конференция 1956 г,
5	Женева	1960-1961	26	“	Диллон-раунд
6	Женева	1964-1967	62	Снижение тарифов и разработка Антидемпингового	Кеннеди-раунд

				кодекса	
7	Токио (Япония), работа конференции проходила в Женеве	1973-1979	102	Снижение тарифов и разработка целого ряда договоренностей и кодексов	Токио-раунд
8	Пунто-дель-Эсте (Уругвай), работа конференции проходила в Женеве	1986-1994	125	Снижение таможенных барьеров, разработка соглашений по нетарифным барьерам, совершенствование системы ГАТТ, торговля услугами, создание ВТО	Уругвайский раунд

За первые 20 лет действия ГАТТ, как видно из *табл. 1*, было проведено шесть конференций²⁸. Главным в их повестки дня оставалось снижение таможенных пошлин. Вместе с тем в сферу внимания ГАТТ постепенно попадали вопросы разработки принципов и правил международной торговли.

С каждым раундом переговоры становились сложнее и продолжительность их увеличивалась, что видно из *табл. 1*. Особенно заметно противоречия между крупными странами вокруг снижения таможенных пошлин обострились с начала 60-х годов XX века в период переговоров т.н. «Диллон-раунда». Переговоры были инициированы Соединенными Штатами. Оказавшись экономически наиболее мощной державой после Второй мировой войны, США преследовали естественную для себя цель создания максимально благоприятных условий для американского экспорта. На переговорах Диллон-раунда Вашингтон ставил перед собой конкретную задачу ослабить протекционистский эффект только

²⁸ The GATT Years: from Havana to Marrakesh. http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm

начавшего формироваться в то время единого таможенного тарифа ЕЭС. Брюссель, в свою очередь, рассчитывал на получение тарифных уступок от американцев на ряд товаров своего экспорта в США. Переговоры были весьма трудными, и ни одна из сторон не смогла добиться намеченных целей. Несмотря на частичное взаимное снижение пошлин, уровень таможенного обложения на большую часть товаров оставался высоким.

Диллон-раунд стал первой попыткой США и ЕЭС найти взаимную основу для долгосрочного развития торгово-экономических отношений между двумя крупнейшими экономическими центрами мира. Эта не вполне успешная попытка побудила, однако, обе стороны вернуться за стол переговоров спустя три года. Предложение об их начале вновь поступило от США – в январе 1962 г. оно прозвучало в послании президента Дж.Кеннеди Конгрессу.

Начавшиеся в мае 1962 г. переговоры «Кеннеди-раунда» продлились уже четыре года. Каждый процент снижения ставок таможенных пошлин становился результатом крайне жесткого торга. При этом многие вопросы так и остались несогласованными. Это обстоятельство фактически стало тем прецедентом негативного свойства, который неоднократно повторялся в дальнейшем в системе ГАТТ/ВТО со все более масштабными и долговременными последствиями для МТС.

Переговорная позиция ЕЭС в ходе Кеннеди-раунда явно уступала американской. Принятый в США закон давал исполнительной власти право снижать таможенные пошлины на 50% в течение пяти лет в обмен на встречные уступки иностранных государств. В ЕЭС в то же самое время произошли важные внутренние перемены, связанные с европейской интеграцией: отмена пошлин во взаимной торговле внутри Сообщества сопровождалась укреплением внешней таможенной защиты по его границам, что препятствовало процессу взаимного снижения тарифов.

Итогом Кеннеди-раунда стала договоренность между 46 государствами о снижении пошлин в течение пяти лет на 35% на промышленные товары –

главным образом на машины, оборудование, химические товары. Данный характер взаимных тарифных уступок подчеркивал тот факт, что договоренности Кеннеди-раунда явились, прежде всего, сделкой между развитыми странами.

Результаты Кеннеди-раунда еще не означали решительного перехода к либеральной торговой политике, а скорее были лишь этапом на пути к ней. Относительно высокие ставки таможенных пошлин сохранились на большую часть товаров в развитых странах: в США, ЕЭС и Японии средний уровень таможенного обложения на промышленные товары составлял 9%-11%, а ставки по отдельным группам товаров доходили до 30% и более²⁹.

Что касается развивающихся стран, то на переговорах Кеннеди-раунда они ставили перед собой задачу добиться от развитых стран снижения ввозных пошлин по своим основным экспортным товарам. Как полагали развивающиеся страны, договоренность должна была основываться на закреплённом в ГАТТ принципе специального и дифференцированного режима (см. выше). Однако их требования практически остались невыполненными: тарифные ставки по окончании раунда остались достаточно высокими именно на экспортные товары развивающихся государств.

Таким образом, к началу 70-х годов XX века индустриальные страны продолжали делать упор на таможенную защиту в борьбе за рынки. Это свидетельствовало о сохранявшихся и даже местами усиливавшихся (в частности, со стороны Европейского Сообщества) протекционистских настроениях в развитых странах. Вместе с тем, объективно наметившаяся в после окончания Второй мировой войны глобальная тенденция к либерализации торговли вела к поискам компромиссов. Поэтому в начале 1972 г. Соединенные Штаты, государства ЕЭС и Япония объявили о

²⁹ Kennedy Round. Estimates Effects on Tariff Barriers. New York, 1968. P. 61-67.

намерении провести новый раунд переговоров. Он начался в сентябре 1973 г. в Токио и был назван «Токио-раунд»³⁰.

Переговоры Токио-раунда ознаменовали начало *третьего этапа* в развитии в развитии МТС. Повестка дня этих переговоров уже существенно отличалась от всех предыдущих переговоров в рамках ГАТТ: впервые в качестве главных вопросов фигурировали принципы и правила международной торговли, хотя таможенно-тарифные проблемы по-прежнему занимали важное место в переговорах³¹. Эти проблемы обнаружили серьезные различия в позициях сторон. Так, государства ЕЭС выступили против дальнейшего линейного снижения таможенных пошлин, как это было на предыдущих переговорах. Свою позицию они объяснили твердым намерением сохранить систему региональных соглашений о тарифных льготах с другими странами. При этом они подчеркнули приверженность иному (нелинейному) принципу снижения пошлин, предполагающему большее снижение высоких пошлин по сравнению с низкими.

США, напротив, стремились к линейному снижению тарифов. Одновременно они пытались уменьшить барьеры для американских товаров, создававшиеся преференциальными соглашениями ЕЭС с другими странами, а также Общей сельскохозяйственной политикой Сообщества.

Позиция развивающихся стран заключалась в требованиях к развитым государствам соблюдать принципы недискриминации и закрепленного в ГАТТ принципа специального и дифференцированного режима. Они высказались за укрепление и расширение системы преференций на взаимной основе для товаров своего экспорта и подчеркнули твердое намерение сохранить свой таможенный протекционизм в качестве важнейшего инструмента защиты национальной экономики.

По итогам переговоров Токио-раунда далеко не все из 102 стран-участниц согласились на тарифные уступки. Основной протокол, подписанный в

³⁰ Основные переговоры Токио-раунда проходили, как обычно, в Женеве вплоть до окончания в 1979 г.

³¹ GATT. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Geneva, 1979.

Женева в 1979 г., включал в приложении списки тарифных уступок 27 стран, в дополнительном протоколе содержались уступки 19 развивающихся стран. Результаты тарифной части переговоров Токио-раунда оказались даже несколько скромнее результатов предыдущего раунда: снижение тарифов за восемь лет составило в среднем 32% (против 35% за пять лет после Кеннеди-раунда). Менее всего прогресс коснулся торговли сельскохозяйственными товарами: из 48 млрд. долл. стоимости экспорта сельхозтоваров снижение пошлин распространялось лишь на 15 млрд.долл.³²

Однако дальнейший прогресс в снижении тарифных барьеров явился отнюдь не главным достижением Токио-раунда. В ходе переговоров был выработан целый ряд соглашений (кодексов), имевших прямое отношение к таможенно-тарифному регулированию. Среди них: Соглашение о применении статьи VIII ГАТТ (Кодекс о таможенной стоимости), Соглашение о применении статьи VI ГАТТ (Антидемпинговый кодекс), Соглашение о толковании и применении статей VI, XVI XXIII ГАТТ (Соглашение о субсидиях и компенсационных пошлинах), а также Соглашение о технических барьерах в торговле, Соглашение об импортном лицензировании, Соглашение о правительственных закупках и др.

Таким образом, впервые после создания ГАТТ в 1947 г. переговоры вышли за рамки обсуждения чисто таможенно-тарифных вопросов. Выработка и подписание названных выше правовых документов означала, что ходе Токио-раунда произошел качественный сдвиг в формировании современной многосторонней торговой системы – участники переговоров перешли к формированию новых правовых и организационных основ МТС. Это еще не означало решительного отхода от протекционизма, однако отныне для него задавались некие ограничительные рамки. Токио-раунд заложил основу для последующих более глубоких этапов переговоров по развитию правовых основ международной торговли, результатом которых стало формирование нынешней многосторонней торговой системы.

³² GATT. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Geneva, 1979.

Как это уже имело место прежде, Токио-раунд оставил многие вопросы незавершенными. Причем, на этот раз незавершенность касалась как чисто тарифных аспектов (к примеру, сельское хозяйство), так и системной части, т.е. правил торговли.

К началу 80-х годов административно-правовые и организационные возможности ГАТТ уже не удовлетворяли ни интересы так называемых «главных участников торговли» (страны Западной Европы, США и Япония), ни развивающихся стран. Значительно возрос объем мирового товарооборота, стала сложнее география торговых потоков. Однако мировая торговля возросла не только количественно. Менялись многие ее качественные параметры: изменилась товарная структура, возросла роль торговли внутри транснациональных корпораций (ТНК). Государственное регулирование торговли никак не могло компенсировать дефицит административных и организационных возможностей ГАТТ.

Восьмидесятые годы XX века, согласно принятой периодизации, считаются *четвертым этапом* в развитии международной торговли и формировании современной МТС. Переход к этому этапу ознаменовался резким скачком цен на нефть, а затем и на большую часть товаров мировой торговли. В 1973-1980 гг. Общий уровень мировых цен вырос почти в пять раз. Мировой экспорт за тот же период вырос на 20% в неизменных ценах, а его стоимость увеличилась более чем в шесть раз, достигнув 2 трлн.долл. Это привело к значительному увеличению дефицита торгового баланса в США, странах ЕЭС и Японии. Указанные страны стали испытывать трудности с реализацией производимых товаров как на внешних рынках, так и на внутренних. Рост конкуренции привел к новому всплеску протекционизма во всех развитых странах. Его отличительной особенностью стало все более активное применение наряду с открытыми также и скрытых барьеров в торговле. Как правило, это были различного рода административно-технические ограничения.

Это привело к тому, что фактически в доступе на национальные рынки развивались противоположные тенденции. Сохранявшаяся тенденция к снижению прямых таможенных барьеров не приводила к либерализации торговли, т.к. усиливалось применение иных, противоположных по своим последствиям мер (административно-технические ограничения). Эти меры все чаще применялись не на границах, а на внутреннем рынке страны.

Четвертый этап связан с появлением новых форм торговых барьеров. Так, стали активно применяться «добровольные ограничения экспорта» и, так называемые, соглашения «об организованной торговле». В большинстве случаев эти соглашения касались торговли текстилем, черными металлами, бытовой техникой и некоторыми другими товарами.

С начала 80-х годов XX века многие развивающиеся государства стали быстро наращивать экспорт готовых изделий, что внесло дополнительное напряжение на мировой рынок. Все эти новые факторы дали основание ряду лидеров западных стран говорить об угрозе всеобщей торговой войны. Реальным проявлением растущего противостояния стала новая волна протекционизма.

Вместе с тем накопленный опыт торгово-политических переговоров побуждал к поиску решения возникших проблем путем компромиссов. Поиски компромиссов естественным образом шли в рамках ГАТТ, которое продолжало наращивать число своих участников и де-факто стало выполнять функции международной организации: у ГАТТ появился свой секретариат и некоторые другие органы, присущие международной организации.

Международные торговые отношения, как это уже было отмечено выше, становились все более сложными. Вслед за торговым обменом интернационализация стала охватывать сферу производства товаров и услуг. Благодаря снижению прямых торговых барьеров, а также прогрессу в области информационных технологий и международного транспорта перед компаниями открывались возможности снижать издержки производства, размещая его в различных странах мира.

Наиболее активно такие процессы шли в 80-е и 90-е годы XX века. Эти процессы способствовали появлению нового понятия – «глобализация». К концу 80-х годов прошлого столетия суммарный объем производства предприятий, находящихся за пределами территории государства, на которой расположена материнская компания, достигло 12 трлн.долл., продолжая расти³³. Увеличивавшийся объем экспорта товаров и услуг свидетельствовал и возрастании степени глобализации. В этих условиях уже с начала 80-х годов становилось все более очевидным, что ГАТТ все менее соответствует новым реалиям международной торговли. Сложившаяся межгосударственная структура ГАТТ, ставшая де-факто международной организацией с комплексом правил для торговли товарами, требовала существенной модернизации и перехода к полноправной международной организации с обновленным и расширенным кодексом обязательного для всех стран правил, которые бы обеспечивали регулирование торговли товарами и услугами. Это и создало необходимые предпосылки для начала нового раунда многосторонних торговых переговоров.

Инициаторами очередного раунда многосторонних переговоров, как и прежде, стали Соединенные Штаты. С соответствующим предложением в 1984 г. выступил президент Рональд Рейган. Новый раунд был открыт в сентябре 1986 г. в городе Пунта-дель-Эсте (Уругвай) и получил название Уругвайского.

Главное внимание на переговорах было обращено на модернизацию существовавших многосторонних правовых норм и принципов международной торговли, а также создание правил в тех областях, где они до сих пор отсутствовали. Иными словами, предстояло ликвидировать разрыв между достигнутым уровнем торговли и отставшей от него правовой базой.

Уругвайский раунд переговоров имел ряд принципиальных отличительных особенностей в сравнении с предшествующими. *Первая*

³³ Дюмулен И.И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование: Учебное издание. М., 2004. С. 84.

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

Вторая особенность непосредственно связана с первой. На переговорах Уругвайского раунда начался процесс все более жесткой стыковки и взаимоувязки национальных экономических систем в части, затрагивающей внешнеторговую деятельность. Данный процесс имел далеко идущие последствия для развития международных торговых отношений и формирования современной МТС.

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

Услуги изначально не были отнесены к компетенции ГАТТ. Однако уже в ходе предшествовавших Уругвайскому раунду переговорах в виде исключения затрагивался вопрос о некоторых услугах, дополняющих товарообмен, например, транспорт и страхование. По мере дальнейшей интенсификации торговых обменов в мире в условиях глобализации, развития такой сферы как телекоммуникации, становилось все более очевидным, что международная торговля услугами имеет существенные особенности в силу специфического характера предоставления услуг. Наконец, услуги на рубеже 80-х – 90-х годов прошлого века обеспечивали порядка 60% ВВП развитых стран.

Что касается торговли продукцией сельского хозяйства, то она формально уже подпадала под дисциплину ГАТТ. Однако эта торговля серьезно серьезно искажалась (и продолжает искажаться) существующей практически во всех развитых странах сложной системой защиты национального производителя, что служит причиной многих серьезных разногласий в международной торговле. Так, Соединенные Штаты оспаривали Общую сельскохозяйственную политику ЕС с момента ее возникновения, ставя в вину Европе «закрытость рынка Сообщества» и «нелояльную конкуренцию»³⁴.

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

Результаты Уругвайского раунда были представлены как единый пакет правовых документов, принятие которых обязательно для стран-членов ВТО без каких-либо оговорок или исключений, что можно считать *четвертой* особенностью переговоров раунда. Действовавшее до этого в рамках ГАТТ положение о том, что развивающиеся страны могут брать на себя обязательства в меньшем объеме, чем развитые страны, было формально упразднено. Вместо этого был одобрен ряд положений, предусматривающих более длительные переходные периоды для реализации принимаемых обязательств и более гибкие механизмы для выполнения соглашений и процедур³⁵. Восторжествовавший принцип "все или ничего" означал серьезный политический поворот в организации международной торговой системы.

90-е годы XX века положили начало *Пятому этапу* в развитии современной МТС и международных торговых отношений в целом в

³⁴ Пейро М. Международные экономические, валютные и финансовые отношения. М., 1994. С. 81.

³⁵ Присоединение к ВТО и политика в области развития. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. Нью-Йорк - Женева, 2001. С. 254.

послевоенный период. Развал мировой системы социализма, дезинтеграция СССР, прекращение существования СЭВ, переход бывших соцстран к рыночной экономике – все эти исторические перемены привели к серьезным изменениям в международных торговых отношениях. Если прежде в мировых торговых связях четко выделялись две главные составляющие – государства с рыночной экономикой и свободной торговлей (они же главным образом участники ГАТТ) и государства с централизованной экономикой и государственной монополией на внешнюю торговлю (страны СЭВ, а также идеологически связанные с СССР страны третьего мира), - то отныне весь мировой комплекс торговых связей становился единым (за редким исключением), ориентирующимся на рыночную экономику и свободную торговлю.

Изменение соотношения сил в мире и в сфере международных торговых отношений, в частности, не могло не отразиться на ходе Уругвайского раунда. На его завершающем этапе возросло влияние ЕС, Японии и особенно Соединенных Штатов, представших в роли «победителя в холодной войне» и единственной сверхдержавы. Позиции развивающихся государств, значительная часть которых ощущала опору на СССР и соцстраны, ослабли. Это, в частности, выразилось в фактическом размывании принципа специального и дифференцированного режима для развивающихся стран в правовом пакете ВТО по сравнению с ГАТТ, где данный принцип имел четкое и определенное содержание. Таким образом, крупнейшие исторические перемены в мире, связанные с развалом СССР и социалистической системы, способствовали возрастанию международно-политического значения Уругвайского раунда.

В результате Уругвайского раунда возросла роль ГАТТ и многосторонних торговых переговоров (МТП). Как видно из *табл.1*. на стр. 30, число участников МТП со 102 на Токийском раунде возросло до 125 на Уругвайском. В самом ГАТТ произошли институциональные изменения. В Соглашении об учреждении ВТО (апрель 1994 г.) действовавшее в 1948-1993

гг. Генеральное соглашение по тарифам и торговле именуется «ГАТТ-1947», а Соглашение, вошедшее в правовой пакет ВТО, стало называться «ГАТТ-1994». Как международно-правовой инструмент ГАТТ-1994 включает³⁶:

- Первоначальный текст Соглашения 1947 г. с приложениями и списками тарифных уступок;
- Целый ряд протоколов и решений договаривающихся сторон³⁷, уточняющих, дополняющих или изменяющих первоначальный вариант Соглашения;
- Соглашения и договоренности, появившиеся в 1979 г. в результате Токио-раунда и модернизированные в ходе Уругвайского раунда, которые интерпретируют отдельные Статьи ГАТТ и распространяют действие его положений на новые области.

Основной текст ГАТТ состоит из четырех частей, содержащих 38 статей:

- *I часть* включает положение о режиме наибольшего благоприятствования (РНБ) и положения о взаимных тарифных уступках;
- *II часть* содержит принципы и правовые нормы торгово-политического режима, которым страны-участницы должны руководствоваться во взаимных торговых отношениях;
- *III часть* посвящена главным образом вопросам процедурного характера;
- *IV часть* «Торговля и развитие» описывает условия участия развивающихся стран в ГАТТ.

В Соглашении об учреждении ВТО сказано, что «ГАТТ-1994» является юридически отличным от Генерального соглашения по тарифам и торговле

³⁶ Результаты переговоров Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Правовые тексты. М., 2002. С. 16, 411.

³⁷ Участие в ГАТТ обозначается английским выражением «contracting party» т.е. «договаривающаяся сторона». Понятие «члена», строго говоря, стало применимым лишь с образованием ВТО.

от 30 октября 1947 г.»³⁸. В ГАТТ-1947 лишь Часть 1 («Общий режим наиболее благоприятствуемой нации» и «Перечень уступок») носила обязательный для всех характер, в то время как Части II и III, представлявшие собой свод правил международной торговли должны были применяться в степени, максимально совместимой с действующим национальным законодательством государств-участников. Для участников ГАТТ-1994 весь комплекс содержащихся в данном консолидированном документе положений стал обязательен для выполнения. То есть, в конструкции и механизме ГАТТ-1994 полностью нашла свое отражение философия ВТО с ее ключевым принципом «все или ничего» при принятии обязательств.

Пример трансформации ГАТТ при учреждении ВТО наглядно демонстрирует, что созданная в результате переговоров Уругвайского раунда правовая система приобрела более строгий и консолидированный характер по сравнению с предшествующим периодом. Применительно к ВТО в целом данная логика состояла в том, что положения об ее учреждении приобрели главенствующее значение по отношению к ГАТТ, ГАТС, ТРИПС и любым другим правовым документам, вошедшим в правовой пакет ВТО (Ст.ХУІ Соглашения об учреждении ВТО).

Упомянутое Соглашение об учреждении ВТО было подписано в апреле 1994 г. в Марракеше (Марокко) министрами 104 государств. При этом Заключительный акт подписали министры 111 государств, а всего в переговорах Уругвайского раунда участвовали 125 государств.

Безусловно, ведущая роль в многолетней трансформации МТС из ГАТТ-1947 в ВТО принадлежит США и странам Западной Европы, при этом их роли имеют определенные различия. Соединенные Штаты, как было показано, выступали главными инициаторами практически всех раундов МТП в рамках ГАТТ. Однако, опираясь на свое военное и экономическое

³⁸ Результаты переговоров Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Правовые тексты. М.: МАИК «Наука/Интерперидика», 2002. С. 5

превосходство в послевоенном мире, они прежде всего преследовали цели обеспечения наиболее выгодных условий своему экспорту, хотя при этом, надо признать, объективно были более готовы к снижению барьеров в торговле.

Страны Западной Европы с начала 50-х годов XX века были заняты в первую очередь вопросами европейской интеграции, которая на определенном этапе требовала усиления протекционизма (создание ЕЭС и ЕАСТ). Вместе с тем стремление создать наиболее благоприятные условия для европейской интеграции логически привели Европейские Сообщества к активизации своей роли в установлении единых для всех участников международной торговли правил поведения.

1.3. Значение Уругвайского раунда и создания ВТО

Как было сказано выше, существовала объективная необходимость в очередном раунде торговых переговоров. Переговоры Уругвайского раунда начались и проходили благодаря способности его участников к компромиссам. Достигнутый в самом начале в Пунта-дель-Эсте компромисс о программе переговоров был продиктован стремлением большинства участников прекратить процесс нараставших противоречий в торговле, грозивших перерасти в открытую торговую войну и попытаться направить торговое соперничество на мировом рынке в русло своеобразной управляемой конкуренции, опирающейся на многостороннюю систему принципов и правил международных торговых отношений. Формально переговоры преследовали следующие цели:

- либерализация и развитие международной торговли;
- укрепление роли ГАТТ и совершенствование многосторонней торговой системы, основанной на принципах и правилах ГАТТ;
- увеличение доли мировой торговли, ведущейся на основе согласованной, обязательной и эффективной многосторонней

дисциплины.

Сложный и противоречивый характер переговоров Уругвайского раунда, многократное продление установленных ранее сроков переговоров и твердое намерение их участников завершить процесс к середине 90-х годов прошлого века привели к тому, что по целому ряду вопросов повестки дня решений принято не было (что случалось и на прежних раундах). Продолжение дискуссий по данным вопросам грозило непредсказуемым затягиванием переговоров вплоть до их возможного срыва. Поэтому участники приняли разумное в тех обстоятельствах решение: вопросы, по которым не удалось договориться, были включены в соответствующие правовые документы Уругвайского раунда и обозначены как предмет последующих переговоров. Возникла так называемая «встроенная повестка» дня (*Built-in agenda*) для переговоров, ставшая впоследствии частью рабочей повестки МТП на годы вперед.



Рис.1

Итогом предшествовавших семи раундов МТП в рамках ГАТТ, как видно из диаграммы³⁹ (*рис.1*), стало весьма заметное снижение уровней тарифной защиты (таможенные тарифы в начале 80-х гг. XX века уже стали достаточно

³⁹ Статистика ВТО: <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>

низкими – до 4,5% в развитых странах). В ходе Уругвайского раунда работа по дальнейшему понижению пограничных тарифных барьеров продолжилась, однако значительно развилась зародившаяся еще в ходе Токийского раунда тенденция переноса центра тяжести переговоров с вопросов снижения пограничных торговых барьеров на вопросы системного характера, а именно, - внутреннее и многостороннее регулирование торговли. Иными словами, в ВТО на первый план стало выходить создание правил международной торговли. В частности, в рамках ВТО на многостороннем уровне стали обсуждаться такие вопросы, как: устранение т.н. «тарифных пиков», сокращение т.н. «тарифной эскалации» (т.е. – повышение ставок пошлин по мере увеличения степени обработки товара), снижение сельскохозяйственного протекционизма в развитых странах и др.

Таким образом, Уругвайский раунд внес глубокое качественное изменение в характер и предмет международных торговых переговоров. Более широким и глубоким стало понятие «либерализации» в торговле, которое распространилось теперь на сферу политики правительств по формированию конкурентной среды на национальном рынке.

Основными функциями ВТО как международного института стали:

- реализация многосторонних соглашений и договоренностей, содержащихся в ее правовом пакете,
- организация будущих торговых переговоров,
- арбитраж в торговых спорах.

Круг ведения ВТО определяется соглашениями и договоренностями, содержащимися в ее правовом пакете (См. выше сноску – «Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров»). Их число с момента окончания раунда до настоящего времени (2010 г.) не изменилось и составляет 56. Важнейшими из них наряду с ГАТТ (*GATT – General Agreement on Tariffs and Trade*) стали ГАТС (*GATS – General Agreement on Trade in Services*) и ТРИПС (*TRIPS – Trade Related Aspects of the International Property Rights*).

ГАТС содержит три блока прав и обязательств⁴⁰:

- Собственно Генеральное соглашение по торговле услугами, в котором формулированы базисные правовые нормы, относящиеся ко всем видам услуг;

- Приложения, касающиеся отдельных отраслевых видов услуг и определяющие каким образом конкретные статьи ГАТС должны применяться в отношении данных видов услуг (морской транспорт, телекоммуникации, финансовые услуги, услуги воздушного транспорта и какие изъятия могут допускаться из РНБ;

- Перечни конкретных обязательств стран-членов ВТО.

Подобная структура ГАТС позволяет провести довольно четкую границу между общими, обязательными для всех стран положениями, которые будут признаваться всеми членами ВТО, и конкретными обязательствами по отдельным отраслям и видам услуг, взятыми на себя отдельными странами. Такая структура Соглашения сделала его приемлемым для государств, находящихся на разных ступенях экономического развития и имеющих различные подходы к проблеме либерализации торговли услугами.

ТРИПС следует считать третьим (после ГАТТ и ГАТС) концептуальным элементом правовой структуры ВТО. Содержание ТРИПС перекликается с другими международными документами, предметом которых являются авторские права, промышленная и интеллектуальная собственность⁴¹. Соответственно, в Соглашении проведено разграничение между вопросами, которые регулируются ТРИПС и другими конвенциями. В Соглашении устанавливается применимость базисных принципов ГАТТ-1994 к вопросам, входящим в круг ведения ТРИПС. В частности, провозглашается обязанность участников Соглашения предоставлять РНБ (Ст.4) и НР (Ст.3) в области прав интеллектуальной собственности⁴². В Соглашении подробно

⁴⁰ Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. М., 2003. С.163.

⁴¹ Речь идет о таких документах, как Бернская конвенция о защите литературных и художественных произведений, Парижская конвенция о защите промышленной собственности и др.

⁴² Результаты переговоров Уругвайского раунда. Правовые тексты. М., 2002. С. 5

рассматриваются отдельные категории прав интеллектуальной собственности и для каждой устанавливаются наиболее высокие стандарты защиты с учетом соответствующих международных конвенций. Участники ТРИПС должны принять на себя обязательства в отношении: авторских и смежных прав, товарных знаков, использования географических указаний, патентов, промышленного дизайна, топологии интегральных микросхем, нераскрываемой информации.

Завершение Уругвайского раунда явилось весьма значительным успехом для международных торгово-экономических отношений, смысл и масштаб которого предстояло осознать лишь по прошествии времени. К концу раунда в нем участвовало более 120 стран. Переговоры охватили практически всю номенклатуру мировой торговли товарами и услугами, став самыми крупными за все времена торговыми переговорами и практически наиболее масштабными многосторонними переговорами в мировой истории. Результаты Уругвайского раунда представляли собой крупнейшую после создания ГАТТ в 1947 г. реформу мировой торговой системы. Эта реформа дала мощный и долговременный импульс дальнейшему развитию международной торговли, ее либерализации, повышению степени транспарентности торгового режима стран-участниц.

Значение создания ВТО не ограничивается лишь фактом учреждения универсального института регулирования международной торговли. Результатом Уругвайского раунда явилось создание универсальной основы и механизма для торговых переговоров на будущее, что уже подтвердила практика. Сегодня ВТО – одна из немногих международных организаций, которая действует на основе жестко закрепленных правил. Как писала несколько лет назад британская *Financial Times*, многие члены ВТО считают ее последней многосторонней структурой, решения которой еще соглашаются выполнять Соединенные Штаты Америки⁴³.

⁴³ Bettit A. Weight of Expectation Buries Deal // The Financial Times. 25.07.2006.

В опубликованном в 2005 г. по случаю 10-летия ВТО докладе «Будущее ВТО» на имя генерального директора Организации, который был подготовлен группой всемирно известных экономистов по председательством Питера Сазерленда, в частности, было отмечено: «ВТО представляет единственный многосторонний институт, полностью предназначенный для нужд независимой глобальной экономики»⁴⁴. Весьма популярным среди экспертов стало высказывание о ВТО одного из наиболее авторитетных в мире экономических обозревателей – заместителя главного редактора британской «Файнэншл таймс» Мартина Вульфа: «Сформировавшаяся в начале XXI века многосторонняя торговая система стала самым замечательным достижением институционализированного глобального экономического сотрудничества»⁴⁵.

В чем же конкретно заключаются достоинства и достижения ВТО? Прежде всего они состоят в том, что ее предшественник ГАТТ, первый в истории институт для регулирования международной торговли, впервые за все времена реализовал на практике на многостороннем уровне принципы недискриминации, сформулированные в начале 40-х годов XX века. Эти принципы были воплощены в режиме наибольшего благоприятствования (РНБ) и национальном режиме (НР), которыми участники торговли руководствуются во взаимном обмене. На тех же принципах была создана ВТО.

После подписания ГАТТ в 1947 г. было проведено восемь раундов торговых переговоров. За этот период (1947-1993 гг.) число участников переговоров выросло с 23 до 120. Важнейшим практическим итогом этих раундов было существенное снижение тарифных барьеров в торговле товарами: средний уровень импортной таможенной пошлины на промышленные товары сократился примерно с 40% в начале до примерно 4%

⁴⁴ The Future of the WTO. Addressing institutional challenges in the new millennium. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi. World Trade Organization. 2004.

⁴⁵ Вульф М. Чего ожидает мир от системы многосторонней торговли. Роль ВТО в глобальном управлении. Под ред. Г.Сэмпсона. Весь мир. 2004. С.205.

в конце - по завершении восьмого (Уругвайского) раунда. Это явилось мощным стимулом роста мировой торговли в послевоенный период – ее объем увеличился почти в 20 раз. В ходе этих переговоров, особенно в 60-х – 80-х гг. при выработке первых соглашений о правилах торговли одновременно в странах-участницах начался процесс адаптации национальных законодательств в части торговой политики к международным нормам. Стыковка национальных законодательств в торгово-политической сфере имела огромное значение для набиравшего силу процесса глобализации экономики.

Таким образом, последовательные переговоры на основе принципов недискриминации обеспечили поэтапное снижение торговых барьеров, что способствовало развитию экономик всех участников процесса и в итоге – росту общего благосостояния. В историческом смысле это можно считать *первым* достоинством ГАТТ/ВТО. *Второе* – непосредственно связано с первым – состоит в последовательном создании правил для торговли. *Третье* достоинство заключается в транспарентности процесса переговоров (на отдельных этапах развития, во времена ГАТТ, в адрес системы поступало немало критики в связи с недостаточной открытостью при подготовке решений; в дальнейшем ВТО избавилась от этого недостатка). *Четвертое* – это система мониторинга торгово-политического режима, которая, кстати, оказалась весьма востребованной сейчас в условиях кризиса (мониторинг протекционистских мер). Наконец, *пятое* (но не последнее) – это механизм разрешения споров между участниками (*Dispute settlement mechanism*). Именно наличие этого уникального механизма в значительной мере способствовало созданию авторитета ВТО как эффективной организации организации, действующей на основе правил и способной обеспечивать урегулирование споров. Об эффективности и востребованности данного механизма говорит тот факт, что с момента начала функционирования ВТО по н.вр. было рассмотрено около 400 спорных и конфликтных ситуаций, которые возникали как между крупными, так и

небольшими странами-членами⁴⁶. Уникальность и эффективность механизма урегулирования споров ВТО практически ни у кого в мире не вызывает сомнений.

Многие современные экономисты подчеркивают, что за полвека существования система ГАТТ/ВТО принесла богатство своим промышленно развитым странам-членам, способствовала бурному росту ряда развивающихся экономик, например в Восточной Азии, вывела бедные страны из отсталости, открыв для них перспективы дальнейшего роста.

Говоря о ВТО, нельзя не заметить, что это одна из самых молодых и скромных в плане затрат на свое функционирование международных организаций: ее годовой бюджет составляет около 130 млн. долл.США, а штат сотрудников секретариата – чуть более 500 человек. Возникает вопрос: каким образом столь компактная в сравнении с другими международными институтами организация смогла стать столь важной и влиятельной? Ответ следует из сказанного выше и состоит в том, что значение имеет не сама организация (в бюрократическом смысле), а ее правовая основа или система соглашений, действующих между странами-членами, которых к концу первого полугодия 2010 г. насчитывалось 153. Верховенство закона и согласованная либерализация – вот те главные преимущества ВТО, которые и позволили ей обрести влияние в мире. Выстроенная более чем за полвека система обязательств в значительной мере определяет те условия, в соответствии с которыми сегодня осуществляется вся мировая торговля.

Разразившийся в 2008 г. мировой экономический кризис показал, что ВТО в отличие от МВФ и Всемирного банка институционально больше отвечает происшедшим в мире переменам. Существенное различие квот в уставном капитале и прав при голосовании в МВФ и ВБ вынудило приступить к реформе этих институтов, т.к. прежняя ситуация более не отвечала возросшему влиянию Китая и других крупных развивающихся стран. Напротив, наличие в ВТО принципа «один участник, один голос» и

⁴⁶ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

правила принятия решений методом консенсуса естественным образом адаптировало Организацию к новому соотношению сил в мировой экономике и торговле.

Однако, несмотря на то, что ВТО как институт продемонстрировала успех своей деятельности, а в будущем может его умножить, сегодня она подвергается резким атакам. Дело в том, что ВТО была создана и начала действовать на подъеме глобализационных процессов, что обусловило формирование полярно противоположных отношений к ней. Значительная часть критики ВТО отражает представления о том, что она не решила (да и не может решить) всех проблем, с которыми ныне сталкивается глобализированная экономика. Вопрос о роли и месте ВТО в будущем и эволюции МТС остается актуальнейшим вопросом мировой экономики, и об этом пойдет речь в последующих главах.

2. Многосторонняя торговая система в начале XXI века

2.1. Задачи нового раунда МТП и интересы участников

Грандиозный успех какого-либо мероприятия зачастую имеет оборотную сторону, которая в отличие от лицевой не столь привлекательна. Или, говоря иначе, за достижение впечатляющего результата приходится платить.

Проблема в том, насколько оправдана цена.

Подписание соглашений Уругвайского раунда означало, что отныне в международной торговле сложилась новая правовая ситуация, несомненные преимущества которой описаны в предыдущей главе. Вместе с тем эта новая правовая ситуация в международной торговле создала значительные сложности для многих стран, еще не полностью готовых к реализации подписанных договоренностей. Возник закономерный вопрос: «Смогут ли совершенно различные по своим экономическим показателям государства реализовать одинаковые права и обязанности без ущерба для менее развитых в экономическом плане участников международной торговли?» Ответ на него предстояло получить в ближайшем будущем.

