

**Федеральное государственное бюджетное учреждение Институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М.Примакова
Российской академии наук (ИМЭМО РАН)**

Портанский Алексей Павлович

**Перспективы институциональных изменений
в мировой торговле в XXI веке и роль в них
Евросоюза**

Диссертация на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Специальность – 08.00.14 – Мировая экономика

Москва - 2019

Содержание

Введение	3
Глава 1. Теоретические основы современной торговой системы.....	33
1.1. Теории международной торговли в XVIII – XX веках.....	33
1.2. Роль свободы торговли в развитии ведущих экономик.....	41
1.3. Экономическая глобализация и глобальное управление.....	59
Глава 2. Ведущая роль США и стран Западной Европы в создании системы ГАТТ/ ВТО.....	77
2.1. Бреттон-Вудские институты и подписание ГАТТ-1947.....	77
2.2. Торговые переговоры в рамках ГАТТ в 1948-1979 гг.....	85
2.3. Значение Уругвайского раунда торговых переговоров для мировой экономики и торговли.....	95
Глава 3. Попытки развития многостороннего регулирования торговли в XXI в. Инициативы ЕС.....	106
3.1. Задачи торговых переговоров Доха-раунда.....	106
3.2. Начало кризиса Доха-раунда в 2003 г. и его причины.....	121
3.3. Поиски выхода из кризиса переговоров в 2011-2018 гг.....	137
Глава 4. Мегарегиональные проекты и участие в них ЕС.....	156
4.1. Прогресс регионализма и закономерности появления мегарегиональных торговых соглашений.....	156
4.2. Проекты ЕС-США, ЕС-Канада и ЕС-Япония.....	169
4.3. Мегарегиональные проекты в АТР.....	187
4.4. Перспективы формирования системы глобального регулирования торговли.....	201
4.5. Позиционирование России в рамках будущей системы глобального регулирования торговли.....	217
Глава 5. Императив реформирования ВТО и роль ЕС.....	238
5.1. Проблема развития и эффективности ВТО в новых условиях.....	238
5.2. Кризис принятия решений и выработки новых правил в ВТО.....	249
5.3. Ослабление лидерской роли США на переговорах.....	256
5.4. Новый этап протекционизма после прихода к власти Д. Трампа.....	275
5.5. Научные подходы к институциональной реформе ВТО в XXI в.....	285
5.6. Концепция ЕС реформирования ВТО.....	297
Заключение.....	310
Приложения.....	326
Библиография.....	337

Введение

Институциональные изменения в мировой торговле стали логическим следствием как ее количественного роста, так и процессов глобализации, нараставших в течение XX века. Наиболее заметные перемены пришлись на вторую половину прошлого столетия и продолжают происходить в XXI веке. Среди важнейших причин, которые привели к бурному и длительному росту мировой торговли и оказали существенное воздействие на ее характер в указанном периоде, можно выделить следующие.

Важнейшая причина, которую автор ставит на первое место, связана с осознанием Европой катастрофических для ее государств и народов итогов первой половины XX века - Первой мировой войны с невиданным ранее количеством жертв, экономического кризиса 1929-1933 гг. и протекционизма, фашизма, Второй мировой войны с еще большим числом жертв, Холокоста. Результатом этого осознания стал пересмотр внутренней и внешней стратегии развитых капиталистических государств Запада: интеграция и обновление европейского капитализма, выразившееся в социально ориентированном рыночном хозяйстве, социальном партнёрстве, государстве благосостояния. Процесс восстановления экономик пострадавших в ходе Второй мировой войны государств Европы и Азии обусловил необходимость импорта в огромных объемах промышленного оборудования, сырьевых материалов, продовольствия.

Вторая причина носит политический характер и заключается в выходе на мировую арену после войны и в результате процесса деколонизации десятков новых независимых государств, которые стали самостоятельными участниками международного торгового обмена.

Третьей причиной явился ускорившийся во второй половине XX века научно-технический прогресс, который породил новые отрасли производства, следствием чего стало появление на рынке новых товаров, новых технологий и высокотехнологичных услуг. Это в свою очередь

обусловило выход на мировую арену новых лидеров в экономике и торговле, причем, если вначале новые лидеры формировались среди развитых стран, то на рубеже XX-XXI веков – уже среди развивающихся, в частности, новых индустриальных стран (НИС).

В качестве четвертой причины следует указать дальнейшее развитие международного разделения труда, которое в рассматриваемом периоде выразилось в бурном росте числа транснациональных корпораций, ориентированных в значительной степени на экспорт. Дальнейшая интернационализация производства привела к сравнительно новому явлению, которое получило ряд схожих обозначений: «глобальные цепи поставок», «глобальные производственные цепи», «глобальные цепочки создания добавленной стоимости».

Еще одна причина связана с появлением новых средств и новой технической базы торговли. Речь идет о создании новых транспортных средств для морских, воздушных, наземных перевозок, трубопроводного транспорта, о совершенствовании погрузо-разгрузочных работ и пр. Значительное воздействие на расширение возможностей в торговле оказали новые информационные технологии, которые обусловили крупнейший прорыв в области научно-технического прогресса.

Наконец, последней в этом ряду, но не последней по значимости, следует считать формирование универсальной правовой базы международной торговли – сначала в виде Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), затем в виде Всемирной торговой организации (ВТО).

Все перечисленные причины в сумме обеспечили непрерывный рост мировой торговли в послевоенный период, который практически на протяжении всей второй половины XX века опережал рост мирового ВВП и продолжился в XXI веке вплоть до начала мирового кризиса в 2008 г.

Ускоренный рост торговли в свою очередь способствовал экономическому росту. Особенно заметно это проявилось на примере

относительно быстрого экономического развития в конце XX века ряда государств Восточной Азии. Поэтому период середины 1990-х – начала 2000-х годов до начала кризиса можно считать «золотым веком» глобализации, когда развивающиеся рынки росли беспрецедентно высокими темпами, многие страны включились в мировую торговую систему, вдвое сократилось количество бедных. Однако с наступлением кризиса в 2008 г. ситуация осложнилась.

Одним из признаков этого осложнения можно считать слабую динамику роста мировой торговли в последние годы. Так, если до начавшегося в 2008 г. кризиса рост мировой торговли товарами колебался вокруг отметки 6%, то, по данным Секретариата ВТО, в 2012 г. он упал до 2% в год. Рекордно низким оказался рост мировой торговли товарами в 2016 г. – 1,3%. И лишь в 2017 г. данный показатель пошел вверх, достигнув 3,6%¹. Одной из ключевых причин такого слабого роста мировой торговли товарами вплоть до начала 2017 г., по мнению большинства экспертов, являлся низкий спрос в Европе, обусловленный долговым кризисом ряда европейских стран и нерешенностью в ЕС проблем структурного характера. По данным ОЭСР на начало 2019 г., рост торговли в 2019 г. снизится до 3,3%, в 2020 г. составит около 3,4%. Основной причиной замедления роста торговли останется напряженность в торговых отношениях между странами, а также более жесткие, чем прежде условия кредитования импорта².

До 2013 г. включительно мировым лидером по суммарному экспорту товаров и услуг оставались США. Однако к 2010 г. Китай вырвался на первое место по экспорту товаров, а в 2015 г., по данным Всемирного банка, он уже вышел на первое место в мире по суммарному экспорту товаров и услуг.

¹WTO upgrades forecast for 2017 as trade rebounds strongly. - https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr800_e.htm

² OECD sees global growth slowing, as Europe weakens and risks persist. <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-sees-global-growth-slowing-as-europe-weakens-and-risks-persist.htm> 06.03.2019

Таблица 1

Десять крупнейших мировых экспортеров товаров и услуг, 1960-2015 гг.

Страна	1960 (млн долл.США)	2015 (млн долл.США)
Китай	2.571,28	2.431.263,71
США	27.000,00	2.253.425,00
Германия	32.618,85 (1970)	1.574.493,73
Великобритания	14.616,02	781.530,11
Япония	4.751,05	738.085,17
Франция	9.019,48	726.319,17
Республика Корея	122,91	632.459,49
Гонконг	1.096,92	623.451,07
Нидерланды	6.002,58	622.836,86
Италия	5.047,14	548.800,81

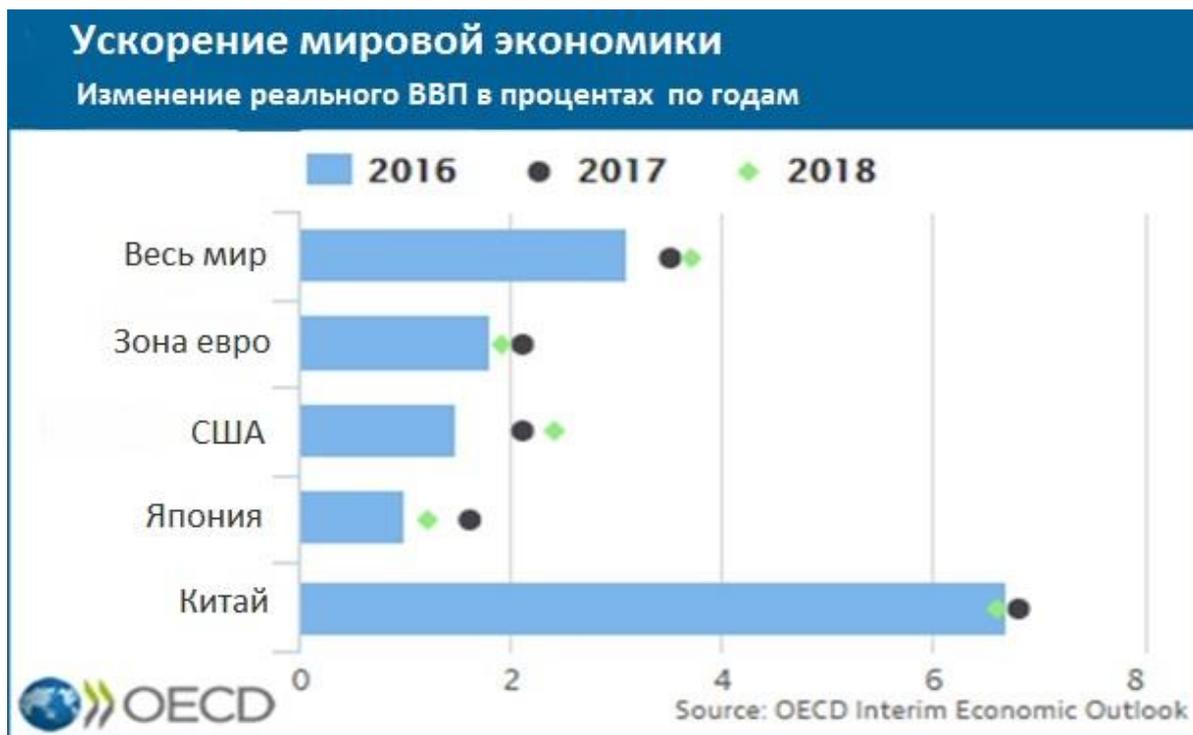
Источник: Всемирный банк, ОЭСР

При этом важно отметить, что перемещение Китая с 30-го на первое место по экспорту товаров произошло за относительно небольшой период с 1980 по 2011 гг., что лишний раз подтверждает феномен быстрого подъема китайской экономики на рубеже XX-XXI веков. Не менее впечатляющим явилось перемещение Китая в списке ведущих экспортеров услуг – с 32-го на 4-е место и в списке ведущих импортеров услуг – с 41-го на 3-е место. Приводимые в *табл.1* данные отражают изменения среди лидеров мировой торговли за период 1960-2015 гг.

Согласно опубликованному ОЭСР в сентябре 2017 г. «Среднесрочным перспективам экономического развития»³, динамика мирового экономического роста ускоряется и лидером этого ускорения остается Китай, что наглядно отображено на следующей диаграмме:

³Perspectives économiques et évaluation économique intermédiaire.
OCDE.<http://www.oecd.org/fr/economie/perspectives/perspectives-economiques/>

Рис.1



В принципе это создает условия для лидерства Китая и в мировой торговле. Вместе с тем, нельзя не учитывать, что удерживать это лидерство в ближайшее десятилетие Китаю будет непросто, имея в виду наличие определенных системных проблем, накопившихся в экономике страны. С другой стороны, нельзя исключать, что в силу остающегося безусловного технологического и научного первенства Соединенные Штаты в принципе будут способны вернуть себе первые позиции в мировой торговле, если этому не воспрепятствует торговая политика администрации Трампа (подробнее – в 5.4).

К исходу второго десятилетия XXI века международная торговля находится под негативным воздействием такой фундаментальной проблемы современной мировой экономики, как глобальные дисбалансы, которые способны влиять на кризисы мирового масштаба, как это имело место и в случае кризиса 2008 г. В последние 10-15 лет происходило активное наращивание глобальных дисбалансов, проявляющихся в отрицательном сальдо внешнеторгового баланса США и одновременно в большом положительном сальдо Китая и ряда развивающихся стран. Дефицит во

внешней торговле приводит к дефициту всего счета текущих операций платежного баланса США, который достиг максимального уровня в 6% ВВП в 2006 г. В дальнейшем он стал сокращаться под воздействием мирового финансового кризиса и в 2016 г. составил около 3%.

Существуют различные подходы к определению причин роста текущего дефицита в США в последние годы. Автор отдает предпочтение подходу П.Кругмана, в котором делается акцент на стратегии экспортно-ориентированного экономического роста Китая и заниженном курсе китайского юаня валюты к американскому доллару⁴.

В соответствии с гипотезой «глобального избытка сбережений», причина дефицита – в росте сбережений в развивающихся странах. Экономика США, в свою очередь, привлекает эти «избыточные сбережения». Стратегию инвестирования развивающихся стран называют «парадоксом сбережения» Б.Бернанке⁵.

Существует также мнение экспертов, согласно которому около 70 % проблемы мировых дисбалансов объясняется выросшими ценами на ресурсы, но оставшаяся часть связана с ростом конкурентоспособности экономики азиатских стран по сравнению с экономиками Запада. Частью проблемы является разница в паритетах покупательной способности валют разных стран, при этом США оказывают сильное давление на Китай с целью ревальвации юаня. Однако в Азии правящие круги принимают решения с учетом опыта итогов известного Соглашения Плаза 1985 г., в результате которого Япония увеличила курс йены в два раза с тем, чтобы не потерять доступ на американский рынок. На практике это привело к потере конкурентоспособности экспорта страны.

Явление глобальных дисбалансов представляет опасность для мировой экономике в той мере, в какой оно несет угрозу экономике США как центру

⁴*Krugman P.* More On The Exchange Rate And The Trade Balance. 2010. April

⁷<http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/04/07/more-on-the-exchange-rate-and-the-trade-balance>.

⁵*Bernanke B.S.* Remarks at Sandridge lecture. Virginia Association of Economics, The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Richmond, VA. March, 2005.<http://www.federalreserve.gov>.

мировой торговли в эпоху глобализации. Дефицит внешней торговли США, нарастающий последние десятилетия, учитывая широкую вовлеченность США в мирохозяйственные операции, а также статус доллара как мировой резервной валюты, содержит угрозу крупномасштабного кризиса в случае экономического кризиса внутри страны.

Проблема торговых дисбалансов стала одной из центральных для администрации президента Д.Трампа. Поэтому с начала 2017 г. Вашингтон утверждает, что отрицательное сальдо торгового баланса тормозит экономический рост, и потому предпочитает двусторонний подход к решению проблемы дисбалансов в торговле.

Наиболее важные современные тенденции мировой торговли исторически и логически связаны с отмеченными выше основными причинами, которые привели к ее бурному и длительному росту. Вместе с тем в начале XXI века в мировой торговле возникли новые тенденции. Среди важнейших тенденций автор выделяет следующие.

Рис.2

Мировой экспорт товаров и услуг, 1960-2015 гг.



Источник: Всемирный банк, ОЭСР

Первая состоит в том, что течение многих десятилетий рост мировой торговли примерно в два раза опережал рост мирового производства. Однако после 2000 года и особенно после 2008-го произошло заметное замедление роста торговли. Это видно из приведенного на *рис.2*, с.9 графика (см. также *Приложение 1*). По данным ОЭСР на начало 2019 г., как было отмечено выше, рост мировой торговли составит в около 3,3% в 2019 г.

Второй важной тенденцией, с точки зрения автора, является заметный рост в мировой торговле доли развивающихся стран в конце XX – начале XXI в. Это видно из приводимой на *рис.3* диаграммы (см. также *Приложение 2*). Согласно исследованиям, в случае дальнейшей либерализации торговых обменов темпы роста экспорта и ВВП в развивающихся странах могут превысить данные показатели в развитых странах в 2-3 раза в течение ближайших десятилетий. Однако некоторые исследовательские центры дают принципиально иную картину на будущее. Так, по данным независимого аналитического центра *Capital Economics*, стремительный рост экономики развивающихся стран в 2000-е гг. был аномалией и никогда не повторится, а ее замедление будет препятствовать глобальному экономическому росту.