После завершения Уругвайского раунда возник ряд проблем, которые остаются актуальными по сегодняшний день. Основные из них заключаются в следующем.

1) *«Встроенная повестка»*. Целый ряд вопросов, связанных, в частности, со сферой сельского хозяйства, с торговлей услугами, с торговыми аспектами прав интеллектуальной собственности и др., остался нерешенным в связи с серьезными противоречиями между участниками переговоров. Их решение было отложено на очередной раунд торговых переговоров.

2) *Новые сферы ВТО*. По окончании раунда стало ясно, что в результате будущих переговоров под юрисдикцию ВТО могут попасть новые сферы, связанные с торговлей. Некоторые новые направления уже обозначились: прямые иностранные инвестиции, конкурентная политика, информационные

технологии, торговля и экология и т.д. Иными словами, правовая конструкция ВТО открыта для дальнейшего развития в сторону включения новых областей, что, на первый взгляд, является вполне естественным. Однако этот процесс способен в какой-то момент нарушить достигнутый путем огромных усилий баланс интересов и обязательств. Дело в том, что включение в правовую базу ВТО новых сфер в виде соответствующих новых соглашений не только затрудняет для многих членов участие в Организации (в связи с неспособностью выполнять эти соглашения), но и все более осложняет процесс присоединения новых стран, т.к. требования становятся все выше и их список расширяется⁴⁷.

3) *ВТО и регионализация торговли.* Создание замкнутых экономических группировок и регионализация торговых потоков подрывают ключевой принцип ВТО — режим наибольшего благоприятствования (РНБ), т.к. внутри этих группировок режим торговли оказывается более благоприятным, чем РНБ.

4) *Специальный и дифференцированный режим* для развивающихся стран (другое название — *дифференцированный и более благоприятный режим*). Во времена ГАТТ этот режим давал им возможность неучастия во многих договоренностях и соглашениях, создавая определенные льготы. В правовых документах ВТО данный режим, как было отмечено выше, оказался серьезно размыт.

Перечисленные проблемы и противоречия, образовавшиеся в правовой базе Всемирной торговой организации еще при ее создании, поставили перед ее членами, особенно перед ведущими участниками международной торговли, весьма сложную задачу выработки сбалансированного и устраивающего всех курса в развитии правовой и организационной структуры ВТО.

⁴⁷ Присоединение к ВТО и политика в области развития. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. Нью-Йорк и Женева, 2001. С. 125.

Уже вскоре после начала функционирования ВТО (1995 г.) становилось все более очевидно, что при подписании соглашений Уругвайского рунда возник некий перекося в пользу развитых стран. Дисбалансы в правилах и обязательствах правового пакета ВТО оказались особенно чувствительными для развивающихся стран, большинству из которых оказалось не под силу извлекать экономические выгоды из этих правил и обязательств и из либерализации доступа на рынки.

Эти мысли нашли свое отражение в предложениях развивающихся стран к министерской конференции ВТО в Сиэтле в 1999 г., целью которой было открытие нового раунда торговых переговоров. В этих предложениях, в частности, говорилось, что результаты Уругвайского раунда оказались асимметричными, вследствие чего баланс многосторонних прав и обязательств сложился не в пользу развивающихся стран и поэтому первоочередной задачей любых новых многосторонних инициатив должно стать исправление этих диспропорций⁴⁸. Это означало, что приоритетом будущих переговоров (т.е. нового раунда в рамках ВТО) должна по-прежнему быть реализация уже подписанных в рамках Уругвайского раунда документов – пока не будет достигнуто исправления дисбалансов в пользу развивающихся стран.

Между тем к началу XXI века в многосторонних торговых переговорах, как указывает канадский исследователь Вильям Даймонд⁴⁹, фактически сформировались две соревнующиеся друг с другом повестки дня: старая и новая. Старая, касавшаяся в первую очередь и в основном либерализации торговли, концентрировала внимание на том, что торговые барьеры сопряжены с неоправданными высокими затратами и наносят ущерб как отдельным производителям, так и экономическому росту в целом. Для решения проблемы важнейшую роль сыграло ГАТТ (все переговорные раунды перед Уругвайским). Для большинства развивающихся стран эта

⁴⁸ A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. UNCTAD/ITDC/TSB/10. Geneva and New York. 2000.

⁴⁹ Вступление России в ВТО: проблемы и перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции 23 сентября 2003 г. СПб., 2003.

повестка дня и вытекающая из нее программа действий по-прежнему оставалась актуальной и к началу третьего тысячелетия. Ибо для них, в первую очередь, важны вопросы о тарифах, субсидиях, антидемпинге и др. при доступе на рынки развитых стран.

Большинств же развитых стран, напротив, исходили на тот момент времени из того, что данная повестка в основном выполнена и необходимо идти дальше. Для них актуальной уже выглядела другая повестка и другая программа действий. Она связана с такими вопросами, как защита инвестиций (в первую очередь защита иностранных инвестиций за границей), правила конкуренции и практика их применения, содействие (упрощение) торговли, гласность и прозрачность при осуществлении правительственных закупок (госзакупок). Именно эти вопросы, относящиеся по сути к правилам игры, стали приобретать для развитых стран принципиальное значение.

Однако ни один из четырех вопросов не связан напрямую с теми задачами, которые остались по-прежнему важными для развивающихся стран, т.е. с ликвидацией барьеров при доступе на рынки богатых государств. Акцент почти полностью переносится на знание и соблюдение правил игры. Более того, зачастую подразумевается даже не устранение барьеров, а наоборот, их создание. Так происходит, к примеру, когда речь идет о правилах конкуренции – внимание фактически сосредоточивается на эффективности экономической системы.

Если говорить более конкретно о тех дисбалансах, с которыми столкнулись бедные страны после вступления в силу соглашений Уругвайского раунда, то в первую очередь они обусловлены наличием сельскохозяйственных субсидий в развитых странах, с правилами применения антидемпинговых мер, с высокими уровнями тарифов на экспортируемые развивающимися странами товары, с медленной ликвидацией квот на текстиль и некоторыми другими мерами.

Пользуясь институциональной отсталостью развивающихся стран, промышленно развитые страны смогли выработать целый ряд изощренных методов ограничения импорта из последних, оставаясь при этом формально в рамках правил ВТО. Эти меры сильнее всего били по тем отраслям, где развивающиеся страны наиболее конкурентоспособны – по производству текстиля, обуви сельхозпродукции и др. Наиболее болезненным для развивающихся стран оказалось положение в сфере сельского хозяйства, где основные промышленно развитые страны сохранили за собой право в широких объемах субсидировать экспорт и самих фермеров, вытесняя с мирового рынка продукцию развивающихся стран и подрывая тем самым их внутреннее производство, а зачастую и экономику в целом.

Характерно, что проходившие уже после Уругвайского раунда переговоры привели к существенной либерализации в сферах финансовых и телекоммуникационных услуг, информационных технологий. Однако в это же самое время прогресс в либерализации торговли теми товарами и услугами, в экспорте которых были заинтересованы развивающиеся страны (например, вопрос перемещения физических лиц) оказался крайне ограничен.

Кроме того, многие развивающиеся страны обнаружили, что принятые в рамках ВТО обязательства весьма обременительны для них. Так, для беднейших стран затраты на выполнение их торговых обязательств оказались сравнимы с их годовыми бюджетами. А установленные переходные периоды для реализации соглашений слаборазвитыми странами оказались недостаточными из-за нехватки административных ресурсов и финансирования. При этом сами развитые страны в похожих ситуациях в недавнем прошлом (до создания ВТО) находились в более комфортных условиях. Дело в том, что адаптация основных промышленно развитых стран к выполнению обязательств по ГАТТ в сферах сельского хозяйства и текстиля фактически растянулась на несколько десятилетий. А развивающимся странам после создания ВТО было предложено подготовиться к выполнению обязательств по соглашению ТРИПС всего за

пять лет, и это в условиях, когда многие из них даже не имели базовых законов в сфере интеллектуальной собственности.

Очередной раунд торговых переговоров для решения отложенных в ходе Уругвайского раунда вопросов и исправления тех дисбалансов, которые обернулись ущербом для развивающихся стран, планировалось начать в самое ближайшее время после окончания Уругвайского раунда. Такая попытка была предпринята в ноябре 1999 г. в Сиэтле.

Провал Министерской конференции в Сиэтле общественным мнением прочно связан с уличными протестами, сопровождавшимися погромами магазинов, поджогами и т.п. Внешне все выглядело как очередной протест неких «простых граждан» против глобализации. Можно допустить, что у протестующих была своя собственная правота, которая состояла в том, что те, кто выигрывает от глобализации, должны больше делать для облегчения жизни тех, кто от нее ничего не получает. Однако истинные причины неудачи конференции состояли совсем в другом.

Несмотря на то, что в ходе подготовки к конференции развивающиеся страны заняли довольно активную позицию, направив в Генеральный совет ВТО более половины всех поступивших предложений, в проект документов не попали наиболее важные для этих стран вопросы, в частности, связанные с сельским хозяйством. Очевидно, сказались отсутствие необходимого в таких случаях опыта и лоббистских возможностей для продвижения своих интересов. В результате развивающиеся страны почувствовали себя обманутыми, а шансы на успех конференции резко снизились. Но, пожалуй, основная ответственность за провал Сиэтла лежала все-таки на ведущих экономических державах, в частности США и ЕС, которые так и не смогли прекратить споры между собой и договориться относительно приоритетов. Выступая в принципе в поддержку свободной торговли, на деле они не проявили должной политической воли, чтобы противостоять в собственных странах сторонникам протекционистских мер.

Развивающиеся страны покинули Сиэтл с твердым убеждением, что их требования исправить дисбаланс соглашений Уругвайского раунда в их пользу и не заключать новых соглашений, расширяющих компетенцию ВТО, остаются абсолютно верными и что им следует стремиться к такой повестке переговоров о снижении торговых барьеров, которая позволила бы устранить препятствия для экспорта товаров из развивающихся стран. Добиться этого удалось на Четвертой конференции министров стран-членов ВТО, которая состоялась в столице Катара Дохе в ноябре 2001 г.

2.2. Доха раунд в период 2002-2008 гг.

Открытие очередного раунда переговоров оказалось возможным благодаря компромиссу, суть которого состояла в том, что ключевыми темами переговоров должны были стать именно те вопросы, от решения которых зависело исправление того дисбаланса прав и обязательств, ущемлявшего интересы развивающихся стран, который де-факто сложился после Уругвайского раунда.

Принятая министрами Декларация Дохи включала «Рабочую программу» для переговоров нового раунда, которую планировалось выполнить к январю 2005 г. В соответствии с данной программой был выработан мандат переговоров Доха раунда⁵⁰ (Раунда развития), который включил в себя следующие темы: промышленные тарифы, сельское хозяйство, услуги, антидемпинговые и компенсационные пошлины, субсидии в рыболовстве, региональные торговые соглашения, урегулирование торговых споров. Мандат также предусматривал начало переговоров по так называемым «Сингапурским вопросам»: правилам инвестирования, конкурентной

⁵⁰ Изначально в русском варианте появилось и вошло в употребление название «Доха раунд», являющееся прямым переводом английского *Doha Round*. В дальнейшем появилось выражение «Дохийский раунд». В данной работе автор использует оба варианта.

политике, транспарентности в госзакупках, упрощению процедур торговли, в чем были крайне заинтересованы развитые страны. Одновременно для учета специфических интересов развивающихся стран в Декларацию специальным разделом был включен вопрос о так называемом Специальном и дифференцированном режиме (*Special and Differential Treatment*) для этих стран. Основанием для этого стала практика недавнего прошлого.

Дело в том, что после подписания ГАТТ развивающиеся страны получили дифференцированный и льготный режим выполнения целого ряда обязательств в рамках Соглашения. В наиболее развернутой форме данный режим был зафиксирован в решениях Токийского раунда (1973-1979 гг.). Этот режим предполагал, что развивающиеся страны берут на себя в рамках МТП обязательства, соразмерные с нуждами их торгово-экономического и финансового развития, а развитые страны могут использовать в отношении них более льготные (преференциальные) таможенные тарифы. Однако в результате переговоров Уругвайского раунда данный режим почти исчез из правовых документов, составивших основу ВТО. С позиции развитых стран, выступавших локомотивом построения универсальной торговой структуры, это было продиктовано необходимостью обеспечения принципа равенства прав и обязанностей среди членов новой организации. Применение существовавшего де-юре во времена ГАТТ дифференцированного и льготного режима в отношении развивающихся стран после создания ВТО ограничилось лишь предоставлением этим странам более продолжительных сроков перехода на правовые нормы новой организации. Однако после вступления в силу соглашений Уругвайского раунда многие развивающиеся страны начали сталкиваться с очевидной неспособностью выполнения многих обязательств в рамках ВТО в силу нехватки необходимых для этого ресурсов.

В упомянутом специальном разделе Декларации Дохи было сказано, что специальный и дифференцированный режим для развивающихся стран должен стать неотъемлемой частью ВТО, а соответствующие положения

соглашений Уругвайского раунда, имеющие отношение к этому режиму, подлежат пересмотру в сторону усиления и уточнения формулировок о применении данного режима.

Таким образом, в Декларации Дохи удалось отразить сбалансированный подход, примиривший позиции развитых и развивающихся стран.

Цели и задачи Доха раунда оказались не менее амбициозными, чем предыдущего Уругвайского. Взять, к примеру сельское хозяйство – наиболее чувствительную сферу как для развивающихся, так и для развитых стран. Одной из заслуг Уругвайского раунда стала выработка Соглашения по сельскому хозяйству, в котором были прописаны ограничения по субсидиям и положено начало открытию рынка. Задачей Дохийского раунда является, по выражению генерального директора ВТО Паскаля Лами, «выравнивание игрового поля» в сфере сельского хозяйства⁵¹. Что это значит?

Уругвайский раунд обязал произвести снижение в среднем (*average reduction*) импортных таможенных пошлин в сельском хозяйстве на 36% для развитых стран и на 24% для развивающихся. Теперь участники переговоров решили отойти от принципа снижения среднего тарифа в сельском хозяйстве, т.к. на практике это давало возможность странам устанавливать сверхвысокие пошлины на чувствительные товары. Новый принцип снижения – связывающая формула (*banded formula*), которая предусматривает большее снижение для высоких тарифов и меньшее для низких.

Далее. Результатом Уругвайского раунда было сокращение искажающих торговлю (*trade distorting*) субсидий в сельском хозяйстве в развитых странах на 20%. За столом переговоров Доха раунда обсуждается кратное снижение этих субсидий. В ходе Уругвайского раунда развитые страны согласились снизить свои экспортные субсидии фермерам на 21%, теперь на повестке дня (согласно решению конференции ВТО в Гонконге в 2005 г.) – полное устранение данной категории субсидий к 2013 г.

⁵¹ Lamy: APEC ministers call for rapid restart of the negotiating engines // www.wto.org. 15.11. 2006

Если говорить о доступе на рынок промышленных товаров, то здесь также налицо отказ от снижения средней ставки импортного тарифа в пользу принципа максимального снижения пиковых тарифов.

Все это изначально создало предпосылки для превращения переговоров в сложный и длительный процесс.

Выше были названы темы переговоров Дохийского раунда – всего их более двадцати. При этом все вопросы взаимоувязаны в соответствии с принципом «единой сделки» (*Single Undertaking*), т.е. решение принимается сразу по всему пакету путем консенсуса. Чтобы прийти к согласию по всем темам, необходимо, по выражению гендиректора ВТО Паскаля Лами, «соорудить три опоры», т.е. найти решение трех ключевых вопросов:

- сельскохозяйственные субсидии;
- сельскохозяйственные тарифы;
- промышленные тарифы.

При этом первые две опоры оказываются наиболее сложными для возведения. Справедливость этого полностью подтвердилась в первые же годы переговоров: очередная Пятая министерская конференция ВТО в Канкуне в сентябре 2003 г., которая замышлялась как промежуточный этап перед запланированным на 2005 г. завершением раунда, закончилась громким провалом. В течение первых полутора лет переговоров нового раунда его участникам так и не удалось преодолеть глубоких различий в понимании конечных целей раунда и характера уступок с каждой стороны (что и послужило в конечном итоге миной замедленного действия, сработавшей 14 сентября 2003 г., в последний день форума в Канкуне). Были сорваны практически все контрольные сроки достижения договоренностей. Анализ провала Канкуна важен для дальнейшего понимания характера кризиса торговых переговоров в рамках ВТО, поэтому о периоде 2002-2003 гг. следует сказать подробнее⁵².

⁵² См. Портанский А. Уроки Канкуна. Внешнеэкономический бюллетень. №11ю 2003.

Согласно Декларации Дохи, целью переговоров в отношении несельскохозяйственных товаров явилось снижение, а в ряде случаев и отмена таможенных тарифов, в особенности снижение и устранение тарифных пиков (когда ставки выше 15%) и тарифной эскалации. Кроме того, переговоры нацелены также на отмену нетарифных ограничений, особенно когда они затрагивают экспорт из развивающихся стран. Для развивающихся стран были предусмотрены более длительные переходные периоды, предполагалось также обсудить возможность несвязывания для них тарифов по ограниченному набору наиболее чувствительных товарных позиций. Наименее развитые страны (НРС) предполагалось вообще освободить от обязательств по снижению тарифов. Остальным была предложена нелинейная формула для снижения тарифов по всем товарам.

В ходе переговоров Раунда развития развернулись острые дискуссии вокруг формулы сокращений тарифов, секторального подхода, льготного и дифференцированного режима для развивающихся стран. В конечном счете разногласия вновь обострились между развитыми и развивающимися странами относительно уровня обязательств по снижению тарифов и товарных групп, по которым предполагается полная отмена таможенных тарифов. К примеру, США выступили за поэтапное радикальное снижение тарифов на промышленные товары и их полную отмену к 2015 г. Евросоюз и Япония в основном поддержали радикальное снижение тарифов за некоторым исключением. Однако развивающиеся страны в целом выразили неготовность к столь масштабному открытию рынков промышленных товаров, полагая, что задачи Раунда развития, вытекающие из Министерской декларации Дохи, состоят в предоставлении им еще большей гибкости и льгот при снижении тарифов. При этом либерализацию рынков промышленных товаров они связали с радикальным сокращением всех видов поддержки агропроизводителей в развитых странах и открытием для развивающихся стран сельскохозяйственных рынков ЕС прежде всего.

Сроки для выработки общей договоренности о том, как вести переговоры об открытии рынков несельскохозяйственных товаров были лимитированы маем 2003 г. Однако такая договоренность достигнута не была.

Переговоры по сельскому хозяйству в рамках Раунда развития были начаты в соответствии с «встроенной повесткой» Уругвайского раунда. Они предусматривали подробное обсуждение каждой из трех составляющих реформы торговли сельхозпродукцией, на которой давно настаивают развивающиеся страны, а именно:

- существенное улучшение доступа на рынки через дальнейшее снижение таможенных барьеров;
- постепенная ликвидация всех форм экспортного субсидирования,
- значительное сокращение объемов «искажающей торговлю» внутренней поддержки фермеров в развитых странах.

При этом неотъемлемой частью любых будущих договоренностей в сфере сельского хозяйства должны стать принципы специального и дифференцированного подхода к развивающимся странам.

В марте 2003 г., когда истекал срок для подачи предложений и выработки общей договоренности о ведении переговоров по либерализации сельскохозяйственных рынков, был предложен проект председателя переговорной сессии С.Харбинсона, разработанный на основе нескольких сотен предложений, поступивших от членов ВТО. Проект, в частности, предусматривал снижение тарифов в течение пяти лет по сложной гармонизирующей формуле, сокращение до нуля в течение девяти лет прямых экспортных субсидий, снижение в течение пяти лет на 50% поддержки в рамках «голубой корзины» (ограничение производства) и на 60% - поддержки в рамках «желтой корзины» (меры, искажающие торговлю). Однако проект не был принят ни в марте, на позднее в течение лета, когда министры заинтересованных стран-членов ВТО специально встречались для обсуждения проблемы сельского хозяйства. Разногласия не только не были преодолены, но в ряде случаев подходы даже ужесточились. А представители

Кернской группы⁵³ и наиболее радикально настроенные развивающиеся страны – сторонники максимальной либерализации сельскохозяйственных рынков – сочли проект «недостаточно амбициозным».

Большинство развивающихся стран, как и следовало ожидать, жестко увязали свое согласие на снижение таможенных пошлин на сельхозтовары с готовностью развитых стран, США и ЕС в первую очередь, радикально сократить поддержку агросектора в своих странах во всех формах, а также значительно уменьшить технические барьеры для ввоза продукции из развивающихся стран.

Неудача с проектом Харбинсона свидетельствовала об одном: прогресс на переговорах по сельскому хозяйству может быть достигнут только в результате компромисса между «ключевыми игроками» на этом рынке – более радикально настроенными США и Кернской группой с одной стороны и умеренными, среди которых ЕС, Япония, Швейцария, Республика Корея, Норвегия с другой. Этого однако не случилось. Не могли спасти положение и явно запаздавшие совместные августовские предложения США-ЕС по либерализации сельскохозяйственного рынка, которые выглядели как смесь инициатив обеих сторон по снижению тарифов в совокупности с жестом в сторону развивающихся стран – установлением нулевого импортного тарифа на ряд товаров из этих стран.

Таким образом, всякие иллюзии относительно возможного «прорыва» по сельскому хозяйству в Канкуне практически полностью исчезли за несколько недель до начала Пятой конференции.

С большим трудом к концу августа 2003 г., т.е. всего за две недели до начала конференции, удалось договориться по другой сложнейшей проблеме, долгое время остававшейся камнем преткновения на переговорах Раунда развития, – открытии для бедных стран доступа по приемлемым ценам к

⁵³ Страны Кернской группы (Аргентина, Австралия, Боливия, Бразилия, Канада, Чили, Колумбия, Коста Рика, Гватемала, Индонезия и др.) - добиваются радикальной реформы в сфере сельского хозяйства как в развитых, так и развивающихся странах, предполагающей ликвидацию фермерских субсидий.

запатентованным на Западе лекарствам для лечения таких болезней, как туберкулез, СПИД, малярия. С учетом отсутствия прогресса в других важных областях переговоров раунда в кругах ВТО эту договоренность квалифицировали как одно из самых важных решений организации.

Развитие ситуации на переговорах в Канкуне выглядело логичным следствием предшествовавшего 18-месячного переговорного отрезка Раунда развития. В первый же день конференции к проблеме сельского хозяйства, сложнейшей и центральной по своему значению в переговорах раунда, добавилось предложение по хлопку, выдвинутое его главными африканскими производителями - Бенином, Буркина Фасо, Чадом и Мали. Эти страны потребовали ликвидации хлопковых субсидий в США, ЕС и Китае объемом 6 млрд. долларов в год, из-за которых африканские производители несут убытки в 250 млн. долларов в год. Для экономик указанных африканских государств это огромные потери. Поэтому они потребовали, чтобы конференция приняла решение о поэтапной ликвидации данных субсидий и выплате им впоследствии компенсации за понесенные потери. Предложение получило поддержку со стороны Канады, Австралии, Аргентины, Камеруна, Гвинеи, ЮАР, Бангладеш (от имени НРС), Сенегала и Индии. Однако США не согласились с тем, что сложившееся тяжелое для африканских стран положение на международном хлопковом рынке вызвано лишь субсидиями в богатых странах. Не получив должного развития, хлопковая инициатива четырех африканских государств тем не менее внесла свою лепту в раскол между участниками конференции.

На заседаниях по сельскому хозяйству событием стало появление новой «консолидированной» позиции государств АКТ (государства Африки, Карибского бассейна и бассейна Тихого океана), совпавшей с позицией группы других развивающихся стран G-21, среди которых заметную лидирующую роль взяла здесь на себя Бразилия. Позиция этих государств, опираясь на соответствующее положение Декларации Дохи, предусматривала прежде всего восстановление и укрепление специального и

дифференцированного режим для развивающихся стран, в частности, использование ими специального механизма защитных мер и сохранение преференций. В сфере доступа на рынок обязательства развитых стран по снижению тарифов, согласно данной позиции, должны быть значительно более существенными, чем развивающихся. Аналогичный подход был предложен для мер внутренней поддержки и экспортных субсидий.

На заседаниях по доступу на рынок несельскохозяйственных товаров развивающиеся страны выступили резко против гармонизации своих тарифов, т.е. сокращения разрыва между наиболее высокими и низкими ставками импортного таможенного тарифа. Здесь они также сослались на положения Декларации Дохи о специальном и дифференцированном режиме, позволяющие развивающимся странам в меньшей степени снижать тарифы и дающие им право, по своему усмотрению, присоединяться к так называемым секторальным инициативам (нулевые тарифы на все продукты внутри сектора).

Последним непреодолимым препятствием на конференции в Канкуне стали «Сингапурские вопросы». На скорейшем включении вопросов торговли и инвестирования, торговли и конкурентной политики, транспарентности в правительственных закупках и упрощении процедур торговли наиболее активно настаивал Евросоюз. Однако большинство участников встречи в Канкуне, недовольные результатами обсуждения основных вопросов повестки, явно воспротивилось этому. Некоторые страны, включая как развитые, так и развивающиеся, выступили за начало переговоров по последним двум вопросам, а первые два, инвестирование и конкурентную политику, предложили вернуть в секретариат ВТО в Женеву для дальнейшей доработки. Но значительное число развивающихся стран выступило против начала переговоров по всем четырем «Сингапурским вопросам», ссылаясь на отсутствие, по их мнению, в Дохе явно выраженного консенсуса относительно их включения в программу раунда.

В этих обстоятельствах настойчивое стремление Евросоюза провалить начало переговоров по «Сингапурским вопросам» вызвало обратную реакцию среди развивающихся стран. Представитель ЕС торговый комиссар Паскаль Лами фактически не поспел за ростом негативных настроений в отношении включения «Сингапурских вопросов» в повестку: когда в последний момент он предложил убрать из них первые два, инвестирование и конкурентную политику, чтобы спасти судьбу остальных и таким образом обеспечить общее согласие на заседании, было уже поздно. 14 сентября 2003 г. председательствующий на конференции министр иностранных дел Мексики Луи Эрнесто Дербез был вынужден заявить, что, несмотря на предпринятые усиленные консультации, делегаты остались в значительной степени на своих собственных позициях, в частности, по «Сингапурским вопросам».

Однако, по существу заключение мексиканского министра было справедливо не только в отношении «Сингапурских вопросов». Так, по наиболее сложной проблеме либерализации сельскохозяйственных рынков одни министры сочли внесенные на обсуждение предложения чересчур смелыми, другие же напротив - недостаточно амбициозными.

Выражая уважение и понимание в отношении каждой позиции, председательствующий Л.-Э.Дербез неоднократно предупреждал об опасности провала конференции и возможных негативных последствиях для мировой экономики. Однако его предупреждение не возымело должного эффекта.

Провал Министерской конференции в Канкуне впервые достаточно ясно обозначил кризис переговоров Дохийского раунда. Оказался сорванным график реализации Рабочей программы, принятой в ноябре 2001 г. в Дохе. Как выразился по окончании конференции торговый комиссар ЕС П.Лами, нынешний раунд торговых переговоров, если и не находится в состоянии клинической смерти, то «очевидно нуждается в интенсивном лечении».

Имиджу ВТО, как наиболее работоспособному многостороннему институту, возникшему в послевоенное время, был нанесен ущерб, который может иметь последствия в ближайшем будущем. В этой связи некоторые участники встречи в Канкуне не исключали, по крайней мере в кулуарных беседах, усиления в ближайшие годы тенденции активизации двустороннего и регионального торгового сотрудничества, что чревато опасностью маргинализации этой организации.

Конференция в Канкуне продемонстрировала заметно возросшее влияние развивающихся стран (около 80% от общего числа членов) в процессе обсуждения и принятия решений. Отныне при выработке будущих решений в рамках ВТО крупнейшие торговые державы вынуждены всерьез считаться с весом таких групп, как G-21 и АКТ. Однако одновременно возникает вопрос, насколько способна ВТО в нынешнем состоянии вырабатывать конкретные решения о дальнейшей либерализации торговли? Говорить в этом смысле о некоем «политическом прорыве» развивающихся стран в Канкуне можно лишь, имея в виду, что он пока не содержит в себе видимой конструктивной составляющей. Развивающиеся страны способны блокировать не отвечающие их интересам решения, но все вместе члены ВТО платят за это высокую цену – выгодный всем процесс дальнейшей либерализации международной торговли замедляется.

Наконец, Канкун показал, что сохранение многосторонней торговой системы в сложившемся виде, реанимация переговоров Доха раунда и достижение его конечных целей вероятно потребуют от ведущих игроков мировой торговли – США, ЕС, Японии – серьезных компромиссов в некоторых чувствительных сферах – прежде всего в поддержке сельского хозяйства. При этом ожидаемая смена ведущих торговых переговорщиков в США (Роберт Зеллик) и ЕС (Паскаль Лами) в связи с истечением срока их полномочий в конце 2004 г. может ослабить лидерство этих ведущих игроков в ВТО, принимая во внимание высокую компетентность данных дипломатов и способность сотрудничать ради выхода из сложных ситуаций.

После провала Пятой министерской конференции продолжились неформальные, а затем возобновились и формальные консультации и переговоры раунда. В конце июля 2004 г., в ходе заседания Генерального совета ВТО в Женеве было достигнуто рамочное соглашение, которое казалось бы открывало путь к разблокированию переговоров Доха раунда. Однако этого не произошло. Одной из причин стала весьма неоднозначная реакция на него в Евросоюзе, обусловленная существенными различиями в тех суммах, которые получают разные страны ЕС из бюджета Общей сельскохозяйственной политики (ОСХП), а также конкретной ситуации в сфере агробизнеса отдельных стран Сообщества. Поэтому, как и следовало ожидать, с наиболее резкой критикой ключевого положения этого соглашения - упразднения экспортных сельскохозяйственных субсидий, выступила Франция. Тогдашний президент Жак Ширак открыто выразил разочарование по поводу «недостаточной», по его мнению, «настойчивости» француза Паскаля Лами (в то время – еврокомиссара по торговле) в вопросе отстаивания экспортных субсидий европейским фермерам⁵⁴.

Фермерские ассоциации Франции нашли женевское соглашение 2004 г. «несбалансированным», а некоторое назвали его даже «скандальным», ибо сельское хозяйство Европы, по их мнению, было «принесено в жертву» ради спасения переговоров Дохийского раунда в целом. Чтобы как-то компенсировать упущенное, французские фермеры потребовали от Еврокомиссии «жесткости» при ведении последующих переговоров по сельскому хозяйству с тем, чтобы заставить другие страны, в первую очередь Соединенные Штаты, сократить в аналогичном объеме поддержку сельхозпроизводителям.

Комментируя женевское соглашение, П.Лами признал факт уступок со стороны ЕС⁵⁵. Уступки в сфере сельского хозяйства, уточнил он, будут

⁵⁴ *Graham R.* French put brave face on farm trade deal // *Financial Times*. 03.08.2004.

⁵⁵ *The Doha Development Agenda is back on track. Closing Press Conference* by Pascal Lamy // *WTO General Council*. 31.07.2004.

заключаться в том, что та реформа ОСХП, которую ЕС проводил в последние годы, должна согласовываться с договоренностями в рамках ВТО. В то же время Лами выразил уверенность, что Европейская комиссия будет в состоянии обеспечить защиту наиболее чувствительных товаров сельского хозяйства. Что касается сроков реализации достигнутых в июле 2004 г. договоренностей по сельскому хозяйству, то в ЕС, судя по высказываниям некоторых высших чиновников⁵⁶, это должно случиться не ранее 2015 г.

В ходе летнего цикла переговоров 2005 г., имевшего главной задачей подготовку 6-й Министерской конференции ВТО в Гонконге в декабре 2005 г., проблема сельского хозяйства оставалась в центре внимания участников Доха раунда в качестве главной, оказывающей определяющее воздействие на успех проведения предстоящего форума.

Несмотря на пессимистические прогнозы в канун очередной 6-й Министерской конференции ВТО в Гонконге, которая прошла в первой половине декабря 2005 г., ее основные решения вновь вселили надежду на конструктивное продолжение переговоров раунда.

Главным итогом конференции в Гонконге явились три решения:

- Отмена к 2013 г. всех экспортных субсидий сельхозпроизводителям;
- Отмена субсидий на экспорт хлопка;
- Обязательство развитых стран предоставить свободный доступ на свои рынки для 97% товаров из наименее развитых стран.

Наиболее значимой, разумеется, стала договоренность об отмене экспортных субсидий фермерам. Против принятия данного решения долгое время возражал Евросоюз, а внутри ЕС его наиболее активным противником вновь выступила Франция. Сменивший Паскаля Лами на посту торгового комиссара ЕС Питер Мандельсон всячески подчеркивал при этом, что Евросоюз согласился на крайне непростое для его стран-членов решение об

⁵⁶ Страны-члены ВТО подписали рамочное соглашение о либерализации мировой торговли // Прайм-Тасс. 02.08. 2004.

отмене экспортных субсидий фермерам и теперь вправе рассчитывать на то, что другие торговые партнеры также примут соответствующие меры по упразднению поддержки экспорта в агросекторе. Это должно коснуться, по его словам, таких мер, как государственные кредиты, программы продовольственной помощи и пр. в США, Австралии и Новой Зеландии⁵⁷.

Решение по хлопковым субсидиям было воспринято как определенная победа производителей из африканских стран и вынужденная уступка США.

Что же касается решения относительно беднейших стран, оно, быть может, неожиданно, стало поводом для мощной критики в адрес развитых государств. С такой критикой, в частности, в адрес США и Евросоюза выступил известный американский экономист лауреат Нобелевской премии Джозеф Стиглиц.

Как известно, в 2001 г. ЕС выступил с инициативой «все кроме оружия» (*Everything but arms - EBA*), суть которой также состояла в одностороннем открытии своих рынков перед товарами из НРС. Однако на практике, как утверждает Стиглиц, рынки не стали настолько открытыми, как этого ожидали. Загвоздка заключалась в деталях: многие менее развитые страны обнаружили, что данная инициатива усложнила правила определения страны происхождения товара и расширила ограничения для поставщиков⁵⁸. В результате бедные страны обнаружили, что их шансы увеличить экспорт продукции, с которой только что были сняты ограничения, мало изменились (хотя Европа частично взяла на себя обязательства по решению вопросов, связанных с правилами проверок на определение страны происхождения товаров).

Аналогичное намерение США Дж. Стиглиц счел еще более лицемерным, т.к. Америка, заявив о снятии ограничений с 97% товаров из беднейших стран, оставила за собой выбор остальных 3% для каждой страны. Результатом оказалось то, что развивающиеся страны могут экспортировать

⁵⁷ WTO meeting - EU awaiting matching US offer on agri subsidy cuts – Mandelson //Forbes. 15.12.2005.

⁵⁸ Стиглиц Дж., Рашид Х. Торговое лицемерие Америки // Ведомости. 10.07.2006

все, что угодно, кроме того, что они в действительности производят. К примеру, в отношении Бангладеш это подразумевает отмену льгот на 75% тарифных позиций, составляющих более 90% объема ее экспорта в США.

В итоге практически никто из участников конференции в Гонконге не выразил удовлетворения ее результатами. А у ЕС и США остались прежние взаимные претензии относительно сокращения субсидий и импортных пошлин в сельском хозяйстве.

Взаимные обвинения Соединенных Штатов и Евросоюза в нежелании идти на уступки ради вывода торговых переговоров из кризиса – характерная черта кризиса Доха раунда в течение 2005-2006 гг. Особенно отчетливо это было видно в ходе общения президента США Дж.Буша и Председателя Еврокомиссии Ж-М.Баррозу в Санкт-Петербурге в рамках саммита «воьсмерки» в июле 2006 г. В ответ на вопрос Буша : «Готовы ли вы к движению, если двинемся мы?» Баррозу заявил: «Да, мы готовы двигаться, если двинетесь вы»⁵⁹. Далее глава Еврокомиссии пояснил, что если США сократят субсидии своим фермерам, ЕС сможет пойти на более глубокое сокращение импортных пошлин на продукты сельского хозяйства, которые препятствуют ввозу данной продукции в Европу. Однако при этом Брюссель хочет гарантий от Бразилии и Индии в том, что они готовы снизить у себя импортные пошлины на промышленные товары с тем, чтобы европейские производители могли больше продавать в этих странах. Со своей стороны президент Бразилии и премьер-министр Индии заявили о готовности к компромиссу.

На встрече шести ключевых участников торговых переговоров – ЕС, США, Японии, Индии, Бразилии и Австралии – в конце июля 2006 г. в Женеве в принципе обозначились параметры возможного компромисса. Евросоюз дал понять, что готов к сокращению импортных таможенных пошлин в сельском хозяйстве в среднем на 39% (что было явно смелым шагом со стороны еврокомиссара П.Мандельсона), в то время как группа

⁵⁹ Everyone gives a little ground and trade talks get a final chance // The Guardian. 20.07.2006.

ведущих развивающихся стран (G21) требовала от ЕС их сокращения на 54%. США выразили готовность снизить субсидии фермерам с 22 млрд.долл. - до 15 млрд.долл.в год, в то время как страны G21 и ЕС потребовали от Вашингтона сокращения субсидий до 14 млрд.долл. в год. Индия и Бразилия заявили в своей стороны о готовности снизить промышленные тарифы с 30% до 20%.

Тем не менее и эта попытка возобновить переговоры Доха раунда закончилась неудачей. Ключевым участникам переговоров не удалось прийти к согласию по трем основным вопросам повестки – сельскохозяйственным субсидиям, тарифам на сельхозпродукцию и промышленным тарифам. Переговоры Доха раунда оказались приостановленными на неопределенное время.

Июльский провал переговоров 2006 г. еще раз показал, что наиболее острые и ключевые разногласия сконцентрированы между двумя участниками – США и Евросоюзом в сфере сельского хозяйства. Представители ЕС сразу же выступили с критикой в адрес США, заявив, что озабоченность предстоящими в ноябре 2006 г. промежуточными выборами в Конгресс не позволяет американцам идти на какие-либо шаги по сокращению поддержки национальных агропроизводителей. В ответ Торговый представитель США Сьюзан Шваб тут же обвинила Брюссель в нежелании открыть сельскохозяйственный рынок ЕС, снизив неоправданно высокие импортные таможенные пошлины.

Анализируя сложившуюся кризисную ситуацию на переговорах Доха раунда, бывший Торговый представитель США Роберт Зеллик, отметил, что уровень искажающих торговлю субсидий в ЕС по-прежнему как минимум в четыре раза превышает аналогичный показатель в Соединенных Штатах. Принимая во внимание происходящие изменения в Общей сельскохозяйственной политике Евросоюза, это соотношение, по словам Зеллика, должно быть снижено, по меньшей мере, до 2:1⁶⁰.

⁶⁰ *Zoellick R. Ditch obstinate posturing to clinch a Doha deal // Financial Times. 25.09.2006.*

Со своей стороны торговый комиссар ЕС П. Мандельсон продолжал в течение второй половины 2006 г. настаивать на том, что Евросоюз продемонстрировал значительное продвижение в сторону компромисса и теперь ожидает ответных шагов от партнеров, в первую очередь от США. Конкретно еврокомиссар имел в виду, что эффект отмены экспортных субсидий фермерам в 2013 г. составит 75% всего требуемого от ЕС сокращения искажающей поддержки и кроме того будет осуществлено сокращение импортных таможенных пошлин в среднем на 50%. Однако последняя цифра вновь вызвала протесты внутри ЕС, в частности, со стороны Франции.

Вместе с тем, разногласия США-ЕС - не единственные межстрановые противоречия, которые препятствуют достижению общего компромисса на переговорах Доха раунда. Взаимные претензии между США, ЕС и Японией, с одной стороны, и Бразилией и Индией, с другой, в последнее время все более обострялись. Последние выдвигают условием снижения пошлин на промышленные товары значительное сокращение внутренних субсидий в агросекторе богатых стран.

Несмотря на явно затянувшийся кризис переговоров Доха раунда и неоднократные тщетные попытки восстановить переговорный процесс, ни в Брюсселе, ни в Вашингтоне никогда не считали позиции сторон непримиримыми. Объективно и в США, и в ЕС прекрасно сознают необходимость сохранения механизмов ВТО и продолжения многосторонних торговых переговоров.

В начале 2007 г. на Всемирном экономическом форуме в Давосе гендиректор ВТО П.Лами, в частности, заявил, что медлить с «возвращением к режиму переговоров» больше нельзя. Уверенность в скором возобновлении диалога выразил и европейский комиссар по вопросам торговли П. Мандельсон. Британский премьер Тони Блэр заявил, что «все готовы пойти на уступки» для продвижения переговоров. Уверенность в их возобновлении

он обрел после разговора с президентом США Джорджем Бушем и канцлером Германии Ангелой Меркель⁶¹.

Тем не менее, решающая попытка по выводу переговоров из застоя была предпринята лишь в середине следующего года. В апреле 2008 г. гендиректор ВТО П.Лами заявил о своем намерении созвать совещание министров стран-членов, чтобы принять соответствующие политические решения о сокращении субсидий в агросекторе, снижении импортных тарифов на сельскохозяйственную и промышленную продукцию, а также либерализации в сфере услуг⁶². В конце июня было уточнено, что пятидневная встреча представителей примерно 40 стран откроется в штаб-квартире ВТО в Женеве 21 июля 2008 г. Необходимость подобной встречи в целях достижения прорыва на торговых переговорах Дохийского раунда была продиктована целым рядом обстоятельств.

Неустойчивость мировых финансов, обусловленная в немалой степени падением курса американского доллара, рост цен на минеральные ресурсы, особенно на нефть, проблемы изменения климата, наконец, быстрое удорожание продуктов питания в мире – все это в комплексе сформировало ощущение глобальной экономической и социальной нестабильности в мире (это ощущение превратилось в суровую реальность уже во второй половине 2008 г., когда практически все страны поняли, что наступил мировой финансовый кризис). В условиях отсутствия реальных политических инструментов решения названных проблем торговля остается одним из немногих путей и способов оздоровления макроэкономической ситуации в мире.

Взять, к примеру, проблему дефицита продовольствия. Чтобы справиться с ростом цен на продукты питания, необходимо, как учит экономическая наука, привести в соответствие спрос и предложение. Торговля и является тем приводным ремнем, с помощью которого

⁶¹ Страны-члены ВТО договорились возобновить переговоры по глобальному торговому соглашению// РБК. 29.01.2007

⁶² Reuters. 10.04. 2008.

достигается равновесие между спросом и предложением как на национальном, так и международном уровнях. Если торговля к тому же сопровождается открытием рынков, то благодаря конкуренции происходит снижение цен.

Таким образом, открывается возможность решения продовольственной проблемы в мировом масштабе. Разумеется, применение на практике этого классического рецепта требует учета конкретной экономической ситуации, в частности, расстановки сил в мировом производстве сельскохозяйственных продуктов. А ситуация на нем такова, что прежде всего следует сосредоточиться на вопросе ликвидации фермерских субсидий – проблеме, порождающей эффект «искажения торговли», нарушения базовых принципов конкуренции, ибо эти субсидии дают несправедливое преимущество агропроизводителям из богатых стран. Как метко выразился по этому поводу влиятельный министр торговли и промышленности Индии Камаль Нат, фермеры из развивающихся стран готовы конкурировать с американскими фермерами, но они не готовы конкурировать с казначейством США⁶³. Снижение сельхозсубсидий обновременно предполагает понижение импортных тарифов на сельхозпродукцию. Две эти задачи, как известно, находятся в центре переговоров Дохийского раунда.

Наряду с упомянутыми макроэкономическими вызовами в первой половине 2008 г. стали очевидными и некоторые политические обстоятельства, в силу которых решающего сдвига в сторону завершения Дохийского раунда крайне важно добиться до конца 2008 г. Первое было связано со скорым истечением срок пребывания у власти администрации США. Если команда Дж.Буша уже ангажирована в переговоры Доха раунда, то в отношении той, которая придет в Белый дом в 2009 г. подобной уверенности ни у кого не было. Причиной тому – текущие проблемы американской экономики, сопровождавшиеся критическими выпадами

⁶³ Developed countries blocking a WTO deal, says Kamal Nath // www.domain-b.com/economy/trade. 04 May, 2007

против свободной торговли. Второе обусловлено ожидаемым в соответствии с графиком обновлением состава Европейской комиссии в 2009 г., которая ведет от имени ЕС торговые переговоры. И третье было связано с выборами в Индии также в 2009 г.

Наконец, логика самого Дохийского раунда также подталкивала к решительным шагам. По мнению руководства ВТО, прошедшие с начала 2007 г. многочисленные согласования позиций между сторонами, результатом которых стали частичные компромиссы в подходах по сокращению фермерских субсидий, снижению тарифных барьеров в торговле сельхозпродукцией и промышленными товарами создали условия для таких шагов. Объявляя о созыве мини-конференции ВТО 21 июля 2008 г., П.Лами предостерег, что отсутствие соглашения в сфере торговли промышленными и сельскохозяйственными товарами грозит провалом Дохийского раунда в целом⁶⁴. Верным является и обратное утверждение: достижение договоренности по этим двум статьям практически гарантирует выход на окончательное соглашение.

Если попытаться предельно сжато обозначить ключевую проблему, по которой предстояло договориться в последней декаде июля 2008 г. в Женеве, то она выглядела следующим образом. США и ЕС сокращают субсидии и импортные тарифы в сфере сельского хозяйства, устраняя тем самым барьеры перед производителям данной продукции из развивающихся стран. В обмен крупнейшие развивающиеся страны Бразилия и Индия снижают импортные тарифы на промышленные товары, снижая барьеры перед производителями этих товаров из США и ЕС. Но это лишь сердцевина состоявшихся в Женеве июльских дискуссий. Реальная же картина переговоров складывалась из всего многообразия интересов 153 стран-членов ВТО, и потому она намного сложнее. Чтобы лучше представить ее, необходимо, в частности, учесть существование так называемых переговорных альянсов, т.е. групп стран, преследующих в данное время

⁶⁴ *Kanter J. Another WTO push for a new trade deal // Herald Tribune. 26.06. 2008*

совпадающие интересы. Таких альянсов в рамках ВТО в рассматриваемый период насчитывалось более десяти. Понятно, что их формирование происходит не по простейшему принципу «бедные-богатые» или «Север-Юг», а по более сложным мотивам. Приведем некоторые примеры таких альянсов.

Страны Кернской группы (Аргентина, Австралия, Боливия, Бразилия, Канада, Чили, Колумбия, Коста Рика, Гватемала, Индонезия, Малайзия и др.) - Добиваются радикальной реформы в сфере сельского хозяйства как в развитых, так и развивающихся странах, предполагающей ликвидацию фермерских субсидий.

Группа бедных стран-производителей хлопка (Бенин, Буркина Фасо, Мали, Чад). – Добивается ликвидации хлопковых субсидий в США.

Группа 20 развивающихся стран (Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Китай, Куба, Египет, Гватемала, Индия, Индонезия, Мексика, Нигерия, Пакистан и др.) - Добивается ликвидации фермерских субсидий и снижения сельхозтарифов в развитых странах.

Группа «НАМА 11» (Аргентина, Бразилия, Египет, Венесуэла, Индия, Индонезия, Намибия, Филиппины, Южная Африка, Тунис). – Выступает против открытия своих рынков промышленных товаров в рамках предполагаемого соглашения по несельскохозяйственным товарам.

Ситуация на мини-конференции в Женеве стала подавать надежды на реальный прорыв, когда 25 июля 2008 г. группе из семи стран – США, Евросоюзу, Китаю, Японии, Австралии, Бразилии и Индии – удалось выработать компромиссный проект, предполагавший, в частности, масштабные сокращения аграрных субсидий в США и ЕС и соответственно существенное снижение импортных тарифов на промышленную продукцию в Бразилии и Индии. Проект был передан на рассмотрение всех 35 государств, участвовавших в женевских переговорах. Это побудило европейского комиссара по торговле Мандельсона повысить прогноз на

успех переговоров до 70%, хотя в первый день встречи он говорил лишь о 50%⁶⁵.

Однако неожиданным в этих условиях стало заявление премьер-министра Италии Сильвио Берлускони о том, что Рим и Париж весьма обеспокоены проектом «семи»⁶⁶. Впрочем, негативная реакция на данную инициативу президента Франции Николя Саркози была вполне естественной, ибо он (как, впрочем, и его предшественник Жак Ширак) неоднократно высказывался против намечаемых сокращений субсидий европейским фермерам. Станным выглядело другое – в разработке инициативы «семи» активно участвовал торговый комиссар Евросоюза Мандельсон. ЕС, как известно, проводит за пределами Сообщества общую торговую политику. Единая позиция по тому или иному вопросу вырабатывается внутри ЕС, а затем Еврокомиссия, в данном случае еврокомиссар по торговле, выступает с ней на торговых переговорах. Июльские переговоры в Женеве вновь подтвердили, что внутри Евросоюза сохраняются глубокие разногласия по вопросам общей торговой политики. Так, на завершающем этапе женевских переговоров 27 июля девять из 27 государств ЕС (Франция, Польша, Венгрия, Ирландия, Италия, Греция, Португалия, Литва, Кипр) образовали альянс для оказания давления с целью выработки лучших, на их взгляд, условий финальной сделки. В частности, по их мнению, Евросоюзу следует активнее выступать по вопросу защиты географических указаний и добиваться лучших условий доступа на рынки развивающихся стран⁶⁷. Однако большинство стран ЕС не разделили позицию девяти. Эта внутренняя проблема Евросоюза имеет прямые последствия и для торговых переговоров в рамках ВТО. Будучи одним из крупнейших игроков в мировой торговле, ЕС выступает и одним из ключевым участником торговых переговоров. Брешь внутри ЕС неизбежно снижает шансы на успех переговоров в рамках ВТО.

⁶⁵ Шансы на успех на женевских консультациях ВТО повысились до 70% // Прайм-Тасс. 28.07.2008

⁶⁶ Дохийский раунд переговоров грозит зайти в очередной тупик // Итар-Тасс. 27.07.2008

⁶⁷ *Schomberg W.* EU states join forces for better WTO terms // Reuters. 28.07. 2008.

Предложенный семью странами компромиссный вариант вызвал разнородную реакцию среди участников конференции – от одобрительной до откровенно негативной. Противоречия возникли вокруг двух технических мер, относящихся к защите национальных рынков сельхозпродукции – так называемых «особых продуктов» (*special products*) и «специального защитного механизма» (*special safeguard mechanism*). Согласно рассматривавшимся предложениям, развивающиеся страны вправе объявить тот или иной продукт «особым» и вывести его тем самым из-под тарифных сокращений, если того требуют интересы местного сельскохозяйственного развития и продовольственной безопасности страны. «Специальный защитный механизм» призван позволить развивающимся странам временно повышать импортные тарифы на сельхозпродукцию в случае резкого нарастания импорта или обвального падения цен.

Группа развивающихся стран, озабоченных проблемой внутренней продовольственной безопасности, заявила, что готова согласиться с установлением 5-процентной доли продуктов, которые были бы освобождены от снижения импортных тарифов, но при этом предлагает расширить набор продуктов, из которых может определяться эта доля, с 12% до 15%. Такие крупнейшие развивающиеся страны, как Китай, Индия, Индонезия аргументировали использование данных мер необходимостью защиты миллионов своих фермерских хозяйств от последствий либерализации в сфере сельского хозяйства. Однако развивающиеся страны-экспортеры выразили решительное несогласие с подобными предложениями, заявив, что ни один продукт не должен полностью выводиться из-под тарифного сокращения. К примеру, такие страны как Таиланд и Уругвай делают ставку на увеличение экспорта сельхозпродукции, рассматривая его в качестве ключевого фактора роста и развития.

Многие участники женевской встречи выразили серьезную обеспокоенность возможностью объявления Китаем таких продуктов как рис, сахар, хлопок «особыми», что нанесло бы ощутимый удар по целому ряду

стран-экспортеров не только из развивающихся, но и развитых стран. Не случайно США в этой связи обусловили существенное снижение хлопковых субсидий своим фермерам открытием китайского рынка хлопка.

Аналогичные опасения были высказаны в отношении Индии в случае, если и она воспользуется теми же мерами защиты своего сельскохозяйственного рынка.

Намечавшийся в Женеве компромисс был окончательно сорван, когда Индия стала настаивать на дополнительных мерах защиты для своих фермеров, а Китай потребовал исключения из возможных тарифных сокращений продукции двух ключевых отраслей – машиностроения и химической промышленности, чем вызвал возмущение прежде всего со стороны других развивающихся стран⁶⁸. Не помогли экстренные усилия британского премьера Гордона Брауна, пытавшегося убедить своего индийского коллегу в необходимости компромисса. Стороны не пришли также к единому пониманию применения упомянутого выше «специального защитного механизма». Таким образом, мини-конференция стран-членов ВТО в Женеве, проходившая в последней декаде июля 2008 г., имевшая весьма неплохие шансы на успех, завершилась безрезультатно.

Между тем, основные элементы достигнутого общего компромисса можно считать вполне впечатляющими. Предполагалось, что Евросоюз соглашается на 80-процентное сокращение наиболее искажающих торговлю сельхозсубсидий, США в свою очередь снижают фермерские субсидии на 70%, устанавливая потолок в 14,5 млрд.долл. (против нынешних 22 млрд.долл. в год). ЕС также снижает в среднем импортные тарифы на сельхозпродукцию на 60%. Эти меры позволили бы развивающимся странам-производителям продуктов сельского хозяйства – в первую очередь таким как Бразилия – получить лучший доступ на рынки в развитых стран. В обмен та же Бразилия и другие крупные развивающиеся страны должны были понизить импортные тарифы на промышленные товары.

⁶⁸ Elliott L. WTO: China throws up barrier to Doha agreement // The Guardian. 28.07. 2008.

Отсутствие ожидаемого от мини-конференции в Женеве в конце июля 2008 г. результата не могло не быть воспринято в мире как очередное свидетельство кризиса переговоров Доха раунда. Что автоматически усиливает тенденции к регионализму и протекционизму, ослабляя одновременно веру в правила ВТО. Призрак окончательного срыва переговоров Дохийского раунда способен подтолкнуть многие страны к одностороннему увеличению продовольственных субсидий, если того потребует падение цен на продукты питания или политические соображения. Естественной реакцией на это других государств может быть увеличение таможенных пошлин на сельхозпродукцию. В худшем из вариантов это может привести к повторению сценария таможенных войн, которые происходили в прежние времена. Вместе с тем бурный рост торговли в мире в последнее десятилетие все-таки поддерживает пока общий настрой в пользу свободной торговли и против протекционистского давления.

Однако отсутствие конечного результата на июльской 2008 г. мини-конференции ВТО не тождественно ее провалу. Впервые с начала Дохийского раунда в 2001 г. сторонам удалось существенно сблизить позиции по наиболее спорной проблеме, постоянно являвшейся камнем преткновения на переговорах – сокращению сельскохозяйственных субсидий в развитых странах в обмен на снижение промышленных тарифов в ведущих развивающихся странах (Бразилии, Индии). Срыв произошел из-за разногласий по вопросам, которые не рассматривались участниками как принципиальные, а именно – по применению упомянутых выше технических мер защиты главным образом сельскохозяйственных рынков. В этой ситуации сохраняется возможность к возобновлению переговоров через несколько месяцев. Твердую надежду на это выразил сразу по окончании конференции в Женеве генеральный директор ВТО П.Лами, а несколько позднее президент Бразилии Луис да Сильва заявил, что уже начал консультации о возобновлении переговоров.

В то же время у многих участников сформировалось немаловажное ощущение, что, если в переговорах Дохийского раунда случится перерыв на неопределенное время, вернуться за стол переговоров будет гораздо сложнее, ибо в этом случае станет очевидной необходимость внесения серьезных изменений в выработанную в конце 2001 г. повестку дня с учетом новых обстоятельств: возросшего потенциала Китая, роста мировых цен на углеводороды и др.

Июльская конференция ВТО в Женеве вновь продемонстрировала растущее влияние на мировую торговлю развивающихся стран, особенно таких наиболее мощных из них, как Бразилия, Индия, Индонезия и Китай. Не случайно проект компромисса был предложен семью государствами, среди которых наряду с США, ЕС, Японией фигурировали Бразилия, Индия, Китай и Австралия. Это дает основания полагать, что в ближайшей перспективе именно эта группа стран может стать наиболее влиятельной в рамках ВТО, каковой до сих пор считалась так называемая группа *Quad* (США, ЕС, Япония, Канада).

Форум в Женеве еще раз продемонстрировал, что внутренние политические озабоченности крупнейших игроков мировой торговли будут по-прежнему мешать прогрессу переговоров. Речь, в частности, идет о таких важных политических событиях конца 2008 – начала 2009 гг., как смена американской Администрации, формирование нового состава Европейской Комиссии, разногласия внутри ЕС относительно параметров будущего соглашения в рамках ВТО, которые вносят элемент неопределенности в продолжение переговоров Доха раунда. Ниже, в Четвертой главе, будет, в частности, показано, каким образом смена Администрации в США повлияла на ход переговоров Дохийского раунда.

2.3. Мировой кризис 2008-2010 гг. и переговоры Доха раунда

Отсутствие ожидавшегося результата на мини-конференции ВТО в Женеве в конце июля 2008 г. не приобрело бы столь драматической окраски, если бы не мировой экономический кризис, который быстро распространился по планете во второй половине 2008 г. Нарастание торгового протекционизма стало естественной реакцией государств на экономический спад и рост безработицы.

О необходимости борьбы с торговым протекционизмом лидеры «двадцатки» заговорили еще на Вашингтонском саммите в ноябре 2008 г. Тема была продолжена на саммите в Лондоне в начале апреля 2009 г. В принятом в Питсбурге в сентябре 2009 г. итоговом совместном заявлении участники саммита «двадцатки» вновь заявили о необходимости противодействовать протекционизму, ибо как раз в этой чрезвычайно важной антикризисной сфере успехи G20 оставались минимальными. Так, сразу после washingtonского саммита стран-члены «двадцатки» приступили к активному наращиванию ограничительных мер, направленных на поддержку национального бизнеса в условиях кризиса.

К апрелю 2009 г. среди членов «двадцатки» 17 стран ввели ограничительные меры в торговле: были увеличены импортные тарифы, введены различные ограничения импорта или восстановлены субсидии, быстрее и чаще страны стали прибегать к антидемпингу.

По данным Центра по исследованию экономической политики ([CEPR - Centre for Economic Policy Research](#)) на сентябрь 2009 г., лидером по количеству примененных в отношении страны дискриминационных мер (100 мер в 55 странах) явился Китай. На втором месте - США (86 мер), на третьем - Германия (84 меры). Наиболее масштабные защитные меры были предприняты Китаем - они затронули сразу 164 страны. Россия по этому показателю на шестом месте (угроза для 117 торговых партнеров). Правда, РФ была признана абсолютным лидером по количеству "самых вредных" защитных мер – таковых принято около 20 (повышение импортных таможенных пошлин на телевизоры, отдельные виды проката, трубы из

черных металлов, легковые автомобили)⁶⁹. Кстати, в конце 2009 г. президент Дмитрий Медведев в одном из своих выступлений признал, что большинство ограничительных мер в торговле, введенных в России в связи с кризисом, не дали ожидаемого результата.

В начале 2009 г. Евросоюз, Китай и Япония категорически выступили против плана «Покупай американское», предложенного президентом Бараком Обамой, после чего сенат США смягчил пункт, разрешавший при проведении строительных работ на деньги бюджета использовать только американские материалы. Недобрый пример нарушения единого рынка в ЕС подало французское руководство, выдвинувшее в качестве условия помощи своему автопрому предложение не переносить сборку за границу и закупать комплектующие во Франции, за что Прага тут же раскритиковала Париж. Новым явлением в Европе стал финансовый протекционизм. В ходе нынешнего кризиса он проявился в том, что банки, базирующиеся в Западной Европе, стали выводить средства из стран Восточной Европы. От таких мер, в частности, пострадали Латвия и Сербия.

Причины и мотивы протекционизма на национальном уровне можно понять. Население большинства стран мира ждет от своих правительств быстрых и эффективных мер по выходу из кризиса. Но немногие понимают, что на самом деле таковых не существует. Массовому же избирателю необходимо продемонстрировать решительность в защите национальных интересов. Оградить свой рынок от иностранных товаров – один из простейших и ярких шагов в этом плане. Предпринятые некоторыми странами торговые протекционистские меры в принципе могут в короткий срок смягчить проблему пассивного сальдо внешней торговли, однако в перспективе эти меры не способны содействовать экономическому развитию, как не способны и разрешить проблему торгового дисбаланса.

⁶⁹ Россия - мировой лидер по числу вредных для экономики протекционистских мер. www.rb.ru. 16.09.2009.

Возведение торговых барьеров лишь создает видимость борьбы с кризисом. Но на глобальном это верный способ продлить рецессию в мировой экономике. Выше уже упоминался пример времен Великой депрессии, когда в США был принят известный Акт Смута-Хоули, результатом которого стало повышение ставок пошлин примерно на 20 тысяч импортируемых товаров, что затронуло главным образом Европу. В ответ европейцы предприняли аналогичные меры, и в результате в тех же Соединенных Штатах примерно одинаковым образом обрушился как объем импорта, так и экспорта, что не могло не привести к масштабной потере рабочих мест.

Ситуация в сегодняшнем глобализованном мире сложнее и драматичнее довоенной. Подсчитано, что в США с экспортом связано около 10 млн. рабочих мест, во Франции – примерно 6,5 млн., а в Китае – до 100 млн. Интересна еще одна недавняя оценка ВТО возможных последствий протекционизма в условиях нынешнего кризиса. Если предположить, что США закроют от конкурентов из Японии, Кореи, ЕС и Китая свой рынок легковых автомобилей, оцениваемый в 80 млрд.долл., то с большой вероятностью названные страны возведут барьеры перед американскими гражданскими самолетами, подъемно-транспортным оборудованием и химическими товарами, общая стоимость которых составит уже около 120 млрд.долл. в год⁷⁰. Ясно, что выигравших в подобной ситуации не будет.

Протекционистские меры дали многим повод говорить о том, что в условиях нынешнего кризиса правила ВТО якобы нарушаются в массовом порядке и сама организация не в силах сдержать данный процесс. На самом деле это не так.

Растущий протекционизм стал предметом серьезной озабоченности ВТО. Проведенный в ВТО в первом полугодии 2009 г. мониторинг протекционистских мер показал, что пока страны, прибегнувшие к

⁷⁰ Protectionism cannot be 'smart', Lamy tells Australian think-tank. www.wto.org. 02.03.09.

повышению импортных таможенных пошлин, делали это в пределах дозволенного, т.е., не превышая тех тарифных уровней, которые они имеют право устанавливать в соответствии с условиями своего членства в ВТО⁷¹. То же самое можно сказать и в отношении экспортных субсидий в сельском хозяйстве, которые пока не запрещены, и этим как раз воспользовался в период кризиса ЕС. Иными словами, большая часть предпринятых мер не противоречит нормам ВТО и не выходит за рамки торговых соглашений, которые замышлялись в том числе для предотвращения полномасштабных торговых войн. Это позволяет называть такие меры «мерами малой интенсивности» (*low intensity measures*). Впрочем, проявлявшаяся до сих пор странами-членами ВТО относительная сдержанность в протекционистских мерах еще не дает оснований полагать, что такой характер их поведения сохранится и в будущем.

Неплохой новостью стал вывод, содержащийся в совместном докладе ВТО-ОЭСР-ЮНКТАД⁷², подготовленном для лидеров стран «двадцатки» в первом квартале 2010 г.: протекционизм в мировой торговле в последние месяцы снижается, однако все еще продолжает представлять угрозу для мировой экономики. Доклад охватывает период с 01 сентября 2009 г. по середину февраля 2010 г. Доля мирового импорта, отмечено в документе, попавшая под воздействие возросших тарифов и других протекционистских мер в указанный период, составила всего 0,4%. Аналогичный показатель за период с октября 2008 г. по октябрь 2009 г. составил 0,8%. В мире наблюдаются признаки возобновления роста мировой торговли и производства. Особенно ощутим рост торговли в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где лидерами выступают Китай и другие страны Юго-Восточной Азии. В течение этого года ожидается и постепенное восстановление притока прямых иностранных инвестиций. Вместе с тем на данный момент говорить о возобновлении устойчивого роста рано – восстановлению мировой

⁷¹ WTO steps up monitoring of protectionism. The Associated Press. February, 9. 2009

⁷² OECD-WTO-UNCTAD. Report on G20 Trade and Investment Measures. Sept.2009 to Febr.2010

экономики пока препятствует фактор неопределенности. Возможный рост безработицы в случае новой волны кризиса может вынудить государства вновь и с большей активностью заняться возведением барьеров для торговли. То есть, риски протекционистских действий, пока продолжается кризис, сохраняются.

Важно однако еще раз подчеркнуть, что в рассматриваемый период мирового экономического кризиса страны в основном не выходили за рамки норм и правил многосторонней торговли. Данный факт свидетельствует о том, что кризис не только не снизил значимость ВТО, но и продемонстрировал способность этой организации сдерживать его негативные эффекты. Как заявил П.Лами в апреле 2010 г. «Правила торговли оказали эффективное противодействие протекционистскому давлению»⁷³. Это означает, что ВТО способна осуществлять функцию глобального управления.

Данная способность ВТО неожиданно оказалась востребованной в период кризиса даже в иной, казалось бы, несвойственной этой организации сфере. Речь идет о проблеме заниженности курсов некоторых валют, в частности, китайского юаня по отношению к американскому доллару. Неспособность МВФ решить данную проблему побудила некоторых экспертов предложить решать ее в рамках ВТО, поскольку заниженность курса валюты есть ничто иное, как частный случай протекционизма. А ВТО, полагают эти эксперты, умеет лучше добиваться исполнения своих решений, чем МВФ⁷⁴.

Возвращаясь к традиционным торговым барьерам – тарифным, следует сказать, что согласно исследованиям ВТО, в случае, если государства решатся повысить ставки импортных тарифов до максимального уровня, допустимого согласно условиям их членства в данной организации, это будет равносильно удвоению в среднем тарифных барьеров по всему миру, в

⁷³ M.Lamy évoque le « rôle essentiel » du commerce en période de crise économique. Santiago. 15.04.10. http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl153_f.htm

⁷⁴ Слабый юань – всемирная проблема. <http://www.slou.ru/articles/340118>. 23.03.10.

результате чего мировое благосостояние снизится на 350 млрд.долл. И наоборот, в случае снижения тарифной защиты при успешном завершении переговоров Дохийского раунда, суммарный доход участников мировой торговли возрастет на 150 млрд.долл.⁷⁵

В этой связи, как было отмечено в упомянутом выше совместном докладе ВТО-ОЭСР-ЮНКТАД, лидерам стран G20 следует приложить максимум усилий для скорейшего завершения переговоров Дохийского раунда. О необходимости сделать это было, впрочем, ясно сказано в финальном документе саммита «двадцатки» в Питсбурге в сентябре 2009 г. И тем не менее ощутимого прогресса на переговорах за последнее время не отмечено. В чем же причина?

Когда все высказываются за окончание переговоров раунда, но дело продолжает стоять на месте, это, как правило, свидетельствует о дефиците политической воли у главных игроков. Таковыми как были, так и остаются США и ЕС, но сегодня к ним следует добавить как минимум Китай, Индию, Бразилию. Разумеется, напрямую в дефиците политической воли никто никогда не признается. «Мы в полной мере готовы к завершению раунда в 2010 году», -- заявил в ходе дискуссии в рамках состоявшегося в последних числах сентября 2009 г. ежегодного Общественного форума ВТО заместитель официального представителя США при штаб-квартире ВТО Дэвид Шарк. Принимавший участие в работе той же секции автор этих строк спросил американского чиновника: «Если нынешняя администрация уделяет столь серьезное внимание вопросам торговли, то почему тогда нынешний президент в отличие от предшественника не обладает так называемыми «полномочиями на быстрое ведение переговоров по вопросам торговли⁷⁶», предоставляемыми конгрессом?» Ответ Шарка вызвал некоторое недоумение

⁷⁵ Protectionism cannot be 'smart', Lamy tells Australian think-tank. www.wto.ru. 02.03.10

⁷⁶ Полномочия на (быстрое) ведение торговых переговоров - Trade promotion authority or Fast track Trade promotion authority - ТРА.

среди присутствовавших: вопрос, по его словам, пока неактуален, потому конгресс не занимается этим.

Не вдаваясь в детали, следует заметить, что данные полномочия для американского президента исключительно важны, что не раз подчеркивалось прежде высокопоставленными сотрудниками американской администрации. Так, занимавшая в 2007 г. высокий пост Торгового представителя США Сьюзан Шваб прямо заявила в одном из своих выступлений, что «не может быть президента США без полномочий на ведение торговых переговоров»⁷⁷. Именно их наличие у главы Белого Дома позволяет США реально осуществлять роль лидера на международных переговорах по торговле, что так необходимо для завершения Дохийского раунда. Однако в условиях мирового кризиса администрация Барака Обамы в течение всего 2009 г. была серьезно озабочена решением ряда сложнейших внутренних проблем, таких как регулирование финансовых рынков, реформа здравоохранения и других. И торговля оказалась на данный момент не в верхней части списка приоритетов американской администрации. Еще одним свидетельством неготовности американской стороны к активным шагам на переговорах Доха раунда явился откровенно низкий уровень представительства на очередном Экономическом форуме в Давосе в 2010 г., куда был прислан все тот же Д.Шарк, не имевший в силу своего положения заместителя посла права говорить от имени США.

Чтобы убедить Конгресс в необходимости одобрения финальных шагов США в рамках Дохийского раунда, администрация Обамы должна представить палате представителей достаточно сбалансированный пакет, который бы снял у конгрессменов имеющиеся сомнения, убедив их в том, что уступки США в одних сферах (к примеру, снижение субсидий своим фермерам) будут компенсированы за счет выигрыша в других (к примеру, облегчение доступа на рынок промышленных товаров других стран). А для

⁷⁷ Remarks by U.S. Trade Representative Susan C.Schwab The Case for Trade Promotion Authority Renewal. 12.02.2007.

этого, полагают американцы, потребуются определенные уступки со стороны Индии, Бразилии и Китая.

Это и обуславливает очередную серию требований американской стороны к развивающимся странам о либерализации их рынков. Подобные требования Вашингтон начал активно выдвигать примерно с осени 2009 г. По словам Торгового представителя США Рона Кирка, Китай, Индия, Бразилия и другие новые индустриальные государства уже пожинают впечатляющие плоды ранее осуществленной либерализации торговли, поэтому для них настало время принять на себя дополнительные обязательства, которые позволят укрепить их позиции на мировом рынке⁷⁸.

Однако, такая позиция вызывает глубокое расхождение во взглядах между США и остальными членами организации. Объясняя данное расхождение, авторитетные представители ведущих развивающихся стран подтверждают сказанное выше: проблема состоит в том, полагают они, что промышленное лобби Соединенных Штатов ставит в период кризиса перед Конгрессом и Администрацией слишком амбициозные задачи по доступу американского бизнеса на внешние рынки. Поэтому Вашингтон в этих условиях не может пойти на снижение планки. Напротив, Администрация должна показывать, что она сражается, чтобы добиться каких-либо дополнительных уступок, которые затем можно будет представить в Конгрессе в качестве достигнутых результатов. Но поскольку, на середину 2010 г., ситуация на переговорах Доха-раунда не сулила сколько-нибудь серьезного прогресса, Вашингтон, во избежание излишних рисков при подготовке к следующим президентским выборам 2012 г., решил на данном этапе сместить акценты в своей торговой политике, сделав ставку на подписание региональных торговых соглашений, в частности, с Республикой Корея, Панамой и Колумбией.

Развивающиеся страны со своей стороны реагируют на нынешнюю

⁷⁸ [Дайджест новостей Bridges](#) • Volume 3 • Выпуск 11 • 7th June 2010

позицию Соединенных Штатов с нескрываемым возмущением. Так, представитель Южной Африки в ВТО Ф.Исмаил прямо упрекнул США в начале апреля 2010 г. в том, что оставаясь ведущим игроком в торговых переговорах, они в то же время демонстрируют отсутствие воли работать на основе общепринятых многосторонних соглашений ВТО⁷⁹. Нынешний раунд не зря получил с самого начала название Раунда развития, напоминают представители других развивающихся стран, что означает необходимость придерживаться изначально провозглашенных целей раунда. Как заявил от имени ведущих развивающихся стран представитель Бразилии, на переговорах уже достигнут весьма сложный и хрупкий баланс пакетных договоренностей. И поэтому уступки лишь со стороны развивающихся стран рискуют разрушить с таким трудом достигнутый баланс⁸⁰.