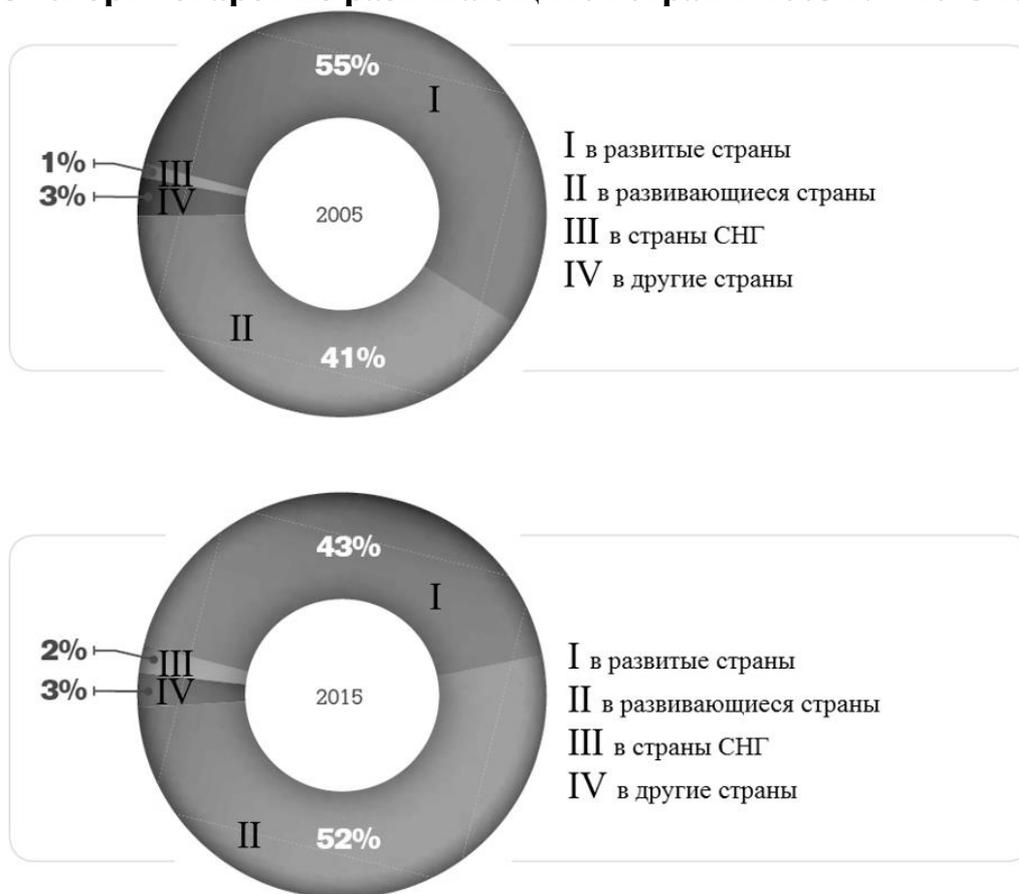
Буму в прошлом десятилетии способствовали результаты перехода многих стран к рыночной экономике в 1990-е гг., синхронный рост во всех регионах мира и беспрецедентный подъем в международной торговле.

Последний объяснялся, в частности, высоким спросом в развитых странах, который в значительной степени был обусловлен наращиванием кредитования и невысокой стоимостью производства в открывшихся миру развивающихся странах. Эти факторы помогли развивающимся странам с экспортоориентированной моделью экономики добиться быстрых темпов роста и значительно повысить благосостояние. Теперь, по мнению

аналитиков *Capital Economics*, темпы экономического роста развивающихся стран вернулись к долгосрочному значению – 3,5-4% в год⁶.

⁶Невельский А. Экономический бум в развивающихся странах был аномалией // Ведомости. 2016. 14 окт.

Рис.3

Экспорт товаров из развивающихся стран в 2005 г. и 2015 г.⁷

В качестве *третьей* тенденции следует отметить возрастающую в течение последних десятилетий роль международных цепей поставок или глобальный цепочек добавленной стоимости (GVC) в мировой торговле, что существенно усилило взаимозависимость в мировой экономике. Эта тенденция в ближайшие годы скорее всего сохранится, несмотря на некоторые признаки возможной частичной регионализации международных цепей поставок.

Как считал видный российский экономист и исследователь торговой политики профессор И.Дюмулен, в 2012 – 2016 гг. развитие международной торговли носило вялый характер, что стало следствием сочетания действия как циклических, так и структурных факторов. В этом проявилась важная, *четвертая* по счету, тенденция мировой торговли последних лет.

⁷Trends in World trade: looking back over the past ten years// World Trade Statistical Review. 2016.https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2016_e/WTO_Chapter_02_e.pdf

Циклические факторы – это слабый спрос на многие товары и услуги как результат нынешней фазы мирового экономического цикла, которая может быть названа «депрессивным экономическим развитием». Свою роль сыграло и создание значительных производственных мощностей в годы активного экономического роста в обрабатывающей и в добывающей промышленности. Эти мощности оказались излишними из-за циклического падения спроса на их продукцию. Среди структурных факторов можно выделить падение цен на многие сельскохозяйственные товары как результат хорошего урожая в 2014 и в 2015 годах⁸.

Наконец, новейшей тенденцией в международной торговле является образование мегарегиональных (или мегапреференциальных) торговых соглашений (МРТС), первое из которых – соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (после выхода США было преобразовано во Всеобъемлющее прогрессивное соглашение для ТТП или ВПТТП) – было подписано в феврале 2016 г. Вторым стало Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение СЕТА между Канадой и ЕС, подписанное в октябре того же года. Несмотря на противоречивость и сложность процессов создания МРТС, о чем речь пойдет в главе 4, в обозримом будущем они вероятно будут способны оказывать весьма серьезное воздействие на международную торговлю, особенно в системном плане. Образование МРТС следует считать *пятой* тенденцией в мировой торговле.

На дальнейшую эволюцию мировой торговли, включая возникновение новых тенденций, может оказать воздействие целый ряд следующих международных, экономических и социальных факторов.

Весьма существенным и ощутимым в обозримом будущем следует считать *фактор неопределенности*. Его нарастанию способствовали такие события, как кризис еврозоны, брексит и миграционная проблема в

⁸ Дюмулен И. Международная торговля в послекризисные годы (2010 -2015 гг.): новые тенденции и некоторые проблемы // Российский внешнеэкономический вестник. 2016. № 7. С.6.

Евросоюзе, неопределенность взаимоотношений США и ЕС после избрания на пост президента в ноябре 2016 г. Д.Трампа, ослабление лидерских позиций США в мировой экономике и торговле, включая попытки игнорирования международных экономических институтов, неясность перспектив взаимоотношений США и Китая.

Среди важнейших следует назвать *фактор Китая*, а именно состояние и перспективы его экономики, учитывая продолжающую расти долю КНР в мировой торговле. Переориентация в последние годы экономики Поднебесной на внутреннее потребление, снижение общего уровня экономической активности повлияли на уровень глобального спроса на многие виды сырья и на металлы, что содействовало падению цен на них.

Определенное влияние на мировую торговлю в будущем может оказать *ресурсный фактор*, в котором в свою очередь можно выделить два аспекта. Существует мнение, что в недалеком будущем мир может столкнуться с относительным дефицитом некоторых ресурсов. Быстрое развитие стран с большим населением, а также увеличение среднего класса во все большем числе стран со средним уровнем доходов, вероятно, будут по-прежнему оставаться главными причинами повышения товарных цен в ближайшие годы. Ожидается, что глобальный спрос на продовольствие вырастет на 70% с 2010 г. по 2050 г., в то время как глобальный спрос на энергоресурсы, по прогнозам Международного энергетического агентства, увеличится на одну треть к 2035 году⁹. Растущий дефицит ресурсов пресной воды во многих развивающихся странах может изменить тенденцию последних лет к уменьшению доли продовольствия в мировой торговле.

Вторым аспектом ресурсного фактора можно считать *фактор сланцевой нефти и газа*. Он потенциально способен внести глубокие изменения в выработку энергии и торговлю энергоресурсами, если цена

⁹Карбонье Ж. Международная торговля в эпоху относительного дефицита ресурсов // Мосты. 2013. Т.4. Вып.4. - <http://ictsd.org/i/news/bridgesrussian/171580/>

сланцевой нефти и газа окажется равной или более низкой в сравнении с ценой этого сырья, добытого традиционным способом.

Вовлечение новых субъектов в цепи международных поставок также следует считать фактором, способным оказать влияние на мировую торговлю. В настоящее время активно продолжает развиваться процесс интернационализации производства – в создании одного продукта на различных этапах участвуют производители из разных стран мира, что открывает новые возможности для развивающихся стран. Как заявил на одной из конференций в Женеве в 2013 г. тогдашний глава ВТО П. Лами, мировая торговля все больше становится основанной на выполнении отдельных задач, а не на обмене готовой продукцией¹⁰. Появился и соответствующий новый термин: *From trade in goods to trade in tasks* – «От торговли товарами к торговле задачами».

Постепенно размывается различие между товаром и услугой. В этих условиях конкурентоспособность в выполнении одной из задач, будь то сборка, разработка IT-приложений, производство упаковки или запчастей, переработка сельскохозяйственного сырья или любой другой процесс, дает производителям шанс успешно включиться в мировую торговлю, а «наименее включенным странам» - научиться извлекать выгоды из ее расширения. Чем более активно будет участвовать страна в международных производственных цепях, тем большее относительное преимущество она сможет получить.

Новые акторы технологического прогресса несомненно могут стать фактором изменений в мировой торговле. На рубеже XX-XXI веков среди государств, располагающих передовыми технологиями, уже обозначились новые участники, такие как Республика Корея, Таиланд, Гонконг, Сингапур. Появление подобных новых субъектов вполне вероятно и в ближайшем будущем. Если в 1999 г. на страны, где проживало 20% населения планеты

¹⁰Содействие торговле через цепочки создания стоимости: новые возможности для развивающихся стран. // Мосты. 2013. Т.4. Вып.3. - <http://ictsd.org/i/news/mosty-blog/171862/>

приходилось 70% расходов на НИОКР, то в 2010 уже только 40%. В регионах, где страны связаны едиными производственными сетями, технологический прогресс передовиков оказывает позитивное воздействие на других партнеров.

Дальнейшее сокращение транспортных издержек в результате технического прогресса также можно рассматривать как фактор влияния на мировую торговлю.

Демографические изменения, такие как старение населения, миграция, улучшение качества образования, вовлечение в отдельных регионах женщин в активную жизнь, вероятно, окажут влияние на торговлю через воздействие на относительное преимущество стран и на их импортный спрос.

Снизить издержки в торговле сможет *улучшение качества институтов*, как на макроуровне (реформирование ВТО, гармонизация между нормами ВТО и МРТС), так и на микроуровне, что может подразумевать, в частности, совершенствование исполнения контрактов.

Усложнение среды международной торговли в XXI в., несомненно, потребует дальнейшего совершенствования институциональных условий для ее дальнейшего развития, т.е. генерирования новых правил и регулирования.

Первые серьезные шаги по созданию системы многостороннего регулирования в международных отношениях в XX веке связаны с созданием Лиги Наций в 1919 г. в соответствии с Версальским договором. Однако устойчивая система многостороннего регулирования сформировалась лишь в результате Второй мировой войны. Система многостороннего регулирования торговли явилась частью этого исторического процесса.

Идея создания универсальных институтов возникла в начале 1940-х в рамках стремления к надежным гарантиям от развязывания новых военных конфликтов, к обеспечению стабильности и устойчивого развития в послевоенном мире. В экономической сфере эта идея была реализована державами-победительницами в конце Второй мировой войны сначала в виде Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка

реконструкции и развития (МБРР), затем в виде Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), которое позднее трансформировалось во Всемирную торговую организацию (ВТО).

Последовательное снижение торговых барьеров, происходившее в рамках ГАТТ/ВТО в течение всей второй половины XX века привело не только к многократному увеличению объемов мировой торговли, но и явилось мощным стимулом роста мировой экономики.

В начале XXI века кардинально изменились масштабы глобального рынка, которые можно оценить по числу членов ВТО. Если в 1990 г. участниками ГАТТ были 90 государств, то к началу 2017 г. членами ВТО уже были 164 стран и еще порядка двух десятков вели переговоры о присоединении. Но характер нынешней глобализации не ограничивается лишь ее возросшим масштабом.

На рубеже XX и XXI веков произошли события, воздействие которых на мировое развитие очевидно будет носить долговременный характер. Речь идет о перераспределении экономической мощи от развитых стран Запада на Восток, в первую очередь к Китаю и Индии. Вслед за этим перераспределением изменились и торговые потоки – ведущие новые индустриальные страны (НИС) заняли свои места среди лидеров мировой торговли. Впервые за многие столетия Запад перестал доминировать в глобальной экономике. Это не замедлило сказаться на торговых переговорах – они перестали носить характер преимущественно трансатлантического диалога.

Вместе с тем, Соединенные Штаты и Евросоюз в силу сложившейся после 1945 г. модели мирового порядка пока сохраняют институциональное лидерство, которое де-факто по-прежнему закреплено в важнейших структурах глобального экономического управления/регулирования – МВФ и Всемирном банке (прежде – МБРР). Однако в ВТО это лидерство развитых стран в XXI веке ослабло.

Разразившийся в 2008 г. мировой финансово-экономический кризис дополнительно осложнил и обострил проблемы, вызванные новым соотношением сил в мировой экономике. В условиях отсутствия реальных политических инструментов решения этих проблем оживление торговли представлялось одним из немногих реальных путей оздоровления экономической ситуации в мире. Не даром на состоявшихся в начале кризиса саммитах «двадцатки» вопросам мировой торговли, в частности, необходимости завершения переговоров торговых Доха-раунда уделялось первостепенное внимание.

Однако переговоры текущего Дохийского раунда в рамках ВТО сами вошли в состояние глубокого кризиса, который в свою очередь непосредственно связан с теми вызовами, перед которыми Организация оказалась в начале XXI века. Среди них: протекционизм, усилившийся в период кризиса; проблема развития и эффективности в условиях нового баланса сил; нарастание тенденции регионализма; наконец, кризис системы принятия решений с одновременным серьезным ослаблением функции генерирования новых правил. Абсолютное численное доминирование развивающихся стран в ВТО в последние годы привело к резкому осложнению процесса принятия решений. Если прежде, когда в ГАТТ участвовало 50-70 стран и к тому же тон задавали развитые страны, механизм консенсуса срабатывал вполне удовлетворительно и не существовало «пакетного» принципа принятия решений, то теперь при более чем 160 членах ВТО, этот механизм в совокупности с принципом «единого пакета» фактически парализуют деятельность организации.

Отсутствие результатов на переговорах Доха раунда побудило членов ВТО приступить к частичным изменениям в системе принятия решений. Предвестником институциональных реформ стал фактический отход от принципа «единого пакета»¹¹, произошедший де-факто на 9-й Министерской

¹¹Принцип «единого пакета» (Single Undertaking) предполагает, что переговоры должны быть завершены по всем пунктам повестки. Только после этого решения по каждому пункту могут вступить в силу (*Авт.*).

конференции на Бали в декабре 2013г., благодаря чему в итоге и был достигнут позитивный результат после длительного периода застоя в переговорах.

Однако следующая 10-я министерская конференция в Найроби в декабре 2015 г. наряду с рядом конкретных позитивных результатов обозначила начало нового сложнейшего этапа в эволюции многосторонней торговой системы (МТС). Впервые в итоговой декларации конференции зафиксирован фактически раскол между членами по фундаментальному вопросу – мандату Дохийского раунда торговых переговоров.

Одновременно в последние годы в условиях кризиса переговоров Доха-раунда произошла активизация новых форматов – уже упомянутых выше МРТС, в рамках которых решаются амбициозные задачи по достижению договоренностей в сферах, где отсутствует прогресс в ВТО. Появление МРТС создает дополнительные проблемы и риски для международной торговли, в частности, для стран, которые оказываются вне МРТС и опасностью фрагментации международной торговли. Все это несомненно усложняют глобальную торговую систему и потому делает критически важным вопрос формирования системы глобального регулирования/управления торговлей в обозримом будущем.

В середине 2018 г. Еврокомиссия представила Концепцию ЕС по реформированию ВТО, что явилось первым шагом на пути предстоящих сложных институциональных изменений в многосторонней торговой системе. Возникла коалиция государств, фактически поддержавших Концепцию ЕС. Тем не менее, с учетом напряженности и противоречий в международной торговле в последние годы вряд ли стоит рассчитывать на быстрый успех реформы ВТО.

Что касается России, то, став полноправным членом ВТО в августе 2012 г., она теперь выступает в качестве непосредственно заинтересованной стороны, вовлеченной в решение острейших проблем организации, включая ее реформирование.

С учетом сказанного, **актуальность** проведенного исследования обусловлена тем, что дальнейшее изучение накопившихся в МТС проблем, разработка вариантов ее реформирования и анализ формирования системы глобального регулирования/управления торговлей, включающей МРТС, будут представлять в ближайшее время первостепенный интерес как для отечественной экономической науки, так и для совершенствования российской торговой политики.

Основная цель исследования состояла в поиске путей решения наиболее острых проблем современной многосторонней торговой системы, включая возможные варианты реформирования МТС в обозримом будущем, с одной стороны, и в выявлении вероятных перспектив МРТС, с другой, с тем, чтобы представить модель формирования новой системы глобального управления торговлей на основе ВТО и МРТС, принимая во внимание существующие риски.

Для достижения сформулированной цели автором поставлены конкретные **задачи**, определяющие структуру и логику диссертационной работы:

- Рассмотреть исторические предпосылки свободной торговли;
- Критически проследить период эволюции МТС от ГАТТ-1947 до образования ВТО;
- На основе анализа переговоров Доха-раунда в период 2001-2017 гг. систематизировать ключевые проблемы МТС;
- Оценить перспективы ожидаемого реформирования ВТО в первую очередь на основе Концепции ЕС;
- Показать закономерность появления МРТС, исходя из изменений в торговле в XXI в. и с учетом кризиса ВТО. На основе анализа соглашений о ТТП/ВПТТП и СЕТА сопоставить нормы регулирования этих МРТС и ВТО, определить их потенциал и значение для глобального управления/регулирования торговли;

- Дать оценку перспективам формирования и устойчивости новой системы глобального управления/регулирования торговли на основе ВТО и МРТС и сформулировать вопросы для дальнейшего исследования в данном направлении;
- Предложить варианты позиционирования России в формирующейся новой системе глобального регулирования/управления торговлей.

Объектом исследования является глобальная система торговли, важнейшими элементами которой выступают многосторонняя торговая система ГАТТ/ВТО и мегарегиональные торговые соглашения (МРТС).

Предметом исследования служат варианты реформирования МТС, в частности Концепция ЕС и пути дальнейшей гармонизации ее норм с нормами формирующихся МРТС при формировании системы глобального управления торговлей.

Хронологические рамки исследования включают главным образом период от начала функционирования ВТО в 1995 г. до конца 2018 г. В целях углубленного анализа автор исследует также более продолжительный период институционального развития международной торговли – от «Великой депрессии» 1930-х до наших дней.

Понятийный аппарат. В работе используются понятия и термины, характерные для современной торговой политики и международной торговли. Автор уточняет понятия «многосторонняя торговая система», «международная торговая система», «глобальная торговая система». Среди других важных понятий следующие: «многосторонние торговые соглашения», «региональные/преференциальные торговые соглашения», «плюрилатеральные соглашения», «мегарегиональные торговые соглашения», «многосторонние торговые переговоры», «система глобального регулирования/управления торговлей».

Основные положения, выносимые на защиту:

1) В конце XX – начале XXI в. условия торговли изменились – речь уже идет не только и не столько о пересечении границ товарами, сколько об их пересечении производствами, что предполагает и потоки через границы товаров, ноу-хау, инвестиций, идей. Эти изменения требуют новых, зачастую довольно сложных правил. ВТО, оставаясь фактически сфокусированной на задачах XX века, оказалась не вполне готовой к таким переменам. Но если многосторонняя торговая система (ВТО) не в состоянии создавать новые правила для торговли, то эти правила будут написаны за ее рамками.

2) Как следствие (1), переговорная активность в конце XX – начале XXI века постепенно сместилась в другие сферы, в частности, в сферу региональных/преференциальных торговых соглашений (РТС/ПТС) и иных соглашений с ограниченным кругом участников. Серьезный прорыв в создании правил торговли за рамками ВТО наступил с появлением новых форматов – мегарегиональных торговых соглашений (МРТС).

3) Подписанные соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП, преобразованное в ВПТТП) и Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение СЕТА демонстрируют, что содержащиеся в них нормы на данный момент либо опережают нормы ВТО, либо создают их там, где нормы ВТО пока отсутствуют. В случае реализации новых МРТС возможен аналогичный эффект. Это создает принципиально новую ситуацию в правилах международной торговли с учетом того, что на участников нескольких МРТС в совокупности может приходиться 1/3 и более мировой торговли. В этой связи автор считает целесообразным развитие и актуализацию сформулированной в последние годы *концепции системы глобального управления торговлей*, многоопорной по своей структуре. Ее естественными элементами должны стать многосторонняя и региональная опоры, в качестве третьей опоры могут быть также использованы двусторонние инвестиционные соглашения. В этой будущей системе управления торговлей ВТО должна служить центральной опорой.

4) Для формирования указанной многоопорной системы управления торговлей необходимо выполнение двух ключевых условий. Во-первых, это институциональное реформирование ВТО, без которого она вряд ли сможет сохранить за собой роль центральной опоры в будущей системе управления торговлей; во-вторых, это последовательная гармонизация между нормами региональных соглашений и ВТО.

5) Сложившейся многосторонней торговой системе в виде ВТО предстоит пройти через институциональное реформирование. За последние годы выдвинуто несколько вариантов институционального реформирования ВТО. Центральным вопросом можно считать преобразование не менявшегося с момента создания ГАТТ механизма принятия решений путем консенсуса. В настоящее время предложено несколько конкретных вариантов изменения механизма консенсуса, каждый из которых имеет свои преимущества и недостатки. Автор полагает, что одним из направлений институционального реформирования ВТО – и, возможно, важнейшим – станет постепенный переход от механизма консенсуса к тому или иному типу голосования.

6) Выдвинутая в середине 2018 г. первая практическая инициатива реформирования ВТО – Концепция ЕС – является обнадеживающим позитивным сигналом. Предложения ЕС выглядят продуманными и взвешенными, учитывающими все нюансы и сложности взаимоотношений между ведущими участниками торговли. Однако отсутствие должной конструктивности в позиции США может значительно осложнить дальнейшее развитие процесса реформирования организации.

7) Нельзя исключать и негативного сценария развития событий. В случае неудачи институционального реформирования ВТО, с одной стороны, и без приведения действующих РТС в соответствие с правилами ВТО (гармонизации норм), с другой, упомянутую многоопорную систему управления торговлей вряд ли удастся создать. Это чревато серьезным ослаблением нынешней «системы, основанной на правилах» (*rules-based*

system) вплоть до ее вытеснения «системой, основанной на силе» (*power-based system*) с последующим появлением соперничающих торгово-экономических блоков и фрагментацией мировой торговли.

При проведении исследования автор опирался в первую очередь на универсальную **теоретическую базу** в сфере международной торговли (подробно см. 1.1).

Степень научной разработанности темы. Исторически сложившееся отставание сначала СССР и затем России от процессов формирования многосторонней торговой системы обусловило и задержку развития в стране собственной школы торговой политики и соответствующих исследований. Это отставание не преодолено до сих пор, и в настоящее время зарубежные исследования по данной теме значительно опережают отечественные как по числу работ, так и по широте тематики и глубине разработки вопросов.

Исследованиями в сфере торговой политики и международной торговли за рубежом занимались и продолжают заниматься такие экономисты как М.Пebro, В.Даймонд, Э.Ван Дuzер, П.Р.Кругман, М.Обстфельд, П.Х.Линдерт, Дж.Джексон, Дж.Сакс, Дж.Стиглиц, П.Сазерлэнд, Р.Болдуин, П.Лоу, Т.Котье, М.Элсиг, Г.Ван Грaстек, А.Нарликар, М.Краевски, С.Чарновиц, Ж.-П.Леман, А.Макгрю, Б.Некман, Д.Родрик, Дж.Линн, М.Мур, Ч.Боун, Э.-У.Петерсман, Дж.Бхагвати, У.Дадуш, С.Такеношита, Дж.Андерсон, Р.Уилкинсон, У.Белло и др. Из последних зарубежных работ наиболее близкой по теме к своему исследованию и важной автор считает опубликованную в 2017 г. диссертацию (PhD) М.Смиитса «Многосторонняя торговая система ВТО в глобализирующемся мире: вызовы и возможности»¹².

Среди российских ученых, специализирующихся в данной сфере, безусловно ведущее место принадлежало профессору И.Дюмулену, который в течение многих десятилетий занимался исследованиями в области

¹²*Smeets M. The WTO Multilateral Trading System in a Globalizing World: Challenges and Opportunities: Dissertation. Maastricht: Maastricht Univ, 2017.*

международной торговли и многосторонней торговой системы. Значительный вклад в исследования в данной сфере внесли такие отечественные ученые, как П.И.Хвойник, И.Д.Иванов, И.С.Королев, М.М.Максимова, Ю.В.Шишков, Н.П.Шмелев, Б.М.Пичугин, В.В.Перская, С.И.Долгов, Л.В.Сабельников, В.М.Шумилов, И.П.Фаминский, В.И.Фомичев, В.А.Орешкин, В.С.Загашвили, С.А.Афонцев, С.Ф.Сутырин, Т.М.Исаченко, В.Н.Шенаев и другие. С точки зрения объекта и предмета исследования наиболее интересной выглядит монография коллектива сотрудников ГУ ВШЭ «Проблемы эффективности и реформы системы международных многосторонних институтов» 2007 года¹³.

Внимание российских исследователей было главным образом сконцентрировано на вопросах внешнеэкономической политики СССР и России, включая последствия присоединения к ВТО, и в меньшей мере – на проблемах собственно МТС. Эти проблемы на сегодняшний день достаточно глубоко изучены и продолжают изучаться исследователями Швейцарии, США, Франции, Нидерландов, Великобритании, Бельгии, Японии, Индии и некоторых других стран. В последние годы в центре внимания зарубежных исследователей находились прежде всего вопросы институционального реформирования МТС, проблемы регионализма, включая МРТС, а также будущее торговой системы. В своем диссертационном исследовании автор использовал собственные монографии по темам международной торговли и торговой политики.

В связи с исследованием роли Евросоюза в системе международной торговли и в институциональных изменениях в ней автор считает необходимым отметить вклад в европейские исследования, внесенные отечественными учеными, в частности, А.А.Громыко, В.П.Федоровым, Ю.А.Борко, О.И.Буториной, М.Г.Носовым, А.И.Бажаном, В.Б.Беловым и др.

¹³Проблемы эффективности и реформы системы международных многосторонних институтов. Монография /Авт.колл. Отв.ред Ларионова М.В. М.: ТАИС, 2007.

Источниковой базой исследования послужили: материалы Бреттон-Вудской конференции 1944 г.; соглашения Уругвайского раунда 1994 г.; материалы переговоров Доха-раунда в период 2001–2017 гг.; ежегодные доклады ВТО о мировой торговле до 2018 г. включительно; материалы регулярных Министерских конференций ВТО до 2017 г. включительно; аналитические и справочные материалы Международного центра по торговле и устойчивому развитию (Женева); материалы ежегодных Общественных форумов ВТО в период 2005–2018 гг. включительно; материалы Секретариата ВТО по актуальным и текущим проблемам международной торговли и торговой политики; доступные документы Миссии РФ при штаб-квартире ВТО в Женеве и Департамента торговых переговоров Минэкономразвития РФ; материалы Европейской комиссии по торговой политике и членстве ЕС в ВТО; труды общепризнанных исследователей мировой экономики и торговли.

Методологическая основа диссертации представляет собой совокупность как общенаучных, так и специфических для экономики методов, используемых в экономических исследованиях в том числе функциональный анализ и синтез, научная абстракция, метод индукции, сравнительный анализ, а также исторический метод.

Научная новизна представленной диссертационной работы состоит, с одной стороны, в оценке конкретных вариантов реформирования системы принятия решений в ВТО, а также Концепции ЕС по реформированию ВТО, с другой, в исследовании эффектов МРТС, как состоявшихся, так и в стадии переговоров, попытках выявления их последствий для многосторонней торговой системы и определении перспектив взаимодействия ВТО с МРТС. В этом плане изучены подписанные соглашения о ТТП/ВПТТП и СЕТА, имеющие перспективу подписания ВРЭП, а также ЕРА (ЕС – Япония). Представлены аргументы в защиту обоснованности многоопорной (многоуровневой) концепции системы глобального управления/регулирования торговли. С учетом непродолжительного периода развития

мегарегиональных соглашений сформулированы вопросы по перспективам МРТС, на которые в обозримом будущем предстоит искать ответы.

Научная новизна исследования может быть сведена к следующим пунктам.

- 1) На основе комплексного анализа впервые систематизированы ключевые проблемы современной многосторонней торговой системы, которые вошли в стадию нового обострения в XXI веке, а именно: усилившийся в период мирового кризиса (после 2008 г.) и обретший новые формы при президенте Трампе протекционизм; кризис переговоров и системы принятия решений в ВТО; нарастание тенденции регионализма, включая новые его формы, соперничающие с МТС; безрезультатные попытки повышения эффективности МТС в условиях нового баланса сил.
- 2) Дано современное обоснование необходимости институционального реформирования существующей МТС, впервые в отечественной науке выдвинуты конкретные варианты такого реформирования, а именно преобразование механизма консенсуса при принятии решений путем использования двух моделей голосования; впервые даны анализ и оценка перспектив Концепции ЕС по реформированию ВТО.
- 3) Автором предложена классификация плюрилатеральных соглашений (торговых соглашений с ограниченным кругом участников). На конкретных примерах показано, что прогресс плюрилатеральных соглашений не только не противоречит интересам МТС, но может содействовать целям ее укрепления и развития.
- 4) На основе анализа текстов Соглашений ТТП и СЕТА проведено сопоставление норм регулирования торговли на предмет выявления и изучения новых норм МРТС, опережающих нормы ВТО. При этом зафиксирована эволюция ТТП вплоть до обновленного формата ВПТТП (без США). Сформулированы условия строительства МРТС,

гарантирующие безопасность всех участников торговли. Сделан прогноз возможных последствий МРТС для мировой торговли.

- 5) Впервые в отечественной науке представлены аргументы в защиту обоснованности концепции трансформации глобального регулирования/управления торговли в многоопорную (многоуровневую) систему, включающую ВТО в качестве центральной опоры, а также МРТС.
- б) В результате анализа позиционирования России в будущей системе глобального регулирования/управления торговли впервые представлены соответствующие рекомендации о целесообразности и возможности взаимодействия с некоторыми МРТС, в частности, с ТТП/ВПТТП и ВРЭП.

Теоретическое значение исследования. Полученные результаты вносят определенный вклад в отечественные исследования в сфере торговой политики и глобального экономического управления/регулирования. В результате всестороннего анализа эволюции МТС в XXI веке выявлены и исследованы наиболее острые проблемы современной МТС и варианты ее реформирования с обоснованием наиболее предпочтительных из них. Показано, что ВТО, несмотря на трудности институционального характера, реально способна выполнять функцию глобального экономического управления, в частности, в период мирового экономического кризиса. Проведенный анализ соглашений ТТП и СЕТА несомненно будет полезен для дальнейших исследований в этой новой сфере. Сделано обоснованное предположение о том, что в складывающихся новых обстоятельствах система глобального регулирования/управления торговлей будет становиться многоопорной, при этом центральной опорой в ней должна остаться ВТО.

Практической значение исследования обусловлено возрастающей после присоединения РФ к ВТО потребностью российских госучреждений, бизнеса, высших учебных заведений в результатах исследований по актуальным проблемам торговой политики и международной торговли.

Содержащиеся в работе выводы могут оказаться востребованными для совершенствования одобренной в 2012 г. Концепции участия России в ВТО, быть полезными для использования российской торговой дипломатией в практической деятельности в рамках ВТО в Женеве. Результаты исследования находят непосредственное применение в учебном процессе в НИУ ВШЭ и других университетов, включая издание учебных пособий на основе проведенных исследований.

В ходе исследования автор столкнулся с необходимостью перевода и адекватной интерпретации на русском языке целого ряда терминов торговой политики, не употреблявшихся ранее в русскоязычных источниках либо получивших искаженный перевод с английского языка. Автором составлен первый в РФ Англо-Русский глоссарий торговой политики, который был издан ИМЭМО РАН в 2015 г. Глоссарий широко используется преподавателями, студентами экономических факультетов, международными юристами, экспертами международной торговли и другими заинтересованными лицами.

Апробация научных результатов. Представленная диссертация является результатом 17-летнего периода практической и исследовательской работы автора в сфере торговой политики, включавшей в себя, в частности, экспертно-информационное содействие переговорам по присоединению России к ВТО, регулярное участие с 2005 г. в Общественных форумах ВТО в Женеве и выступления на них в качестве российского докладчика по тематике членства РФ в ВТО.

По затронутым в диссертации вопросам, сделано более 30 докладов на международных и российских конференциях. Материалы диссертации неоднократно докладывались на научных семинарах и Ученом совете ИМЭМО РАН. Основные результаты работы отражены более чем в 50 научных работах, опубликованных в России и за рубежом общим объемом более 60 п.л.