Справедливость упреков в адрес Вашингтона порой вынужден признавать и сам представитель США на торговых переговорах Рон Кирк, заявляя, что мир начинает думать, что Соединенные Штаты не проявляют интереса к завершению Дохийского раунда и это подрывает доверие к Вашингтону⁸¹. Дополнительным подтверждением этому стало явно затянувшееся утверждение Сенатом (на апрель 2010 г.) кандидатур чиновников аппарата Кирка, что уже начало осложнять полноценное участие США в ведущихся в Женеве торговых переговорах.

По мнению главы ВТО П.Лами, чиновники в Вашингтоне вынуждены «лавировать среди конфликтующих интересов американских избирателей», поэтому завершения переговоров вряд ли можно ожидать до ноябрьских промежуточных выборов в Соединенных Штатах Америки. При этом он также признал, что и другие члены ВТО, включая Европейский Союз и Индию, сталкиваются с подобными проблемами⁸².

⁷⁹ Long stalemate ahead for WTO talks. Asia News Network - Apr 04. 2010.

⁸⁰ Там же.

⁸¹ Deal in WTO Doha round doubtful in 2010: Kirk. Reuters. Tue Mar 9. 2010.

⁸² <http://www.france24.com/en/20100529-business-interview-pascal-lamy-director-general-world-trade-organization-oecd-trade>

Свою лепту в критику Вашингтона внес и Евросоюз. «Мы не несем ответственности за то, что происходит» (на переговорах Дохийского раунда – *прим.авт.*), заявил в марте 2010 г. торговый комиссар ЕС Карел де Гюхт, добавив, что мяч теперь находится на стороне США⁸³. Как полагают в Еврокомиссии, необходим некий импульс в переговорах, чтобы началось дальнейшее движение, и такой импульс должен исходить от Соединенных Штатов. Но вместо того, чтобы ясно заявить о своих намерениях, Вашингтон, по мнению Брюсселя, бездействует.

Из создавшейся на переговорах Дохийского раунда ситуации, европейцы, похоже, стремятся выжать для себя максимум преимуществ. Поэтому одновременно с критикой американцев тот же де Гюхт заявляет о невозможности дополнительных уступок со стороны Евросоюза в области сельского хозяйства, подчеркивая, что ЕС уже сделал максимум возможного в 2008 г., что и обеспечило, с точки зрения Брюсселя, тогдашний прорыв на переговорах.

Что касается Китая, неуклонно продолжающего свой экономический рост и в период кризиса, то от него действительно ожидают дополнительных уступок в торговле, которые могли бы дать важный импульс завершению Дохийского раунда. Однако Пекин дает понять, что его страна уже сделала достаточные уступки при присоединении к ВТО и пока не готова двигаться дальше.

Разумеется, ситуацию на таких сложнейших переговорах, как торговые переговоры Доха раунда, невозможно описать однозначно, распределив ответственность за их кризис между участниками в точных пропорциях. Этим можно объяснить одну из последних инициатив гендиректора ВТО П.Лами, заявившего в мае 2010 г. на встрече в рамках ОЭСР в Париже, что переговоры вероятно потребуют так называемого «дополнительного кванта»

⁸³ EU Trade Chief Says U.S. Must Make First Move to Restart Doha Round. Reuters. 23.03.2010.

(*added quantum*), под которым, как поняли некоторые торговые представители, подразумеваются дополнительные уступки со стороны развивающихся стран, позволяющие удовлетворить требования США. Однако Лами пояснил, что под «дополнительным квантом» следует понимать «комбинацию амбиций и баланса для всех участников» переговоров, и призвал страны придать переговорам дополнительный импульс, чтобы процесс раунда Доха мог продвигаться вперед⁸⁴.

Мировой кризис, как было сказано, нанес ощутимый удар по мировой торговле. Вместе с тем он резко повысил значение торговых переговоров, в особенности для развивающихся стран. Ибо они, в отличие от развитых, не располагают теми внушительными государственными средствами, которые позволяют бросить спасательный круг национальному бизнесу. Поэтому торговля для них чуть ли не единственный путь к выживанию. В рамках Министерской конференции ВТО в Женеве в начале декабря 2009 г. 22 развивающиеся страны подписали соглашение о сокращении таможенных тарифов на 20% или более для значительного большинства экспортных товаров друг друга, придав таким образом новую динамику торговым отношениям «Юг-Юг». В ходе пленарного заседания той же конференции представители ряда стран Центральной Азии, Кавказа, а также Восточной Европы выступили с краткими заявлениями, в которых подчеркнули роль ВТО в преодолении глобального финансового и экономического кризиса, в предотвращении распространения протекционизма в мире, а также подчеркнули важность завершения Доха раунда⁸⁵.

Не менее показательной стала инициатива группы развивающихся стран на саммите G20 в Питсбурге в сентябре 2009 г. Выступивший от ее имени президент Бразилии Луис да Силва предложил в кратчайшие сроки

⁸⁴ [News Digest Bridges. Volume 3](#). 21st June 2010.

⁸⁵ [News Digest Bridges. Volume 8](#). December, 2009.

завершить Дохийский раунд⁸⁶. Подобная инициатива вряд ли могла появиться до кризиса.

В начале июня в Вашингтоне в ходе первого стратегического диалога США-Индия по инициативе последней в совместном заявлении был сделан особый акцент на сбалансированный и амбициозный результат Дохийского раунда, а также на необходимости противодействия всем формам протекционизма⁸⁷. Эта активность Бразилии и Индии свидетельствует о том, что переговорная инициатива на Доха раунде в значительной мере перешла от развитых экономических держав Запада к ведущим развивающимся странам, которые, как выясняется, больше, чем богатые страны заинтересованы в завершении Дохийского раунда.

Все перечисленные инициативы развивающихся стран весьма показательны и важны потому, что с момента подписания ГАТТ в течение полувека застрельщиками либерализации рынков почти всегда выступали богатые страны. Нынешний экономический кризис изменил прежнюю тенденцию.

Достигнутые на переговорах к середине лета 2010 г. результаты можно считать достаточно весомыми в плане завершения Доха раунда. Так, по оценке П.Лами, 80% повестки дня раунда практически выполнено. Среди согласованных такие важные пункты, как значительное сокращение искажающих торговлю сельскохозяйственных субсидий, полная ликвидация экспортных сельхозсубсидий, значительное сокращение тарифов. Заметному сокращению должны быть подвергнуты также и промышленные тарифы – гораздо большему, чем было достигнуто в ходе предыдущего Уругвайского раунда. В результате самый высокий тариф в развитых странах не превысит 8% при средневзвешенном – не более 3%; для ведущих развивающихся стран самый высокий уровень тарифа составит около 12%. Должна произойти

⁸⁶ http://news.xinhuanet.com/english/2009-09/26/content_12113854.htm

⁸⁷ US, India call for balanced conclusion to WTO Doha talks. ANI. Washington. 04.06.10

определенная либерализация в сфере услуг, ожидается упрощение таможенных процедур, сокращение субсидий в рыболовстве⁸⁸. Такой пакет мер безусловно послужил бы мощным стимулом для развития мировой экономики.

Тем не менее к лету 2010 г. в переговорах Дохийского раунда фактически сложилась патовая ситуация. На высоком уровне (саммиты G20) все основные участники переговоров заявили о безусловной решимости завершить Дохийский раунд в 2010 г., однако эти громкие заявления не воплотились в конкретные дела. Налицо, как уже было отмечено выше, отсутствие у главных игроков необходимой политической воли для завершения процесса, ставшее еще более очевидным с наступлением мирового экономического кризиса. Важно, однако, невзирая на эффект кризиса, попытаться ответить на вопрос, какие именно причины сдерживают эту политическую волю.

Если проанализировать наиболее обсуждаемые в экспертном сообществе версии, то получается, что прогресс Доха раунда стал заложником сочетания таких основных факторов, как: возросшая чувствительность отдельных сфер переговоров – в первую очередь сельского хозяйства; сложность регулирования отдельных видов услуг; растущее число (более 150) и разнообразие участников переговоров; возросшее влияние таких игроков, как Индия и Бразилия, а также группировок отдельных развивающихся стран. Воздействие данных обстоятельств делает выработку пакетного решения путем консенсуса по принципу «единой сделки» все более трудно выполнимой задачей (практически любой пункт повестки Доха раунда необходимо рассматривать как часть единого целого).

Это означает, что достижение на переговорах конкретного результата становится возможным скорее всего лишь по ограниченному кругу вопросов,

⁸⁸ Interview with Director-General of the WTO Pascal Lamy. Economic Observer, June 3, 2010.

что, естественно, ведет к отходу от принципа «единой сделки». Характерно, что подобные принципиально новые подходы уже стали появляться. В частности, Замбия, выступая от имени группы НРС, предложила, чтобы члены ВТО рассмотрели так называемый вариант «раннего урожая» (*early harvest*) в следующих четырех областях: свободный от квот и беспошлинный доступ на рынки для экспорта НРС; преференциальная торговля услугами для НРС; амбициозный пакет мер по хлопку и упрощение правил происхождения. Среди других стран, которые призывали собрать «ранний урожай» по этим вопросам, были Барбадос и Бангладеш. Однако такие подходы не всегда отвечают запросам крупных игроков, таких как США или Индия.

По мнению автора, описанная инициатива, при всех ее недостатках, все-таки должна оставаться на столе переговоров. Ибо отсутствие прогресса на переговорах Доха раунда в течение столь длительного времени несет нарастающие риски их серьезного срыва. Поэтому вариант достижения даже скромного результата по итогам раунда крайне важен, хотя бы ради сохранения доверия и дальнейших перспектив такого важного института как ВТО.

Как все-таки видится реальный выход из нынешней ситуации на переговорах Дохийского раунда? Спектр существующих на сей счет мнений довольно широк. Те, кто придерживается оптимистических взглядов, исходят прежде всего из того, что большая часть повестки раунда выполнена и что в провале переговоров не заинтересован никто. Вместе с тем в последнее время голоса скептиков звучали все чаще.

Пессимистическую оценку перспектив современной МТС дают, к примеру, канадские исследователи D.Drache и M.Froese, полагающие, что «золотой век» послевоенной многосторонней торговой системы («мультилатерализма») подходит к концу, и на подъеме новая конфигурация коллективного экономического регулирования. Переговорный тупик Доха раунда на самом деле отражает, с их точки зрения, трансформационный

сдвиг стран-участниц от существующей модели мультиплатформы с ее многосторонним обязательством «единой сделки» в сторону более узкой переговорной платформы⁸⁹.

Для обоснования своих выводов канадские ученые исследовали две динамические составляющие, которые, по их мнению, делают Дохийский раунд отличным от Уругвайского. Первая заключается в возросшей рыночной мощи глобального характера Китая, Индии, Бразилии, использующих ее, чтобы добиться выгод для «глобального Юга». Вторая состоит в том, что правила торговли, закрепленные в соглашениях Уругвайского раунда, вселяли надежду на сокращение нетарифных мер защиты (протекционизма), однако продолжающийся и даже возросший протекционизм (нетарифного характера) со стороны индустриально развитых стран демонстрирует развивающимся странам, что достижение большего доступа на рынки «Севера» вряд ли может быть реализовано в рамках ВТО.

Автор несколько иначе оценивает позицию развивающихся стран и не может полностью согласиться с выводами канадских коллег, допускающих в качестве пессимистического варианта «жесткую посадку» Доха раунда, при котором тупик на переговорах раунда окончательно выхолостит содержание сделки и вместо нее приведет к «миске спагетти» из множества двусторонних и региональных соглашений, что неизбежно ослабит МТС.

В целом имеющиеся на данный момент оптимистические и пессимистические сценарии можно свести к следующим трем⁹⁰.

Первый – это отказ от переговоров раунда. Он влечет за собой лишь негативные последствия: удар по уже сформировавшейся атмосфере доверия, постепенный отход от выполнения уже достигнутых договоренностей, рост протекционизма, дальнейшее распространение региональных торговых соглашений с их негативными эффектами, наконец, снижение роли и авторитета ВТО. Такое развитие событий невыгодно никому, особенно

⁸⁹ D.Drache, M.Froese. Omens and Threats in the Doha Round. (The Decline of Multilateralism?). 2008.

⁹⁰ Doha deadlock continues. Oxford Analytica. 15.04.2010.

развивающимся странам, поэтому этот сценарий лишен какой-либо привлекательности.

Второй – временная приостановка переговоров. Данный сценарий также представляется трудно осуществимым, т.к. его реализация означала бы не только роспуск переговорных команд, но и утрату столь ценного для такого рода переговоров общего ощущения состояния торговых потоков в мире и особенностей связанной с ними торговой политики, проводимой участниками. Все это в итоге делает весьма сложной задачу возобновления переговоров позднее.

Наконец, *третий* сценарий – так называемый, «Облегченный вариант Дохи» (*Doha “light”*). Сценарий предполагает убрать до лучших времен из повестки особо сложные вопросы, по которым трудно договориться. Иными словами, речь идет об известных проблемах торговли сельскохозяйственной продукцией, а также о доступе на рынок промышленных товаров. Главный недостаток данного сценария заключается в том, что без договоренностей по этим сложным вопросам исчезает сама база для финальной сделки Дохийского раунда. Вслед за снятием с повестки этих вопросов будет подорвана основа и для решения остальных: торговля услугами, совершенствование антидемпинговых процедур и пр.

С инициативой пересмотра повестки переговоров Дохийского раунда и выбора одного из двух решений – «облегченного варианта» или, наоборот, более амбициозного, - выступил в апреле 2010 г. Евросоюз. В ответ глава ВТО П.Лами разъяснил, что пересмотр повестки раунда был бы чрезвычайно сложным мероприятием, а «облегченный вариант Дохи», вряд ли стал бы приемлемым для развивающихся стран, которые ожидают от раунда установления более справедливых условий торговли.

В качестве одной из опций «облегченного варианта» рассматривается разделение повестки раунда на два этапа. На первом предлагается сосредоточиться на вопросах упрощения процедур торговли (сокращение числа формальностей при пересечении товарами границы, сокращение

времени портовых процедур, ликвидация иных «красных линий» в торговле), а также на снятии всех таможенных пошлин и квот в отношении импорта из наименее развитых стран. И то, и другое послужило бы интересам беднейших стран, и достигнутое соглашение по этим двум темам могло бы увеличить доверие среди участников переговоров и, следовательно, создало бы хорошие предпосылки для следующего этапа – решения основных вопросов Дохийской повестки. Конкретным примером «облегченного варианта» можно считать упомянутую выше инициативу «раннего урожая» Замбии.

Однако, при всей своей логичности и обоснованности, данная опция остается не очень вероятной для реализации, ибо требует ревизии утвержденной еще в 2001 г. повестки дня Дохийского раунда. Чего же тогда следует ожидать от переговоров Дохийского раунда в обозримой перспективе и как это скажется на самой ВТО?

Вариант выхода из нынешней патовой ситуации может проясниться лишь тогда, когда нынешний экономический кризис перестанет оказывать на участников переговоров угнетающее воздействие, т.е. после того, как произойдет заметное улучшение экономического климата. Серьезным сдерживающим фактором для завершения Доха раунда оказалась позиция Вашингтона, который предпочел в ближайшей перспективе (2010-2011 гг.) отдать предпочтение региональным торговым соглашениям.

Вместе с тем, несмотря на кризисное состояние самого Дохийского раунда, существует политически продекларированное намерение основных участников мировой торговли завершить его в возможно более короткие сроки. Любые сценарии (см. выше), кроме продолжения переговоров, не отвечают интересам их участников. Кроме того, основные участники Доха раунда не могут не сознавать, что возможный срыв переговоров окажет неминуемо негативное воздействие на другие экономические и неэкономические сферы взаимодействия в мире в условиях глубокой взаимозависимости и глобализации.

3. Идея глобального управления в современном мире

3.1. Императив глобального управления как реакция на экономический кризис

Поскольку в данной работе рассматриваются роль и место ВТО в системе глобального управления, необходимо вначале составить представление собственно о глобальном управлении в современном мире, понять, почему данная идея актуализировалась в последнее время.

Несмотря на огромное число публикаций, всякого рода конференций и симпозиумов, посвященных разразившемуся в 2008 г. мировому финансово-экономическому кризису, единого мнения относительно его причин по-прежнему нет. Тем не менее, предпринимаются попытки осмыслить последующие шаги, которые гарантировали бы государства от внезапного возникновения нового кризиса в будущем или, по крайней мере, позволили бы смягчить его воздействие на экономику.

Конкретное проявление этих попыток – идеи и дискуссии о создании системы глобального управления, заметно активизировавшиеся и ставшие гораздо более предметными в последнее время по сравнению с докризисными временами.

На сегодняшний день невозможно с полной уверенностью сказать, что такая система будет создана и окажется функциональной. Можно, однако говорить о востребованности подобной системы и, следовательно, пытаться определить ее контуры. Об этом и пойдет речь в данной главе.

СТРАХИ ДЕГЛОБАЛИЗАЦИИ

Когда мировое сообщество почувствовало, что нынешний кризис по своим масштабам и глубине может превзойти Великую депрессию 80-летней давности, правительства многих стран в том числе наиболее развитых,

страшась дальнейшего спада производства, новых банкротств и роста безработицы, стали предпринимать меры порой трудно совместимые с базовыми рыночными принципами. Так, в результате массовой национализации – открытой или скрытой – антикризисная политика обернулась усилением госсектора. В Соединенных Штатах банкротство *Lehman Brothers* с одной стороны и помощь *AIG* и *Citibank*, с другой, никак не могли быть объяснены рыночной логикой, но стали результатом индивидуальных решений. При этом ни в одной нормальной рыночной экономике госсобственность не считается институтом, обеспечивающим экономическую эффективность.

В условиях глобализации кризис быстро распространился по всему миру. Отсутствие возможности удержания национальных экономик от падения породило своеобразную «защитную реакцию» в виде тенденций к деглобализации. «Мир рискует столкнуться со стремительно раскручивающимся процессом деглобализации, если государства из разных частей света не будут координировать собственные усилия по борьбе с глобальным экономическим кризисом», - заявил в начале 2009 г. премьер-министр Великобритании Гордон Браун. Ни одна страна в мире не сможет справиться с "поистине глобальным кризисом" в одиночку. Поэтому необходимо решать возникающие проблемы совместно. Деглобализация ускоряется от политических решений на национальном уровне, добавил Браун, имея в виду различные формы национального протекционизма. Практически одновременно с грозным предупреждением на сей счет выступил один из патриархов мировой политики Генри Киссинджер. «Дилемма проста, - указал бывший госсекретарь, - глобальное управление в сфере финансов существует, но в политике по-прежнему тон задают национальные государства. Поэтому или будут созданы политические

наднациональные органы, с полномочиями для решения подобных кризисов, или же мир откатится к регионализму и меркантилизму XIX века»⁹¹.

О вероятности тенденции делиберализации - большего государственного регулирования и деглобализации – упомянул в своем выступлении на Петербургском экономическом форуме в июне 2009 г. президент банка ВТБ Андрей Костин⁹².

У деглобализации появились и свои идеологи, как например, филиппинский экономист Уолден Белло (*Walden Bello*), получивший известность после опубликования своей книги «Деглобализация, идеи для новой мировой экономики» (*Deglobalisation, Ideas for a New World Economy*). Процессы глобализации, убежден Белло, усиливают социальную напряженность, деформируют национальную экономику и порождают новые противоречия. Поэтому неолиберальная глобализация должна быть заменена деглобализацией, полагает он⁹³. Однако дальнейшая аргументация сторонников У.Белло вряд ли совместима с сегодняшними мировыми реалиями. Достаточно привести один из их главных тезисов: «Производство для внутреннего рынка (а не производство экспортной продукции) должно вновь стать главной составляющей экономической жизни». Получается, что надо просто свернуть мировую торговлю, которая, между прочим, всю вторую половину XX столетия являлась мощным стимулом для развития экономик многих стран.

Во времена мировых кризисов одни впадают в отчаяние и даже сводят счеты с жизнью, другие приходят к неким максималистским заключениям типа отказа от глобализации и плодов научно-технического прогресса. Можно попытаться подробно объяснить, что такое «глобальная экономика» и

⁹¹ Henry Kissinger: The world must forge a new order or retreat to chaos. Independent. 20.01.09.

⁹² REGNUM. 06.06.2009

⁹³ An Anatomy of so-called “deglobalisation”. The Economist. Feb 19, 2009.

тем самым продемонстрировать ее преимущества. Думается, в этом нет нужды – гораздо полезнее выделить нечто основное, бесспорно важное.

В последние десятилетия в международных экономических отношениях утверждается принцип игры с положительной суммой (*win-win game*). Именно этот принцип лежит в основе глобальной экономики. Движение к экономике с положительной суммой кардинально изменило ситуацию в мире. Существовавшие прежде экономические отношения с нулевой суммой (*zero-zero game*) подразумевали передел имеющихся ресурсов в отличие от создания новых благ, следствием чего были захват и разграбление чужих территорий и репрессии внутри страны. То есть, почти единственным способом повысить благосостояние всей нации было ограбление другой. В истории хорошо известны примеры, когда некоторые государства превращали захват и грабеж в жизненную стратегию: так действовала, например, Римская империя или азиатские степные кочевники, достигшие вершины могущества при Чингисхане. Аналогичным образом вели себя и европейцы, осуществлявшие колониальные захваты в XVI-XVIII веках. В мире, где уровень жизни не увеличивается, а стагнирует, обогащение одной социальной группы осуществлялось за счет соразмерных или даже больших потерь другой группы. Именно поэтому еще 200 лет назад мир был жестоким и хищническим.

Глобальная экономика, опирающаяся на принцип игры с положительной суммой, не могла не изменить характер конфликтов. В такой экономике внутреннее развитие и внешняя торговля дают гораздо больше возможностей к обогащению, чем внешние захваты. Разумеется, торговля и прежде помогала государствам зарабатывать, однако во времена Адама Смита, возможности для этого были гораздо скромнее нынешних. Характерно, что большая часть конфликтов в последнее время — это гражданские войны в бедных странах, не сумевших создать у себя экономику, отвечающую принципу игры с положительной суммой.

В итоге глобализация в условиях мирного развития принесла значительные блага жителям многих стран. Государства Юго-Восточной Азии (ЮВА) во многом обязаны своим успехом глобализации. Благодаря ей они получили расширенный доступ к новым технологиям и возросшие возможности для торговли. Глобализация принесла улучшение здравоохранения; содействие расширению демократии и социальной справедливости.

Таким образом, проблема, которая стала казаться особенно острой в период кризиса, заключается скорее всего не в глобализации как таковой, а в том, как она осуществляется.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ: ОТ ПРОШЛОГО К НАСТОЯЩЕМУ

Попытки регулирования межстрановых хозяйственных вопросов на многосторонней основе предпринимались уже на ранних стадиях развития мирового рынка. Объективной предпосылкой этому была потребность в общих правилах в области международной торговли, транспорта, связи, охраны авторских прав и т.д. В [XIII-XVII веках](#) в [Северной Европе](#) для защиты [торговли](#) и купечества от власти [феодалов](#) и от [пиратства](#) был создан Ганзейский союз - союз немецких [свободных городов](#). В XIX был сформирован Германский таможенный союз, сыгравший важную роль в образовании объединенного Германского государства. Одной из первых межправительственных организаций в её классическом понимании была Центральная комиссия по судоходству на Рейне или Рейнская комиссия, образованная в 1831г. Межгосударственные многосторонние соглашения со временем приобретали организационные и правовые формы и охватывали все большее число государств.

Современные мировые институты, имеющие отношение к глобальному управлению, зародились в 40-х годах прошлого столетия. Как уже было отмечено в Первой главе, согласно замыслу держав-победительниц,

послевоенная организация мира в политической области должна была опираться на Организацию Объединенных Наций (ООН), а в экономической – на три специализированных учреждения ООН: Всемирный банк, Международный валютный фонд и Международную организацию по торговле и занятости (МТО). Многие из принципов так называемой «недискриминации» и «рыночной эффективности», которые нашли отражение в соглашениях о создании этих организаций, проистекали из положений Атлантической хартии, подписанной США и Великобританией в августе 1941 года. Первые два института действительно были созданы в результате Бреттон-Вудской конференции 1944 года. Проект МТО постигла неудача, вместо нее появилось временное соглашение ГАТТ (Генеральное соглашение по тарифам и торговле), прообраз ВТО.

В тот момент, когда до окончания войны оставалось около года, было уже понятно, что в послевоенном периоде безусловным экономическим лидером в мире станут США. Поэтому на конференции в Бреттон-Вудсе господствующими были идеи, имевшие распространение в Соединенных Штатах и Великобритании. Они вкратце сводились к следующему.

Для большинства англоязычных политиков и экономистов Великая депрессия 30-х годов XX века являлась одним из главных объяснений причин Второй мировой войны. Экономический спад, безработица и падение покупательной способности населения благоприятствовали росту национализма и выходу на арену в Европе авторитарных режимов. В условиях падения рынков в 30-е годы XXв. Некоторые крупные страны предприняли попытки поддержать уровень своего национального дохода путем конкурирующих девальваций, ограничений международной торговли и конвертируемости валют. Однако подобные меры, как правило, не давали ожидаемых результатов. Международные валютные потрясения, торговый протекционизм и тенденции к авторитаризму сыграли определяющую роль в распространении, углублении и продолжительности кризиса. Это стало определенным историческим уроком. Вот почему для

обеспечения экономической безопасности и стабильности в мире и во избежание риска новых потрясений мировой экономики после окончания войны в Вашингтоне и Лондоне считали чрезвычайно важным обеспечить свободное движение товаров и капиталов.

Традиционная довоенная модель регулирования международных экономических общественных отношений опиралась главным образом на двусторонний формат взаимодействия. Переход к новой модели, основанной на многостороннем принципе, начался сразу после окончания Второй мировой войны. Постепенно образовалась целая сеть международных организаций и интеграционных группировок, автономных по отношению к государствам и правительствам, которым была делегирована часть полномочий по управлению отдельными сторонами экономической и политической жизни.

В этом плане невозможно не упомянуть особым образом феномен европейской интеграции после Второй мировой войны. От декларации Р.Шумана 1950 года, предложившей сотрудничество побежденной Германии ради строительства новой Европы, до подписания Лиссабонского договора 2007 года, от 6 участников Европейских Сообществ в 50-х годах XX века до 27 членов ЕС сегодня (и это не предел расширения) объединенная Европа проделала впечатляющий исторический путь. Впервые были преодолены вековые антагонизмы, порождавшие периодические войны, произошел мирный слом барьеров внутри сообщества. Впервые государства добровольно отказались от части своего национального суверенитета, делегировав его на наднациональный уровень.

В ближайшем будущем со вступлением в силу Лиссабонского договора объем этих наднациональных полномочий существенно расширится. Именно этот уникальный исторический опыт Европы не должен, по мнению автора, остаться достоянием лишь ее самой. Сегодня, когда мировое сообщество всерьез обратилось к проблеме глобального управления, не воспользоваться уже имеющимся, причем успешным опытом, было бы непростительно. Для

мирового сообщества, охваченного кризисом, Евросоюз представляет собой «готовую лабораторию», где могут исследоваться и тестироваться формы и методы международного управления.

Поскольку подробное описание всех уроков европейской интеграции потребовало бы достаточно много места, автор хотел бы выделить три из них, которые представляются особенно важными при рассмотрении проблемы глобального управления и роли ВТО в ней.

Первый урок состоит в важности верховенства закона о выполнении взятых сторонами обязательств. Система глобального управления должна быть прочно привязана к обязательствам участников. Данный принцип лежит в основе проверенной 60-летним опытом многосторонней торговой системы. Тот же принцип государства используют в текущих переговорах по нераспространению ядерного оружия, стремятся использовать в создаваемой системе контроля за изменением климата и т.д.

Второй урок заключается в уважении принципа субсидиарности, который исторически проверен и прочно укоренен в Евросоюзе. Важность принципа субсидиарности, согласно которому задачи должны решаться на возможно более низком, удалённом от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно, подчеркнута в одной из энциклик папы Бенедикта XVI, выпущенной в июле 2009 г. Управление глобализацией, сказано, в частности, в документе, должно содержать в себе субсидиарность⁹⁴. Это означает, что международная система (институт) не должна быть перегружена вопросами, которые успешнее могут быть решены на национальном, региональном или местном уровнях.

Третий урок. Легитимность решения возрастает, если международная проблема становится частью национальных дебатов. Последний пример из жизни ЕС – трудный путь Лиссабонского договора, одобрение которого вызвало острейшие дискуссии в ряде стран Евросоюза. В ВТО для

⁹⁴ Encyclical letter of Pope Benedict XVI “Caritas in Veritate”
http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_en.html

обеспечения подлинной легитимности решения недостаточно его одобрения представителями правительств путем консенсуса – необходимо, чтобы проблема обсуждалась на национальном уровне каждой страны-члена организации.

Нигде более в мире до сегодняшнего дня не удалось даже приблизиться к тому уровню интеграции, которого достиг Евросоюз. Тем не менее интенсивность и масштаб процесса перемещения полномочий на межгосударственный уровень постоянно нарастали: с середины XX в. до начала XXI в. возникло порядка трех тысяч межправительственных организаций, регулирующих различные сферы экономики, политики, культуры, экологии. В дополнение к ним появилось множество разнообразных неправительственных международных организаций.

Согласно «логике 1945 года», созданные после войны экономические институты были призваны содействовать росту и стабильности путем постепенной либерализации экономической деятельности. Всемирный банк отвечал за финансирование восстановления разрушенных войной экономик и за развитие стран, испытывающих нехватку капитала и в дальнейшем – за рост в развивающихся странах и сокращение нищеты. Задачей МВФ стало оказание помощи государствам при дефиците платёжного баланса путём предоставления кредитов в иностранной валюте и содействие развитию мировой торговли. ГАТТ в течение нескольких десятилетий способствовало расширению торговли товарами путем устранения торговых барьеров и преобразовалось затем в полноценную международную организацию ВТО.

Опуская многие известные недостатки в деятельности упомянутых институтов, можно тем не менее сказать, что они в течение нескольких десятилетий в основном справлялись с поставленными задачами.

Воздействие глобализации постепенно полностью изменило прежнюю ситуацию: «логика 1945 года» оказалась устаревшей. Речь не идет том, что глобализация это хорошо или плохо. Принципиальное изменение, которое она внесла, состоит в том, что теперь во многих случаях политическая

власть государств более не соответствует географии рынков и систем производственных связей. Полновластными игроками на мировых рынках стали ТНК, которые и изменили их географию.

Наконец, в разгар глобализации произошло эпохальное событие – падение Берлинской стены, ставшее символом окончания холодной войны. В течение ничтожно малого исторического периода изменилась не только политическая карта мира, но и экономическая. Возник новый мировой экономический порядок: с карты земли исчезли государства с централизованной экономической системой, вследствие чего рыночная экономика стала абсолютно доминирующей в мире.

Элементарная политическая логика подсказывает: столь грандиозные перемены в мире должны были в принципе повлечь за собой адекватное переосмысление и изменение важнейших международных институтов в том числе финансово-экономических. Однако ничего подобного после 1989 года не случилось – не состоялось ни новой Бреттон-Вудской, ни новой Сан-Францисской конференций⁹⁵. Просуществовавшие более четырех десятилетий послевоенные структуры не были приведены в соответствие с новым мировым порядком, возникшим после падения Берлинской стены. Именно в этом, как полагает генеральный директор ВТО Паскаль Лами, следует искать корни сегодняшних проблем⁹⁶. Возможно, после 1989 и особенно после 1991 г., когда распался СССР, в мире было слишком много эйфории, слишком много радужных надежд на беспроблемное «светлое будущее». Возможно, многих сбил с толку Фукуяма с его концом истории. Похоже, сегодня кризис скорректировал это преждевременное заключение. Вновь оживились критики либеральной демократии и либеральной экономики. Мировая история продолжается, и в ней вполне хватает драматизма.

⁹⁵ Сан-Францисская конференция по выработке Устава ООН состоялась 25.04-26.06.1945 г.

⁹⁶ Lamy P. Need for right global governance to meet global challenges.
http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl142_e.htm. 09.11.2009

Разразившийся в 2008 г. мировой кризис стал шоком для многих, особенно для российского руководства. Осознание невозможности скорого выхода из него заставило всерьез задуматься о механизмах глобального управления. То, что двадцать лет назад мировые лидеры не сочли актуальным, сегодня стало важнейшим вопросом мировой повестки.

3.2. Необходимость перемен в институтах глобального управления

На протяжении последних десятилетий возникали адекватные представления о соответствующих уровнях – локальном, национальном или глобальном, - на которых желательны те или иные коллективные действия. Так, если выгоды от действий реализуются на локальном уровне (например, борьба с локальным загрязнением окружающей среды), то соответственно они должны осуществляться на локальном уровне. Если же блага от действий получают все граждане страны, они должны предприниматься на национальном уровне.

Глобализация означает растущее признание того, что есть сферы, где требуются глобальные коллективные действия. В сегодняшнем мире к таким сферам помимо собственно мировой экономики и финансов различные наблюдатели относят примерно следующие:

- изменение климата;
- здравоохранение – борьба против эпидемий и пандемий;
- сохранение и соперничество за ресурсы пресной воды;
- гуманитарные катастрофы и локальные вооруженные конфликты;
- распространением ядерного и других видов оружия массового поражения;
- потенциальные геополитические конфликты, представляющие угрозу международному миру и стабильности (Иран-Израиль-Палестина, Северная Корея, Китай-Тайвань);
- исламский радикализм, терроризм, пиратство;
- «ресурсный национализм», исходящий, с т.зр.Запада, от таких стран, как

Китай, Россия, Иран, Венесуэла, стран ОПЕК.

Наличие подобных сфер обуславливает важность *систем глобального управления*.

Поскольку далее речь пойдет собственно о глобальном управлении, есть смысл определить данное понятие. *Глобальное управление – это политическое взаимодействие транснациональных субъектов, нацеленное на решение проблем, которые затрагивают более чем одно государство или регион, где отсутствует сила/возможность для реализации взаимоприемлемого решения.*

Вопрос о глобальном управлении возникает в контексте глобализации. Будучи ответом на ускорение взаимозависимости между человеческими сообществами, а также между человечеством и биосферой глобальное управление является регулированием в глобальном масштабе. Последнее важно пояснить еще раз, чтобы избежать искаженного толкования: *управление* не означает *правительство*. Управление, как указывает П.Лами – это процесс принятия решений, основанный на непрерывных переговорах, это заключение соглашений и установление верховенства права, зафиксированного в этих соглашениях. *Управление* предполагает не передачу политического суверенитета, а скорее организацию сотрудничества между существующими субъектами (государствами или иными образованиями) на базе согласованных правил. *Управление* приобретает форму институтов, генерирующих постоянный диалог и дискуссию как прелюдию к совместным действиям. *Управление* генерирует общие правила, в то время как *правительство* реализует политическую волю⁹⁷.

С учетом последнего *глобальное управление* может быть также определено как *комплекс формальных и неформальных институтов, механизмов, взаимоотношений между государствами, рынками,*

⁹⁷ The WTO and Global Governance. Edited by G.Sampson. United Nations University Press. Tokyo-New York-Paris. 2008. P.2.

гражданами, организациями (международными и неправительственными), через который формулируется коллективный интерес на глобальном уровне, устанавливаются права и обязанности, учитываются различия.

Признание наличия сфер, где существуют коллективные интересы, шло параллельно с созданием *глобальных институтов*, нацеленных на возникающие в этих сферах проблемы. Выше уже было сказано об причинах создания ООН и Бреттон-Вудских институтов.

Хорошо ли функционировали в последние десятилетия международные финансово-экономические институты: МВФ, ВБ, ГАТТ/ВТО и насколько они справлялись с поставленными перед ними задачами? Рассмотрим, прежде всего некоторые аспекты деятельности МВФ и ВБ (о ГАТТ/ВТО более подробно речь пойдет Четвертой главе).

Начиная с 90-х годов XX в. в адрес МВФ прозвучало немало критики. Особенно острой она была в связи с неспособностью Фонда предвидеть кризис 1998 г. в странах ЮВА и неудачные попытки справиться с этим кризисом.