Важным аспектом апробации результатов проведенного исследования явилось непосредственное участие автора в организации и проведении в регионах РФ в период 2001-2013 гг. более 150 конференций, семинаров, круглых столов по теме присоединения России к ВТО. Данные мероприятия оказали непосредственное позитивное воздействие на информированность госорганов и бизнеса и их подготовку к условиям членства России в ВТО.

Автор практически содействовал представителям ряда субъектов РФ в решении таких задач, как: проведение региональных исследований на тему о возможных последствиях присоединения РФ к ВТО для данного региона (Приморский край, Тюменская область, Ставропольский край и др.); запуск Интернет-сайтов по тематике ВТО; получение информации по интересующим представителей регионов вопросам торговой политики и пр.

Диссертация выполнена в соответствии с паспортом специальности 08.00.14 — Мировая экономика. Положения и результаты исследования соответствуют следующим пунктам паспорта.

П.4: интернационализация хозяйственной жизни, глобализация экономической деятельности, взаимодействия региональной интеграции и экономической глобализации.

П.5: интеграционные процессы в развитых и развивающихся регионах мирового хозяйства, закономерности развития этих процессов, оценки интеграционных перспектив различных торгово-экономических блоков.

П.6: последствия глобализации для развитых и развивающихся стран, взаимоотношения мирового экономического авангарда и мировой периферии.

П.7: международная экономическая взаимозависимость.

П.8: эволюция мирохозяйственного механизма, регулирование экономических процессов на национальном и международном уровнях, международная координация экономической политики.

П.9: международные экономические организации, их роль в регулировании мировой экономики.

П.10: механизмы регулирования международной торговли.

П.17: тенденции развития мирового рынка товаров и услуг.

Структура диссертации определена целями и задачами исследования. Диссертация состоит из Введения, пяти глав, Заключения, Приложений и Библиографии.

Автором получены следующие **научные результаты**:

- В результате всестороннего анализа эволюции многосторонней торговой системы в XXI веке исследованы и систематизированы наиболее острые проблемы современной МТС, требующие решения в краткосрочной или среднесрочной перспективе. К таковым относятся: усилившийся в период мирового кризиса протекционизм, нарастание тенденции регионализма, кризис системы принятия решений и, как следствие, - отсутствие весомых результатов на переговорах Доха-раунда, попытки укрепления эффективности в условиях нового баланса сил;
- Зафиксирован и проанализирован произошедший в 2011-2013 гг. де-факто отход от одного из базовых принципов системы принятия решений в ВТО – принципа «единого пакета». Раскрыта логика и оправданность этого серьезного изменения в функционировании ВТО с учетом императива предстоящего институционального реформирования МТС;
- На конкретных примерах продемонстрировано, что прогресс плюрилатеральных соглашений не только не противоречит целям МТС, но может содействовать ее дальнейшему развитию;
- Показано, что ВТО, несмотря на трудности институционального характера, реально способна выполнять функцию глобального экономического регулирования/управления, в частности, в период мирового экономического кризиса, что подчеркивает действенность данной организации;

- В результате исследования возможных путей институционального реформирования ВТО предложены конкретные варианты совершенствования системы принятия решений, дана оценка Концепции ЕС реформирования ВТО 2018 года;
- На основе анализа мегарегиональных торговых соглашений ТТП и СЕТА проведено сравнение норм и правил этих МРТС с нормами ВТО и сделаны соответствующие выводы;
- Сформулированы условия строительства МРТС, которые бы обеспечивали безопасность всех участников торговли, а также направления дальнейшего исследования в данной сфере;
- Сделан прогноз формирования многоопорной системы глобального регулирования/управления торговлей с описанием как позитивного, так и негативного сценария;
- Сформулированы варианты позиционирования России в условиях тенденции образования МРТС.

Глава 1. Теоретические основы современной торговой системы

1.1. Теории международной торговли в XVIII – XX веках

Первоначальным элементом теоретической основы современной торговой системы явилась доктрина меркантилизма (*mercantilism*), ставшая первой попыткой теоретического осмысления международной торговли.

Теоретическое обоснование тех преимуществ, которые несет в себе международная торговля, было предложено двумя выдающимися британскими экономистами Адамом Смитом и Давидом Рикардо в конце XVIII– начале XIX века, которыми были сформулированы соответственно *принцип абсолютного преимущества* (*absolute advantage*)¹⁴ и - *принцип сравнительного преимущества* (*comparative advantage*), - включающий в качестве частного случая модель А.Смита.

Произошедшие в конце XIX – начале XX века в международной торговле структурные сдвиги нашли отражение в теории, предложенной шведскими экономистами Эли Хекшером (*Eli Heckscher*) и Бертилем Олином (*Bertil Ohlin*). Согласно *теории Хекшера-Олина*, существуют три основных фактора: труд, земля и капитал, влияющие на характер экспорта. Страны экспортируют те товары, в производстве которых в основном используется избыточный фактор.

Теория Хекшера-Олина дала толчок дальнейшему развитию теории международной торговли в целом. Так, неравномерный рост предложения факторов нашел отражение в *теореме Рыбчинского*. Результатом проверки теории Хекшера-Олина американским экономистом Василием Леонтьевым (*Wassily Leontief*) в 1954 г. явилось открытие названного его именем «*парадокса*» (*Leontiev paradox*). В соответствии с теорией Леонтьева, в производстве участвуют не три, а четыре фактора: квалифицированный труд, неквалифицированный труд, капитал и земля.

¹⁴Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. 2-е изд., испр. и доп. Сокращ. пер. Щепкина М.П., Кауфмана А.Л. Спб., 1908.

Критика и отрицание теории Хекшера-Олина привели в дальнейшем к появлению *теорий* так называемого *неотехнологического направления* (например, *теория снижающихся издержек*). Согласно модели Хекшера-Олина, задача государства – не мешать фирмам. Экономисты неотехнологического направления полагают, что государство должно поддерживать производство высокотехнологичных экспортных товаров и не мешать свертыванию устаревших производств. Наиболее популярной моделью является модель *технологического разрыва*. Основы ее были заложены в 1961 г. в работе английского экономиста М. Познера. Позже модель разрабатывалась в работах Р. Вернона, Р.Финдли, Э.Мэнсфилда.

В начале 80-х гг. XX века П.Кругман, К.Ланкастер и Е.Хелпман предложили альтернативное объяснение международной торговли, основанное на *эффекте масштаба*. Суть эффекта состоит в том, что при определенной технологии и организации производства долговременные средние издержки сокращаются по мере увеличения объема выпускаемой продукции, т.е. возникает экономия, обусловленная массовым производством¹⁵.

Совершенно новый подход к международной торговле предложил в 1991 г. американский экономист Майкл Портер (*Michael E.Porter*) в опубликованном исследовании *«Конкурентные преимущества стран»*. Одной из ключевых предпосылок его подхода стал тезис о том, что «на международном рынке конкурируют фирмы, а не страны»¹⁶. Идеи М.Портера остаются весьма актуальными на сегодняшний день и вполне применимы при исследовании современной МТС, которая несет в себе целый ряд противоречий, обусловленных столкновением интересов и конкуренцией множества экономических субъектов, среди которых ведущую роль играют крупные корпорации.

¹⁵*Bergoing R.* Trade Theory and Trade Facts.Federal Reserve Bank of Minneapolis. March 2001. - <https://www.minneapolisfed.org/research/sr/sr284.pdf> - (Дата обращения: 29.12.18).

¹⁶*Портер М.* Международная конкуренция. М., 1993. С.51.

С учетом темы исследования, в дополнение к универсальной базе автор использовал также теоретическую базу международной интеграции. Одним из первых комплексный экономический анализ последствий региональной интеграции предпринял канадский ученый Дж. Вайнер в 1950 г. В своем труде «Последствия таможенного союза» автор провел сравнение торговли между странами в условиях существования у каждой из них собственного таможенного тарифа и в условиях создания ими таможенного союза, устраняющего в основном тарифы во взаимной торговле¹⁷. В соответствии с теорией таможенного союза (ТС) Вайнера, в результате его создания в экономике возникают два типа эффектов: *статический эффект* – экономические последствия, проявляющиеся немедленно после создания таможенного союза как его непосредственный результат и *динамический эффект* – экономические последствия, проявляющиеся на более поздних стадиях функционирования таможенного союза. Среди статических эффектов наибольшее значение имеют эффекты *создания торговли* и *отклонения торговли*.

Эффект создания торговли возникает, когда товары национальных производителей с высокими издержками замещаются на внутреннем рынке импортируемыми товарами из стран-партнеров по ТС. В результате растут масштабы торговли на территории, свободной от таможенных пошлин, и растет благосостояние как интегрирующихся, так и третьих стран.

Позднее в 1955 г. английский экономист Дж. Мид развил и дополнил теорию Вайнера. Мид сосредоточил внимание на эффекте переориентации торговли и эффекте создания торговли при экономической интеграции¹⁸. Интеграция, с одной стороны, может привести к переходу от низкозатратного производства к высокозатратному, что, в свою очередь, выразится в сокращении мирового выпуска и падении уровня жизни в наименее

¹⁷Viner J. The Custom Unions Issue. L., 1950.P.52.

¹⁸Мид Дж. Теория таможенных союзов. 1955. - http://seinstitute.ru/Files/Veh6-45_Meade.pdf.

конкурентоспособных странах. Кроме того, согласно Миду, создание интеграционных союзов искажает потоки международной торговли, направляя их в пользу партнеров, не сталкивающихся с таможенными ограничениями доступа на рынок импортирующей страны. С другой стороны, образование таможенного союза открывает возможности для создания новых направлений международной торговли, поскольку конкуренция на внутреннем рынке с поставщиками из страны-партнера приводит к снижению цен и вынуждает разрабатывать более эффективные производственные схемы с меньшими издержками.

Последствием устранения торговых барьеров может стать увеличение торговли в ряде отраслей экономики, что приведет в конечном итоге к экономическому выигрышу. Такая экономическая выгода от расширения торговли позволяет перекрыть потери перехода от низкочувствительного к высокочувствительному производству. В результате, по мнению английского исследователя, эффект создания торговли компенсирует эффект переориентации торговли.

В 1974 г. Б. Балаша измерил эффекты создания и отклонения торговли в результате образования интеграционного объединения на примере ЕС. Для этого он использовал показатель эластичности спроса на импорт, который рассчитывается как среднегодовое изменение импорта, деленное на ВНП в постоянных ценах. В данном случае эффектами создания торговли являются рост эластичности спроса на импорт из страны-члена ЕС, а также рост эластичности спроса на импорт из остальных стран, поскольку такой рост является признаком того, что страны ЕС стали более восприимчивы к импорту. Эффект отклонения торговли представляет собой снижение эластичности спроса на импорт из стран, не являющихся участницами ЕС. Исследователь сравнил данный показатель по 7 отраслям до образования ЕС с тем же показателем в 1959-1970 гг., после его образования. В соответствии с полученными результатами, несмотря на то, что в отдельных отраслях

наблюдался эффект отклонения торговли, образование ЕС в целом имело эффект создания торговли, причем значительных размеров¹⁹.

С глобальной позиции к вопросам влияния интеграционных процессов на экономическое благосостояние подошел современный американский экономист П.Кругман, утверждая, что для максимального эффекта для мировой экономики в целом необходимо создание достаточно большого числа небольших торговых союзов. Крупные блоки с высокой степенью власти на мировом рынке устанавливают дискриминирующие для не участвующих в объединении стран условия международной торговли. Образование множества небольших торговых блоков позволит снизить тарифы и пошлины в целом по миру и дифференцировать импортируемые товары, что, в конечном счете, приведет к росту мирового благосостояния. Также ученый обосновал, что положительный эффект от экономической интеграции тем больше, чем выше доля страны на рынке интегрирующегося региона²⁰.

Несколько иного мнения придерживается известный исследователь Дж.Бхагвати, выделивший в 1995 г. некоторые глобальные проблемы региональной интеграции. Одну из таких проблем получила название «миски спагетти» (*spaghetti bowl*), что отражает сложный и несколько хаотичный характер взаимоотношений всех стран мира, образовавшийся после создания большого числа разнообразных интеграционных объединений. Данный эффект проявляется в регионах (как правило слаборазвитых стран), где одновременно действует несколько интеграционных группировок, и их нормы фактически накладываются друг на друга, что создает неопределенность торгово-политического режима. Как следствие, возможно произвольное распространение дискриминационной политики в условиях

¹⁹Balassa B. Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence // Manchester School of Economic and Social Studies. 1974. Vol. 42, Iss. 2. P.93-135.

²⁰A Model of Trade in Imperfect Substitutes with Intercontinental Transport Costs. Regional Trading Blocs in the World Economic System. - https://piiie.com/publications/chapters_preview/72/7iie2024.pdf - (Дата обращения: 29.12.18).

действия множества разных тарифов и тарифных льгот на один и тот же товар. При этом крайне затруднено определение взаимоотношений между странами в рамках интеграционных группировок и выделение дискриминационных эффектов²¹.

Необходимо вместе с тем подчеркнуть, что Дж.Бхагвати является одним из самых видных представителей теории либерализма, отстаивающего свободу торговли и глобализацию. Глобализация, полагает Бхагвати, приводит к повышению качества товаров и услуг, оказывает позитивное влияние на финансовые рынки, способствует притоку новых технологий и высококвалифицированных кадров в развивающиеся страны.

Таким образом, отношение ученых к экономической интеграции неоднозначно. Как показали их исследования, в большинстве случаев позитивные эффекты интеграции в конечном счете перекрывают негативные. Такой результат, т.е. рост экономического благосостояния, как правило, достигается при соблюдении следующих условий:

- высокий уровень таможенных пошлин между участниками интеграционной группировки до их объединения;
- низкий уровень импортных пошлин, устанавливаемый интеграционным соглашением для внешних партнеров;
- высокая интенсивность торговли между странами до создания интеграционной группировки;
- сопоставимый уровень экономического развития участников интеграционной группировки, наличие активной конкуренции между ними;
- количество стран в союзе должно быть большим или страны должны быть достаточно крупными, чтобы их доля в мировом производстве, торговле и потреблении была значительна.

В таможенных союзах, как правило, позитивные последствия перекрывают негативные. Создание зоны свободной торговли так же, как и таможенного союза, позволяет стране не только улучшить свои торговые

²¹*Bhagwati J.* «Free Trade Today». Princeton; Oxford: Princeton Univ. Press, 2002. P.128.

показатели, но и перейти на качественно новый уровень экономического развития. Региональная экономическая интеграция открывает доступ на новые рынки, позволяет снизить производственные издержки, увеличить свое влияние на внешних рынках.

В вопросах региональной интеграции, а также глобального управления автор опирался на труды функционалистов и неофункционалистов. Основоположником функционализма считается британский ученый Дэвид Митрани, работы которого были опубликованы в период 1943 – 1965 гг. Он полагал, что нужно не искать идеальную форму международного сообщества, а раскрыть те функции, которые оно должно выполнять. Согласно функционализму, суверенитет можно передать только посредством функции. По мнению Д.Митрани, люди должны рационально определить свои нужды и творчески подойти к созданию институтов, способных выполнить вверенные им функции.

Принцип функционализма – четкое разделение функциональных сфер и секторов, что сводит до минимума конфликты между государствами посредством рационального регулирования. Функциональное сотрудничество начинается с составления не политических, а экономических и социальных планов и задач. Создание международных организаций между двумя и более странами для решения интересующих вопросов виделось основным шагом. Важнейшими преимуществами таких организаций Митрани считал: во-первых, эффективное выполнение поставленных задач будет отвлекать лояльность людей от национальных государств; во-вторых, их существование сократит риск возникновения международных конфликтов. В этом контексте Митрани предрекал появление международных организаций, ориентированных на выполнение конкретных

задач, т. е. трансформацию всей системы международных отношений, указав при этом на неизбежность ослабления национальных государств²².

В конце 1950-х годов публикация работы американского исследователя Эрнста Хааса «Объединение Европы» (*Uniting of Europe*) положила начало новой школе теории европейской интеграции – неофункционализму, которая среди классических теорий региональной интеграции стала одной из самых влиятельных. Главными представителями школы раннего неофункционализма наряду с Хаасом были Леон Линдберг из университета Висконсина и его помощник Стюарт Шейнгольд. Немало общего с идеями неофункционалистов содержалось в публикациях первого председателя Европейской комиссии Вальтера Хальштейна. Хотя теории международной интеграции и международных организаций, как правило, не включают в себя работы Хальштейна, неофункционализм явился для него теоретическим средством, позволившим инкорпорировать его взгляды и единстве политической и экономической сфер в более полное понимание европейской интеграции. Пересечение идей Хальштейна и неофункционалистов можно понять через веру в «логику перетекания» (*logic of spill-over*). Согласно этой логике в интерпретации Л.Линдберга в 1963 г, исходная задача и передача полномочий центральным институтам создает ситуацию или серию ситуаций, с которыми можно справиться только путем дальнейшего расширения задач и передачи полномочий. Эта логика была воспроизведена Хальштейном в одной из его речей годом позже, в которой он подчеркивал, что каждое общее действие создает основание, необходимость для дальнейших общих действий²³.

Опираясь на описанную теоретическую базу, автор использовал в исследовании сравнительный анализ, а также исторический метод.

²²Дульский И.В. Федерализм и функционализм в теории европейской интеграции // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2010. № 18. С.12-13. - <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-i-funktsionalizm-v-teorii-evropeyskoy-integratsii>

²³Кочева Е.Э. Неофункционализм и материальная логика в теории европейской интеграции Вальтера Хальштейна // Вестник Томского государственного университета. Философия, социология, политология. 2011. №3(15). С.132-134. - <https://cyberleninka.ru/article/n/neofunktsionalizm-i-materialnaya-logika-v-teorii-evropeyskoy-integratsii-valtera-halshteyna>

1.2. Роль свободы торговли в развитии ведущих экономик

Понятие свободы торговли имело разный смысл на различных этапах развития цивилизации. Можно считать, что вплоть до позднего средневековья свобода торговли в значительной мере определялась наличием безопасных условий ее ведения, т.е. отсутствием угроз насильственных действий в отношении торговых караванов, морских и речных перевозок, а также самих коммерсантов. По мере развития международных отношений и воздействия государства на сферу внешних экономических связей понятие свободы торговли перешло в разряд мер воздействия государства на свою внешнеэкономическую сферу и стало восприниматься как альтернатива политике государственного протекционизма.

С тех пор на протяжении столетий не прекращаются дискуссии о том, что должно определять торговую политику государства – свобода или протекционизм, открытость или «справедливость». Аргументы первых идейных вдохновителей протекционизма сводились к необходимости накопления золота и денег при обязательном сохранении положительного торгового баланса. С таких позиций, начиная с XV века, выступали наиболее стойкие и последовательные сторонники протекционизма в торговле – меркантилисты. В теории и на практике меркантилизм господствовал в XVII и XVIII веках. Вместе с тем высказывания в пользу свободы торговли появились уже, начиная с XVII в. Система свободной торговли вытеснила меркантилизм позднее - в XIX в. Это произошло сначала в Англии, а затем в других странах. Свое научное завершение система свободной торговли получила в трудах А.Смита, Д.Рикардо, Джона С.Милля.

Аргументы современных протекционистов отличаются от доводов их давних предшественников – в основном они сводятся к необходимости сохранения экономической независимости и рабочих мест и защите нарождающейся индустрии. В наше время эти аргументы зачастую носят

субъективный характер, отражая влияния групп интересов или иных специфических соображений.

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, лишённого 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 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 стал центральным товарным рынком 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 города²⁴.

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 Ч.Уилсон²⁵. 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 труда²⁶. 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 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.

²⁴Barbour V. Capitalism in Amsterdam in the Seventeenth Century. Johns Hopkins univ. press, 1950. P.18-27.

²⁵Wilson Ch. Trade, Society and the State // Cambridge Economic History of Europe. N.-Y., 1967. Vol. 4. P.531.

²⁶Smith A. The Wealth of Nations. N.-Y., 1937. P.826-827, 857.

Последовавший упадок страны был связан с отказом от этой политики, сдвигом к протекционизму, и «разрастанием» государств.

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 ограничения. Эти меры предопределили, по словам историка Ф.Дж.Фишера²⁷, размеры пошлин. Так началась эпоха 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 системе²⁸, 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 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 ввозить²⁹.

Выход в 1776 году знаменитого исследования Адама Смита «Богатство народов» на протяжении нескольких десятилетий обеспечил победу

²⁷ *Fisher F.J.* Commercial Trends and Policy in Sixteenth-Century England // *Economic History Review*. 1940. N 2. P.101.

²⁸ *Davis R.* The Rise of Protection in England, 1689-1786 // *Ibid.* 1966.N. 2. P.306-307.

²⁹ *Барнет Б.* Об истории торговли и протекционизма. - <http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2008/1697>.

принципу свободной торговли. А.Смит показал, что от свободы 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 г., 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 г. и увенчалась отменой Хлебных законов в 1846-м, и законов о мореплавании в 1849 г.³⁰ Принципы свободы торговли еще больше укрепил англо-французский торговый договор 1860 г. С этого момента и вплоть до Первой мировой войны Великобритания в основном придерживалась политики свободы торговли.

Либерализация торговли стала логическим следствием рыночной политики. Бурно развивающейся британской экономике требовалось все больше импортных товаров, особенно сырья для промышленности и продовольствия при растущем населении. 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

³⁰Там же.

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 планеты³¹.

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 тариф³². Это привело к введению протекционистских мер по всей Европе. Поначалу Великобритания сопротивлялась этой тенденции, однако на пороге XX столетия также начала ограждать свой рынок.

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,

³¹*Kennedy P.* The Rise and Fall of the Great Powers. N.-Y.: Random House, 1987. P.151.

³²*Baehne H.* Big Business Pressure Groups and Bismarck's Turn to Protectionism, 1873-79 // Historical Journal. 1967. N 2. P.218-236.

музыкальные инструменты, часы, киноленту. Принятые позднее законы расширили список товаров, подпадавших под протекционистские тарифы³³.

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.

В период мирового экономического кризиса 1930-х годов Британия, как и другие ведущие державы, приняла ряд протекционистских мер в отношении торговли с внешним миром, предоставив при этом торговые преференции своим доминионам. В поисках выхода из кризиса в период перед Второй мировой войной Лондон вел с Вашингтоном двусторонние переговоры, целью которых было взаимное снижение импортных пошлин ради увеличения экспорта.

В целом 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. В период 1990-х годов – первой половины 2000-х годов одной из причин более успешного развития экономики Великобритании по сравнению с другими крупными европейскими странами явилось своеобразие положения страны в мировой экономике — британский бизнес больше, чем ведущие государства зоны евро, был вовлечен в международное производство³⁴. Это одновременно означало, что Британия в целом активнее, чем многие страны ЕС участвовала в международной торговле.

Состоявшийся в Британии в июне 2016 г. референдум по вопросу членства в Евросоюзе, на котором перевес получили сторонники выходы из ЕС, поставил целый ряд острых вопросов о характере будущих торго-

³³ *Kindleberger Ch. Commercial Policy between the Wars /Cambridge Economic History of Europe. Vol.8. N.-Y.: Cambridge univ. press, 1989. P.162-163.*

³⁴ *Великобритания. Эпоха реформ /Под ред. Ал.Громыко. Институт Европы РАН. М.: Весь мир, 2007. С.245.*

экономических отношений с ЕС и другими странами, на которые лишь предстоит получить ответы.

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.

Однако после обретения независимости многие американцы начали выступать за тот самый протекционистский курс, который они прежде осуждали³⁵. 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

³⁵ *Eckes A. Opening America's Market: US Foreign Trade Policy since 1776. Chapel Hill: University of North Carolina press, 1995. P.1-20.*

условиях должна быть значительной, ведь, чтобы не дать сопернику добиться успеха, потребна чрезвычайная помощь и защита государства»³⁶.

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 вниз, а в 1857-м были сокращены еще раз. После принятия закона 1857 году их средний уровень составил 20%³⁷.

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

³⁶Hamilton A. Papers on Public Credit. Commerce and Finance. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1957. P.204-205.

³⁷United States Tariff Commission. The Tariff and Its History. Wash.: US Government Printing Office, 1934. P.70-75.

намеренное введение протекционистских тарифов в 1816, 1824, и 1828 гг. не принесло особых результатов³⁸.

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 сопровождались 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 сохранить тарифы. Так временные «защитные» тарифы превращаются в постоянные, чтобы сохранить отрасли, которые они ограждают³⁹.

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.

³⁸*Taussig F.* The Tariff History of the United States. 8th ed. N.-Y.: G.P.Putnam's Sons, 1931. P.61, 63.

³⁹*Haberler G. von.* The Theory of International Trade. L.: William Hodge, 1936. P.281. Ряд недавних исследований также подтверждает неэффективность защиты «нарождающихся отраслей».

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 позволят 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, 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 в довоенный период 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 Андервуда⁴⁰. Сегодня экономисты и историки связывают Акт Смута-Хоули с наступлением Великой депрессии.

⁴⁰*Crucini M.* Sources of Variation in Real Tariff Rates. The United States, 1900-1940 // *American Economic Review*. 1994. N 3. P.737.

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 свободы 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 ВТО.

Откровенно протекционистскую позицию провозгласил победивший на президентских выборах 2016 г. Д.Трамп, и с приходом в Белый дом его подходы к международной торговле получили воплощение, в частности, в выходе США из Транстихоокеанского партнерства в январе 2017г., инициировании в августе того же года расследования нарушений прав интеллектуальной собственности американских компаний, работающих в Китае и, наконец, в введении в июне 2018 г. необоснованных, с точки зрения правил ВТО, импортных пошлин на сталь и алюминий в отношении ЕС, Канады, Китая, РФ и ряда других стран (подробнее – в 5.4).Проводимая администрацией Трампа изоляционистская и протекционистская торговая политика представляет прямую угрозу сложившейся в послевоенный период основанной на правилах системе международной торговли.

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 рыхлую 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 Фридрих Лист выступал одновременно за внешний протекционизм в силу политических соображений — ради объединения Германии. Однако Лист рассматривал протекционистскую политику как временную, а отнюдь не постоянную меру⁴¹.

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 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

⁴¹*Schumpeter J.* History of Economic Analysis. N.-Y.: Oxford univ. press, 1954. P.504-505.

дополнительных доходах — по крайней мере именно этим Бисмарк мотивировал свою поддержку повышения тарифов⁴².

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.

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.

⁴²*Henderson W.* The Rise of German Industrial Power. Berkeley: Univ. of California press, 1975. P.218.

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 нужна⁴³. 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.

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.

⁴³*Erhard L. Prosperity through Competition. N.- Y.: Praeger, 1958. P.14.*

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.

С этого момента роль торговли в экономическом развитии страны стала быстро расти. Хотя первоначально в ней доминировали иностранцы, японцы быстро освоили навыки конкурентной борьбы: они импортировали технологии и ноу-хау, и быстро внедряли их в промышленность⁴⁴. С последних десятилетий XIX века в Японии прочно утвердились принципы свободной торговли. Это было связано с тем, что ее договоры с другими державами не позволяли ограничивать торговлю, а государство в основном не вмешивалось в экономику⁴⁵. Принципы свободной торговли устояли даже в период после Первой мировой войны, когда Япония частично перешла к протекционизму.

На Западе существует точка зрения, согласно которой основой процветания Японии стал протекционизм и государственная поддержка

⁴⁴The Japanese Economy. Cambridge: MIT press, 1992. P.7-11.

⁴⁵Lockwood W. The Economic Development of Japan. L.: Oxford univ. press, 1955. P.539-543.

промышленности. На самом деле протекционизм, напротив, веками сдерживал развитие Японии, а мировой экономической державой ее сделала как раз свобода торговли.

Надо признать, что в сегодняшнем мире с его многочисленными факторами неопределенности и снижением уверенности в завтрашнем дне достаточно широкое распространение получило представление о том, что торговля разрушает рабочие места, т.е. чем более свободной она является, тем больший ущерб она наносит национальному рынку труда. Однако действительность опровергает это представление.

Современные исследования однозначно говорят: технологии и инновации влияют на рынок труда гораздо сильнее, чем либерализация торговли. Так, в развитых странах около 80% потерь рабочих мест обусловлено внедрением новых технологий, почти 50% рабочих мест могут быть ликвидированы по той же причине в ближайшем будущем. Во многих развивающихся странах эти риски еще выше.

Тем не менее, выступать в защиту свободной торговли не так просто. Ибо, как правило, выгоды от либерализации торговли нарастают лишь с течением времени, в то время как последствия принимаемых государством мер по снятию торговых барьеров чаще всего ощутимы сразу. Применяя принцип созидательного разрушения Йозефа Шумпетера, можно сказать, что «разрушение», причиняемое торговлей вполне «зримо», в то время как «созидание» выгод остается «невидимым».

Понять выгоды, даваемые свободой торговли в современной глобализованной экономике, позволяет один конкретный пример. Американская корпорация *Apple*, используя для производства компонентов не очень квалифицированную и относительно низко оплачиваемую рабочую силу в Китае, безусловно, лишает работников в США возможности выполнять те же самые операции в рамках производственной цепочки. Однако в результате политика компании позволяет продавать производимые айфоны и айпады по ценам, доступным самому широкому кругу

потребителей. Нетрудно представить обратную картину: если бы все компоненты гаджетов *Apple* производились в США, как это пожелал однажды в беседе со Стивом Джобсом бывший президент Барак Обама, вряд ли айфоны и айпады получили бы столь широкое распространение, ибо их цена была бы явно выше нынешней. Не появились бы и те новые компании, к которым мир уже успел привыкнуть — такие как *Uber* и *AirBnb*, не говоря о приложениях и аксессуарах для продукции *Apple*⁴⁶.

Собственно, это пример того, как свободная торговля все-таки может делать «невидимую» выгоду «видимой». Без свободной торговли немислимы охватившие большинство стран мира производственные цепочки или глобальные цепочки добавленной стоимости, в рамках которых осуществляется уже не менее 60% мировой торговли. Такова реальность сегодняшнего глобального мира, и ее вряд ли удастся изменить даже президенту самой развитой в мире экономики. Проповедуемый Трампом торговый протекционизм ради «великой Америки» может дать только кратковременный положительный эффект и то лишь в сферах низкоквалифицированного труда. Отрасли высоких технологий, как было показано на примере *Apple*, напротив, требуют свободы торговли, обеспечивающей беспрепятственное движение через границы не только товаров и услуг, но и ноу-хау, технологий, квалифицированных кадров и целых производств.

В конце XX – начале XXI в. либерализация внешнеторговой сферы позволила добиться впечатляющего социально-экономического прогресса развивающимся странам Восточной Азии и ряду других государств мира.

Наконец, рассуждая о свободе торговли, невозможно обойти еще одно событие наших дней — выход Британии из Евросоюза. В этой драме, безусловно, содержится парадокс: держава, которая в течение всего послевоенного периода больше, чем кто-либо другой в Европе, отстаивала

⁴⁶Портанский А. Свобода торговли – цель на все времена.»14 пунктов Вильсона сто лет спустя: как переизобрести мировой порядок. Центр стратегических разработок. М., 2018. С.43.

свободу торговли, сегодня вынуждена прилагать невероятные усилия, чтобы сохранить ее в будущих взаимоотношениях с континентальной Европой. Выходит, свобода торговли действительно дорогого стоит, что ощущается особенно остро тогда, когда ее можно утратить.

Из сказанного следует единственный вывод: если государства рассчитывают идти по пути экономического прогресса, то важнейшим условием для этого должна быть свобода торговли. Тем не менее, при всей очевидности этого вывода, он вряд ли положит конец спорам между ее сторонниками и противниками.

1.3. Экономическая глобализация и глобальное управление

На протяжении последних десятилетий в мире 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;
- кибербезопасность;
- «ресурсный национализм», исходящий, с точки зрения Запада, от таких стран, как Китай, Россия, Иран, Венесуэла, стран ОПЕК.

Наличие подобных сфер обуславливает важность *систем глобального управления*. Концепция глобального управления основывается на исследованиях в области международных отношений, в частности, на теориях функционализма и неофункционализма (см. 1.1).

Современные международные отношения и институты берут начало в Вестфальской системе 1648 года. Возникшие тогда национальные государства стали главными участниками международных отношений вплоть до конца XX – начала XXI века. Первые международные организации возникли в середине XIX в. В результате Версальского соглашения 1919г. появилась Лига Наций, в 1945 г. был принят Устав ООН. Июльская конференция 1944 г. в Бреттон-Вудсе положила начало созданию МВФ, МБРР и позднее ГАТТ (в 2.1 Бреттон-Вудские институты рассматриваются более подробно). После окончания Второй мировой войны начался бурный рост межправительственных и неправительственных международных организаций. Этот рост и развитие разнообразных международных институтов создали организационные предпосылки формирования системы глобального управления.

Существует ряд определений глобального управления, которые в основном схожи между собой. Автор предпочитает следующее:

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

Академики РАН В.Барановский и Н.Иванова характеризуют глобальное управление как *систему институтов, принципов, политических и правовых норм, поведенческих стандартов, которыми определяются регулирование по проблемам транснационального и глобального характера в природных и социальных пространствах. Такое регулирование осуществляется взаимодействием государств (прежде всего через сформированные ими многосторонние структуры и механизмы), а также негосударственных объектов международной жизни*⁴⁷.

Вопрос о глобальном управлении возникает в контексте глобализации. Существуют различные мнения и подходы относительно начала процессов глобализации в мире. В данной работе автор отталкивается от современной глобализации, началом которой принято считать 1970-е – 1980-е годы. Примерно в этот период, а именно в 1990-е годы, возникает современная концепция *Global Governance* (Глобальное управление), которая используется автором. Определяющими условиями ее формирования явились глобальные перемены в мире, связанные с распадом коммунистической системы, концом противостояния двух противоположных общественно-политических систем и даже «концом истории» по Фрэнсису Фукуяме.