Одна из проблем, обусловивших серьезную критику в адрес МВФ состоит в доминировании внутри этого института одной определенной идеологии, которую некоторые экономисты называют «рыночным фундаментализмом». Так, лауреат Нобелевской премии по экономике Джозеф Стиглиц указывает, что «МВФ придает статус установившихся доктринальных положений, предложений и политических рекомендаций мнениям, по которым нет широкого согласия в экономической науке»⁹⁸. Действительно, к примеру, по проблеме либерализации рынка капитала высказывается больше мнений «против», чем «за». Почти все экономисты согласны, что гиперинфляция разрушает любую экономику, однако не существует согласия относительно беспредельного подавления инфляции. Более того, ряд экономистов настаивает на отрицательных последствиях чрезмерных усилий по борьбе с инфляцией.

⁹⁸ Джозеф Стиглиц. Глобализация: тревожные тенденции. «Мысль». Москва. 2003. С.255-256.

Можно говорить и о существенных различиях в экономических укладах разных регионов, что также делает крайне рискованным применение одних и тех же рецептов МВФ. Например, если иметь в виду период 90-е гг. XX века – начало 2000-х гг., то компании латиноамериканских стран как правило имели тогда сравнительно небольшие долги, в то время как в Юго-Восточной Азии компании, наоборот, весьма активно использовали заемные средства и, следовательно, имели в среднем серьезную задолженность. В государствах Латинской Америки, где многие правительства выпустили госбюджеты из-под контроля, а слабая кредитно-денежная политика привела к бурной инфляции, идеи Вашингтонского консенсуса дали определенный позитивный эффект. Одним из положительных примеров экономических реформ с участием МВФ на основе Вашингтонского консенсуса можно считать реформы в Бразилии в 90-х годах XX века. Однако страны ЮВА проигнорировали рецепты МВФ и добились впечатляющего роста.

Неудивительно в этой связи, что МВФ, по свидетельству того же Стиглица, фактически не заметил позитивный опыт государств этого региона, поскольку они не следовали политике Вашингтонского консенсуса⁹⁹. Это дает повод еще раз вернуться к затронутому выше вопросу отношения к глобализации в мире. Существующее недовольство глобализацией во многих странах мира не является оппозицией глобализации как таковой, т.е. новым источникам притока финансовых средств для обеспечения экономического роста или новым экспортным рынкам, - это оппозиция определенному пакету доктрин, политике Вашингтонского консенсуса, которая, как показала история, применима далеко не везде.

Разразившийся в 2008 году кризис показал, что международное сообщество не располагает эффективными методами регулирования финансовых рынков и координации экономической политики. Проблема несостоятельности существующих регулирующих механизмов (или их отсутствия) и институтов встала со всей остротой. Именно эти вопросы легли

⁹⁹ Там же. С. 257.

в основу повестки дня «Группы двадцати» или «Большой двадцатки», которая в течение года, начиная с осени 2008 г., провела три встречи на высшем уровне, целиком посвященные противодействию мировому кризису.

После последнего саммита G20 в Питсбурге 24-25 сентября 2009 г. ни у кого не осталось сомнений в том, что отныне «двадцатка» становится основным экономическим форумом в мире. Именно на саммитах G20 и встречах иного формата будут теперь рассматриваться самые актуальные и острые проблемы мировой экономики и приниматься соответствующие решения. Почему именно G20? Ведь до недавних пор непререкаемый авторитет удерживала G8?

На протяжении более трех десятилетий первенство «семерки», а затем «восьмерки» в мировой экономике и политике никто даже не пытался поставить под сомнение. Ситуация стала быстро меняться с конца прошлого века. Постоянными приглашенными на встречи «восьмерки» стали Китай и ряд других развивающихся стран, без участия которых уже невозможно было принимать серьезные экономические решения. Однако расширять формат «семерки/восьмерки» в пользу новых участников не представлялось возможным по принципиальным историческим причинам. «Семерка», как известно, была создана как клуб крупнейших экономически развитых демократических государств с целью неформального обсуждения мировых проблем. Китай, как и некоторые другие быстро развивающиеся страны, не отвечал критериям демократического государства в современном (западном) понимании данного термина, значит дорога в клуб избранных им была заказана изначально.

В XXI веке расклад сил в мировой экономике изменился в пользу быстро растущих развивающихся стран, таких как Китай, Индия, Бразилия, ни одна из которых не входит в «восьмерку». Однако вес и значение этих государств в последнее время существенно возросли не только благодаря росту их экономик и доли в мировой торговле. Именно развивающиеся

страны становятся сегодня лидерами оживления мировой экономики в отличие от предшествующих кризисов. Это, как полагают некоторые мировые лидеры, дает уникальный шанс добиться значительного успеха в мировом сотрудничестве, а применительно к нынешней ситуации – эффективно выйти кризиса. При этом упомянутые государства не только отсутствуют в «восьмерке», но и имеют явно дискриминационные позиции в существующих Бреттон-Вудских институтах – и в МВФ, и ВБ доминирующее положение до последнего времени занимали крупные западные державы. Так, в уставном капитале МВФ на 2007 г. квота США составляла 17,1%, Евросоюза – 32,4%. Китай же при его нынешнем экономическом весе имел только 3,7%, а Индия – 1,9%¹⁰⁰. Ситуация явно аномальная, из которой становится очевидно, что мировая институциональная архитектура завтрашнего дня должна иметь иную легитимность. Чтобы создать новую легитимность, пришлось начать с самого высокого уровня.

Поиски формата «G» не сразу привели к «двадцатке». Например, незадолго до Вашингтонского саммита «Группы двадцати» в ноябре 2008 г. президент Всемирного банка Роберт Зеллик выдвигал идею G14, которая состояла в добавлении к существующей G8 шести стран: Бразилии, Китая, Индии, Мексики, Саудовской Аравии и Южной Африки¹⁰¹. По мнению главы ВБ, клуб из двадцати государств мог бы стать слишком громоздким, потому что достаточно четырнадцати. На самом деле, думается, что предложение Зеллика было нацелено все-таки на недопущение утраты «семеркой/восьмеркой» доминирующего положения при расширении формата группы. В итоге идея «двадцатки» одержала верх.

Помимо того, что G20 исправила историческую несправедливость, включив тех, кто вполне заслуживает быть членом клуба, ее формат разом устранил ограничения по критерию демократичности режима. В группу

¹⁰⁰ <http://ru.wikipedia.org/wiki/IMF>

¹⁰¹ Wolf M. We agreeing a new Bretton-Woods is vital. Financial Times. Nov. 04. 2008.

вошли различные с точки зрения внутреннего политического устройства страны, а именно: Австралия, Аргентина, Бразилия, Великобритания, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Южная Корея, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, США, Турция, Франция, ЮАР, Япония, а также Евросоюз.

Выход на первый план «двадцатки» вместо «восьмерки» - событие, безусловно весьма значимое, если не сказать эпохальное. Похоже, что именно формат G20, наиболее удачным образом может представить сегодня интересы развивающихся стран в решении глобальных проблем. Такое мнение высказал, в частности, президент Бразилии Луис Инасио Лула да Силва в ходе саммита в государств-членов группы в Питсбурге в сентябре 2009 г. "Я считаю, что не существует никаких оснований для G8 или любого другого "G" кроме G20", - заявил он в интервью американскому телеканалу *PBS*¹⁰². Если формат G20 действительно устраивает как развитые страны Запада, так и передовые развивающиеся, то, возможно, он имеет шанс стать уникальным и дееспособным форумом в современном мире. Ибо до сих пор в рамках почти всех существующих глобальных организаций развивающиеся страны с большим трудом добивались понимания своих интересов у развитых.

По мнению директора-распорядителя МВФ Доминика Стросс-Кана превращение «Большой двадцатки» в ключевой форум для обеспечения международного диалога об экономической политике и продвижения реформ является историческим событием. Благодаря большому весу Азии в [G20](#) (куда входят шесть стран региона, включая Китай), у нее появилась реальная возможность внести ценный вклад в формирование мировой финансовой архитектуры, полагает он ¹⁰³.

Наконец, G20 в значительной мере воплощает давно высказывавшуюся идею «саммита глобализации». Данная идея возникла как ответ на все более

¹⁰² Leaders Commit to Future G20. dpa. 20.09.09.

¹⁰³ China's Leadership Key in Global Economic Recovery and Reform, IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn Says. Press Release No. 09/408, www.imf.org. November 16, 2009

острую потребность в каком-то наднациональном процессе принятия решений, который бы позволил определять сферы общих озабоченностей и наиболее приемлемых способов реагирования на них. Данный процесс предполагал бы также и определение наиболее рационального распределения полномочий между многосторонними институтами, включая создание новых и упразднение отживших. С одной стороны, «саммит глобализации» должен включать возможно большее число участников, но, с другой, для эффективности такого саммита как раз примерно два десятка развитых и развивающихся государств представляются наиболее рациональным представительством.

Выгоден, кстати, ли такой переход авторитета и полномочий между мировыми институтами России? Ответ неоднозначен. Москва долгие годы еще с советских времен добивалась членства в престижном клубе «семи». Огромное значение придавал полноценному вхождению в «семерку» первый российский президент Борис Ельцин. Известно также, что молодая демократическая Россия была принята в «семерку» с определенным авансом, т.к. изначальным критериям клуба она не отвечала. Не отвечает она им, впрочем, и сегодня. Быть членом узкого клуба более престижно. Но не всегда комфортно, если в этом клубе далеко не по всем параметрам чувствуешь себя равным остальным. В «двадцатке» же подобных проблем у России не предвидится – соседи вокруг будут чем-то похожи, чем-то лучше, чем-то хуже. Такая обстановка больше располагает к конкретной работе.

Если подвести краткий итог состоявшимся трем встречам на высшем уровне в рамках G20, – ноябрьской 2008 г. в Вашингтоне, апрельской 2009 г. в Лондоне и сентябрьской 2009 г. в Питсбурге, - то это были не только слова, но и определенные дела. По всей видимости, скорость и глубина падения основных экономических показателей по всему миру во второй половине 2008 – первой половине 2009 гг. явились достаточно мощным побудительным мотивом к действию для лидеров «Группы двадцати». Стали выдвигаться весьма серьезные инициативы. Так, в январе 2008 г. в рамках

Давосского форума канцлер Германии Ангела Меркель выступила с идеей «новой хартии для глобального экономического порядка», которая содержала бы основные принципы современной экономики. Такой документ, по ее мнению, мог бы лечь в основу деятельности нового органа ООН – Экономического Совета, который следовало бы учредить по образу и подобию созданного после войны Совета безопасности ООН¹⁰⁴. Однако практического развития данная идея до сих пор не получила. Тем не менее, идея несомненно оказалась полезной для последующего развития представлений о системе глобального экономического управления: эта система, которую еще предстоит создать, должна непременно иметь на своей вершине ООН. В каком виде это конкретно будет реализовано, в настоящий момент сказать трудно – пока контуры этой системы только намечаются.

Согласование позиций между членами G20 по ключевым вопросам, таким как финансовое регулирование, реформирование МВФ и ВБ, борьба с торговым протекционизмом потребовало серьезных усилий и компромиссов. Так например, перед Лондонским саммитом США столкнулись с довольно жестким требованием ЕС покончить с тремя «черными дырами» мировых финансов - налоговыми «райскими уголками», хедж-фондами и выплатами завышенных бонусов топ-менеджерам крупнейших компаний. Европейский подход в общем одержал верх.

Саммит «двадцатки» в Питсбурге в конце сентября 2009 г. года принес серию конкретных договоренностей. Чтобы обеспечить успешный выход из кризиса и не допускать ситуаций, чреватых новыми бедами для мировой экономики, участники встречи пришли к общему согласию о том, что экономика каждой из стран, входящих в G20, должна подвергаться анализу на предмет соответствия ее экономической политики согласованным принципам. Среди этих принципов, в частности, - снижение зависимости мировой экономики от американских потребителей, увеличение внутреннего

¹⁰⁴ Dougerhty C. German leader calls for “global economic charter”. The New York Times. Jan 30.2009.

спроса в Китае, сокращение Соединенными Штатами заимствований из-за рубежа, снижение барьеров для инвестиций в ЕС.

Безусловно, подобное согласование принципов экономической политики и решение следовать им в дальнейшем на национальном уровне можно считать неким «прорывом» в международном сотрудничестве, особенно в условиях продолжающегося экономического кризиса. Вопрос в том, будут ли на самом деле национальные правительства строить свою внутреннюю политику в соответствии с выработанными правилами «двадцатки»? Ответ «да» вовсе не очевиден, если вспомнить, с каким единодушием участники G20 в ходе двух предыдущих саммитов, в Вашингтоне и Лондоне, осуждали протекционизм, что не мешало им по возвращении домой заниматься возведением новых торговых барьеров под предлогом защиты своего производителя.

Успехом для развивающихся стран явилось решение о реформе квот в уставном капитале Международного валютного фонда. Как и ожидалось, в пользу развивающихся стран было решено передать 5% голосов, имеющих у богатых стран. Перераспределение квот должно быть завершено к началу 2011 г. В наибольшем выигрыше окажется Китай. Аналогичная реформа ждет и Всемирный банк, где потенциал голосования развивающихся и переходных стран решено увеличить на 3%¹⁰⁵. Решено, наконец, отказаться от установившейся с момента образования этих институтов негласной, но прочной традиции назначать главой МВФ европейца (причем западного), а президентом ВБ американца. Однако усиление влияния развивающихся стран в МВФ и ВБ автоматически ведет и к возрастанию их ответственности в этом важнейшем международном финансовом институте, что пока осознают не все члены G20.

В рамках реформирования МВФ также планирует улучшить механизм кредитования, то есть усовершенствовать свои инструменты финансирования для того, чтобы они лучше отвечали задачам глобального финансового

¹⁰⁵ Leaders' Statement. The Pittsburg Summit. September 24-25, 2009.

страхования. Совершенствованию работы Фонда может послужить и более широкое увеличение глобальной ликвидности. В 2009 г. МВФ увеличил глобальную ликвидность, выпустив новые СДР на \$284 млрд. В будущем эффективность подобных эмиссий, по мнению главы МВФ Стросс-Кана, можно было бы повысить, привязав их к конкретным регионам или выпуская СДР более гибко в случае напряженной ситуации с глобальной ликвидностью¹⁰⁶.

Что касается бонусов руководителям финансовых компаний, они должны быть ограничены «соразмерно чистому банковскому доходу, когда они представляют угрозу здоровому уровню капитализации» Следить за выполнением данного решения поручено созданному Совету по финансовой стабильности (*the Financial Stability Board*), в который включены ведущие развивающиеся страны (там же).

В принятом в Питсбурге итоговом совместном заявлении участники саммита «двадцатки» вновь заявили о необходимости противодействовать протекционизму. Следует признать, что как раз в данной чрезвычайно важной сфере противодействия кризису успехи стран G20 до последнего времени оставались минимальными.

Как отмечено в итоговом заявлении, участники саммита G20 в Питсбурге обязались минимизировать возможные негативные воздействия внутренних мер на торговлю и инвестиции. А для обеспечения транспарентности этих обязательств члены «двадцатки» намерены представлять в ВТО нотификации о любых протекционистских действиях на национальном уровне. В этом плане отмечена важность совместного мониторинга протекционистских мер силами ОЭСР, ВТО, ЮНКТАД, МВФ и ООН.

Признавая относительный успех встречи «двадцатки» в Питсбурге в сентябре 2009 г. необходимо вместе с тем отметить, что главным вопросом для ее лидеров остается координация усилий по дальнейшему

¹⁰⁶ China's Leadership Key in Global Economic Recovery and Reform, IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn Says. Press Release No. 09/408, www.imf.org. November 16, 2009

антикризисному стимулированию экономик с тем, чтобы подготовить и начать осуществлять стратегию выхода из антикризисных мер. Единый подход здесь вырабатывается с большими трудностями. Если, к примеру, участники G20 не смогут договориться о том, нужно ли продолжать скоординированную поддержку экономики, то, очевидно, это подтолкнет ряд стран к сворачиванию стимулирующих антикризисных программ, в то время как остальные будут продолжать прежний антикризисный курс. В условиях глубокой взаимозависимости национальных экономик в современном мире возвращение к предкризисным уровням бюджетного дефицита и процентных ставок в одних странах способно оказать нежелательное воздействие на аналогичные финансовые показатели в тех странах, которые еще не приступили к стратегии выхода из кризиса. Особенно ощутимым для других может оказаться ранний выход из антикризисных мер в такой стране как США, - в этом случае не исключен новый виток кризиса. Однако и запоздалый выход из антикризисной стратегии тоже не сулит ничего хорошего – он может принести дополнительный рост госдолга и инфляцию, что опять-таки окажет неблагоприятное воздействие на другие страны. Из этого следует, что государства должны придерживаться координации действий пока последствия кризиса не будут существенным образом преодолены.

Из сказанного в данной главе можно сделать следующие выводы.

Мировой экономический кризис ускорил формирование новой архитектуры глобального управления. В настоящий момент формирующаяся система глобального управления выглядит как треугольник. Одна сторона этого треугольника – G20, заменившая G8 – осуществляет политическое лидерство и выбор направлений для согласованных действий. Вторая сторона - международные организации, действующие в определенных сферах, руководствующиеся собственными правилами, политикой и пр. В случае глобального экономического управления – это в первую очередь ВТО, МВФ, ВБ, а также другие экономические организации. Наконец, третья сторона

треугольника – это «G192» или ООН, являющаяся высшим ответственным форумом.

Возможно, описанный треугольник со временем сможет трансформироваться в некую более строгую модель глобального управления, в которой между ООН как высшей инстанцией, с одной стороны, и G20 и международными организациями, с другой, сложится некая новая структура взаимодействия. Разумеется, это потребует осмысления нового свода принципов, о чем уже было упомянуто выше в связи инициативой Ангелы Меркель о «новой хартии для глобального экономического порядка».

3.3. Сторонники и противники ВТО, причины критики

О достижениях и достоинствах ГАТТ/ВТО уже было сказано в конце первой главы (1.2.). Напомним их в самом кратком виде. *Во-первых*, это несомненный вклад в развитие экономик и рост благосостояния участников переговоров о либерализации торговли; *во-вторых*, – последовательное создание правил для торговли; *в-третьих*, – обеспечение транспарентности процесса переговоров; *в-четвертых* – создание системы мониторинга торгово-политического режима (которая, кстати, оказалась весьма востребованной в условиях мирового кризиса); наконец, *в-пятых* – механизм разрешения споров между участниками. Именно наличие этого уникального механизма в значительной мере способствовало формированию авторитета ВТО как эффективной организации организации, действующей на основе правил и способной обеспечивать урегулирование споров.

Важнейшим преимуществом ВТО в сравнении с другими финансово-экономическими институтами, такими как МВФ и ВБ, явилась ее способность адаптироваться к изменившемуся балансу сил в мировой экономике, обусловленному быстрым экономическим ростом Китая, Индии и Бразилии. Тот факт, что в разгар мирового экономического кризиса лидеры «двадцатки» обратились в секретариат ВТО с просьбой о мониторинге

мировой торговле ради борьбы с протекционизмом, свидетельствует о способности ВТО осуществлять функции глобального управления.

Перечисленные достоинства дают ВТО возможность быть наиболее эффективным на практике международным экономическим институтом в сравнении с другими, а следовательно, в большей степени, чем другие приспособленным для глобального управления. Так, МВФ за свою историю обладал системой рычагов воздействия только на развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. Всемирный банк также никогда не имел достаточно широких возможностей, кроме относительно короткой эпохи послевоенного восстановления. Структура управления и принятия решений в МВФ и ВБ до последнего времени отражала старые реальности, сложившиеся в мире еще после Второй мировой войны.

Как указывает в одном из своих недавних трудов академик А. Аганбегян, в сфере международных финансов нет организации, подобной ВТО, следящей за соблюдением установленных и принятых ее членами единых условий торговли. ВТО проводит судебные разбирательства в случае конфликта сторон и регулирует эти конфликты. Ничего подобного ВТО в финансовой области регулирования, к сожалению, нет. И вот эта безнадзорность, нетранспарентность, широкая либерализация без жестких правил приводит к финансовым кризисам, которые по мере развития тенденций глобализации становятся всеобщими, более глубокими и острыми¹⁰⁷. Ярким подтверждением сказанному известным экономистом служит следующий пример.

В 2009-2010 г. Запад и в первую очередь США усилили нажим на Китай, обвиняя его в искусственно заниженном курсе юаня. К критике Пекина присоединился и директор-рапорядитель МВФ Доминик Стросс-Кан. Однако МВФ, призванный казалось бы следить за валютно-финансовой стабильностью в мире, не смог добиться результата. Тогда среди экспертов и политиков возникла идея передать жалобу относительно слабого юаня в ВТО

¹⁰⁷ Аганбегян А. Экономика России на распутье... М.: АСТ Астрель. 2010. С.344-345

под предлогом того, что занижение курса национальной валюты можно рассматривать как частный случай протекционизма, а ВТО как раз борется с торговым протекционизмом и, как известно, умеет добиваться исполнения принятых решений лучше, чем МВФ. Однако, позиция гендиректора ВТО Паскаля Лами в данном вопросе оказалась достаточно сдержанной, - он призвал к крайней осторожности в использовании соответствующих положений ГАТТ/ВТО, т.к. до сих пор отсутствовала практика их применения¹⁰⁸. Тем не менее, пример остается весьма показательным, подтверждая действенность и авторитет правил и механизмов ВТО.

Система урегулирования споров внутри ВТО при всех имеющихся несовершенствах оказалась довольно эффективной. Она позволяет членам ВТО предъявлять друг к другу претензии и разрешать конфликты. ВТО, как было отмечено выше, обладает большей легитимностью, чем ВБ и МВФ, поэтому развивающиеся страны, даже небольшие, активно пользуются правом обращаться в организацию за разрешением спорных моментов. Об эффективности и востребованности данного механизма говорит тот факт, что с момента начала функционирования ВТО по н.вр. было рассмотрено около 400 спорных и конфликтных ситуаций, которые возникали как между крупными, так и небольшими странами-членами¹⁰⁹. Характерно, что благодаря действию этой системы многие развивающиеся государства сумели добиться удовлетворения своих претензий к развитым странам. Крошечное государство Антигуа и Барбуда с населением в 69 000 смогло добиться успеха в споре с США о законах, регламентирующих деятельность игорных заведений. Даже критики ВТО признают эффективность механизма урегулирования споров ВТО.

Разговор о преимуществах и достоинствах ВТО можно продолжать и дальше, приводя новые примеры и цитируя высказывания известных экономистов в пользу этой организации. Основная задача данной главы в

¹⁰⁸ WTO chief Lamy tiptoes around China currency. Reuters. Apr.23.2010.

¹⁰⁹ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

другом – сосредоточиться на проблемах, на тех вызовах, перед которыми находится нынче многосторонняя торговая система, понять, как она может их преодолеть, чтобы в конечном счете остаться прочным звеном в создаваемой системе глобального экономического управления.

Тот факт, что ВТО была создана и начала действовать на подъеме глобализационных процессов обусловил формирование полярно противоположных отношений к ней. Самые непримиримые критики организации требуют, чтобы она вообще прекратила свое существование. Сторонники либеральных рыночных подходов и глобализации, наоборот, хотят увеличения объема полномочий ВТО и усиления ее роли. Вопрос о роли и месте ВТО в будущем остается актуальнейшим вопросом мировой экономики.

Диапазон противников ВТО достаточно широк – от фанатиков-антиглобалистов до тех, кто вполне принимает базовые принципы и правила системы, однако выступает за внесение в нее тех или иных изменений, причем эти два подхода могут носить взаимоисключающий характер.

Наиболее экстремистские силы довольно громко заявили о себе, способствуя срыву Третьей Министерской конференции ВТО в Сиэтле в 1999 г. Без уличных акций антиглобалистов не обошлись и последующие министерские конференции вплоть до декабрьской 2009 г. в Женеве. В рядах антиглобалистов можно различить разные направления: «анархистов», фактически призывающих положить конец торговле; так называемых «друзей бедных», пытающихся доказать, что нуждающиеся граждане в разных странах выиграли бы, если общества вернутся к экономической замкнутости; «защитников потребителей», стремящихся лишить своих сограждан доступа к дешевым товарам.

Если говорить о более разумных противниках ВТО, то это, к примеру, те, кто отражает традиционные протекционистские интересы. В странах Евросоюза это в первую очередь ассоциации фермеров, привыкших к

высоким субсидиям в сельском хозяйстве. В США наиболее мощным противником либерализации торговли выступает профсоюзное движение, ибо многие из его членов связаны с отраслями, весьма чувствительными к иностранной конкуренции, например, с черной металлургией, производством одежды. Характерно, что в США профсоюзы представляют менее 10% занятых в частном секторе, причем почти целиком в «старой экономике», что и толкает представляющих эти сектора профсоюзных лидеров выступать против снижения торговых барьеров. Напротив, профсоюзы Скандинавских стран, представляющие гораздо больший спектр работающих, гораздо более уравновешены в своих взглядах на торговую либерализацию.

Правительства развитых стран стремятся разными способами сбалансировать противоположные подходы к либерализации рынков – представителей бизнеса, с одной стороны, и всевозможных групп общественных активистов, с другой, - преследуя как правило конечную цель дальнейшей либерализации торговли в интересах национальной экономики.

Помимо общего неприятия ВТО оказывается мишенью для нападок по вполне конкретным направлениям. Так например, популярным является тезис о том, что ВТО не устраняет неравенства сил у разных стран. Но это как раз естественно: положение, при котором страны с крупными рынками имеют больше возможностей для обеспечения себе доступа на внешние рынки и предотвращения действий против своих экспортеров, чем страны с небольшими рынками, сохраняется. Это отражает то обстоятельство, что ВТО это все-таки не система глобального правления (в смысле, не глобальное правительство – *авт.*), а скорее способ эффективно задействовать изначально неравные возможности самопомощи стран-членов. И если государства-участники соблюдают принцип недискриминации, этими возможностями реально располагают все.

Не менее популярным у критиков ВТО является и тезис о посягательстве на национальный суверенитет. В действительности это не так. Отдельные страны-участницы добровольно согласились на определенное ограничение

свободы своих действий в интересах достижения соглашения между всеми одновременно. Однако от этого каждое государство получило больше благоприятных возможностей, чем если бы оно имело полную свободу действий, не будучи связанным обязательствами внутри многосторонней системы. Членство в ВТО не ведет к утрате суверенитета еще и потому, что Организация не располагает правом принуждения. У нее нет полномочий налагать санкции, штрафы, изменять уровни тарифных ставок или вынуждать изменять законы внутри страны. Все, что может предпринять ВТО в случае ее член нарушает правила, это утвердить требование стороны-истца и применении ответных санкций. Но такой возможностью страны-участницы располагали всегда вне зависимости от членства в международной организации.

Мировой финансово-экономический кризис показал, как это уже отмечалось выше, востребованность регулирования с помощью правил ВТО. Можно назвать конкретные сферы, где усиление дисциплины ВТО сыграло бы позитивную роль. Так, вызвавшая критику мирового сообщества инициатива США «Покупай американское», объявленная в начале 2009 г., вряд ли могла бы получить серьезное развитие, если бы Соглашение ВТО о госзакупках на тот момент было подписано также Бразилией, Индией, Китаем, а также Россией (не член ВТО). Неучастие этих стран в данном соглашении означает не только отсутствие у них обязательств по нему, но также и отсутствие ресурсов против дискриминационной практики, каковой, в частности, явилась реализация инициативы «Покупай американское». Без сомнения, усовершенствования требует антидемпинговая практика – об этом в последние годы свидетельствовали случаи весьма спорного повышения в ЕС импортных таможенных пошлин на китайскую сталь под предлогом антидемпинга, а также в Индии на ряд других товаров.

В последние годы идут активные споры по вопросу объема полномочий ВТО. По мнению одних, многосторонняя торговая система не должна регулировать такие неторговые вопросы, как трудовые стандарты, права,

человека, охрана окружающей среды и пр. Включение подобных тем в сферу юрисдикции ВТО, согласно данной точке зрения, создаст излишнее напряжение внутри системы и может вызвать дополнительные риски. Поэтому, считают сторонники данного подхода, эти проблемы логичнее адресовать другим существующим институтам. И в этом случае ВТО могла бы еще более эффективно сосредоточиться на тех непростых вопросах торговой политики, которые находятся в ее повестке после Уругвайского раунда.

Противоположный подход состоит в том, что ВТО должна заполнить, хотя бы частично, пробелы в глобальном управлении. Доводы сторонников такого подхода сводятся к тому, что нынешняя в целом эффективная, основанная на правилах многосторонняя торговая система в виде ВТО необходима для управления глобальным рынком. В последние годы появление новых глобальных проблем, таких как обеспечение продовольственной безопасности, финансовой стабильности в условиях мирового кризиса, изменение климата вызвало соответствующую волну претензий к ВТО. Некоторые известные эксперты, поспешили упрекнуть ВТО в пассивности, поскольку она, с их точки зрения, не проявила себя должным образом в решении этих проблем¹¹⁰.

Торговая система не может стабильно функционировать, не имея рычагов воздействия на такие сферы, как защита окружающей среды, соблюдение трудовых стандартов и прав человека и др., которые являются предметом международных дискуссий и которые подвержены прямому воздействию самой торговли и ее правил. Сторонники таких взглядов полагают, что ВТО непременно должна включать социально-экономические темы в повестку будущих переговоров по либерализации торговли, добиваясь включения соответствующих положений в правила торговли.

¹¹⁰ Наиболее заметным среди таких экспертов является Ури Дадуш (Uri Dadush) – директор международных экономических программ Фонда Карнеги

Следует признать, что подобные требования исходят от стран с высоким уровнем доходов, прежде всего от США и ЕС. Это означает, что удовлетворение их требований распространит их предпочтения на все другие страны. Однако сама выработка системы минимально допустимых стандартов в сфере охраны окружающей среды и труда представляется спорной. Очевидно, что различия в уровнях развития, ресурсной базе, административных системах могут оказывать воздействие и на применение тех или иных методов производства. И допустить в этих условиях, чтобы импортеры из одних стран диктовали экспортерам и производителям других стран те ли иные стандарты, означало бы риск чрезмерного вмешательства во внутренние дела и препятствие производству. Таким образом, договориться между всеми о минимально допустимых стандартах в упомянутых сферах весьма непросто. Но еще сложнее начать применять их непротекционистским способом.

Далеко не бесспорным представляется и моральный аспект внедрения минимальных стандартов. К примеру, когда страны, на которые приходится максимальная доля в выбросе парниковых газов, выступают перед развивающимися странами с наставлениями по поводу охраны окружающей среды, это может вызывать не только недоумение, но и протесты. Вместе с тем, можно допустить установление каких-то минимальных стандартов там, где это действительно грозит какими-то негативными последствиями для всей планеты или отдельных регионов (глобальное потепление, угроза исчезновения отдельных видов животных и растений и т.п.). Однако этим должны заниматься другие международные институты, а не ВТО.

В общем, можно предположить, что признание за странами-импортерами права использовать торговые санкции с целью корректировки действующей практики в странах-производителях привело бы к нежелательной трансформации системы торговли из-за ее перегрузки и разрушения ее основополагающих принципов.

Автор со своей стороны разделяет точку зрения тех экспертов, которые считают, что при включении новых сфер в юрисдикцию ВТО следует проявлять максимальную осторожность. Сегодня, например, уже сложилось относительное согласие о том, что ВТО должна регулировать такие сферы, как электронная торговля, упрощение процедур торговли, транспарентность госзакупок. Однако, высказываются возражения и против включения в сферу юрисдикции ВТО таких вопросов, как прямые иностранные инвестиции и правила конкуренции. Смысл этих возражений заключается в том, что в данных вопросах максимально заинтересованы лишь отдельные члены ВТО, в частности, Евросоюз. Как полагают многие в США, Брюссель стремится тем самым снизить накал требований к нему о либерализации его откровенно протекционистской сельскохозяйственной политики.

Вопрос расширения/нерасширения сферы юрисдикции ВТО так или иначе упирается в решение проблемы более высокого уровня: кто и как должен определять наиболее рациональное распределение функций между существующими международными институтами, включая и вопрос создания новых и ликвидацию устаревших организаций. Поскольку не существует мирового правительства, которое могло бы установить надлежащее распределение функций, решение подобной задачи должно быть делегировано на самый высокий уровень, т.е. главам государств. На сегодняшний день очевидно существует единственный формат, который подходит для этого, - G20.

4. Современные вызовы для МТС и поиск ответов на них

Если суммировать наиболее серьезные вызовы, перед которыми оказалась многосторонняя торговая система к концу первого десятилетия XXI века, то они, с точки зрения автора, сводятся к следующим:

- тенденции к протекционизму в развитых странах, усилившихся из-за мирового кризиса, и как результат – утрата ими лидерства на торговых переговорах;
 - нерешенность проблем развития для бедных стран и как следствие этого – их недостаточное участие в деятельности ВТО;
 - активизация процесса регионализации международной торговли, опасность которого состоит в усилении барьеров между блоками, сужение пространства для открытой справедливой конкуренции и подрыв одного из ключевых принципов ВТО – РНБ;
 - необходимость институционального совершенствования ВТО;
 - выбор главных направлений развития ВТО на ближайшее будущее (включая проблему новых сфер для ВТО) и формирование адекватной имеющимся вызовам и приемлемой для всех участников повестки дня.
- О проблеме протекционизма уже было достаточно сказано выше, поэтому ниже речь пойдет об остальных вызовах.

4.1. Проблема развития сегодня и завтра

Начиная с 60-х годов XX века ряд развивающихся стран Юго-Восточной Азии и Латинской Америки добился существенного роста торговли, что помогло им поддерживать высокие темпы экономического роста. Это стало возможным в значительной степени благодаря открытым рынкам для их экспорта, а также возможностям использовать новые технологии в глобализующемся мире. Открытые рынки не помогли, однако, беднейшим

африканским странам – их медленное развитие оставалось серьезным сдерживающим фактором.

Большинство развивающихся стран достаточно ясно сознавало, что открытые рынки важны для их экспорта. Поэтому в 60-х – 70-х годах прошлого века они активно выступали в рамках ГАТТ и ЮНКТАД за снижение тарифов, устранение нетарифных барьеров и мер добровольного ограничения экспорта, а также за преференциальный режим доступа на рынки. Однако, когда речь заходила о том, до каких пределов следует снизить уровень протекционизма на их собственных рынках, мнения разных стран на сей счет заметно расходились.

В целом членство развивающихся стран в ВТО привело к некоему парадоксу их участия в работе Организации: с одной стороны, они безусловно нуждаются в либерализации и базирующейся на правилах системе торговли, однако, с другой, применение этих правил на практике становится для них весьма непростой задачей. Именно в этом заключается проблема развития, которая в последние годы занимает весьма заметное место не только в ВТО, но и в других международных организациях.

Выше при рассмотрении вопроса справедливости распределения выгод в сложившейся после Уругвайского раунда МТС был отмечен известный перекося в балансе прав и обязательств в пользу развитых стран. Это, с точки зрения бывшего генерального секретаря ЮНКТАД Рубенса Рикуперо, подрывает легитимность системы. Другими важнейшими факторами легитимности любой международной организации являются универсальность членства и уровень участия в процессах принятия решений. Нарушение любого из них также ведет к подрыву легитимности института или, по выражению Рикуперо, - к «разрыву в легитимности»¹¹¹.

После образования ВТО в процессе присоединения к ней находилось более 40 государств. Анализ их условий присоединения привел к

¹¹¹ Рикуперо Р. Восстановление доверия в многосторонней торговой системе: следует ликвидировать «разрыв в легитимности». Роль ВТО в глобальном управлении. Весь мир. М.: 2004. С.53.

однозначному выводу: процесс обретения членства в ВТО становится все более сложным – присоединяющиеся страны вынуждены принимать на себя более высокий уровень обязательств, чем прежние страны-члены, а развивающимся странам не удастся получить специальный и дифференцированный режим¹¹². Тем временем многие из последних недостаточно подготовлены к ведению переговоров по обязательствам, вытекающим из ряда соглашений ВТО (ТРИПС, ТРИМС и др.).