Однако, прошедшие с тех пор десятилетия показали, что говорить о «конце истории» преждевременно и что в мире продолжается противостояние, на которое влияют не только конкретные акторы, но и такие факторы современности, как изменившееся соотношение сил в мировой экономике, глобальные финансы, информационные технологии и др. Соответственно, в новых условиях усиливается потребность в институтах глобального управления/регулирования.

⁴⁷Барановский В., Иванова Н. Глобальное управление: возможности и риски. М.: ИМЭМО РАН, 2015. - https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015_009_full.pdf

Существующее в настоящее время в мире де-факто глобальное управление можно представить в виде треугольника. Одна сторона этого треугольника – G20, практически заменившая G7/8 – отражает политико-экономическое лидерство и осуществляет 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 МВФ, ВТО, Всемирный банк (ВБ), а также другие экономические организации. Наконец, третья сторона треугольника – это «G193» или ООН, являющаяся высшим ответственным форумом. Рассмотрим последовательно первую и вторую стороны данного треугольника.

Авторитет G20 в значительной степени вырос в результате разразившегося в 2008 году экономического кризиса, который показал, что международное сообщество не располагает эффективными методами регулирования финансовых рынков и координации экономической политики. Именно эти вопросы легли в основу повестки дня «Группы двадцати» (G20), которая в течение года, начиная с осени 2008 г., провела три встречи на высшем уровне, целиком посвященные противодействию мировому кризису. После саммита G20 в Питсбурге 24-25 сентября 2009 г. ни у кого не осталось сомнений в том, что отныне «двадцатка» стала основным экономическим форумом в мире. Именно на встречах G20, начиная с саммита в Питсбурге, стали рассматриваться самые актуальные и острые проблемы мировой экономики и приниматься соответствующие решения. Возникает вопрос, почему именно формат G20 получил признание, хотя прежде в течение долгого времени непререкаемый авторитет сохранялся за G7/G8.

Действительно, на протяжении более трех десятилетий первенство «семерки», а затем «восьмерки» в мировой экономике и политике никто не пытался поставить под сомнение. Ситуация стала быстро меняться с конца прошлого века. Постоянными приглашенными на встречи «восьмерки» стал

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 закрыта 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 входила в «восьмерку». При этом вес и значение этих государств существенно возросли не только благодаря росту их экономик и доли в мировой торговле. Именно развивающиеся страны в отдельные периоды времени стали выступать лидерами оживления мировой экономики в отличие от предшествующих кризисов. Однако упомянутые государства не только отсутствовали в «восьмерке», но и имели явно дискриминационные позиции в существующих Бреттон-Вудских институтах, ибо и в МВФ, и во Всемирном банке (ВБ) доминирующее положение до последнего времени занимали крупные западные державы.

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 Африки⁴⁸. По мнению главы ВБ, клуб из двадцати государств мог бы стать слишком громоздким, потому достаточно четырнадцати. На самом деле, думается, что предложение Зеллика было продиктовано стремлением максимально сохранить

⁴⁸Wolf M. We agreeing a new Bretton-Woods is vital // Financial Times. 2008. Nov. 4.

доминирующее положение и вес «семерки/восьмерки» при расширении формата группы. Однако 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 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. Представляется, что именно формат G20, наиболее удачным образом может представлять интересы развивающихся стран в решении глобальных проблем. Такое мнение высказал, в частности, бывший 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*⁴⁹. 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. Все дальнейшие встречи в рамках G20 вплоть до 2018 г. подтвердили действенность и оправданность данного формата.

Произошедший переход авторитета и полномочий в решении глобальных экономических проблем от «семерки/восьмерки» к «двадцатке» в принципе отвечает интересам России. Москва долгие годы еще с советских времен добивалась членства в престижном клубе «семи». Большое значение

⁴⁹ Leaders Commit to Future G20. - dpa. 20.09.09.

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. Быть членом узкого клуба более престижно, однако не всегда комфортно, если страна в этом клубе далеко не по всем параметрам чувствует себя равной остальным. В «двадцатке» же ситуация для России с точки зрения окружения в принципе более благоприятна.

Возвращаясь к последствиям экономического кризиса, необходимо отметить, что скорость и глубина падения основных экономических показателей по всему миру во второй половине 2008 – первой половине 2009 г. явились достаточно мощным побудительным мотивом к действию для лидеров G20. Стали выдвигаться новые, 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 ООН⁵⁰. Однако практического развития данная идея пока 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.

⁵⁰*Dougerhty C. German leader calls for “global economic charte” // York Times. 2009. Jan. 30.*

Так например, перед Лондонским саммитом G20 в апреле 2009 г. 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 G20 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 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 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.

Переходя к роли международных экономических институтов в глобальном управлении, в частности, Международному валютному фонду, следует отметить, что, начиная с 90-х годов XX в. в адрес Фонда было высказано немало критики. Особенно острой она была в связи с

неспособностью МВФ предвидеть кризис 1998 г. в странах Юго-Восточной Азии и неудачные попытки справиться с этим кризисом.

Одна из проблем, обусловивших серьезную критику в адрес Фонда состояла в доминировании внутри этого института одной определенной идеологии, предполагающей неперемное следование требованиям Вашингтонского консенсуса, в связи с чем некоторые экономисты называют эту идеологию «рыночным фундаментализмом». Как указывал лауреат Нобелевской премии по экономике Дж.Стиглиц, «МВФ придает статус установившихся доктринальных положений, предложений и политических рекомендаций мнениям, по которым нет широкого согласия в экономической науке»⁵¹. 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.

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

⁵¹ *Стиглиц Дж.* Глобализация: тревожные тенденции. М.: «Мысль», 2003. С.255-256.

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 консенсуса⁵². 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 скорее оппозиция определенному пакету доктрин, политике Вашингтонского консенсуса, которая, как показала история, применима далеко не везде.

Успехом для развивающихся стран явилось решение о реформе квот в уставном капитале Международного валютного фонда. Мировой экономический кризис ускорил реализацию запроса на реформирование Бреттон-Вудских институтов. Еще до кризиса в сентябре 2006 г. были увеличены квоты недостаточно представленных в МВФ Китая, Южной Кореи, Турции и Мексики на сумму 5,7 млрд долл., что составило 1,8% увеличения общего размера капитала Фонда, то есть было незначительным. Необходимость преодоления последствий мирового кризиса и реализации национальных антикризисных программ потребовали более масштабных мер увеличения кредитных ресурсов МВФ. В 2010 г. утверждено принятое «Группой 20» на саммите в Лондоне в апреле 2009 г. решение об удвоении квот с 238,1 млрд СДР (357,6 млрд долл.) до около 476,8 млрд СДР (733 млрд долл.), и в январе 2016 г. были согласованы условия имплементации данного увеличения квот⁵³.

⁵²Там же. С.257.

⁵³IMF Quotas. 21.04.17. International Monetary Found. - <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas>.

Реформа квот в уставном капитале МВФ, разумеется, не являлась самоцелью. В дальнейшем Фонду предстоит значительная работа по совершенствованию международной финансовой архитектуры.

Среди институтов глобального экономического управления, по убеждению автора, особое место принадлежит Всемирной торговой организации, и она в большей мере, чем, к примеру, МВФ и Всемирный банк, приспособлена для нужд глобального управления. Как было отмечено в опубликованном в 2005 г. по случаю 10-летия ВТО докладе «Будущее ВТО», который был подготовлен группой всемирно известных экономистов под председательством Питера Сазерленда, «ВТО представляет единственный многосторонний институт, полностью предназначенный для нужд независимой глобальной экономики»⁵⁴.

Первым преимуществом ВТО перед другими Бреттон-Вудскими институтами является ее более высокий уровень легитимности. Если решение о создании МВФ и МБРР было принятой 44 государствами – участниками Бреттон-Вудской конференции в 1994 г., то Марракешское соглашение об учреждении ВТО в апреле 1994 г. подписали 104 государства (а Заключительный акт – 111 государств). Далее более высокая легитимность ВТО обусловлена равенством голосов стран-участниц по принципу одна страна – один голос, а также принятие решений механизмом консенсуса.

Главное же преимущество ВТО в контексте глобального управления заключается в том, что в настоящий момент эта структура – практически единственная универсальная организация, которая действует на основе жестко закрепленных правил и имеет механизмы контроля за выполнением этих правил (механизмы нотификаций об изменениях в национальных торговых режимах и механизм обзора торговой политики), а также разрешения споров.

⁵⁴The 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.

Мировой экономический кризис стал определенным испытанием для международных институтов, и в условиях кризиса ВТО продемонстрировала лучшие по сравнению с другими глобальными экономическими институтами способности к адаптации к новым реальностям. Рост протекционизма в торговле после 2008 г. дал многим повод говорить о том, что в условиях современного кризиса правила ВТО якобы нарушаются в массовом порядке, и сама организация не в силах сдержать данный процесс. На самом деле ситуация выглядит иначе.

Наращение торгового протекционизма в период кризиса стало предметом серьезной озабоченности ВТО. В первом полугодии 2009 г. Секретариат ВТО провел мониторинг протекционистских мер. Этот мониторинг показал, что на тот момент страны, прибегнувшие к 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 ВТО⁵⁵. То же самое можно сказать и в отношении экспортных субсидий в сельском хозяйстве, которые в то время еще не были запрещены, и этим как раз воспользовался в период кризиса ЕС. Иными словами, большая часть предпринятых мер не противоречила нормам ВТО и не выходила за рамки торговых соглашений, которые замышлялись в том числе для предотвращения полномасштабных торговых войн.

Данный факт свидетельствует о том, что кризис не только не снизил значимость ВТО, но и продемонстрировал способность этой организации сдерживать его негативные эффекты, т.е. вступать реальным институтом глобального экономического управления. Как заявил глава ВТО П.Лами в апреле 2010 г. «Правила торговли оказали эффективное противодействие протекционистскому давлению»⁵⁶. В этом смысле показательны результаты одного исследования ВТО, проведенного в период кризиса: в случае, если

⁵⁵WTO steps up monitoring of protectionism // Associated Press. 2009. Febr. 9.

⁵⁶M.Lamy évoque le «role essentiel» du commerce en période de crise économique. Santiago. 2010. 15 avr. - http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl153_f.htm

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 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.⁵⁷

ВТО способна постепенно избавляться от известных с момента ее образования недостатков, таких, например, как несбалансированность пакета ее правовых соглашений по линии "Север – Юг". По результатам переговоров Уругвайского раунда за развитыми странами закреплялись очевидные преимущества, в частности, в сфере сельского хозяйства, где применение субсидий развитыми странами фактически не позволяло длительное время производителям из бедных стран выйти на мировые рынки. Однако в результате принятия на Министерской конференции в Найроби в 2015 г. документов по экспортной конкуренции в сфере сельского хозяйства этот недостаток теперь можно считать в принципе преодоленным.

Достоинства и достижения ГАТТ/ВТО исторически базируются на том, что данный многосторонний институт впервые за все времена реализовал на практике 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.

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 –

⁵⁷Protectionism cannot be 'smart', Lamy tells Australian think-tank - www.wto.ru. 2010. March 2.

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 в условиях кризиса, о чем было сказано выше. Наконец, *пятое* (но не последнее), также упомянутое выше – это механизм разрешения споров между участниками (*Disput settlement mechanism*).

Именно наличие этого уникального механизма в значительной мере способствовало созданию авторитета ВТО как эффективной 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 середину 2017 г. было рассмотрено более 520 спорных и конфликтных ситуаций, которые возникали как между крупными, так и небольшими странами-членами⁵⁸. Характерно, что благодаря действию этой системы многие развивающиеся государства сумели добиться удовлетворения своих претензий к развитым странам. Даже критики ВТО признают эффективность механизма урегулирования споров ВТО.

Анализируя достоинства и преимущества ВТО, нельзя не заметить, что это одна из самых молодых и скромных в плане затрат на свое функционирование международных организаций: ее годовой бюджет в 2016 г. составил около 195,5 швейц.франков штат сотрудников секретариата – чуть более 620 человек⁵⁹. С учетом этих параметров ВТО выглядит заметно более компактной и экономной бюрократической структурой в сравнении с другими международными институтами.

⁵⁸Chronological list of disputes cases. - http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

⁵⁹По данным Секретариата ВТО. - www.wto.org

Тот факт, что ВТО была создана и начала действовать на подъеме глобализационных процессов, обусловил формирование полярно противоположных отношений к ней. Для противников глобализации – антиглобалистов ВТО с самого начала стала главной мишенью для атак. Сторонники либеральных рыночных подходов и глобализации, наоборот, хотели бы увеличения объема полномочий ВТО и усиления ее роли.

К началу XXI века в многосторонних торговых переговорах фактически сформировались две соревнующиеся друг с другом повестки дня: старая и новая. Старая повестка, касавшаяся в первую очередь и в основном либерализации торговли, концентрировала внимание на том, что торговые барьеры сопряжены с неоправданными высокими затратами и, как таковые, наносят ущерб как отдельным производителям, так и экономическому росту в целом. Для решения проблемы важнейшую роль сыграло ГАТТ (все переговорные раунд, включая Уругвайский). По мнению большинства развитых стран, эта повестка в основном выполнена. Для большинства развивающихся стран, напротив, эта повестка и вытекающая из нее программа действий по-прежнему оставалась актуальной и в начале третьего тысячелетия. Ибо их, в первую очередь, волнуют вопросы о тарифах, субсидиях, антидемпинге и т.п.

Для развитых же стран сегодня актуальна уже другая повестка дня и другая программа действий. По существу, речь идет о создании новых правил в торговле, а именно: соглашений о защите инвестиций (в первую очередь о защите иностранных инвестиций за границей), о законах конкуренции и практике их применения, о содействии торговле, о гласности и прозрачности при осуществлении правительственных закупок, об усилении защиты прав интеллектуальной собственности. Именно эти вопросы приобретают для развитых стран принципиальное значение. Различия в подходах между странами к нынешней и будущей роли ВТО привели к фактическому расколу среди членов организации по содержанию повестки Доха-раунда на Министерской конференции в Найроби в 2015 г.: часть

членов, в основном развивающиеся страны, выступили за ее сохранение в неизменном виде, другая часть, в основном развитые страны, выступили за ее модернизацию.

Разумеется, проблема роли и места ВТО не сводится к спорам сторонников старой и новой повестки дня. Поэтому в обозримом будущем она, скорее всего, останется в числе актуальнейших вопросов мировой экономики.

Если более детально рассмотреть различные подходы к вопросу объема полномочий ВТО, то, 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 могла бы 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. Но торговая система не может стабильно функционировать, не имея рычагов воздействия на такие сферы, как защита окружающей среды, соблюдение трудовых стандартов и прав человека, 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.

К сожалению, разрешить подобные споры сторонников и противников расширения полномочий ВТО крайне сложно. Поскольку «двадцатка» на последних встречах постоянно подтверждала центральную роль ВТО в глобальной экономике, представляется, что именно в рамках G20 было бы целесообразно в обозримом будущем рассматривать проблему полномочий ВТО. Вероятно, в ближайшем будущем эта проблема будет рассматриваться «двадцаткой» вкупе с начинающимся процессом реформирования организации (подробнее – в гл.5).

В заключение параграфа автор хотел бы подчеркнуть, что, будучи ответом на ускорение и усложнение взаимозависимости между человеческими сообществами, а также между человечеством и биосферой глобальное управление является регулированием в глобальном масштабе. При этом важно пояснить, чтобы избежать искаженного толкования: *управление* не означает *правительство*.

Управление, как указывал бывший глава ВТО Паскаль 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 волю⁶⁰. Автор придерживается именно такого толкования глобального экономического управления.

⁶⁰The WTO and Global Governance /Ed. by G.Sampson. United Nations University Press. Tokyo-NewYork-Paris. 2008. P.2.

И в рамках данного толкования ВТО в настоящее время является наиболее совершенным из существующих институтов глобального экономического управления.

Глава 2. Ведущая роль США и стран Западной Европы в создании системы ГАТТ/ВТО

2.1. Бреттон-Вудские институты и подписание ГАТТ-1947

Прежде чем приступить к анализу системы ГАТТ/ВТО, автор считает необходимым уточнить понятия «международная торговая система» и «многосторонняя торговая система». И то, и другое широко используется с конца XX века как в научной литературе, так и на практике. При этом зачастую они употребляются как синонимы. В действительности же указанные понятия не тождественны.

Как указывал 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, включающую и национальные компоненты»⁶¹.

Вместе с тем в некоторых авторитетных источниках отмечается, что современная международная торговая система относится к классу систем большой сложности, которая включает в себя крупные подсистемы. К таковым, согласно официальному мнению Всероссийской академии внешней торговли (ВАВТ) РФ, относятся региональные экономические группировки на уровне государств (в данной работе – региональные торговые соглашения, РТС), транснациональные компании на уровне объединения фирм и, наконец, международные учреждения, такие как Международный валютный фонд, Всемирная торговая организация и другие⁶².