Вторым не менее важным компонентом проблемы «разрыва в легитимности» является вопрос представительности процесса принятия решений. Выше уже говорилось об утвердившемся в ВТО принципе «единой сделки» при принятии решений, которого не было в ГАТТ. Он означает, что ни одна из стран-членов ВТО не может отказаться от любого из документов правового пакета ВТО, принятых через процедуру консенсуса. Но дело в том, что по утвердившейся еще во времена ГАТТ традиции, в выработке консенсуса весьма заметную, если не решающую роль играли неформальные встречи и консультации, так называемые встречи в «зеленой комнате», т.е. место и процесс подготовки решений. До определенного момента большинство развивающихся стран было практически отстранено от консультаций в «зеленой комнате». И лишь 2000 году Генсовет ВТО принял решение, которое сделало неформальный переговорный процесс более открытым. После этого стало невозможным делать ставку на то, что решения могут достигаться внутри малых групп стран в условиях закрытости, а затем навязываться другим странам-членам.

Однако эта демократизация процесса подготовки и принятия решений в ВТО избавила развивающиеся страны лишь от одних проблем, создав при этом новые. В отличие от времен ГАТТ, когда каждая страна могла выбирать, каким соглашениям она будет присоединяться, а каким нет, в ВТО принцип «единой сделки» кардинально изменил поведения стран-членов.

112

Теперь неучастие в процессе принятия решений становится рискованным, ибо эти решения могут привести к принятию новых обязательств, которые могут стать обременительными или даже неприемлемыми для отдельных стран. Но, как уже отмечалось выше, многие наименее развитые страны до сих пор просто не имеют достаточных ресурсов для эффективного участия в переговорах: они не располагают своими представительствами при штаб-квартире ВТО в Женеве, у них остро не хватает квалифицированных специалистов в области торговой политики, их национальные ресурсы ограничены для выполнения ряда соглашений ВТО. Например, расчеты ЮНКТАД показали, что для наименее развитой страны первый год выполнения ТРИПС может стоить минимум 20 млн. долл. США¹¹³. Существуют и другие расчеты, в частности, Всемирного банка, которые показывают еще более высокий уровень затрат на реализацию в НРС того же ТРИПС, а также Соглашения по санитарным и фитосанитарным мерам и Соглашения по таможенной оценке. При этом ослабление в ВТО по сравнению с ГАТТ специального и дифференцированного режима дополнительно осложняет реализацию слаборазвитыми странами многих соглашений ВТО.

Неотъемлемой третьей частью проблемы «разрыва в легитимности» является и уже затронутая выше (2.1.) асимметрия правового пакета соглашений Уругвайского раунда, результатом которой являются неравные выгоды, получаемые от участия в этих соглашениях развитыми и развивающимися странами. Задачей Раунда развития (Доха раунда) является, как известно, исправление данной асимметрии.

4.2. Регионализм и МТС

Суть рассматриваемой проблемы или тенденции в торговых отношениях, особенно усилившейся в последние годы, точнее передается

¹¹³ UNCTAD. The TRIPS Agreement and Developing Countries. 01.03.1997.

словосочетанием *Regionalism and Multilateralism*. Однако прямой перевод на русский язык в виде «Регионализм и многосторонность» явно не благозвучен, поэтому автор употребляет словосочетание «Регионализм и МТС».

Отсутствие в течение длительного времени ожидаемого результата на переговорах Доха раунда не могло не активизировать всяческие поиски региональных альтернатив. В результате с новой остротой встал вопрос о сосуществовании двух тенденций – дальнейшего прогресса МТС и развития регионализма. Являются ли две эти тенденции строго противоположными или взаимодополняющими? Мнения международных экспертов на сей счет различаются. Автор, со своей стороны, полагает, что региональные торговые соглашения (РТС) должны служить дополнением МТС. Вместе с тем современная реальная картина в этой сфере не столь однозначна.

Очевидно, с точки зрения торговой политики, картину мира можно было бы считать идеальной в том случае, если торговые отношения между всеми странами регулировала бы лишь одна универсальная структура – такая, как ВТО. Но ВТО – институт, возникший лишь в конце XX века. Гораздо раньше, в период укрепления колониальных империй интернационализация хозяйственной деятельности естественным образом привела к образованию региональных экономических группировок, что было процессом вполне объективным.

До середины XX века РТС были достаточно редким явлением в международных экономических отношениях. В XIX веке среди немногих примеров состоявшихся торговых объединений следует упомянуть «Германский таможенный союз», который формировался более 30 лет, начиная с 1834г., и который явился важнейшим фактором создания единого германского государства. В 1921 г. была заключена таможенная уния между Бельгией и Люксембургом. В результате договора 1923 г. между Швейцарией и Лихтенштейном последний был включен в швейцарскую таможенную территорию (в н.вр. оба государства – участники ЕАСТ). В год вступления в

силу ГАТТ (1948) был образован Бенилюкс – таможенный союз Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. Далее начался период поступательной экономической интеграции в Западной Европе, важнейшим событием которой стало создание Таможенного союза в рамках ЕЭС в 1957 г.

В сфере региональной интеграции принято выделять четыре формы или четыре уровня объединений¹¹⁴:

- *Зона свободной торговли (ЗСТ)*. Государства отменяют таможенные пошлины во взаимной торговле, но сохраняют иные ограничения (например, технические барьеры). В торговле с третьими странами каждый член ЗСТ может применять собственный таможенный тариф;

- *Таможенный союз (ТС)*. В дополнение к ЗСТ согласованный список таможенных тарифов государств-членов заменяется общим, который начинает действовать на внешней границе ТС, при этом таможенный контроль внутри ТС может сохраняться;

- *Общий рынок*. Отменяется таможенный контроль товаров, происходящих из государств-членов, но сохраняется в отношении товаров, происходящих из третьих стран;

- *Экономический и валютный союз*. Обеспечивается полная совместимость хозяйственного законодательства, что позволяет полностью ликвидировать любые барьеры во взаимной торговле. Тем самым достигается свободное обращение всех товаров, включая импорт из-за пределов союза, а также свобода движения инвестиций и людей и создание в результате единого рынка рабочей силы.

Далее, говоря о РТС, автор будет подразумевать в основном первые две формы – Зону свободной торговли и Таможенный союз. Именно они получили наибольшее распространение в международных торговых отношениях.

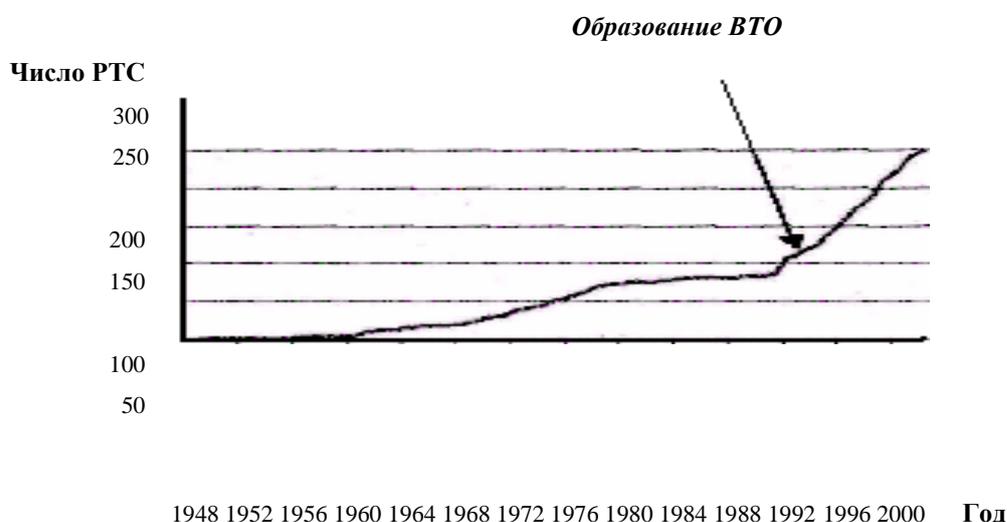
¹¹⁴ Данная классификация была впервые предложена американским экономистом венгерского происхождения Б.Балаша и изложена в его труде «Теория экономической интеграции», 1961г. Существуют и иные варианты классификации региональной интеграции.

Если принимать в расчет слабо развитые региональные экономические группировки по типу ЗСТ, то подсчитать общее число РТС в мире окажется довольно трудно. Наиболее достоверный учет РТС ведет секретариат ВТО на основе официальных уведомлений государств-участников и иной информации.

Наиболее известными РТС (помимо ЕС) являются: Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), Общий рынок государств Южного конуса (МЕРКОСУР), Ассоциация государств Юго-восточной Азии (АСЕАН – ЗСТ находится в процессе создания). Целый ряд зон свободной торговли связывает ЕС с другими странами, а именно, странами Средиземноморья, а между ЕС и Турцией существует таможенный союз. Особой интеграционной группировкой является Европейское экономическое пространство (ЕЭП), которое в части торговли товарами объединяет таможенный союз ЕС и часть ЕАСТ (Исландию, Норвегию и Лихтенштейн).

По состоянию на март 2002 г. в ГАТТ/ВТО было направлено 250 нотификаций о создании РТС¹¹⁵.

РТС, нотифицированные в ГАТТ/ВТО, 1948-2002гг.



¹¹⁵ Regional trade integration under transformation. WTO Secretariat. Seminar on regionalism and the WTO. WTO Secretariat. Geneva, 26.04.02.

Рис.1

Как видно на приведенном ниже графике (*рис.1*), число РТС в мире росло достаточно плавно с 1957г., когда в ГАТТ поступило первое уведомление о создании ЕЭС, до конца 1994г. Всего за этот период, предшествовавший созданию ВТО, в ГАТТ поступило 124 нотификаций о создании РТС (в среднем менее, чем по три в год).

С началом действия ВТО образование РТС значительно активизируется (кривая ползет вверх), и за восемь лет, с 1995 по 2003г., подано уже 130 нотификаций (в среднем по 16 в год). В 2009 г. в мире существовало не менее 350 РТС¹¹⁶, хотя отдельные авторы называют существенно большую цифру – 438, правда с оговоркой, что действующих среди них лишь 247¹¹⁷.

Секретариат ВТО располагает сведениями и об интеграционных соглашениях, заключаемых между собой странами, пока не являющимися членами ВТО. Около трети действующих РТС заключено между собой развивающимися странами.

Таким образом, в конце XX – начале XXI века международная торговля находится под возрастающим воздействием региональных интеграционных процессов. Они, безусловно, улучшают условия для развития экономик государств-членов региональных объединений, создавая одновременно хорошую площадку для переговоров по другим, в том числе спорным, вопросам. Так, интеграция в рамках ЕС, АСЕАН и МЕРКОСУР способствовала существенному улучшению военно-политических отношений между странами-членами. И наоборот, история знает немало примеров, когда отсутствие подобной площадки в сочетании с торговым протекционизмом приводили к вооруженным конфликтам.

Однако, благоприятное воздействие РТС на межгосударственные отношения в регионе имеет оборотную сторону. Образование и рост числа

¹¹⁶ Baldwin R., Low P. *Multilateralising Regionalism*. Cambridge University Press. 2009. P.1.

¹¹⁷ Руджейро Р. Остановить деглобализацию мировой экономики. Россия в глобальной политике. 22.03.10.

РТС создают среду неоднородности правил торговли, искажая тем самым конкуренцию на мировом рынке. С ростом числа РТС возник, так называемый эффект «миски спагетти» (*«spaghetti bowl»*) – когда целый ряд стран одновременно состоит в разных РТС. Такая ситуация, к примеру, имеет место в государствах Африки южнее Сахары, где почти половина всех РТС частично накладываются друг на друга. В результате появляется множество торговых правил, различных административных процедур и пр., что серьезно запутывает торговое законодательство и осложняет проведение торговой политики. Неоднородность правил торговой политики искажает условия конкуренции на мировом рынке. А это уже ведет к подрыву фундаментальных принципов ГАТТ/ВТО, которые поддерживают всю правовую конструкцию современной МТС – принципов недискриминации и РНБ.

К настоящему времени в мировых торгово-экономических отношениях выявлена устойчивая закономерность: успешно функционирующие региональные интеграционные объединения основаны на правилах ВТО. Но тогда встает закономерный вопрос: если эти группировки основаны на правилах ВТО, то может ли их деятельность вести к подрыву ключевых принципов этой организации? Для ответа на него необходимо более подробно рассмотреть правовую базу ВТО в отношении интеграционных группировок.

В соответствии с п.4 ст. XXIV ГАТТ члены ВТО «признают желательным расширение свободы торговли путем развития посредством добровольных соглашений более тесной интеграции экономик стран-участниц таких соглашений». Из текста той же статьи ГАТТ следует, что под экономической интеграцией, с точки зрения целей ГАТТ, следует понимать соглашения между государствами о создании ЗСТ и ТС, направленные на либерализацию взаимной торговли между ними не в ущерб третьим странам. Данное понимание экономической интеграции для целей ГАТТ обязано самой логике создания ГАТТ в послевоенной обстановке.

Дело в том, что проект устава несостоявшейся Международной организации по торговле и занятости (МТО), часть которого затем была оформлена в виде временного соглашения ГАТТ, разрабатывался в конце Второй мировой войны на «фактическом материале» тех лет. Главная задача МТО должна была состоять в последовательной либерализации торговли всеми ее участниками на основе принципа недискриминации, реализуемого через РНБ и НР (национальный режим). При этом авторы проекта не могли не принять во внимание существования возникших до войны преференциальных торговых союзов – в основном между метрополиями и колониями. Право этих союзов продолжать применять, вопреки РНБ, пониженные (преференциальные) ставки таможенных пошлин в двусторонней торговле было закреплено в приложениях А-Г к ГАТТ путем прямого перечисления соответствующих преференциальных соглашений. В этих приложениях упоминаются и некоторые существовавшие в то время ТС: Ливано-Сирийский таможенный союз, Бенилюкс.

Логично предположить, что ГАТТ должно было сразу же дать ответ на вопрос: правомерно ли в будущем сохранять за его членами право вступать в союзы, участники которых полностью или частично откажутся от применения пошлин во взаимной торговле, продолжая сохранять их в отношении третьих стран и таким образом допуская отступление от РНБ? Ответ был дан в ст. XXIУ: да, государства-члены ГАТТ могут вступать в такие союзы, но по определенным «правилам». Каковы же эти правила? Они в основном изложены в той же ст. XXIУ ГАТТ, которая озаглавлена: «Территориальное применение – приграничная торговля – таможенные союзы и зоны свободной торговли». В частности, параграфы 4-12 устанавливают:

- основные требования к создаваемым ЗСТ и ТС;
- порядок компенсации ущерба третьим странам в связи с созданием интеграционной группировки (РТС);

- роль и права ВТО в обсуждении планов государств-участников по созданию ЗСТ и ТС;
- некоторые особые случаи преференций, существовавших на момент создания ГАТТ и впоследствии утративших значение;
- права участников ВТО разрешать создание интеграционных группировок, не полностью соответствующих изложенным в данной статье (а именно, в параграфах 5-9) требованиям;
- положения о соблюдении правил ГАТТ в отношении интеграции региональными и местными властями государств-участников.

В параграфе 8 ст. XXIV ГАТТ содержится определение зон свободной торговли и таможенных союзов:

«8. Для целей настоящего Соглашения:

(а) под таможенным союзом понимается замена двух или нескольких таможенных территорий одной таможенной территорией таким образом, что:

(i) пошлины и другие ограничительные меры регулирования торговли (за исключением в случае необходимости мер, разрешенных ст. XI-XV и XX) были бы отменены в отношении в основном всей торговли между составляющими территориями союза, или по крайней мере в отношении в основном всей торговли товарами, происходящими из этих территорий, и

(ii) с соблюдением положений параграфа 9¹¹⁸ в основном одни и те же пошлины и другие меры регулирования торговли применялись бы каждым из членов союза по отношению к торговле с территориями, не входящими в союз

(b) под зоной свободной торговли понимается группа из двух или более таможенных территорий, в которых отменены пошлины и другие ограничительные правила регулирования торговли (за исключением в случае необходимости мер, разрешенных ст. XI-XV и XX) для в основном всей

¹¹⁸ Параграф 9 посвящен некоторым особым случаям преференций, существовавших на момент создания ГАТТ и в настоящее время утратил свое значение

торговли между составляющими территориями в отношении товаров, происходящих из этих территорий».

Казалось бы, приведенные определения ставят участников торговли в достаточно жесткие рамки. На деле же оказалось, что применить некоторые из их положений не так просто. Камнем преткновения оказалось понятие «в основном вся торговля» (англ. – *Substantially all trade*), количественное определение которого, несмотря на интенсивные дискуссии среди членов ГАТТ, так и не было дано в ГАТТ-94, и вопрос остается нерешенным.

Тем не менее, если ЗСТ или ТС признается соответствующим требованиям ГАТТ (параграф 8), то, согласно параграфу 5 той же ст. XXIV, ее/его участники могут нарушать нормы ГАТТ, однако только те из них, выполнение которых препятствовало бы созданию РТС. В самом деле, региональная интеграция неизбежно ведет к нарушению РНБ, ибо, отменяя пошлины во взаимной торговле, ее участники сохраняют их для импорта из других стран.

Таким образом, ст. XXIV ГАТТ «узаконивает» данное нарушение, создавая одно из наиболее серьезных по своим последствиям для МТС исключений из РНБ.

За время существования ВТО проблема приобрела настолько серьезный характер, что в выводах специального Доклада Консультативного Совета «Будущее ВТО» генеральному директору С.Паничпакди¹¹⁹ по случаю 10-летия ВТО она была отмечена как одна из наиболее серьезных для будущего этой организации. Преференциальный режим зачастую становится «вознаграждением для правительств, преследующих цели, не связанные с торговой политикой. Тем временем недискриминационный режим наибольшего благоприятствования в торговле близок к тому, чтобы стать исключительным режимом», сказано, в частности, в этом докладе.

¹¹⁹ The Future of the WTO. Report by the Consultative Board to the Director-General S.Panichpakdi. Geneva, 2004. P. 79.

Очевидно, что для решения проблемы ей должно быть уделено соответствующее внимание. По всей вероятности, правительства стран-членов ВТО будут вынуждены согласиться с некоторыми ограничениями относительно участия в РТС. Иначе, неизбежна дальнейшая эрозия режима недискриминации в торговле, что чревато весьма серьезным ущербом для современной МТС.

Устранение дискриминационных преференций, связанных с участием стран в РТС (эффект «миски спагетти»), возможно лишь через эффективное снижение тарифных ставок РНБ, а также нетарифных барьеров в ходе многосторонних торговых переговоров. Успех нынешнего этапа МТП – Доха раунда – связан именно с этой перспективой. Это означает, что развитым странам-членам ВТО в первую очередь необходимо самым серьезным образом сосредоточиться на определении даты выполнения обязательств снизить свои тарифы до нуля, отмечено в упомянутом Докладе.

В период мирового кризиса многие государства вновь активизировали заключение региональных торговых соглашений. Так, Евросоюз в марте 2010 г. подписал соглашение о зоне свободной торговли с Колумбией и Перу, а в октябре планирует подписать аналогичный документ с Индией.

Администрация Обамы также сделала акцент на подписание ряда двусторонних торговых соглашений в ближайшее время.

Однако при этом все понимают, что региональные договоренности, число которых неуклонно растет, не могут быть полноценной альтернативой многосторонней торговой системе. Как полагает Паскаль Лами, со временем потенциал двусторонних соглашений будет снижаться, так как они не могут охватить всех аспектов условий торговли — субсидий, льгот на границах, технических стандартов продукции, антидемпингового регулирования и так далее¹²⁰. Региональный формат не может обеспечить столь эффективный механизм разрешения споров, каковым обладает многосторонняя система. Следовательно, рискует пострадать принцип верховенства закона. В силу

¹²⁰ Интервью с главой ВТО Паскалем Лами. RBC Daily. 21.07.2010.

этих причин потенциал двусторонних соглашений задействован в настоящее время далеко не полностью – согласно проведенным исследованиям, экономика использует лишь около 30% из них. По тем же соображениям, и доля рынка, покрываемая такими соглашениями практически не растет. Кроме того, из истории известно, что фрагментация торговли несет в себе опасность создания поводов для конфронтации и национализма.

В то же время и сдержанность искусственно каким-либо образом укрепившуюся в последние годы тенденцию к регионализму не представляется ни возможным, ни разумным. Поэтому в качестве другого пути решения проблемы регионализма высказывается идея создания механизма постепенного превращения всех существующих преференциальных соглашений в многосторонние документы. Как полагает бывший генеральный директор ВТО Р.Руджейро, задачей могло бы стать формирование механизма гармонизации и координации региональных преференциальных соглашений с многосторонней системой и ее правилами¹²¹. Иными словами, нужно стремиться к созданию альянса между двумя системами, учитывая, что регионализация в некоторых случаях сыграла весьма позитивную роль в мировой экономике и содействии прогрессу и стабильности, как показала, например, европейская интеграция.

4.3. Институциональная модернизация и выбор главных направлений

В данной и предыдущих главах неоднократно говорилось о достоинствах и преимуществах ВТО. Это однако никоим образом не снимает с повестки дня проблему институционального совершенствования ВТО. Актуальность проблемы была отмечена автором уже в предыдущей монографии¹²². За прошедшее время дискуссии вокруг будущего многосторонней торговой

¹²¹ Руджейро Р. Остановить деглобализацию мировой экономики. Россия в глобальной политике. 22.03.10

¹²² Портанский А.П. Многосторонняя торговая система и Евросоюз (1994-2004). М.: Деловая литература. 2005.

системы обострились в связи с кризисом переговоров Доха раунда. Эксперты однако утверждают, что даже в случае успешного окончания в ближайшем будущем Доха раунда реформирование ВТО все равно необходимо, ибо за 15-летнюю историю Организации выявился ряд проблем системного характера, которые требуют решения.

Одна из них связана со нарастающим объемом обязательств, которые приходится брать на себя новым странам при присоединении к ВТО по сравнению с первоначальными членами, что делает процесс присоединения все более сложным.

На протяжении всей истории ГАТТ/ВТО происходила последовательная либерализация торговли, что воспринималось как естественный результат функционирования системы. Однако со временем достижение целей либерализации дается все труднее. Так, в области торговли товарами многосторонние торговые переговоры после 1995 г. не принесли дальнейшего сокращения связанных тарифов. Сокращение применяемых в торговле товарами тарифов происходило в этот период главным образом за счет автономной либерализации и в небольшой степени внутри РТС.

С одной стороны понятно, что последующие этапы либерализации должны быть более сложными, чем первоначальные, ибо наступает некий предел снижения торговых барьеров. Но с другой стороны, объективная потребность и стремление к дальнейшей либерализации рынков, особенно у части игроков, остается. И если при этом нет дальнейшего прогресса, то это может означать, что ему мешают существующие институциональные рамки. То есть, оказывается, что в условиях сложившейся МТС дальнейшая либерализация становится затруднительной.

Если выражаться более точно, то затруднительным становится существующий способ принятия решений путем консенсуса. Если во времена ГАТТ, когда число участников процесса исчислялось десятками, данный механизм работал вполне нормально, то, когда число членов ВТО перевалило за 130, а теперь и за 150, он все чаще стал давать сбой. Это стало заметно уже

во время неудачной Министерской конференции в Сиэтле в 1999 г. и достаточно ярко проявилось в ходе другой провалившейся Министерской конференции в Канкуне в 2003 г. Переговоры с участием такого числа членов чрезвычайно сложны. Достаточно одного «нет» со стороны даже самого малоактивного участника мировой торговли, чтобы парализовать решение любого вопроса. Конечно, пока нет оснований полагать, что члены ВТО смогут отказаться от механизма консенсуса в пользу более широкого использования голосования. Менять сложившуюся десятилетиями и получившую признание систему весьма непросто. Но с другой стороны необходимость каких-то перемен назрела.

Еще в начале 2000-х гг. некоторыми экспертами¹²³ высказывался достаточно радикальный подход, который мог бы дать необходимый импульс для дальнейшего развития МТС. Суть его в том, что на сегодняшний день всего несколько игроков – США, ЕС, Япония, Китай, Индия и Бразилия – обеспечивают около 80% мировой торговли. Данная группа участников могла бы договориться между собой о связывании уровней тарифных ставок в торговле товарами и о доступе на рынки услуг в конкретных секторах, распространив затем достигнутые договоренности на остальные страны. При этом выработанные данной передовой группой обязательства не должны быть связывающими в строгом порядке для остальных членов ВТО – им будет лишь предложено следовать их примеру.

Еще одна инициатива, способная модернизировать нынешнюю МТС, состоит в достижении договоренности об отмене всех импортных тарифов ниже 3%, окончательном запрете экспортных субсидий в сельском хозяйстве, принятии всеми унифицированных правил происхождения товаров и предоставлении беспошлинного и без количественных ограничений доступа товаров из наименее развитых стран на рынки развитых. Даже согласие реализовать хотя бы две позиции из перечисленных четырех принесло бы

¹²³ Wolf M. The abominable no-men menacing world trade. *FT*, 24.09.03.

ощутимый для прогресса МТС результат. Собственно, похожая инициатива, получившая название «раннего урожая», уже выдвинута в рамках переговоров Доха раунда Замбией и получила поддержку некоторых других развивающихся стран.

Выше при рассмотрении проблемы регионализма была упомянута идея создания механизма постепенного превращения всех существующих РТС в многосторонние документы. То есть, ВТО могла бы взять на себя задачу формирования механизма гармонизации и координации РТС с МТС.

Один из активных исследователей современной МТС У. Дадуш полагает, что дальнейшей институциональной модернизации ВТО может способствовать и более активное использование уже фактически заложенного в системе ВТО механизма соглашений с «мягкой геометрией»¹²⁴. Так эксперт называет известные соглашения с ограниченным кругом участников (*Plurilateral Agreements*). Конкретным примером задействования этого механизма является сотрудничество между США и Китаем по вовлечению последнего в Соглашение ВТО по госзакупкам. Выше уже говорилось, что вовлечение возможно большего числа влиятельных экономик (в частности, стран БРИК) в данное соглашение могло бы помочь справиться с некоторыми протекционистскими инициативами отдельных государств в период кризиса и вообще обеспечить большую устойчивость и предсказуемость при взаимодействии государств в этом сегменте мирового рынка. В конечном счете это послужило бы совершенствованию механизмов и укреплению МТС.

Важное место в дискуссиях об институциональной реформе ВТО занимает идея создания некоего Исполнительного комитета, в состав которого вошли бы 20-25 делегаций, составленных большинством членом ВТО¹²⁵. Эти делегации работали бы от имени большинства над текущими проблемами перед заседаниями Генерального совета и между министерскими

¹²⁴ Dadush Uri. WTO Reform: the Time to Start is Now. Carnegie Endowment for International Peace. Policy Brief 80. September 2009.

¹²⁵ Сазерленд П., Сьюэл Дж., Уайнер Д. Вызовы, стоящие перед ВТО, и политика глобального управления. Роль ВТО в глобальном управлении. Весь мир. М.: 2004. С. 118.

встречами. Роль такого Исполкома была бы жестко ограничена выработкой консенсуса относительно рамок переговоров и решений по конкретным вопросам. Исполком не имел бы полномочий принимать окончательные решения от имени других членов ВТО. Все члены ВТО по-прежнему были бы обязаны принимать участие в обсуждении и подписании соглашений, предлагаемых Исполкомом. При благоприятных обстоятельствах Исполком мог бы ускорять принятие решений полным составом ВТО.

Членство в Исполкоме должно быть репрезентативным и отражать сочетание ряда условий: географического баланса, веса данной страны в МТС, размера той или иной региональной группировки. Понятно, что ведущие торговые державы получили бы в Исполкоме собственные места, а большинство других его членов было бы представлено странами, с которыми они имеют региональные или экономические связи.

В мире уже есть некоторые функционирующие модели подобных организационных структур, например, группа министров финансов «Большой двадцатки». Подобные модели могут дать необходимые идеи для создания Исполнительного комитета ВТО.

Вероятно, как развитым, так и развивающимся странам было бы целесообразно поддержать идею Исполкома, ибо без какого-то серьезного улучшения способов достижения консенсуса будущие переговоры в рамках ВТО рискуют потерять динамику и утратить продуктивность. Очевидно, что промышленно развитые страны уже не могут более доминировать в обсуждении проблем торговли, поэтому Исполком даст им дополнительные возможности для продвижения идей дальнейшей либерализации рынков. Для большинства развивающихся стран Исполком предоставил бы эффективную замену «зеленой комнаты», т.е. гарантию того, что их проблемы будут обсуждаться. Исполком также повысил бы ответственность развивающихся стран через предоставление им конкретных возможностей участия. Дело в том, что до последнего времени позиция большой группы бедных стран чаще всего носила оборонительный или негативный характер и была обусловлена

имеющейся у них возможностью отвергать консенсус или противодействовать ему (наиболее ярко это проявилось на конференции в Канкуне в 2003 г.). В этой связи необходимо создание условий, когда страны, добивающиеся позитивной повестки дня, могут эффективно взаимодействовать с другими членами ВТО. Вариант Исполкома ВТО как раз мог бы предоставить такую возможность.

Исполнительный комитет ВТО мог бы взять на себя, хотя бы частично, и такую амбициозную миссию, как определение основных направлений развития МТС на будущее и формулирование ее завтрашней повестки дня. Для ВТО, как уже отмечалось в первых главах, данная задача весьма актуальна, ибо разные группы стран по-разному видят основные приоритеты МТС на ближайшее будущее. В истории ГАТТ/ВТО есть соответствующий опыт, когда была учреждена группа из семи весьма авторитетных и известных лиц, которая изучала вне контекста текущих переговоров основные проблемы, затрагивающие МТС. Это была так называемая группа Льютуилера (*the Leutwiler Group*). В середине 1980-х годов группа выпустила доклад «Торговая политика для лучшего будущего, предложения действовать»¹²⁶, который внес важный вклад в переговоры Уругвайского раунда. Впоследствии идею создания аналогичной группы, которая могла бы давать рекомендации Генеральному совету относительно направлений будущего развития ВТО, высказывал бывший премьер-министр Великобритании Тони Блэр. Очевидно, что в настоящее время с учетом нынешней неопределенной ситуации на переговорах Доха раунда идея учреждения такой группы остается по-прежнему актуальной.

На сегодняшний день в ВТО нет каких-либо конкретных планов реформы. Все перечисленные идеи и предложения относительно институционального реформирования ВТО пока не вышли за пределы аналитических статей и дискуссий. Между тем возникает все больше

¹²⁶ Trade Policy for a Better Future; Proposals for Action. Geneva. GATT Secretariat. 1985.

сомнений в том, что МТС сможет и в дальнейшем развиваться без институциональной реформы. Для запуска такой реформы вряд ли следует ждать успешного завершения переговоров Доха раунда. Очевидно принципиальные отправные решения на этот счет должны быть приняты в рамках G20, чтобы затем последовательно осуществляться на уровне ВТО и стран-членов.

5. Россия и ВТО: в плену догоняющего развития

Тема присоединения России ко Всемирной торговой организации, конечно, заслуживает отдельного глубокого исследования. Данная монография была посвящена проблемам и эволюции многосторонней торговой системы. Вместе с тем полностью обойти тему «Россия и ВТО» было бы невозможно.

Россия вслед за СССР считает и скорее всего будет впредь считать себя глобальной державой. Невозможно представить себе российского лидера, который бы думал иначе. Такого же мнения о своей стране придерживаются и миллионы российских граждан, однако не все. Дело в том, что Советский Союз являлся без всякого сомнения глобальной державой, ибо во времена жесткого противостояния двух различных политических систем важнейшей составляющей понятия «глобальная держава» была военная сила в виде ее ракетно-ядерного потенциала. Поэтому за любой акцией СССР на международной арене все равно так или иначе маячил «главный аргумент» Москвы – ее способность нанести любому противнику в любой точке земли неприемлемый материальный и человеческий ущерб.

После крушения берлинской стены и распада СССР понятие «глобальная держава» изменилась столь стремительно, что многие политики на востоке Европы и особенно в России не успели за этим изменением. Прежний акцент на вопросе ядерного оружия переместился в иную сферу: главной озабоченностью мирового сообщества стала проблема его дальнейшего нераспространения на планете и контроля за имеющимися асрэналами.

Соответственно понятие «глобальная держава» приобрело гораздо более мирный и в конечном счете правильный смысл: если экономический, финансовый, научно-технологический потенциал государства таков, что позволяет ему оказывать заметное влияние на мировую экономику и торговлю, то такое государство несомненно следует считать глобальной

державой. Разумеется, военная составляющая тоже осталась, но теперь она явно не на первом плане.

В этой новой системе координат Россия после распада СССР скорее соответствовала параметрам региональной державы, что в общем-то не отрицалось во времена президента Б.Ельцина. В 2010 году российская экономика по-прежнему не дает оснований стране быть зачисленной в разряд глобальных держав. Вместе с тем, если смотреть на роль России в мире в целом, то она явно выше, чем у любой другой региональной державы. Статус постоянного члена Совета Безопасности ООН, членство в G8, успехи в освоении космоса, заметная роль в региональных конфликтах и решении многих вопросов глобального характера, огромная территория, богатейшая ресурсная база и пр. – все это несомненно придает России как государству глобальное измерение.

Серьезнейшим изъяном в этом смысле оставалось до последнего времени отсутствие голоса у РФ в таком крупном и важном мировом формате, как торговля, точнее, торговые переговоры. Уже в течение ряда лет Россия остается единственной крупной экономикой в мире, не являющейся членом Всемирной торговой организации. Это, во-первых, противоречит естественным торгово-экономическим интересам страны (не говоря об имидже), ставя попутно крест на планах модернизации экономики. Во-вторых, – не позволяет сегодня России как крупной экономике участвовать в выработке правил мировой торговли, а с позиции рассматриваемых в данной монографии проблем – исключает страну из важнейших для мировой экономики переговоров о настоящем и будущем многосторонней торговой системы, а следовательно не дает возможности полноценного участия в дискуссиях в рамках G20.

Каковы причины, в силу которых Россия оказалась в такой ситуации? Все ли необходимые усилия были предприняты ею в последние годы для обретения членства в ВТО? Для ответа на эти вопросы, необходим хотя бы краткий экскурс в историю.

В 1947 г. СССР отказался от участия в только что созданном Генеральном соглашении о тарифах и торговле по понятным политическим и идеологическим соображениям. Сталин исходил из неизбежности предстоящей конфронтации с Западом вплоть до новой войны и потому считал, что и в экономической сфере не следует связывать себя со структурами, где главенствующая роль принадлежит государствам-лидерам некоммунистического мира. В рамках этой логики в 1949 году был создан Совет экономической взаимопомощи (СЭВ).

Однако уже в середине 1970-х годов тогдашнее советское руководство взяло курс на установление отношений с ГАТТ. В 1979 году на одном из заседаний политбюро ЦК КПСС было принято решение о целесообразности присоединения к ГАТТ – этого требовали объективные интересы выхода на внешние рынки. На тот момент мы потеряли 30 лет, в течение которых число участников ГАТТ возросло более чем в три раза.

К сожалению, в переговорах нам было отказано. Политика вмешалась в экономику и торговлю – в декабре 1979 года советские войска вошли в Афганистан, что вызвало резкую негативную реакцию не только на Западе, но и во многих других странах (нечто похожее произошло позднее с Китаем – события 1989 года на площади Тяньаньмэнь стоили ему приостановки переговоров по присоединению к ГАТТ).

Лишь в конце эпохи перестройки, в 1990 году, СССР обрел статус наблюдателя в ГАТТ. Между тем число участников Соглашения уже перевалило за сотню, принципы и правила ГАТТ прочно утвердились в мировой торговле, многие страны реформировали свои законодательные системы в соответствии с положениями ГАТТ. Отставание тех, кто все еще находился вне системы торговых переговоров, увеличилось.

Из-за последовавшего в скором времени распада СССР нам некоторое время было не до международных переговоров, и заявка на присоединение к ГАТТ была подана уже от имени России в 1993 году. Годом позже более 120 стран подписали пакет документов о создании Всемирной торговой

организации. России пришлось технически переоформить свою заявку на присоединение к ВТО и с 1995 года наконец начать переговоры. На тот момент потеря во времени составила уже без малого полвека. В очередной раз Россия подтвердила справедливость своей исторически сложившейся модели догоняющего развития.

К сожалению, по длительности переговорного процесса Россия скорее всего останется лидером в истории ВТО. Почему же после того, как решение о присоединении к ГАТТ/ВТО было принято на государственном уровне, избежать новых задержек не удалось?

На начальных этапах затягивание переговоров в известной мере было связано с явно завышенными требованиями к России со стороны некоторых партнеров. Например, Евросоюз выдвигал перед Россией по многим позициям доступа на рынки товаров и услуг требования по аналогии с теми, которые ранее предъявлялись странам Восточной Европы. Можно сказать, что в этом смысле Россию рассматривали как «большую Эстонию» или «большую Польшу», полагая, что и в ВТО она должна пойти примерно тем же путем. Чтобы убедить партнеров в ошибочности их подхода, пришлось затратить определенное время. Немало сил и времени ушло и на то, чтобы отстаивать позиции РФ по особо чувствительным вопросам, таким как цены на газ, импортные пошлины на автомобили и самолеты, доступ на рынок финансовых услуг и др. Вместе с тем, официальные представители стран, с которыми мы вели переговоры, регулярно подтверждали свое желание как можно скорее принять Россию в ВТО. Наиболее ярким в этом смысле было заявление бывшего главы ВТО Майка Мура о том, что Россия непременно должна была стать членом ВТО в 2003 г.

К концу 2006 г. после завершения двусторонних переговоров с США в рамках процесса присоединения РФ к ВТО в принципе возникло ощущение реальной возможности завершить процесс в скором времени, ибо практически со всеми другими странами-членами Рабочей группы по присоединению России аналогичные документы также были уже подписаны.

Однако в 2007 г. о желании вступить в переговоры с РФ по доступу на рынки товаров и услуг заявили новые страны – Вьетнам, Саудовская Аравия, ОАЕ, что выглядело несколько странным на данной поздней стадии процесса, когда все основные и даже второстепенные торговые партнеры России уже договорились с ней об условиях ее будущего членства в ВТО. В этой связи нельзя исключать, что некоторые из названных стран могли получить соответствующий импульс извне, смысл которого состоял в том, что, к примеру, Соединенным Штатам было бы интересно добиться от России некоторых дополнительных уступок (в частности, на энергетическом рынке). После завершения собственных двусторонних переговоров то же самое можно сделать через кого-то другого (полученные затем от страны-кандидата уступки распространяются согласно РНБ на всех членов ВТО – *прим. авт.*). Таким образом, переговоры затянулись еще на год-полтора.

К осени 2008 г. в результате вооруженного конфликта с Грузией в российском руководстве стало складываться впечатление, что Запад и, прежде всего, США собираются «наказать» Россию, используя для этого среди прочих мер блокирование переговоров по присоединению России к ВТО. На самом деле призывы принять те или иные жесткие меры против России исходили в США лишь от независимых деятелей, в частности, от тогдашнего кандидата в президенты сенатора Маккейна. Что же касается собственно американской администрации, ее представители продолжали подтверждать поддержку присоединению РФ к ВТО. Тем не менее общая атмосфера ухудшилась, делегации некоторых стран фактически прекратили контакты с российской делегацией.

Свою лепту в усложнение ситуации на переговорах внесла Грузия, которая, ссылаясь на проблему функционирования пунктов таможенного контроля на совместной границе, еще с 2006 г. блокировала созыв формальных заседаний Рабочей группы по присоединению РФ.

В целом же полтора десятка лет переговоров не прошли даром – мы получили вполне приемлемые условия членства (напомним, что условия

присоединения к ВТО индивидуальны для каждой страны). Они по ряду параметров лучше, чем, к примеру, у Украины или Китая. Новый импульс для завершения переговоров был дан в рамках «перезагрузки» отношений между Россией и США в ходе первой встречи президентов Д.А.Медведева и Барака Обамы в Лондоне 1 апреля 2009 г. И в начале июня 2009 г. в Санкт-Петербурге в ходе очередного Международного экономического форума удалось достичь договоренностей с делегациями США и ЕС о графике завершения переговоров по присоединению РФ к ВТО в 2009 г.

К сожалению, ситуация коренным образом изменилась 9 июня 2009 г., когда в связи с активизацией строительства Таможенного союза ЕврАзЭС было объявлено о решении присоединиться к ВТО указанным ТС.

Ошибочность данного шага стала очевидна довольно скоро, однако в силу понятной инерции государственной машины вернуться к продолжению нормального переговорного процесса удалось лишь через год. Однако, в одну реку, как известно, не входят дважды – упущенным оказалось не только время, но и качество переговорной позиции. Не обошлось и без определенного урона международному имиджу России. Новость о выходе РФ из двустороннего формата переговоров о присоединении в тот момент, когда до завершения процесса действительно оставалось не более полугода, буквально шокировала партнеров по переговорам. Им было крайне трудно понять, почему Россия совершила столь неожиданный поворот фактически на финишном отрезке многолетнего пути. Характеризуя возникшую ситуацию, глава ВТО П.Лами заявил страницах «Нью-Йорк таймс» в конце сентября 2009 г., что это значительно усложняет заявку России, и ее присоединение к ВТО будет более длительным. «Фундаментальная реальность, - подчеркнул он, - состоит в том, что в Москве более нет энергии к присоединению».

Очевидно, что приостановка переговоров, вызванная фактором Таможенного союза, стала тем препятствием, которое возникло уже не в связи с предъявлением России тех или иных жестких требований по

либерализации рынков. Оно носило чисто внутренний характер, и это был не первый подобный случай. Поэтому сегодня, ради достижения скорейшего и необходимого для российского бизнеса членства в ВТО, следует обозначить те внутренние проблемы и обстоятельства, которые до сих пор осложняли нормальное участие России в торговых переговорах.

В начале двухтысячных годов устами Президента РФ было заявлено, что присоединение к ВТО является главным приоритетом экономической политики страны, и это заявление никогда не подвергалось сомнению. Практически все присоединявшиеся страны вели переговоры с членами ВТО на достаточно высоком правительственном уровне. Так было и на начальном этапе переговоров российской стороны, начиная с 1995 г. Тогда в нашу делегацию входили несколько членов Правительства в ранге министров и вице-преьера, затем переговоры возглавил первый заместитель министра внешних экономических связей. Соответственно, на внешней арене это было подтверждением серьезности наших намерений, а внутри давало возможность оперативно решать возникавшие в ходе переговоров вопросы.

Однако в дальнейшем уровень российского представительства на переговорах стал снижаться. А в 2004 г. в рамках проводившейся административной реформы статус главного российского переговорщика М.Ю.Медведкова был понижен с заместителя министра до главы департамента Минэкономразвития. Поскольку аналогичное понижение в должности затрагивало большую часть замминистров не только в Миэкономразвития, но и других министерствах, в Правительстве просто не обратили должного внимания на возможные последствия этого чисто бюрократического решения. Однако буквально на следующий день данный шаг вызвал крайнее недоумение у наших партнеров по переговорам. Зная в течение многих лет М.Медведкова как настоящего профессионала в сфере торговой политики, зарубежные партнеры были вынуждены истолковать понижение его статуса не иначе, как явный признак падения интереса

России к вопросу членства в ВТО. При этом никакие наши уверения в обратном уже не могли дать желаемого эффекта.

В 2008 г. в ходе очередного этапа административной реформы произошло деление торгово-политических функций между Минэкономразвития и Минпромторгом в 2008 г., что не могло не усложнить организацию ведения торговых переговоров.

Вообще в последние годы приходилось наблюдать некоторую противоречивость и неоднозначность в отношении властей к вопросу присоединения к ВТО. Официальные заявления на высоком уровне о приверженности курсу на присоединение уживались с попытками ужесточения таможенно-тарифной политики, отходом от уже зафиксированных в ходе переговоров обязательств, неоправданными задержками в выполнении своих переговорных обещаний перед партнерами, торможением приведения национального законодательства в соответствие с нормами ВТО и пр.

В результате настроенный в целом позитивно к членству в ВТО российский бизнес в 2008-2009 гг. оказался в известной мере дезориентирован относительно последовательности и серьезности намерений руководства страны активно продолжать процесс присоединения к ВТО. Сложившейся ситуацией не преминули воспользоваться отечественные лоббисты, добившиеся в 2009 г. принятия ряда протекционистских мер. Эти меры в целом не оздоровили ситуацию в российской экономике в период кризиса, о чем прямо говорил президент Д.А.Медведев, и, конечно же, не способствовали улучшению позиции РФ на переговорах по присоединению к ВТО. В этой связи приходится признать, что в стране по-прежнему сохраняет свои позиции, так называемое, «лобби антиВТО», питательно средой для которого служат теневая часть российской экономики, монополизм, сращивание бизнеса с властью, подавление здоровой конкуренции, а также живучесть на российской почве разного рода мифов вокруг ВТО. Это лобби

располагает определенными возможностями отстаивания своих корыстных интересов в Правительстве в ущерб движению к членству РФ в ВТО.

Можно ли было избежать описанных решений и действий, которые явно осложнили процесс присоединения к ВТО? – Да, можно, но только при условии определенной модернизации существующей организации торговых переговоров на правительственном уровне.

Как известно, в августе 1997 г. была образована Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам ВТО, преобразованная в июле 2004 г. в Правительственную комиссию по вопросам Всемирной торговой организации и взаимодействию с Организацией экономического развития и сотрудничества (ОЭСР). Цель Комиссии – согласование функций различных правительственных в процессе присоединения и выработка переговорной позиции российской стороны. В соответствии с получаемой от правительства информацией, министерства несут ответственность по всем вопросам, связанным с ВТО в пределах сферы их компетенции.

В то же время Комиссия не вовлечена в систематические консультации с отечественными производителями. Вместо таких консультаций интересы частного сектора до сих пор учитывались Комиссией лишь через контакты правительственных чиновников с отдельными отраслевыми лидерами, имеющими доступ в высокие кабинеты. Подобная практика очевидно является ущербной, ибо ее рамки не позволяют выявить отношение всей данной отрасли к либерализации. В результате правительство постоянно рискует выработать предложения, базирующиеся на неполной информации, с одной стороны, и подорвать внутреннюю поддержку либерализации, с другой.

Но главная организационная проблема заключается в том, что российские правительственные ведомства не замыкаются на единую структуру, которая отвечала бы за проведение переговоров и применение международных договоров в сфере торговой политики. Целесообразность наличия такой структуры давно оправдала себя и в Соединенных Штатах

(Офис Торгового представителя США), и в ЕС (Комиссариат Еврокомиссии по торговле), и во многих других странах с развитой рыночной экономикой. Практически в каждой из них существует министерство торговли, глава которого соответственно и отвечает за торговые переговоры. Ряд известных российских экономистов, имеющих опыт работы в правительстве, включая международную сферу (А.Лившиц, А.Шохин и др.) неоднократно высказывался за создание аналогичного министерства у нас. Впрочем, на этот счет был соответствующий Указ президента Б.Ельцина от 1999 г., так и оставшийся, однако, нереализованным.

Чтобы как-то разрешить существующую организационную проблему и обеспечить нужный уровень представительства на переговорах по присоединению к ВТО, в российской практике последних лет к ним в ответственные моменты подключается правительственный чиновник в ранге министра, вице-премьера или первого вице-премьера. Но позволяет ли подобная практика эффективно добиваться решения поставленных задач?

Согласно установленному распределению обязанностей между заместителями Председателя Правительства РФ, в 2010 г. первый вице-премьер Игорь Шувалов координировал работу федеральных органов исполнительной власти по пятнадцати (!) направлениям. Переговоры по присоединению к ВТО – лишь одно из них и отнюдь не главное. Работа по этим полутора десяткам направлений включает такие гигантские задачи, как подготовка Олимпиады в Сочи (национальный проект), Универсиады в Казани и др. Шувалову же было поручено доставить в Цюрих российскую заявку на проведение чемпионата мира по футболу в 2014 г. Если проследить крайне напряженный график первого вице-премьера в любом месяце, то станет очевидным, что переговоры по присоединению к ВТО никогда не оказывались там на первом месте.

Для сравнения полезно взглянуть, как организована деятельность другого вице-премьера – министра финансов А.Л.Кудрина. Согласно тому же распределению обязанностей в Правительстве, он занимается финансами,

госдолгом, госбюджетом, инвестициями, разработкой основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации. Все абсолютно компактно и логично для министра финансов. И никакого курирования каких-либо спортивно-массовых или иных, не связанных с его непосредственными функциями, мероприятий.

Это означает, что у власти есть понимание, что финансы это серьезно. Что же касается торговли и торговых переговоров, то такого понимания, увы, нет. Хотя общеизвестно, что в правительствах большинства государств существует пост министра торговли, статус которого почти также высок, как министра финансов.

В результате в последние десять лет, когда у России была по-настоящему профессиональная команда торговых переговорщиков, между ней и тем уровнем, где принимаются решения, постоянно нарастал разрыв. Этот разрыв состоял в том, что наверху решения по переговорам о присоединении к ВТО или вопросам, напрямую затрагивающим данные переговоры, зачастую принимались без участия или консультаций с наиболее компетентными в торговой политике людьми, каковыми в России являются глава департамента торговых переговоров Минэкономразвития Медведков и его сотрудники. При этом расплачиваться за допущенные в верхних эшелонах грубые просчеты на практике опять же приходилось все той же команде.

Выше уже был приведена нелестная оценка Паскаля Лами отношения России к присоединению к ВТО, которую он дал в ходе очередного ежегодного Общественного форума ВТО в конце сентября 2009 г. На том же форуме впервые за последние годы российская тематика оказалось вообще исключенной из дебатов, хотя на предшествующих форумах России, как стране, находящейся в активной стадии присоединения, наоборот, уделялось весьма заметное внимание.

В июне 2010 г. Россия вернулась в нормальное русло процесса индивидуального присоединения к ВТО. Это сопровождалось заявлениями руководства страны о намерении завершить переговоры к концу того же

года, которые, однако, нельзя было считать достаточно обоснованными с учетом тех изменений торгово-политического режима в РФ, которые произошли в связи с ее участием в Таможенном союзе. В августе 2010 г. И.Шувалов заявил, что Россия вместе с другими членами ТС должна стать членом ВТО не позднее 1 января 2012 г. Подобный расброс в высказываниях высокопоставленных лиц, к сожалению, по-прежнему свидетельствует об дефиците должного понимания, воли и целеустремленности на государственном уровне в вопросе необходимости членства России в одной из самых крупных и авторитетных международных организаций, каковой является ВТО.

На скамейке ожидающих, помимо Казахстана, Белоруссии, Азербайджана, мы соседствуем с Суданом, Ираном, Алжиром, Эфиопией, Черногорией... Проблемы одних состоят просто в нехватке ресурсов для ведения переговоров (Судан, Эфиопия). Другим мешают политические препятствия (Иран). Наша ситуация по-своему уникальна – мы в значительной степени сами создали себе те трудности, которые вынуждены преодолевать.

Заключение

Создание в 1994 г. в результате переговоров Уругвайского раунда Всемирной торговой организации, предшественником которой было Генеральное соглашение о тарифах и торговле, явилось выдающимся событием в истории международных экономических отношений XX века.

Сочетание принципов взаимности и недискриминации создало свободную, управляемую законом систему международной торговли на основе сотрудничества между суверенными государствами, каждое из которых действует, исходя из собственных интересов. ВТО стала полноценным международным институтом, предоставляющим перспективный формат торгово-экономических переговоров на будущее.

При всех известных недостатках сформированного по итогам Уругвайского раунда правового пакета, главным из которых стал дисбаланс прав и обязательств в пользу развитых стран, ВТО оказалась весьма жизнеспособной, о чем свидетельствует постоянный рост числа ее членов при отсутствии случаев выхода из ее рядов. Уникальным достоинством ВТО являются ее механизмы и прежде всего – механизм по разрешению споров, подобного которому нет ни в одной иной международной организации.

Важнейшим преимуществом ВТО в сравнении с другими финансово-экономическими институтами, такими как МВФ и ВБ, явилась ее способность адаптироваться к изменившемуся балансу сил в мировой экономике, обусловленному быстрым экономическим ростом таких стран, как Китай, Индии и Бразилии.

Мировой экономической кризис весьма негативно отразился на мировой торговле. Несмотря на возникшее в мире серьезное протекционистское давление, регулирующие механизмы ВТО подтвердили свою эффективность. Тот факт, что в разгар кризиса лидеры «двадцатки» обратились в секретариат

ВТО с просьбой о мониторинге мировой торговле ради борьбы с протекционизмом, свидетельствует о способности ВТО осуществлять функции глобального управления. Кризис дал ряд других примеров, подтверждающих данную способность. В частности, как было показано в гл.3, более масштабная вовлеченность государств в правовую систему ВТО, как по числу членов, так и по степени полноты участия каждого, может позволить более эффективно противодействовать протекционистским мерам со стороны отдельных государств. Очевидно, что в настоящий момент ВТО более, чем другие финансово-экономические институты, приспособлена к глобальному регулированию. Сам процесс принятия решений в ВТО собственно и является элементом глобального управления, который трудно отделить от существа переговоров.

Несмотря на то, что ВТО как институт продемонстрировала успех своей деятельности и имеет потенциал для его развития в будущем, Организация подвергается резким нападкам. Подобные атаки в значительной мере отражают представления о том, что ВТО не решила (и не может решить) все более широкого круга проблем, с которыми сталкиваются глобализирующаяся экономика и социальное развитие. Нажим на систему оказывают с одной стороны антиглобалисты, с другой бизнес, желающий большей либерализации рынков, с третьей группы политического влияния, требующие, чтобы ВТО учитывала такие их интересы, как соблюдение трудовых стандартов и охрана окружающей среды. Следствием этого давления на ВТО являются споры об объеме ее полномочий – споры между теми, кто выступает за их расширение и теми, кто настаивает на их сокращении.

Вместе с тем у ВТО имеются и объективные проблемы, часть которых возникла сразу после образования организации. За прошедшие 15 лет функционирования Организации ряд проблем обострился и обозначились новые. Необходимость решения накопившихся проблем стала более ощутима в связи кризисом переговоров Доха раунда.

С точки зрения автора, важными вызовами, перед которыми оказалась сегодня многосторонняя торговая система, являются:

- тенденции к протекционизму в развитых странах, усилившихся из-за мирового кризиса, и как результат – утрата ими лидерства на торговых переговорах;
- нерешенность проблем развития для бедных стран и как следствие этого – их недостаточное участие в деятельности ВТО;
- активизация процесса регионализации международной торговли, опасность которого состоит в усилении барьеров между блоками, сужении пространства для открытой справедливой конкуренции и подрыв одного из ключевых принципов ВТО – РНБ;
- необходимость институционального совершенствования ВТО;
- выбор главных направлений развития ВТО на ближайшее будущее (включая проблему новых сфер для ВТО) и формирование адекватной имеющимся вызовам и приемлемой для всех участников повестки дня.

Серьезнейшим препятствием в современных торговых переговорах, в которых участвует уже более 150 стран, становится механизм принятия решений путем консенсуса. Переговоры с участием такого числа членов слишком часто подвергаются риску быть парализованными в результате одного «нет» со стороны даже самого малоактивного участника мировой торговли.

От того, насколько удастся справиться с этими вызовами, зависит выживание и будущая конфигурация нынешней МТС. Длительный кризис в переговорах Доха раунда дал повод для пессимистических оценок перспектив современной МТС. Некоторые исследователи полагают, что переговорный тупик Доха раунда на самом деле отражает трансформационный сдвиг стран-участниц от существующей модели мультиплатформы с ее многосторонним обязательством «единой сделки» в сторону к более узкой переговорной платформе. Вполне созвучны этим

оценкам усилившиеся в последние годы под воздействием кризиса Доха раунда тенденции регионализма.

По мнению автора, в сложившихся условиях требует ответа серьезнейший вопрос: смогут ли мировая экономика и торговля в условиях глобализации продолжать развиваться и каким образом без ставки на многосторонний характер торговли, реализуемый ВТО?

Очевидно, что сегодня существует лишь одна альтернатива ВТО – переход, а в какой степени возвращение к практике двусторонней торговой дипломатии и РТС. Эта мысль периодически, с большей или меньшей интенсивностью, обсуждается на различных международных уровнях.

Прежде всего, из истории известно, что фрагментация торговли несет в себе опасность создания поводов для конфронтации и национализма. Главный же довод не в пользу РТС заключается в том, что региональные договоренности, число которых неуклонно растет, не могут быть полноценной альтернативой многосторонней торговой системе. Они не могут охватить всех аспектов условий торговли — субсидий, льгот на границах, технических стандартов продукции, антидемпингового регулирования и т.д. Региональный формат не может обеспечить столь эффективный механизм разрешения споров, каковым обладает многосторонняя система. Следовательно, рискует пострадать принцип верховенства закона. Отход от многостороннего характера торговой системы несет риск приостановки нынешнего процесса либерализации мировой торговли. Кроме того, возникает неопределенность в ее дальнейшем развитии, ибо целый ряд современных новых направлений в мировой торговле обусловлен именно ее многосторонним характером. В силу этих причин потенциал двусторонних соглашений задействован в настоящее время далеко не полностью, а доля рынка, покрываемая такими соглашениями практически не растет.

Разумеется, формальные преимущества МТС не гарантируют ей в нынешних условиях автоматического выживания. Перечисленные вызовы делают актуальным вопрос реформирования ВТО.

На сегодняшний день в ВТО нет каких-либо конкретных планов реформы, однако накопился ряд идей и предложений по ее реформированию. Наиболее интересными и перспективными из них, по мнению автора, являются следующие.

1. Поскольку в настоящий момент всего несколько игроков – США, ЕС, Япония, Китай, Индия и Бразилия – обеспечивают около 80% мировой торговли, эти страны могли бы договориться между собой о связывании уровней тарифных ставок в торговле товарами и о доступе на рынки услуг в конкретных секторах, распространив затем достигнутые договоренности на остальные страны. При этом выработанные данной передовой группой обязательства не должны быть связывающими в строгом порядке для остальных членов ВТО – им будет лишь предложено следовать их примеру.

2. Представляется вполне реальным договориться об отмене всех импортных тарифов ниже 3%, окончательном запрете экспортных субсидий в сельском хозяйстве, принятии всеми унифицированных правил происхождения товаров и предоставлении беспошлинного и без количественных ограничений доступа товаров из наименее развитых стран на рынки развитых. Даже реализация хотя бы двух этих позиций принесла бы ощутимый для прогресса МТС результат. Похожие инициативы уже выдвигаются в рамках переговоров Доха раунда.

3. С учетом заметного роста тенденций регионализма в последние годы ВТО следовало бы взять на себя инициативу формирования механизма гармонизации и координации РТС с МТС.

4. Дальнейшей институциональной модернизации существующей МТС может способствовать более активное использование уже фактически заложенного в системе ВТО механизма соглашений с ограниченным кругом участников (*Plurilateral Agreements*). Конкретным примером задействования этого механизма является сотрудничество между США и Китаем по вовлечению последнего в Соглашение ВТО по госзакупкам. Вовлечение возможно большего числа влиятельных экономик в данное соглашение могло

бы, в частности, помочь справиться с некоторыми протекционистскими инициативами отдельных государств в период кризиса и вообще обеспечить большую устойчивость и предсказуемость при взаимодействии государств в этом сегменте мирового рынка.

5. Важное место в дискуссиях об институциональной реформе ВТО занимает идея создания некоего Исполнительного совета, в состав которого вошли бы 20-25 делегаций, составленных большинством членом ВТО. Эти делегации работали бы от имени большинства над текущими проблемами перед заседаниями Генерального совета и между министерскими встречами. Роль такого органа была бы жестко ограничена выработкой консенсуса относительно рамок переговоров и решений по конкретным вопросам. Исполнительный совет не имел бы полномочий принимать окончательные решения от имени других членом ВТО. Все члены ВТО по-прежнему были бы обязаны принимать участие в обсуждении и подписании соглашений, предлагаемых Исполнительным советом. Созданию такого органа могло бы помочь изучение некоторых функционирующих в мире моделей, таких, как например, группа министров финансов «Большой двадцатки».

Представляется, что как развитым, так и развивающимся странам было бы целесообразно поддержать идею Исполнительного совета, ибо без какого-то серьезного улучшения способов достижения консенсуса будущие переговоры в рамках ВТО рискуют потерять динамику и утратить продуктивность.

Исполнительный совет ВТО мог бы взять на себя, хотя бы частично, и такую амбициозную миссию, как определение основных направлений развития МТС на будущее и формулирование ее завтрашней повестки дня. Данная задача исключительно актуальна, ибо разные группы стран по-разному видят основные приоритеты МТС на ближайшее будущее. В истории ГАТТ/ВТО есть соответствующий положительный опыт, когда была учреждена группа из семи весьма авторитетных и известных лиц, которая изучала вне контекста текущих переговоров основные проблемы,

затрагивающие МТС. Очевидно, что в настоящее время с учетом нынешней неопределенной ситуации на переговорах Доха раунда идея учреждения такой группы остается по-прежнему актуальной.

Перечисленные идеи и предложения относительно институционального реформирования ВТО пока не вышли за пределы дискуссий и аналитических публикаций. Реформа ВТО априори будет сложной задачей, связанной с рисками утраты ее важнейших преимуществ в результате нововведений. Для запуска такой реформы вряд ли следует ждать успешного завершения переговоров Доха раунда. Очевидно принципиальные отправные решения на этот счет должны быть приняты в рамках G20, чтобы затем последовательно осуществляться на уровне ВТО и стран-членов.

Все описанные проблемы современной МТС объективно и непосредственно затрагивают интересы России. Однако РФ, к сожалению, пока не может принимать полноправного участия в их решении, не будучи членом ВТО. Россия затратила на переговоры по присоединению к ВТО уже более 16 лет – больше, чем любая другая страна-член этой организации, что не может иметь приемлемых объяснений.

Есть целый ряд примеров, когда страны-кандидаты сталкивались с серьезными препятствиями на пути присоединения к ВТО в том числе политического характера, как например, Китай. Как показала практика, при наличии соответствующей государственной воли и целеустремленности все подобные препятствия преодолимы. Россия в ходе своего переговорного процесса смогла преодолеть многие сложные проблемы, связанные с порой явно завышенными требованиями партнеров, и выйти в конечном итоге на вполне выгодные для национальной экономики условия членства в ВТО. Однако принятое в июне 2009 г. решение о форсировании строительства Таможенного союза в составе России, Казахстана и Белоруссии создало ситуацию большой неопределенности завершения процесса присоединения к ВТО.

В результате оказалась нарушенной сложившаяся прежде логика интеграции России в мировую экономику, согласно которой первоочередной задачей считалось присоединение РФ к ВТО, затем заключение нового договора с ЕС о стратегическом партнерстве и далее создание Таможенного союза ЕврАзЭС.

На сегодняшний день Россия является единственной в мире крупной экономикой, находящейся за пределами ВТО, что имеет целый ряд негативных последствий. Во-первых, несмотря на членство в G8 и G20, РФ пока не имеет возможности полноценного участия в обсуждении ряда мировых экономических проблем, в частности, правил международной торговли, а следовательно, не может считаться активным участником процессов глобализации в том числе создания системы глобального управления. Во-вторых, неучастие в ВТО является все более серьезным сдерживающим обстоятельством для российского бизнеса, в частности, для его экспансии за рубежом. В-третьих, без справедливого и недискриминационного участия России в международном обмене товарами, услугами, новейшими технологиями, т.е. без членства в ВТО, невозможно рассчитывать на проведение в стране модернизации.

Заключение

Создание в 1994 г. в результате переговоров Уругвайского раунда Всемирной торговой организации, предшественником которой было Генеральное соглашение о тарифах и торговле, явилось выдающимся событием в истории международных экономических отношений XX века.

Сочетание принципов взаимности и недискриминации создало свободную, управляемую законом систему международной торговли на основе сотрудничества между суверенными государствами, каждое из которых действует, исходя из собственных интересов. ВТО стала полноценным международным институтом, предоставляющим перспективный формат торгово-экономических переговоров на будущее.

При всех известных недостатках сформированного по итогам Уругвайского раунда правового пакета, главным из которых стал дисбаланс прав и обязательств в пользу развитых стран, ВТО оказалась весьма жизнеспособной, о чем свидетельствует постоянный рост числа ее членов при отсутствии случаев выхода из ее рядов. Уникальным достоинством ВТО являются ее механизмы и прежде всего – механизм по разрешению споров, подобного которому нет ни в одной иной международной организации.

Важнейшим преимуществом ВТО в сравнении с другими финансово-экономическими институтами, такими как МВФ и ВБ, явилась ее способность адаптироваться к изменившемуся балансу сил в мировой экономике, обусловленному быстрым экономическим ростом таких стран, как Китай, Индии и Бразилии.

Мировой экономической кризис весьма негативно отразился на мировой торговле. Несмотря на возникшее в мире серьезное протекционистское давление, регулирующие механизмы ВТО подтвердили свою эффективность. Тот факт, что в разгар кризиса лидеры «двадцатки» обратились в секретариат ВТО с просьбой о мониторинге мировой торговле ради борьбы с

протекционизмом, свидетельствует о способности ВТО осуществлять функции глобального управления. Кризис дал ряд других примеров, подтверждающих данную способность. В частности, как было показано в гл.3, более масштабная вовлеченность государств в правовую систему ВТО, как по числу членов, так и по степени полноты участия каждого, может позволить более эффективно противодействовать протекционистским мерам со стороны отдельных государств. Очевидно, что в настоящий момент ВТО более, чем другие финансово-экономические институты, приспособлена к глобальному регулированию. Сам процесс принятия решений в ВТО собственно и является элементом глобального управления, который трудно отделить от существа переговоров.

Несмотря на то, что ВТО как институт продемонстрировала успех своей деятельности и имеет потенциал для его развития в будущем, Организация подвергается резким нападкам. Подобные атаки в значительной мере отражают представления о том, что ВТО не решила (и не может решить) все более широкого круга проблем, с которыми сталкиваются глобализирующаяся экономика и социальное развитие. Нажим на систему оказывают с одной стороны антиглобалисты, с другой бизнес, желающий большей либерализации рынков, с третьей группы политического влияния, требующие, чтобы ВТО учитывала такие их интересы, как соблюдение трудовых стандартов и охрана окружающей среды. Следствием этого давления на ВТО являются споры об объеме ее полномочий – споры между теми, кто выступает за их расширение и теми, кто настаивает на их сокращении.

Вместе с тем у ВТО имеются и объективные проблемы, часть которых возникла сразу после образования организации. За прошедшие 15 лет функционирования Организации ряд проблем обострился и обозначились новые. Необходимость решения накопившихся проблем стала более ощутима в связи кризисом переговоров Доха раунда.

С точки зрения автора, важными вызовами, перед которыми оказалась сегодня многосторонняя торговая система, являются:

- тенденции к протекционизму в развитых странах, усилившихся из-за мирового кризиса, и как результат – утрата ими лидерства на торговых переговорах;
- нерешенность проблем развития для бедных стран и как следствие этого – их недостаточное участие в деятельности ВТО;
- активизация процесса регионализации международной торговли, опасность которого состоит в усилении барьеров между блоками, сужении пространства для открытой справедливой конкуренции и подрыв одного из ключевых принципов ВТО – РНБ;
- необходимость институционального совершенствования ВТО;
- выбор главных направлений развития ВТО на ближайшее будущее (включая проблему новых сфер для ВТО) и формирование адекватной имеющимся вызовам и приемлемой для всех участников повестки дня.

Серьезнейшим препятствием в современных торговых переговорах, в которых участвует уже более 150 стран, становится механизм принятия решений путем консенсуса. Переговоры с участием такого числа членов слишком часто подвергаются риску быть парализованными в результате одного «нет» со стороны даже самого малоактивного участника мировой торговли.

От того, насколько удастся справиться с этими вызовами, зависит выживание и будущая конфигурация нынешней МТС. Длительный кризис в переговорах Доха раунда дал повод для пессимистических оценок перспектив современной МТС. Некоторые исследователи полагают, что переговорный тупик Доха раунда на самом деле отражает трансформационный сдвиг стран-участниц от существующей модели мультиплатформы с ее многосторонним обязательством «единой сделки» в сторону к более узкой переговорной платформе. Вполне созвучны этим

оценкам усилившиеся в последние годы под воздействием кризиса Доха раунда тенденции регионализма.

По мнению автора, в сложившихся условиях требует ответа серьезнейший вопрос: смогут ли мировая экономика и торговля в условиях глобализации продолжать развиваться и каким образом без ставки на многосторонний характер торговли, реализуемый ВТО?

Очевидно, что сегодня существует лишь одна альтернатива ВТО – переход, а в какой степени возвращение к практике двусторонней торговой дипломатии и РТС. Эта мысль периодически, с большей или меньшей интенсивностью, обсуждается на различных международных уровнях.

Прежде всего, из истории известно, что фрагментация торговли несет в себе опасность создания поводов для конфронтации и национализма. Главный же довод не в пользу РТС заключается в том, что региональные договоренности, число которых неуклонно растет, не могут быть полноценной альтернативой многосторонней торговой системе. Они не могут охватить всех аспектов условий торговли — субсидий, льгот на границах, технических стандартов продукции, антидемпингового регулирования и т.д. Региональный формат не может обеспечить столь эффективный механизм разрешения споров, каковым обладает многосторонняя система. Следовательно, рискует пострадать принцип верховенства закона. Отход от многостороннего характера торговой системы несет риск приостановки нынешнего процесса либерализации мировой торговли. Кроме того, возникает неопределенность в ее дальнейшем развитии, ибо целый ряд современных новых направлений в мировой торговле обусловлен именно ее многосторонним характером. В силу этих причин потенциал двусторонних соглашений задействован в настоящее время далеко не полностью, а доля рынка, покрываемая такими соглашениями практически не растет.

Разумеется, формальные преимущества МТС не гарантируют ей в нынешних условиях автоматического выживания. Перечисленные вызовы делают актуальным вопрос реформирования ВТО.

На сегодняшний день в ВТО нет каких-либо конкретных планов реформы, однако накопился ряд идей и предложений по ее реформированию. Наиболее интересными и перспективными из них, по мнению автора, являются следующие.

1. Поскольку в настоящий момент всего несколько игроков – США, ЕС, Япония, Китай, Индия и Бразилия – обеспечивают около 80% мировой торговли, эти страны могли бы договориться между собой о связывании уровней тарифных ставок в торговле товарами и о доступе на рынки услуг в конкретных секторах, распространив затем достигнутые договоренности на остальные страны. При этом выработанные данной передовой группой обязательства не должны быть связывающими в строгом порядке для остальных членов ВТО – им будет лишь предложено следовать их примеру.

2. Представляется вполне реальным договориться об отмене всех импортных тарифов ниже 3%, окончательном запрете экспортных субсидий в сельском хозяйстве, принятии всеми унифицированных правил происхождения товаров и предоставлении беспошлинного и без количественных ограничений доступа товаров из наименее развитых стран на рынки развитых. Даже реализация хотя бы двух этих позиций принесла бы ощутимый для прогресса МТС результат. Похожие инициативы уже выдвигаются в рамках переговоров Доха раунда.

3. С учетом заметного роста тенденций регионализма в последние годы ВТО следовало бы взять на себя инициативу формирования механизма гармонизации и координации РТС с МТС.

4. Дальнейшей институциональной модернизации существующей МТС может способствовать более активное использование уже фактически заложенного в системе ВТО механизма соглашений с ограниченным кругом участников (*Plurilateral Agreements*). Конкретным примером задействования этого механизма является сотрудничество между США и Китаем по вовлечению последнего в Соглашение ВТО по госзакупкам. Вовлечение возможно большего числа влиятельных экономик в данное соглашение могло

бы, в частности, помочь справиться с некоторыми протекционистскими инициативами отдельных государств в период кризиса и вообще обеспечить большую устойчивость и предсказуемость при взаимодействии государств в этом сегменте мирового рынка.

5. Важное место в дискуссиях об институциональной реформе ВТО занимает идея создания некоего Исполнительного совета, в состав которого вошли бы 20-25 делегаций, составленных большинством членом ВТО. Эти делегации работали бы от имени большинства над текущими проблемами перед заседаниями Генерального совета и между министерскими встречами. Роль такого органа была бы жестко ограничена выработкой консенсуса относительно рамок переговоров и решений по конкретным вопросам. Исполнительный совет не имел бы полномочий принимать окончательные решения от имени других членом ВТО. Все члены ВТО по-прежнему были бы обязаны принимать участие в обсуждении и подписании соглашений, предлагаемых Исполнительным советом. Созданию такого органа могло бы помочь изучение некоторых функционирующих в мире моделей, таких, как например, группа министров финансов «Большой двадцатки».