⁶¹ Дюмулен И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право. М., 2008. С.167.

⁶² Всемирная (международная) торговая система. Всероссийская академия внешней торговли. - <http://www.vavt.ru/wto/wto/WorldTS>

Из приведенного определения профессора Дюмулена и мнения ВАВТ следует, что понятие «международная торговая система» шире понятия «многосторонняя торговая система». Для установления более точного соотношения двух понятий приведем определение МТС, которое было дано автором ранее.

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-членов⁶³.

С 1995 года конкретным воплощением МТС, де факто является Всемирная торговая организация. Предложенное определение МТС позволяет уточнить приведенное выше определение международной торговой системы следующим образом:

Международная торговая система это совокупность многосторонней торговой системы, региональных торговых соглашений, мультинациональных компаний и ряда международных экономических организаций.

В современном глобализованном мире более адекватным становится понятие «глобальной торговой системы», которое в значительной степени тождественно понятию «международная торговая система». С учетом феномена мегарегиональных торговых соглашений (МРТС), которым посвящена значительная часть данной работы, первое понятие в большей мере отражает происходящие изменения в мировой экономике и торговле и, по мнению автора, в будущем именно оно должно стать основным. Поэтому становится логичным и оправданным исследование «системы глобального

⁶³Портанский А.П. Многосторонняя торговая система в XXI веке: возможности и риски. М.: Издательство РАГС, 2010. С.34.

управления торговлей», которая находится в состоянии формирования, о чем пойдет речь в главе 4.

В настоящей диссертации, как и в предыдущих работах, под аббревиатурой МТС автор подразумевает именно многостороннюю торговую систему, что, кстати, соответствует сложившемуся международному понятию *MTS – Multilateral Trading System*.

Начальным этапом современного многостороннего регулирования торговли можно считать конец XIX века, точнее 1890 год, когда было подписано Соглашение о создании Международного союза по публикации таможенных тарифов. Главной задачей Союза стала оперативная публикация таможенных тарифов государств и изменений этих тарифов. Таможенное сотрудничество получило развитие в ходе серии международных встреч в 1900-м, 1920-х – 1930-х годах. В 1923 г. под эгидой Лиги Наций была выработана Международная конвенция по упрощению таможенных формальностей, которая затрагивала многие вопросы, вошедшие позднее в компетенцию ГАТТ.

Создание современного многостороннего формата регулирования международных экономических отношений было предопределено мировым экономическим кризисом 1930-х годов, известным как Великая депрессия и последовавшей за ней вскоре Второй мировой войной. Усугублению кризиса 1930-х годов послужил ряд важных внутриэкономических решений передовых держав того времени, в частности, упомянутый выше американский Акт Смута-Хоули, введенные Англией в 1932 г. имперские преференции в отношении товаров из доминионов Британской империи, политика шахтизма⁶⁴ в Германии в 1930-е гг.

В условиях мирового кризиса некоторые крупные страны предприняли попытки поддержать уровень своего национального дохода путем

⁶⁴ «Шахтизм» - экономическая политика в Германии в 1930-х гг. по имени тогдашнего министра экономики Я.Шахта. Смысл политики шахтизма заключался в получении выгод одной страной (Германией) за счет других стран. Данная политика предусматривала ряд мер в сфере торговли и финансов, включая контроль обменного курса, заключение двусторонних торговых соглашений и ряд других мер.

конкурирующих девальваций, высоких импортных тарифов и ограничений конвертируемости валют. Однако эти меры, как правило, не приносили ожидаемого эффекта. Напротив, торговый протекционизм, валютные конфликты и тенденции к авторитаризму сыграли определяющую роль в распространении, углублении и продолжительности кризиса.

Пытаясь преодолеть воздвигаемые самими государствами протекционистские барьеры, некоторые из них вступали в двусторонние переговоры с тем, чтобы путем обсуждения отдельных товарных позиций (*negotiations on case-by-case basis*) добиться хотя бы частичного снятия этих барьеров для увеличения своего экспорта. Так, Аргентине удалось договориться с Британией о ввозе своего мяса на преференциальной основе в обмен на либерализацию допуска в Аргентину британских промышленных товаров. На аналогичной двусторонней основе перед Второй мировой войной США и Британия пытались договориться о взаимном снижении импортных тарифов. Однако большая часть подобных переговоров оставалась малоэффективной и требовала неоправданно много времени.

Тем не менее, подписанные Соединенными Штатами двусторонние торговые соглашения с 32 государствами в период 1934-1945 гг. на основании принятого в США в 1934 г. Акта о взаимных торговых соглашениях⁶⁵ смогли послужить позднее базой для появления полноценного многостороннего формата – подписанного в 1947 г. Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ).

Осознание мирового кризиса 1930-х годов, прежде всего в англо-саксонском мире, стало серьезным историческим уроком, состоявшим в том, что во избежание риска новых потрясений мировой экономики и для обеспечения экономической безопасности и стабильности в мире необходимо обеспечить свободное движение товаров и капиталов.

⁶⁵ *Jackson J. The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations. Cambridge (Mass.)-London: The MIT press, 1997. P.35-37.*

Реализация этих фундаментальных экономических целей потребовала опоры на новые принципы – принципы недискриминации и предсказуемости.

База для этих принципов была заложена в тексте Атлантической хартии, которую США и Великобританией подписали в августе 1941 г., а в сентябре того же года к ней присоединился Советский Союз. Из девяти пунктов документа два (4-й и 5-й) были посвящены торгово-экономическим вопросам и указывали соответственно на снижение торговых барьеров и глобальное экономическое сотрудничество, подразумевавшее создание всемирной организации⁶⁶. Именно на основе данных пунктов и с учетом практики упомянутых выше двусторонних торговых соглашений США с 32 государствами в период 1934-1945 гг. были выработаны те принципы недискриминации и предсказуемости, которые после войны легли в основу Генерального соглашения о тарифах и торговле, предшественника ВТО. Эти принципы выглядели следующим образом:

- 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.

Разумеется, эти принципы были приняты не автоматически. Предложение о снижении всяческих барьеров в международной торговле и устранении всех форм дискриминационных ограничений, как отмечал советский экономист П.И.Хвойник, было выдвинуто в мае 1943 г. на конференции держав антигитлеровской коалиции по вопросам продовольствия и сельского хозяйства в Хот-Спрингсе⁶⁷. В претворении в жизнь указанных принципов, а, следовательно, в устранении барьеров в торговле в то время были заинтересованы прежде всего США как

⁶⁶Atlantic Charter. A Vision for a Post-World War II World. - http://americanhistory.about.com/od/worldwarII/a/atlantic_charte.htm

⁶⁷Хвойник П.И. Международная капиталистическая торговля /ИМЭМО. М.: Мысль, 1977. С.188.

экономически наиболее мощная держава. Показательно, что еще в соглашениях по ленд-лизу, заключенных Соединенными Штатами с другими странами, имелась специальная оговорка, предполагавшая «уничтожение всех форм дискриминационной практики в международной торговле». Оговаривалось также понижение таможенных барьеров⁶⁸.

Однако акцент Вашингтона на политику свободы торговли фактически был направлен на ослабление мировых позиций Британской империи. Англичане, в свою очередь, естественным образом видели в американских действиях стремление после окончания войны закрепиться в Латинской Америке и в важных регионах Азии, подчиняя при этом отдельные государства Британского Содружества наций, что, разумеется, противоречило интересам Лондона.

Тем не менее, утверждение указанных принципов в качестве основ для построения новой системы торгово-экономических отношений в мире имело важнейшее значение. Дело не в том, что они не были известны прежде. Выше были описаны примеры тарифной либерализации в конкретных странах в отдельные периоды времени. Более того, 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). 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 соглашения, носившие, как правило, двусторонний характер. 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

⁶⁸ Уткин А. Дипломатия Франклина Рузвельта. - <http://www.library.fa.ru/files/Utkin.pdf>

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 базе принципов недискриминации и предсказуемости, упомянутых выше. Многосторонний характер в сочетании с коллективно выработанными правилами, основанными на этих принципах, обеспечили надежность и эффективность созданной многосторонней торговой системе.

Чтобы реализовать обозначенные в Атлантической хартии цели, потребовались новые международные усилия. С начала 1942 г. Высокопоставленные сотрудники министерств финансов США и Великобритании – Джон М. Кейнс и Гарри Д. Уайт приступили к подготовке соответствующей международной конференции. Были составлены проекты планов создания международных организаций по оказанию помощи странам, испытывавшим трудности в урегулировании дефицита платежного баланса. Предполагалось, что эта помощь будет предоставляться при условии, что государство-субъект не будет проводить протекционистскую или хищническую экономическую политику ради оздоровления своего платежного баланса. К 1944 г. двумя сторонами был выработан общий подход, что позволило созвать в июле того же года конференцию Объединенных Наций в Бреттон-Вудсе (штат Нью Гэмпшир, США), в которой приняли участие представители 44 государств в том числе СССР.

Конференция была ознаменована двумя важнейшими решениями: о создании Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР), впоследствии – Всемирный банк. Задачей МВФ стало поддержание системы фиксированного обменного курса, базирующегося на американском долларе и золоте. На практике МВФ должен был стать форумом для консультаций и сотрудничества и при

необходимости предоставлять краткосрочную финансовую помощь странам, испытывающим временный дефицит платежного баланса. На МБРР была возложена ответственность за финансовую помощь для реконструкции разрушенных войной экономик и экономическое развитие наименее развитых стран.

После одобрения в июле 1945 г. Американским конгрессом Бреттон-Вудских документов США стали членом МВФ и МБРР и к концу года обе организации начали функционировать. Система фиксированных валютных курсов, установленная Бреттон-Вудскими соглашениями просуществовала до августа 1971 г., когда президент Р.Никсон приостановил конвертацию доллара в золото, а в феврале-марте 1973 г. в индустриально развитых странах нормой стал плавающий обменный курс валют.

Создание третьего Бреттон-Вудского института – Международной торговой организации (МТО) оказалось гораздо более сложной и долговременной задачей. Причин тому было, по крайней мере, две. Одна, скорее субъективного характера, состояла в том, что Бреттон-Вудскую конференцию готовили представители министерств финансов США и Великобритании, которые не уделили необходимого внимания торговым вопросам. Другая, более глубокая причина, была связана с наличием у Великобритании системы преференциального тарифа между членами Британского Содружества наций, существовавшего с 1932 г. Это обстоятельство никоим образом не устраивало США и ряд других стран.

Работа по созданию Международной организации по торговле и занятости активизировалась уже после создания Организации Объединенных Наций и велась в рамках ее Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС). Обсуждение проекта Устава МТО началось в октябре 1946 г. в Лондоне и завершилось на конференции ООН в Гаване, проходившей с ноября 1947 г. по март 1948 г. Соглашение об учреждении МТО (Гаванская хартия) было одобрено представителями 53 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 страны⁶⁹ договорились о придании силы на временной основе Четвертой главе Устава МТО, которая называлась «Торговая политика» (*Trade Policy*). 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. Возникшие противоречия привели к тому, что США в конечном счете отказались от ратификации Устава МТО. В результате организация не была создана⁷⁰.

2.2. Торговые переговоры в рамках ГАТТ в 1948 – 1979 гг.

Генеральное соглашение о тарифах и торговле вступило в силу в октябре 1948 года. На тот момент ГАТТ все еще рассматривалось как промежуточный шаг к учреждению МТО. Однако, несмотря на свой

⁶⁹ 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.

⁷⁰ *Jackson J-H. The World Trading System. L.: The MIT Press, 1997. P.38.*

временный статус, ГАТТ просуществовало в таком качестве почти полвека, регулируя 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 выполнимые согласованные условия либерализации международной торговли и разрешения торговых конфликтов⁷¹.

До 1940-х годов международная торговля регулировалась главным образом двусторонними соглашениями. При этом торговый обмен характеризовался высокими таможенными пошлинами и весьма распространенными количественными ограничениями. Именно в такой обстановке осуществлялась попытка перехода к многостороннему регулированию международной торговли. В конце концов она привела к устойчиво функционирующему ГАТТ, рамках которого начались переговоры по снижению барьеров в торговле товарами.

В 1947-1956 годах было проведено четыре переговорных раунда. Однако существенного снижения уровня таможенных пошлин эти переговоры не принесли. В то же самое 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-политических систем.

Первые раунды торговых переговоров в рамках ГАТТ довольно скоро оказали влияние на законодательные системы стран-участниц. В 50-60-е годы XX века ряд стран Западной Европы, Северной Америки и Япония пересмотрели и модернизировали свои таможенные законодательства,

⁷¹Портанский А. Многосторонняя торговая система и Евросоюз (1994 – 2004). М.: Деловая литература, 2005. С.16–17.

сблизив их с нормами ГАТТ, приняли новые законы, регулирующие внешнюю торговлю. Эти меры послужили укреплению позиций соответствующих правительств на многосторонних торговых переговорах в рамках ГАТТ.

Начало 1960-х годов было отмечено ростом роли развивающихся государств в международной торговле. 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 были созданы 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 торговли⁷². 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».

⁷²A Brief History of UNCTAD. - <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3358&lang=1>

Активная деятельность ЮНКТАД способствовала тому, что на определенном этапе в ГАТТ были учтены нужды развивающихся стран. Так, в 1964 г. в тексте ГАТТ появилась Часть IV, в которой были зафиксированы особые интересы развивающихся стран в международной торговле, а именно, 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 и дифференцированного режима (*Principal of special and differential treatment - SDT*).

Несмотря на временный статус ГАТТ, функционирование Соглашения постепенно активизировалось. За первые 20 лет после подписания ГАТТ в его рамках было проведено шесть конференций⁷³. Главным в их повестки дня оставалось снижение таможенных пошлин. Вместе с тем в сферу внимания ГАТТ постепенно попадали вопросы выработки правил международной торговли, что представляло собой важнейший сдвиг в торгово-экономических отношениях между странами.

С каждым раундом переговоры становились сложнее и продолжительность их увеличивалась. 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 раунда Вашингтон ставил перед собой конкретную задачу ослабить протекционистский эффект только начавшего формироваться в то время единого таможенного тарифа ЕЭС. Брюссель, в свою очередь,

⁷³The GATT years: from Havana to Marrakesh. - http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm

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 напряженного торга. При этом многие вопросы так и остались несогласованными. Это обстоятельство фактически явилось тем негативным прецедентом, который в дальнейшем повторялся вновь и вновь на переговорах в рамках ГАТТ/ВТО с все более масштабными и долговременными последствиями для МТС.

В ходе Кеннеди-раунда переговорная позиция ЕЭС 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 более⁷⁴.

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 уже упомянутом выше принципе *специального и дифференцированного режима*. 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. 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 намерении провести новый раунд переговоров. Он начался в сентябре 1973 г. в Токио и был назван Токио-раунд⁷⁵.

⁷⁴Kennedy Round. Estimates Effects on Tariff Barriers. N.-Y., 1968. P.61-67.

⁷⁵Основные переговоры Токио-раунда проходили, как обычно, в Женеве вплоть до окончания в 1979 г.

Повестка дня переговоров Токио-раунда 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 переговорах⁷⁶. 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. Вместо прежнего подхода 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 (ОСХП).

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 невзаимной 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 Женеве 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

⁷⁶GATT. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Geneva, 1979.

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.⁷⁷

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 VII 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 созданию 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.

Как это уже происходило в ходе предыдущих переговоров, Токио-раунд оставил многие вопросы незавершенными. Причем, на этот раз

⁷⁷GATT. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. Geneva, 1979.

незавершенность касалась как чисто тарифных аспектов (к примеру, сельское хозяйство), так и системной части, т.е. правил торговли.

Между тем 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. Но 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.

1980-е годы можно считать новым этапом в развитии международной торговли и формировании современной МТС. Вслед за ростом цен на нефть в 1973-1980 гг. общий уровень мировых цен вырос почти в пять раз. Рост мирового экспорта привел 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 вызвал новый всплеск протекционизма в 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.

Следствием этого стало развитие противоположных тенденций в доступе на национальные рынки. В результате 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.

Таким образом, на данном этапе возникают новые формы торговых барьеров. К примеру, 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 1980-х годов многие развивающиеся государства стали демонстрировать быстрый рост экспорта готовых изделий, что внесло дополнительное напряжение на мировой рынок. Все эти новые обстоятельства дали основание ряду лидеров западных стран говорить об угрозе «всеобщей торговой войны». Новая волна протекционизма явилась в этом смысле реальным проявлением растущего противостояния.

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 1980-е – 1990-е гг. Эти процессы способствовали появлению нового понятия – «глобализация». К концу 1980-х годов суммарный объем производства предприятий, находящихся за пределами территории государства, на которой расположена

материнская компания, достигло 12 трлн долл., продолжая расти⁷⁸. 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.