Представляется, что как развитым, так и развивающимся странам было бы целесообразно поддержать идею Исполнительного совета, ибо без какого-то серьезного улучшения способов достижения консенсуса будущие переговоры в рамках ВТО рискуют потерять динамику и утратить продуктивность.

Исполнительный совет ВТО мог бы взять на себя, хотя бы частично, и такую амбициозную миссию, как определение основных направлений развития МТС на будущее и формулирование ее завтрашней повестки дня. Данная задача исключительно актуальна, ибо разные группы стран по-разному видят основные приоритеты МТС на ближайшее будущее. В истории ГАТТ/ВТО есть соответствующий положительный опыт, когда была учреждена группа из семи весьма авторитетных и известных лиц, которая изучала вне контекста текущих переговоров основные проблемы,

затрагивающие МТС. Очевидно, что в настоящее время с учетом нынешней неопределенной ситуации на переговорах Доха раунда идея учреждения такой группы остается по-прежнему актуальной.

Перечисленные идеи и предложения относительно институционального реформирования ВТО пока не вышли за пределы дискуссий и аналитических публикаций. Реформа ВТО априори будет сложной задачей, связанной с рисками утраты ее важнейших преимуществ в результате нововведений. Для запуска такой реформы вряд ли следует ждать успешного завершения переговоров Доха раунда. Очевидно принципиальные отправные решения на этот счет должны быть приняты в рамках G20, чтобы затем последовательно осуществляться на уровне ВТО и стран-членов.

Все описанные проблемы современной МТС объективно и непосредственно затрагивают интересы России. Однако РФ, к сожалению, пока не может принимать полноправного участия в их решении, не будучи членом ВТО. Россия затратила на переговоры по присоединению к ВТО уже более 16 лет – больше, чем любая другая страна-член этой организации, что не может иметь приемлемых объяснений.

Есть целый ряд примеров, когда страны-кандидаты сталкивались с серьезными препятствиями на пути присоединения к ВТО в том числе политического характера, как например, Китай. Как показала практика, при наличии соответствующей государственной воли и целеустремленности все подобные препятствия преодолимы. Россия в ходе своего переговорного процесса смогла преодолеть многие сложные проблемы, связанные с порой явно завышенными требованиями партнеров, и выйти в конечном итоге на вполне выгодные для национальной экономики условия членства в ВТО. Однако принятое в июне 2009 г. решение о форсировании строительства Таможенного союза в составе России, Казахстана и Белоруссии создало ситуацию большой неопределенности завершения процесса присоединения к ВТО.

В результате оказалась нарушенной сложившаяся прежде логика интеграции России в мировую экономику, согласно которой первоочередной задачей считалось присоединение РФ к ВТО, затем заключение нового договора с ЕС о стратегическом партнерстве и далее создание Таможенного союза ЕврАзЭС.

На сегодняшний день Россия является единственной в мире крупной экономикой, находящейся за пределами ВТО, что имеет целый ряд негативных последствий. Во-первых, несмотря на членство в G8 и G20, РФ пока не имеет возможности полноценного участия в обсуждении ряда мировых экономических проблем, в частности, правил международной торговли, а следовательно, не может считаться активным участником процессов глобализации в том числе создания системы глобального управления. Во-вторых, неучастие в ВТО является все более серьезным сдерживающим обстоятельством для российского бизнеса, в частности, для его экспансии за рубежом. В-третьих, без справедливого и недискриминационного участия России в международном обмене товарами, услугами, новейшими технологиями, т.е. без членства в ВТО, невозможно рассчитывать на проведение в стране модернизации.

5. Россия и ВТО: в плену догоняющего развития

Тема присоединения России ко Всемирной торговой организации, конечно, заслуживает отдельного глубокого исследования. Данная монография была посвящена проблемам и эволюции многосторонней торговой системы. Вместе с тем полностью обойти тему «Россия и ВТО» было бы невозможно.

Россия вслед за СССР считает и скорее всего будет впредь считать себя глобальной державой. Невозможно представить себе российского лидера, который бы думал иначе. Такого же мнения о своей стране придерживаются и миллионы российских граждан, однако не все. Дело в том, что Советский Союз являлся без всякого сомнения глобальной державой, ибо во времена жесткого противостояния двух различных политических систем важнейшей составляющей понятия «глобальная держава» была военная сила в виде ее ракетно-ядерного потенциала. Поэтому за любой акцией СССР на международной арене все равно так или иначе маячил «главный аргумент» Москвы – ее способность нанести любому противнику в любой точке земли неприемлемый материальный и человеческий ущерб.

После крушения берлинской стены и распада СССР понятие «глобальная держава» изменилась столь стремительно, что многие политики на востоке Европы и особенно в России не успели за этим изменением. Прежний акцент на вопросе ядерного оружия переместился в иную сферу: главной озабоченностью мирового сообщества стала проблема его дальнейшего нераспространения на планете и контроля за имеющимися арсеналами.

Соответственно понятие «глобальная держава» приобрело гораздо более мирный и в конечном счете правильный смысл: если экономический, финансовый, научно-технологический потенциал государства таков, что позволяет ему оказывать заметное влияние на мировую экономику и торговлю, то такое государство несомненно следует считать глобальной

державой. Разумеется, военная составляющая тоже осталась, но теперь она явно не на первом плане.

В этой новой системе координат Россия после распада СССР скорее соответствовала параметрам региональной державы, что в общем-то не отрицалось во времена президента Б.Ельцина. В 2010 году российская экономика по-прежнему не дает оснований стране быть зачисленной в разряд глобальных держав. Вместе с тем, если смотреть на роль России в мире в целом, то она явно выше, чем у любой другой региональной державы. Статус постоянного члена Совета Безопасности ООН, членство в G8, успехи в освоении космоса, заметная роль в региональных конфликтах и решении многих вопросов глобального характера, огромная территория, богатейшая ресурсная база и пр. – все это несомненно придает России как государству глобальное измерение.

Серьезнейшим изъяном в этом смысле оставалось до последнего времени отсутствие голоса у РФ в таком крупном и важном международном формате, как торговля, точнее, торговые переговоры. Уже в течение ряда лет Россия остается единственной крупной экономикой в мире, не являющейся членом Всемирной торговой организации. Это, во-первых, противоречит естественным торгово-экономическим интересам страны (не говоря об имидже), ставя попутно крест на планах модернизации экономики. Во-вторых, – не позволяет сегодня России как крупной экономике участвовать в выработке правил мировой торговли, а с позиции рассматриваемых в данной монографии проблем – исключает страну из важнейших для мировой экономики переговоров о настоящем и будущем многосторонней торговой системы, а следовательно, не дает возможности полноценного участия в дискуссиях в рамках G20.

Каковы причины, в силу которых Россия оказалась в такой ситуации? Все ли необходимые усилия были предприняты ею в последние годы для обретения членства в ВТО? Для ответа на эти вопросы, необходим хотя бы краткий экскурс в историю.

В 1947 г. СССР отказался от участия в только что созданном Генеральном соглашении о тарифах и торговле по понятным политическим и идеологическим соображениям. Сталин исходил из неизбежности предстоящей конфронтации с Западом вплоть до новой войны и потому считал, что и в экономической сфере не следует связывать себя со структурами, где главенствующая роль принадлежит государствам-лидерам некоммунистического мира. В рамках этой логики в 1949 году был создан Совет экономической взаимопомощи (СЭВ).

Однако уже в середине 1970-х годов тогдашнее советское руководство взяло курс на установление отношений с ГАТТ. В 1979 году на одном из заседаний политбюро ЦК КПСС было принято решение о целесообразности присоединения к ГАТТ – этого требовали объективные интересы выхода на внешние рынки. На тот момент мы потеряли 30 лет, в течение которых число участников ГАТТ возросло более чем в три раза.

К сожалению, в переговорах нам было отказано. Политика вмешалась в экономику и торговлю – в декабре 1979 года советские войска вошли в Афганистан, что вызвало резкую негативную реакцию не только на Западе, но и во многих других странах (нечто похожее произошло позднее с Китаем – события 1989 года на площади Тяньаньмэнь стоили ему приостановки переговоров по присоединению к ГАТТ).

Лишь в конце эпохи перестройки, в 1990 году, СССР обрел статус наблюдателя в ГАТТ. Между тем число участников Соглашения уже перевалило за сотню, принципы и правила ГАТТ прочно утвердились в мировой торговле, многие страны реформировали свои законодательные системы в соответствии с положениями ГАТТ. Отставание тех, кто все еще находился вне системы торговых переговоров, увеличилось.

Из-за последовавшего в скором времени распада СССР нам некоторое время было не до международных переговоров, и заявка на присоединение к ГАТТ была подана уже от имени России в 1993 году. Годом позже более 120 стран подписали пакет документов о создании Всемирной торговой

организации. России пришлось технически переоформить свою заявку на присоединение к ВТО и с 1995 года наконец начать переговоры. На тот момент потеря во времени составила уже без малого полвека. В очередной раз Россия подтвердила справедливость своей исторически сложившейся модели догоняющего развития.

К сожалению, по длительности переговорного процесса Россия скорее всего останется лидером в истории ВТО. Почему же после того, как решение о присоединении к ГАТТ/ВТО было принято на государственном уровне, избежать новых задержек не удалось?

На начальных этапах затягивание переговоров в известной мере было связано с явно завышенными требованиями к России со стороны некоторых партнеров. Например, Евросоюз выдвигал перед Россией по многим позициям доступа на рынки товаров и услуг требования по аналогии с теми, которые ранее предъявлялись странам Восточной Европы. Можно сказать, что в этом смысле Россию рассматривали как «большую Эстонию» или «большую Польшу», полагая, что и в ВТО она должна пойти примерно тем же путем. Чтобы убедить партнеров в ошибочности их подхода, пришлось затратить определенное время. Немало сил и времени ушло и на то, чтобы отстаивать позиции РФ по особо чувствительным вопросам, таким как цены на газ, импортные пошлины на автомобили и самолеты, доступ на рынок финансовых услуг и др. Вместе с тем, официальные представители стран, с которыми мы вели переговоры, регулярно подтверждали свое желание как можно скорее принять Россию в ВТО. Наиболее ярким в этом смысле было заявление бывшего главы ВТО Майка Мура о том, что Россия непременно должна была стать членом ВТО в 2003 г.

К концу 2006 г. после завершения двусторонних переговоров с США в рамках процесса присоединения РФ к ВТО в принципе возникло ощущение реальной возможности завершить процесс в скором времени, ибо практически со всеми другими странами-членами Рабочей группы по присоединению России аналогичные документы также были уже подписаны.

Однако в 2007 г. о желании вступить в переговоры с РФ по доступу на рынки товаров и услуг заявили новые страны – Вьетнам, Саудовская Аравия, ОАЕ, что выглядело несколько странным на данной поздней стадии процесса, когда все основные и даже второстепенные торговые партнеры России уже договорились с ней об условиях ее будущего членства в ВТО. В этой связи нельзя исключать, что некоторые из названных стран могли получить соответствующий импульс извне, смысл которого состоял в том, что, к примеру, Соединенным Штатам было бы интересно добиться от России некоторых дополнительных уступок (в частности, на энергетическом рынке). После завершения собственных двусторонних переговоров то же самое можно сделать через кого-то другого (полученные затем от страны-кандидата уступки распространяются согласно РНБ на всех членов ВТО – *прим. авт.*). Таким образом, переговоры затянулись еще на год-полтора.

К осени 2008 г. в результате вооруженного конфликта с Грузией в российском руководстве стало складываться впечатление, что Запад и, прежде всего, США собираются «наказать» Россию, используя для этого среди прочих мер блокирование переговоров по присоединению России к ВТО. На самом деле призывы принять те или иные жесткие меры против России исходили в США лишь от независимых деятелей, в частности, от тогдашнего кандидата в президенты сенатора Маккейна. Что же касается собственно американской администрации, ее представители продолжали подтверждать поддержку присоединению РФ к ВТО. Тем не менее общая атмосфера ухудшилась, делегации некоторых стран фактически прекратили контакты с российской делегацией.

Свою лепту в усложнение ситуации на переговорах внесла Грузия, которая, ссылаясь на проблему функционирования пунктов таможенного контроля на совместной границе, еще с 2006 г. блокировала созыв формальных заседаний Рабочей группы по присоединению РФ.

В целом же полтора десятка лет переговоров не прошли даром – мы получили вполне приемлемые условия членства (напомним, что условия

присоединения к ВТО индивидуальны для каждой страны). Они по ряду параметров лучше, чем, к примеру, у Украины или Китая. Новый импульс для завершения переговоров был дан в рамках «перезагрузки» отношений между Россией и США в ходе первой встречи президентов Д.А.Медведева и Барака Обамы в Лондоне 1 апреля 2009 г. И в начале июня 2009 г. в Санкт-Петербурге в ходе очередного Международного экономического форума удалось достичь договоренностей с делегациями США и ЕС о графике завершения переговоров по присоединению РФ к ВТО в 2009 г.

К сожалению, ситуация коренным образом изменилась 9 июня 2009 г., когда в связи с активизацией строительства Таможенного союза ЕврАзЭС было объявлено о решении присоединиться к ВТО указанным ТС.

Ошибочность данного шага стала очевидна довольно скоро, однако в силу понятной инерции государственной машины вернуться к продолжению нормального переговорного процесса удалось лишь через год. Однако, в одну реку, как известно, не входят дважды – упущенным оказалось не только время, но и качество переговорной позиции. Не обошлось и без определенного урона международному имиджу России. Новость о выходе РФ из двустороннего формата переговоров о присоединении в тот момент, когда до завершения процесса действительно оставалось не более полугода, буквально шокировала партнеров по переговорам. Им было крайне трудно понять, почему Россия совершила столь неожиданный поворот фактически на финишном отрезке многолетнего пути. Характеризуя возникшую ситуацию, глава ВТО П.Лами заявил страницах «Нью-Йорк таймс» в конце сентября 2009 г., что это значительно усложняет заявку России, и ее присоединение к ВТО будет более длительным. «Фундаментальная реальность, - подчеркнул он, - состоит в том, что в Москве более нет энергии к присоединению».

Очевидно, что приостановка переговоров, вызванная фактором Таможенного союза, стала тем препятствием, которое возникло уже не в связи с предъявлением России тех или иных жестких требований по

либерализации рынков. Оно носило чисто внутренний характер, и это был не первый подобный случай. Поэтому сегодня, ради достижения скорейшего и необходимого для российского бизнеса членства в ВТО, следует обозначить те внутренние проблемы и обстоятельства, которые до сих пор осложняли нормальное участие России в торговых переговорах.

В начале двухтысячных годов устами Президента РФ было заявлено, что присоединение к ВТО является главным приоритетом экономической политики страны, и это заявление никогда не подвергалось сомнению. Практически все присоединявшиеся страны вели переговоры с членами ВТО на достаточно высоком правительственном уровне. Так было и на начальном этапе переговоров российской стороны, начиная с 1995 г. Тогда в нашу делегацию входили несколько членов Правительства в ранге министров и вице-преьера, затем переговоры возглавил первый заместитель министра внешних экономических связей. Соответственно, на внешней арене это было подтверждением серьезности наших намерений, а внутри давало возможность оперативно решать возникавшие в ходе переговоров вопросы.

Однако в дальнейшем уровень российского представительства на переговорах стал снижаться. А в 2004 г. в рамках проводившейся административной реформы статус главного российского переговорщика М.Ю.Медведкова был понижен с заместителя министра до главы департамента Минэкономразвития. Поскольку аналогичное понижение в должности затрагивало большую часть замминистров не только в Миэкономразвития, но и других министерствах, в Правительстве просто не обратили должного внимания на возможные последствия этого чисто бюрократического решения. Однако буквально на следующий день данный шаг вызвал крайнее недоумение у наших партнеров по переговорам. Зная в течение многих лет М.Медведкова как настоящего профессионала в сфере торговой политики, зарубежные партнеры были вынуждены истолковать понижение его статуса не иначе, как явный признак падения интереса

России к вопросу членства в ВТО. При этом никакие наши уверения в обратном уже не могли дать желаемого эффекта.

В 2008 г. в ходе очередного этапа административной реформы произошло деление торгово-политических функций между Минэкономразвития и Минпромторгом, что не могло не усложнить организацию ведения торговых переговоров.

Вообще в последние годы приходилось наблюдать некоторую противоречивость и неоднозначность в отношении властей к вопросу присоединения к ВТО. Официальные заявления на высоком уровне о приверженности курсу на присоединение уживались с попытками ужесточения таможенно-тарифной политики, отходом от уже зафиксированных в ходе переговоров обязательств, неоправданными задержками в выполнении своих переговорных обещаний перед партнерами, торможением приведения национального законодательства в соответствие с нормами ВТО и пр.

В результате настроенный в целом позитивно к членству в ВТО российский бизнес в 2008-2009 гг. оказался в известной мере дезориентирован относительно последовательности и серьезности намерений руководства страны активно продолжать процесс присоединения к ВТО. Сложившейся ситуацией не преминули воспользоваться отечественные лоббисты, добившиеся в 2009 г. принятия ряда протекционистских мер. Эти меры в целом не оздоровили ситуацию в российской экономике в период кризиса, о чем прямо говорил президент Д.А.Медведев, и, конечно же, не способствовали улучшению позиции РФ на переговорах по присоединению к ВТО. В этой связи приходится признать, что в стране по-прежнему сохраняет свои позиции, так называемое, «лобби антиВТО», питательно средой для которого служат теневая часть российской экономики, монополизм, сращивание бизнеса с властью, подавление здоровой конкуренции, а также живучесть на российской почве разного рода мифов вокруг ВТО. Это лобби

располагает определенными возможностями отстаивания своих корыстных интересов в Правительстве в ущерб движению к членству РФ в ВТО.

Можно ли было избежать описанных решений и действий, которые явно осложнили процесс присоединения к ВТО? – Да, можно, но только при условии определенной модернизации существующей организации торговых переговоров на правительственном уровне.

Как известно, в августе 1997 г. была образована Комиссия Правительства Российской Федерации по вопросам ВТО, преобразованная в июле 2004 г. в Правительственную комиссию по вопросам Всемирной торговой организации и взаимодействию с Организацией экономического развития и сотрудничества (ОЭСР). Цель Комиссии – согласование функций различных правительственных в процессе присоединения и выработка переговорной позиции российской стороны. В соответствии с получаемой от правительства информацией, министерства несут ответственность по всем вопросам, связанным с ВТО в пределах сферы их компетенции.

В то же время Комиссия не вовлечена в систематические консультации с отечественными производителями. Вместо таких консультаций интересы частного сектора до сих пор учитывались Комиссией лишь через контакты правительственных чиновников с отдельными отраслевыми лидерами, имеющими доступ в высокие кабинеты. Подобная практика очевидно является ущербной, ибо ее рамки не позволяют выявить отношение всей данной отрасли к либерализации. В результате правительство постоянно рискует выработать предложения, базирующиеся на неполной информации, с одной стороны, и подорвать внутреннюю поддержку либерализации, с другой.

Но главная организационная проблема заключается в том, что российские правительственные ведомства не замыкаются на единую структуру, которая отвечала бы за проведение переговоров и применение международных договоров в сфере торговой политики. Целесообразность наличия такой структуры давно оправдала себя и в Соединенных Штатах

(Офис Торгового представителя США), и в ЕС (Комиссариат Еврокомиссии по торговле), и во многих других странах с развитой рыночной экономикой. Практически в каждой из них существует министерство торговли, глава которого соответственно и отвечает за торговые переговоры. Ряд известных российских экономистов, имеющих опыт работы в правительстве, включая международную сферу (И.Д.Иванов, А.Я.Лившиц, А.Н.Шохин и др.) неоднократно высказывался за создание аналогичного министерства у нас. Впрочем, на этот счет был соответствующий Указ президента Б.Ельцина от 1999 г., так и оставшийся, однако, нереализованным.

Чтобы как-то разрешить существующую организационную проблему и обеспечить нужный уровень представительства на переговорах по присоединению к ВТО, в российской практике последних лет к ним в ответственные моменты подключается правительственный чиновник в ранге министра, вице-премьера или первого вице-премьера. Но позволяет ли подобная практика эффективно добиваться решения поставленных задач?

Согласно установленному распределению обязанностей между заместителями Председателя Правительства РФ, в 2010 г. первый вице-премьер Игорь Шувалов координировал работу федеральных органов исполнительной власти по пятнадцати (!) направлениям. Переговоры по присоединению к ВТО – лишь одно из них и отнюдь не главное. Работа по этим полутора десяткам направлений включает такие гигантские задачи, как подготовка Олимпиады в Сочи (национальный проект), Универсиады в Казани и др. Шувалову же было поручено в начале лета 2010 г. доставить в Цюрих российскую заявку на проведение будущего чемпионата мира по футболу. Если проследить крайне напряженный график первого вице-премьера в любом месяце, то станет очевидным, что переговоры по присоединению к ВТО никогда не оказывались там на первом месте.

Для сравнения можно взглянуть, как организована деятельность другого вице-премьера – министра финансов А.Л.Кудрина. Согласно тому же распределению обязанностей в Правительстве, он занимается финансами,

госдолгом, госбюджетом, инвестициями, разработкой основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации. Все абсолютно компактно и логично для министра финансов, и никакого курирования каких-либо спортивно-массовых или иных, не связанных с его непосредственными функциями, мероприятий.

Это означает, что у власти есть понимание, что финансы это серьезно. Что же касается торговли и торговых переговоров, то такого понимания, увы, нет. Хотя общеизвестно, что в правительствах большинства государств существует пост министра торговли, статус которого почти также высок, как министра финансов.

В результате в последние десять лет, когда у России была по-настоящему профессиональная команда торговых переговорщиков, между ней и тем уровнем, где принимаются решения, постоянно нарастал разрыв. Этот разрыв состоял в том, что наверху решения по переговорам о присоединении к ВТО или вопросам, напрямую затрагивающим данные переговоры, зачастую принимались без участия или консультаций с наиболее компетентными в торговой политике людьми.

Выше уже была приведена нелестная оценка Паскаля Лами отношения России к присоединению к ВТО, которую он дал в ходе очередного ежегодного Общественного форума ВТО в конце сентября 2009 г. На том же форуме впервые за последние годы российская тематика оказалось вообще исключенной из дебатов, хотя на предшествующих форумах России, как стране, находящейся в активной стадии присоединения, наоборот, уделялось весьма заметное внимание.

В июне 2010 г. Россия вернулась в нормальное русло процесса индивидуального присоединения к ВТО. Это сопровождалось заявлениями руководства страны о намерении завершить переговоры к концу того же года. Эти заявления, однако, нельзя было считать достаточно обоснованными с учетом тех изменений торгово-политического режима в РФ, которые произошли в связи с ее участием в Таможенном союзе. В августе 2010 г.

И.Шувалов заявил, что Россия вместе с другими членами ТС должна стать членом ВТО не позднее 1 января 2012 г. Подобный расброс в высказываниях высокопоставленных лиц, к сожалению, по-прежнему свидетельствует о дефиците должного понимания, воли и целеустремленности на государственном уровне в вопросе необходимости членства России в одной из самых крупных и авторитетных международных организаций, каковой является ВТО.

На скамейке ожидающих, помимо Казахстана, Белоруссии, Азербайджана, мы соседствуем с Суданом, Ираном, Алжиром, Эфиопией, Черногорией... Проблемы одних состоят просто в нехватке ресурсов для ведения переговоров (Судан, Эфиопия). Другим мешают политические препятствия (Иран). Наша ситуация по-своему уникальна – мы в значительной степени сами создали себе те трудности, которые вынуждены преодолевать.

Заключение

Создание в 1994 г. в результате переговоров Уругвайского раунда Всемирной торговой организации, предшественником которой было Генеральное соглашение о тарифах и торговле, явилось выдающимся событием в истории международных экономических отношений XX века.

Сочетание принципов взаимности и недискриминации создало свободную, управляемую законом систему международной торговли на основе сотрудничества между суверенными государствами, каждое из которых действует, исходя из собственных интересов. ВТО стала полноценным международным институтом, предоставляющим перспективный формат торгово-экономических переговоров на будущее.

При всех известных недостатках сформированного по итогам Уругвайского раунда правового пакета, главным из которых стал дисбаланс прав и обязательств в пользу развитых стран, ВТО оказалась весьма жизнеспособной, о чем свидетельствует постоянный рост числа ее членов при отсутствии случаев выхода из ее рядов. Уникальным достоинством ВТО являются ее механизмы и прежде всего – механизм по разрешению споров, подобного которому нет ни в одной иной международной организации.

Важнейшим преимуществом ВТО в сравнении с другими финансово-экономическими институтами, такими как МВФ и ВБ, явилась ее способность адаптироваться к изменившемуся балансу сил в мировой экономике, обусловленному быстрым экономическим ростом таких стран, как Китай, Индия и Бразилия.

Мировой экономической кризис весьма негативно отразился на мировой торговле. Несмотря на возникшее в мире серьезное протекционистское давление, регулирующие механизмы ВТО подтвердили свою эффективность. Тот факт, что в разгар кризиса лидеры «двадцатки» обратились в секретариат ВТО с просьбой о мониторинге мировой торговле ради борьбы с

протекционизмом, свидетельствует о способности ВТО осуществлять функции глобального управления. Кризис дал ряд других примеров, подтверждающих данную способность. В частности, как было показано в гл.3, более масштабная вовлеченность государств в правовую систему ВТО, как по числу членов, так и по степени полноты участия каждого, может позволить более эффективно противодействовать протекционистским мерам со стороны отдельных государств. Очевидно, что в настоящий момент ВТО более, чем другие финансово-экономические институты, приспособлена к глобальному регулированию. Сам процесс принятия решений в ВТО собственно и является элементом глобального управления, который трудно отделить от существа переговоров.

Несмотря на то, что ВТО как институт продемонстрировала успех своей деятельности и имеет потенциал для его развития в будущем, Организация подвергается резким нападкам. Подобные атаки в значительной мере отражают представления о том, что ВТО не решила (и не может решить) все более широкого круга проблем, с которыми сталкиваются глобализирующаяся экономика и социальное развитие. Нажим на систему оказывают с одной стороны антиглобалисты, с другой бизнес, желающий большей либерализации рынков, с третьей группы политического влияния, требующие, чтобы ВТО учитывала такие их интересы, как соблюдение трудовых стандартов и охрана окружающей среды. Следствием этого давления на ВТО являются споры об объеме ее полномочий – споры между теми, кто выступает за их расширение и теми, кто настаивает на их сокращении.

Вместе с тем у ВТО имеются и объективные проблемы, часть которых возникла сразу после образования организации. За прошедшие 15 лет функционирования Организации ряд проблем обострился и обозначились новые. Необходимость решения накопившихся проблем стала более ощутима в связи кризисом переговоров Доха раунда.

С точки зрения автора, важными вызовами, перед которыми оказалась сегодня многосторонняя торговая система, являются:

- тенденции к протекционизму в развитых странах, усилившихся из-за мирового кризиса, и как результат – утрата ими лидерства на торговых переговорах;
- нерешенность проблем развития для бедных стран и как следствие этого – их недостаточное участие в деятельности ВТО;
- активизация процесса регионализации международной торговли, опасность которого состоит в усилении барьеров между блоками, сужении пространства для открытой справедливой конкуренции и подрыв одного из ключевых принципов ВТО – РНБ;
- необходимость институционального совершенствования ВТО;
- выбор главных направлений развития ВТО на ближайшее будущее (включая проблему новых сфер для ВТО) и формирование адекватной имеющимся вызовам и приемлемой для всех участников повестки дня.

Серьезнейшим препятствием в современных торговых переговорах, в которых участвует уже более 150 стран, становится механизм принятия решений путем консенсуса. Переговоры с участием такого числа членов слишком часто подвергаются риску быть парализованными в результате одного «нет» со стороны даже самого малоактивного участника мировой торговли.

От того, насколько удастся справиться с этими вызовами, зависит выживание и будущая конфигурация нынешней МТС. Длительный кризис в переговорах Доха раунда дал повод для пессимистических оценок перспектив современной МТС. Некоторые исследователи полагают, что переговорный тупик Доха раунда на самом деле отражает трансформационный сдвиг стран-участниц от существующей модели мультиплатформы с ее многосторонним обязательством «единой сделки» в сторону к более узкой переговорной платформе. Вполне созвучны этим

оценкам усилившиеся в последние годы под воздействием кризиса Доха раунда тенденции регионализма.

По мнению автора, в сложившихся условиях требует ответа серьезнейший вопрос: смогут ли мировая экономика и торговля в условиях глобализации продолжать развиваться и каким образом без ставки на многосторонний характер торговли, реализуемый ВТО?

Очевидно, что сегодня существует лишь одна альтернатива ВТО – переход, а в какой степени возвращение к практике двусторонней торговой дипломатии и РТС. Эта мысль периодически, с большей или меньшей интенсивностью, обсуждается на различных международных уровнях.

Прежде всего, из истории известно, что фрагментация торговли несет в себе опасность создания поводов для конфронтации и национализма. Главный же довод не в пользу РТС заключается в том, что региональные договоренности, число которых неуклонно растет, не могут быть полноценной альтернативой многосторонней торговой системе. Они не могут охватить всех аспектов условий торговли — субсидий, льгот на границах, технических стандартов продукции, антидемпингового регулирования и т.д. Региональный формат не может обеспечить столь эффективный механизм разрешения споров, каковым обладает многосторонняя система. Следовательно, рискует пострадать принцип верховенства закона. Отход от многостороннего характера торговой системы несет риск приостановки нынешнего процесса либерализации мировой торговли. Кроме того, возникает неопределенность в ее дальнейшем развитии, ибо целый ряд современных новых направлений в мировой торговле обусловлен именно ее многосторонним характером. В силу этих причин потенциал двусторонних соглашений задействован в настоящее время далеко не полностью, а доля рынка, покрываемая такими соглашениями практически не растет.

Разумеется, формальные преимущества МТС не гарантируют ей в нынешних условиях автоматического выживания. Перечисленные вызовы делают актуальным вопрос реформирования ВТО.

На сегодняшний день в ВТО нет каких-либо конкретных планов реформы, однако накопился ряд идей и предложений по ее реформированию. Наиболее интересными и перспективными из них, по мнению автора, являются следующие.

1. Поскольку в настоящий момент всего несколько игроков – США, ЕС, Япония, Китай, Индия и Бразилия – обеспечивают около 80% мировой торговли, эти страны могли бы договориться между собой о связывании уровней тарифных ставок в торговле товарами и о доступе на рынки услуг в конкретных секторах, распространив затем достигнутые договоренности на остальные страны. При этом выработанные данной передовой группой обязательства не должны быть связывающими в строгом порядке для остальных членов ВТО – им будет лишь предложено следовать их примеру.

2. Представляется вполне реальным договориться об отмене всех импортных тарифов ниже 3%, окончательном запрете экспортных субсидий в сельском хозяйстве, принятии всеми унифицированных правил происхождения товаров и предоставлении беспошлинного и без количественных ограничений доступа товаров из наименее развитых стран на рынки развитых. Даже реализация хотя бы двух этих позиций принесла бы ощутимый для прогресса МТС результат. Похожие инициативы уже выдвигаются в рамках переговоров Доха раунда.

3. С учетом заметного роста тенденций регионализма в последние годы ВТО следовало бы взять на себя инициативу формирования механизма гармонизации и координации РТС с МТС.

4. Дальнейшей институциональной модернизации существующей МТС может способствовать более активное использование уже фактически заложенного в системе ВТО механизма соглашений с ограниченным кругом участников (*Plurilateral Agreements*). Конкретным примером задействования этого механизма является сотрудничество между США и Китаем по вовлечению последнего в Соглашение ВТО по госзакупкам. Вовлечение возможно большего числа влиятельных экономик в данное соглашение могло

бы, в частности, помочь справиться с некоторыми протекционистскими инициативами отдельных государств в период кризиса и вообще обеспечить большую устойчивость и предсказуемость при взаимодействии государств в этом сегменте мирового рынка.

5. Важное место в дискуссиях об институциональной реформе ВТО занимает идея создания некоего Исполнительного совета, в состав которого вошли бы 20-25 делегаций, составленных большинством членов ВТО. Эти делегации работали бы от имени большинства над текущими проблемами перед заседаниями Генерального совета и между министерскими встречами. Роль такого органа была бы жестко ограничена выработкой консенсуса относительно рамок переговоров и решений по конкретным вопросам. Исполнительный совет не имел бы полномочий принимать окончательные решения от имени других членов ВТО. Все члены ВТО по-прежнему были бы обязаны принимать участие в обсуждении и подписании соглашений, предлагаемых Исполнительным советом. Созданию такого органа могло бы помочь изучение некоторых функционирующих в мире моделей, таких, как например, группа министров финансов «Большой двадцатки».

Представляется, что как развитым, так и развивающимся странам было бы целесообразно поддержать идею Исполнительного совета, ибо без какого-то серьезного улучшения способов достижения консенсуса будущие переговоры в рамках ВТО рискуют потерять динамику и утратить продуктивность.

Исполнительный совет ВТО мог бы взять на себя, хотя бы частично, и такую амбициозную миссию, как определение основных направлений развития МТС на будущее и формулирование ее завтрашней повестки дня. Данная задача исключительно актуальна, ибо разные группы стран по-разному видят основные приоритеты МТС на ближайшее будущее. В истории ГАТТ/ВТО есть соответствующий положительный опыт, когда была учреждена группа из семи весьма авторитетных и известных лиц, которая изучала вне контекста текущих переговоров основные проблемы,

затрагивающие МТС. Очевидно, что в настоящее время с учетом нынешней неопределенной ситуации на переговорах Доха раунда идея учреждения такой группы остается по-прежнему актуальной.

Перечисленные идеи и предложения относительно институционального реформирования ВТО пока не вышли за пределы дискуссий и аналитических публикаций. Реформа ВТО априори будет сложной задачей, связанной с рисками утраты ее важнейших преимуществ в результате нововведений. Для запуска такой реформы вряд ли следует ждать успешного завершения переговоров Доха раунда. Очевидно принципиальные отправные решения на этот счет должны быть приняты в рамках G20, чтобы затем последовательно осуществляться на уровне ВТО и стран-членов.

Все описанные проблемы современной МТС объективно и непосредственно затрагивают интересы России. Однако РФ, к сожалению, пока не может принимать полноправного участия в их решении, не будучи членом ВТО. Россия затратила на переговоры по присоединению к ВТО уже более 16 лет – больше, чем любая другая страна-член этой организации, что не может иметь приемлемых объяснений.

Есть целый ряд примеров, когда страны-кандидаты сталкивались с серьезными препятствиями на пути присоединения к ВТО в том числе политического характера, как например, Китай. Как показала практика, при наличии соответствующей государственной воли и целеустремленности все подобные препятствия преодолимы. Россия в ходе своего переговорного процесса смогла преодолеть многие сложные проблемы, связанные с порой явно завышенными требованиями партнеров, и выйти в конечном итоге на вполне выгодные для национальной экономики условия членства в ВТО. Однако принятое в июне 2009 г. решение о форсировании строительства Таможенного союза в составе России, Казахстана и Белоруссии создало ситуацию большой неопределенности завершения процесса присоединения к ВТО.

В результате оказалась нарушенной сложившаяся прежде логика интеграции России в мировую экономику, согласно которой первостепенной задачей считалось присоединение РФ к ВТО, затем заключение нового договора с ЕС о стратегическом партнерстве и далее создание Таможенного союза ЕврАзЭС.

На сегодняшний день Россия является единственной в мире крупной экономикой, находящейся за пределами ВТО, что имеет целый ряд негативных последствий. Во-первых, несмотря на членство в G8 и G20, РФ пока не имеет возможности полноценного участия в обсуждении ряда мировых экономических проблем, в частности, правил международной торговли, а следовательно, не может считаться активным участником процессов глобализации в том числе создания системы глобального экономического управления. Во-вторых, неучастие в ВТО является все более серьезным сдерживающим обстоятельством для российского бизнеса, в частности, для его экспансии за рубежом. В-третьих, без справедливого и недискриминационного участия России в международном обмене товарами, услугами, новейшими технологиями, т.е. без членства в ВТО, невозможно рассчитывать на проведение в стране модернизации.