2.3. Значение Уругвайского раунда торговых переговоров для мировой экономики и торговли

Инициаторами очередного раунда многосторонних переговоров вновь стали Соединенные Штаты. С соответствующим предложением в 1984 г. выступил президент Р. Рейган. Новый раунд был открыт в сентябре 1986 г. в городе Пунта-дель-Эсте (Уругвай) и получил название «Уругвайского»⁷⁹.

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.

⁷⁸ Дюмулен И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование: Учебное издание. М., 2004. С.84.

⁷⁹ Портанский А. Многосторонняя торговая система и Евросоюз (1994 – 2004). М.: Деловая литература, 2005. С.17–19.

В сравнении с предшествующими Уругвайский раунд переговоров имел ряд принципиальных отличительных особенностей, на которые обращал внимание в своих трудах профессор И.Дюмулен⁸⁰. В качестве *первой* можно отметить перемещение центра тяжести переговоров с вопросов снижения барьеров в торговле на попытки модернизации уже существующих и выработки новых многосторонних норм и принципов торгового обмена, т.е. в сторону выработки правил. *Вторая* состояла в том, что 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).

Третья особенность непосредственно связана со второй. 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.

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

Услуги изначально остались за пределами компетенции ГАТТ. Однако уже в ходе предшествовавших Уругвайскому раунду переговорах в виде исключения затрагивался вопрос о некоторых, услугах, дополняющих

⁸⁰Дюмулен И. Международная торговля. Экономика, политика, практика. М.: ВАВТ, 2010. С.110.

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 1980-х – 1990-х годов обеспечивали порядка 60% ВВП развитых стран.

Что касается торговли продукцией сельского хозяйства, то она формально уже подпадала под дисциплину ГАТТ. Однако эта торговля 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. К примеру, Соединенные Штаты оспаривали Общую сельскохозяйственную политику ЕС с момента ее возникновения, ставя в вину Европе «закрытость рынка Сообщества» и «нелояльную конкуренцию»⁸¹.

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 *пятой* 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

⁸¹ *Пебро М.* Международные экономические, валютные и финансовые отношения. М., 1994. С.81.

процедур⁸². Восторжествовавший принцип «все или ничего» означал серьезный политический поворот в организации международной торговой системы.

Переговоры Уругвайского раунда носили исключительно сложный и противоречивый характер и неоднократно находились на грани срыва. Оценивая те переговоры сегодня по прошествии двух десятков лет и в условиях глубокого кризиса переговоров Доха-раунда, можно сделать вывод о том, что кризисность была изначально присуща торговым переговорам в рамках ГАТТ и эта черта практически в полной мере сохранилась в ВТО.

Многочисленное продление установленных ранее сроков переговоров Уругвайского раунда и твердое намерение их участников завершить процесс к середине 1990-х годов 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 участниками было принято 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 многосторонних торговых переговоров (МТП) на годы вперед.

Европейские сообщества сыграли важную роль в создании ВТО в ходе Уругвайского раунда. Более того, есть достаточно исторических оснований считать, что роль Сообществ была наиболее активной среди других важнейших участников международной торговли. Так, Соединенные Штаты с момента подписания ГАТТ фактически выступили против создания организации, регулирующей торговлю, что было вполне объяснимо с учетом

⁸²Присоединение к ВТО и политика в области развития. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. Нью-Йорк - Женева, 2001. С.254.

характера бесспорного лидерства США после Второй мировой войны. Что же касается Европейских Сообществ, то многолетний процесс европейской интеграции сформировал в них определенный стиль внутреннего межгосударственного поведения, основанного на целом ряде ограничений, правил и процедур. Приверженность такому поведению, а также стремление, по возможности, экономически обезопасить дальнейший процесс европейской интеграции логически побудили Брюссель выступить с инициативой установления строгих правил поведения и для участников международной торговли в целом⁸³

Изменение соотношения сил в мире в 1990-е годы не могло не отразиться на ходе Уругвайского раунда. Распад мировой системы социализма, дезинтеграция СССР, прекращение существования СЭВ – все эти исторические перемены привели к серьезным изменениям в международных торговых отношениях. Если прежде в мировой экономике присутствовали две принципиально различные 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 практически все страны (за редким исключением) стали ориентироваться на рыночную экономику и свободную торговлю.

На его завершающем этапе возросло влияние ЕЭС, 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 упразднении принципа специального и дифференцированного режима для развивающихся стран в правовом пакете ВТО по сравнению с ГАТТ, где данный принцип имел четкое и определенное

⁸³Портанский А. Многосторонняя торговая система и Евросоюз (1994 – 2004). М.: Деловая литература, 2005. С.20.

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 многосторонних торговых переговоров. 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 как «ГАТТ-1947», а Соглашение, вошедшее в правовой пакет ВТО, стало называться «ГАТТ-1994».

Как международно-правовой инструмент ГАТТ-1994 включил⁸⁴:

Первоначальный текст Соглашения 1947 г. с приложениями и списками тарифных уступок;

Целый ряд протоколов и решений договаривающихся сторон⁸⁵, 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;

⁸⁴Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Правовые тексты. М.: МАИК «Наука/Интерпериодика», 2002. С.16, 411.

⁸⁵Участие в ГАТТ обозначается английским выражением «contracting party» т.е. «договаривающаяся сторона». Понятие «члена», строго говоря, стало применимым лишь с образованием ВТО.

- *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 от 30 октября 1947 г.»⁸⁶. 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 обязателен 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, что полностью нашло отражение в соглашениях ГАТТ, ГАТС, ТРИПС и любых других правовых документах, вошедших в правовой пакет ВТО (Ст. XVI 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.

⁸⁶Результаты Уругвайского раунда ...Op.cit. С.5.

Основными функциями ВТО как международного института стали:

- реализация многосторонних соглашений и договоренностей, содержащихся в ее правовом пакете;
- организация торговых переговоров в рамках Организации;
- арбитраж в торговых спорах;
- осуществление периодических обзоров торговой политики стран-членов;
- взаимодействие с другими международными организациями.

Сфера юрисдикции ВТО определяется соглашениями и договоренностями, содержащимися в ее правовом пакете.

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

Завершившийся более четверти века назад Уругвайский раунд торговых переговоров остается самым значительным событием в послевоенной истории институционального развития международной

торговли. Подписанные по итогам раунда соглашения по сей день являются правовой основой Всемирной торговой организации.

Значение сформулированных в 1940-х годах принципов недискриминации и предсказуемости в качестве основ для построения новой системы торгово-экономических отношений в мире невозможно переоценить. Несмотря на то, что некоторые из них были известны ранее, они затрагивали лишь ограниченное число стран – тех, которые заключали соответствующие, как правило, двусторонние соглашения. Кроме того, в прошлом, как уже было отмечено выше, различные 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, в частности, вооруженных конфликтов.

И лишь после Второй мировой войны государствам, наконец, удалось начать создавать многостороннюю систему регулирования торговли в мире, построенную на основе принципов недискриминации и предсказуемости. Многосторонний характер в сочетании с коллективно выработанными правилами, основанными на недискриминации, смогли обеспечить надежность и эффективность созданной многосторонней торговой системе.

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. Результаты 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.

Выше была приведена цитата из доклада «Будущее ВТО» на имя генерального директора Организации по случаю 10-летия организации, в которой подчеркивалось, что ВТО представляет единственный многосторонний институт, полностью предназначенный для нужд независимой глобальной экономики. Весьма популярным среди экспертов стало также 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»⁸⁷.

Если кратко сформулировать достоинства и достижения ВТО, то они выглядят следующим образом.

Предшественник ВТО Генеральное соглашение о тарифах и торговле, первый в истории институт для регулирования международной торговли, впервые за все времена реализовало на многостороннем уровне принципы недискриминации, сформулированные в начале 40-х годов XX века. Эти принципы были воплощены в режиме наибольшего благоприятствования и национальном режиме, 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 с лишним. Важнейшим практическим итогом этих раундов было существенное снижение тарифных барьеров в торговле товарами: средний уровень импортной таможенной пошлины на промышленные товары сократился примерно в 10 раз в конце, по

⁸⁷ Вульф М. Чего ожидает мир от системы многосторонней торговли. Роль ВТО в глобальном управлении / Под ред. Г.Сэмпсона. М.: Изд. Весь мир, 2004. С.205.

завершении восьмого (Уругвайского) раунда составил менее 4%⁸⁸. 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. Многие современные экономисты подчеркивают, что за полвека существования система ГАТТ/ВТО принесла богатство своим промышленно развитым странам-членам, способствовала бурному росту ряда развивающихся экономик, вывела бедные страны из отсталости, открыв для них перспективы дальнейшего роста.

Верховенство закона и согласованная либерализация – вот те главные преимущества ВТО, которые и позволили ей обрести влияние в мире. Выстроенная за полвека система обязательств в значительной мере определяет те условия, в соответствии с которыми сегодня осуществляется вся мировая торговля.

⁸⁸ *Jackson J.* The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations. Cambridge (Mass.)-London: The MIT press, 1997.P.74.

Глава 3. Попытки развития многостороннего регулирования торговли в XXI в. Инициативы ЕС.

3.1. Задачи торговых переговоров Доха-раунда

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. В этой связи предстояло ответить на 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.

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

1) *«Встроенная повестка» (Built-in agenda)*. 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 окружающая среда и пр. Иными словами, правовая конструкция ВТО открыта для дальнейшего развития посредством 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 членом 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 расширяется⁸⁹.

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. 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, был практически упразднен.

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.

Уже вскоре после начала функционирования ВТО (1995 г.) становилось все более очевидно, что при подписании соглашений Уругвайского раунда возникла некая асимметрия в пользу развитых стран. Дисбалансы в правилах и обязательствах правового пакета ВТО оказались особенно чувствительными для развивающихся стран, большинству из которых

⁸⁹Присоединение к ВТО и политика в области развития. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. Нью-Йорк - Женева, 2001. С.125.

оказалось не под силу извлекать экономические выгоды из этих правил и обязательств и из либерализации доступа на рынки.

Эти доводы 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, констатировалось, 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 диспропорций⁹⁰. 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 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 этой задачи важнейшую роль сыграло ГАТТ (все переговорные раунды в рамках Соглашения). Для большей части развивающихся стран эта 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.

Большинство же развитых стран, напротив, исходили на тот момент времени из того, что данная повестка в основном выполнена и необходимо

⁹⁰A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. UNCTAD/ITDC/TSB/10. Geneva – New-York, 2000.

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, упрощение торговли, гласность и прозрачность при осуществлении правительственных закупок. Именно эти вопросы, относящиеся, по сути, к правилам игры, стали приобретать для развитых стран принципиальное значение.

Однако ни один из этих четырех вопросов не связан напрямую с теми задачами, которые остались 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 технологий⁹¹. 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 были 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

⁹¹Наиболее показательным в этом плане стало подписание в 1996 Соглашения по Информационным технологиям – Information Technology Agreement. - http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm

попытка была предпринята в ноябре 1999 г. в Сиэтле, однако она оказалась безуспешной.

Провал Министерской конференции в Сиэтле общественном мнении 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, сказалось 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 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 свободы 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 4-ой конференции министров стран-членов ВТО, которая состоялась в столице Катара Дохе в ноябре 2001 г.

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 Дохи⁹² включала «Рабочую программу» для переговоров нового раунда, которую планировалось выполнить к январю 2005 г. В соответствии с данной программой был выработан мандат переговоров Доха-раунда⁹³ (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 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 Специальном и дифференцированном режиме (*SDT*) для этих стран. Основанием для этого стала практика недавнего прошлого.

Дело в том, что после подписания ГАТТ, как отмечалось выше, 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

⁹²Ministerial Declaration. - http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm

⁹³Изначально 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.

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 обязательств 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 являлось, по выражению бывшего генерального директора ВТО Паскаля Лами, «выравнивание игрового поля» в сфере сельского хозяйства⁹⁴. Это означает следующее.

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 обсуждалось кратное снижение этих субсидий. В ходе Уругвайского раунда развитые страны согласились снизить свои экспортные субсидии фермерам на 21%, в повестку Дохи было внесено полное устранение данной категории субсидий.

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.

Всего в повестке переговоров Дохийского раунда оказалось более двадцати тем. При этом все вопросы взаимоувязаны в соответствии с принципом «единого пакета» (*Single Undertaking*), т.е. решение принимается

⁹⁴Lamy: APEC ministers call for rapid restart of the negotiating engines - www.wto.org. 15.11. 2006

сразу по всему пакету путем консенсуса. Чтобы прийти к согласию по всем темам, необходимо, по выражению бывшего 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 5-я министерская конференция ВТО в Канкуне в сентябре 2003 г., которая замышлялась как промежуточный этап перед запланированным на 2005 г. завершением раунда, закончилась громким провалом, признанным участниками де-факто 14.09.03. 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. 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 подробнее⁹⁵.

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 были 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

⁹⁵Портанский А.П. Уроки Канкуна // Внешнеэкономический бюллетень. 2003. № 11.С. 4–10.

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 предполагалась 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 ограничены маем 2003 г. Однако такая договоренность достигнута не была.

Переговоры по сельскому хозяйству в рамках нового раунда 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 группы⁹⁶ 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.

⁹⁶Страны 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.

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 запоздавшие 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 5-й 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 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 долл. в год, из-за которых африканские производители

несут убытки в 250 млн долл. 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 их скорейшем включении в повестку, а именно 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.

3.2. Начало кризиса Доха-раунда в 2003 г. и его причины

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, созданному в послевоенное время, был нанесен ущерб с негативными последствиями ближайшем будущем. В этой связи некоторые участники встречи в Канкуне не исключили 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. Стало ясно, что теперь 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 ожидавшаяся смена ведущих торговых переговорщиков в США (Роберт Зеллик) и ЕС (Паскаль Лами) в связи с истечением срока их полномочий в конце 2004 г. рисковала ослабить лидерство этих ведущих игроков в ВТО, принимая во внимание высокую компетентность данных дипломатов и способность сотрудничать ради выхода из сложных ситуаций.

После провала 5-й 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 ситуацией 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 – члена Еврокомиссии по торговле) в вопросе отстаивания экспортных субсидий европейским фермерам⁹⁷.

Фермерские ассоциации Франции нашли женеvское 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 женеvское соглашение, П.Лами признал факт уступок со стороны ЕС⁹⁸. Уступки в сфере сельского хозяйства, уточнил он, будут 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 чиновников⁹⁹, 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

⁹⁷ *Graham R.* French put brave face on farm trade deal // *Financial Times*. 2004. Aug. 3.

⁹⁸ *The Doha Development Agenda is back on track. Closing Press Conference /By P. Lamy // WTO General Council*. 2004. July 31.

⁹⁹ Страны-члены ВТО подписали рамочное соглашение о либерализации мировой торговли // *Прайм-Тасс*. 2004. Aug. 2.

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 государств 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 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 было коснуться, по его словам, таких мер, как государственные кредиты, программы продовольственной помощи и пр. в США, Австралии и Новой Зеландии¹⁰⁰.

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

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

¹⁰⁰WTO meeting – EU: a waiting matching US offer on agri subsidy cuts – Mandelson // Forbes. 2005. Dec. 15.

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 поставщиков¹⁰¹. 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 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

¹⁰¹ Стиглиц Дж. Рашид Х. Торговое лицемерие Америки // Ведомости. 2006. 10 июля.

было видно в ходе общения президента США Дж.Буша и председателя Еврокомиссии Ж-М.Баррозу в Санкт-Петербурге в рамках саммита «восьмерки» 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»¹⁰². 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 хотел бы 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 члена Еврокомиссии П.Мандельсона), в то время как группа 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 со 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

¹⁰²Everyone gives a little ground and trade talks get a final chance // Guardian. 2006. July 20.

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 2:1¹⁰³.

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.

¹⁰³ Zoellick R. Ditch obstinate posturing to clinch a Doha deal // Financial Times. 2006. Sept. 25.

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 течение 2005-2006 гг. все более обострялись. Последние выдвигали 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 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 Меркель¹⁰⁴.

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 услуг¹⁰⁵. В конце июня было уточнено, что пятидневная встреча представителей примерно 40 стран откроется в штаб-

¹⁰⁴Страны-члены ВТО договорились возобновить переговоры по глобальному торговому соглашению // РБК. 29.01.07.

¹⁰⁵Reuters. 2008. Apr.10.

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 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 этом 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 США¹⁰⁶. Снижение сельхозсубсидий одновременно 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 было крайне важно добиться решающего сдвига в сторону завершения Доха-раунда до конца 2008 г. Первое было связано со скорым истечением срок пребывания у власти администрации США. Если команда Дж.Буша была уже ангажирована в переговоры Доха-раунда, то в отношении следующей, которая придет в Белый дом в 2009 г. подобной уверенности ни у кого не было. Причиной тому стали текущие проблемы американской экономики, сопровождавшиеся критическими выпадами против свободной торговли. Второе было обусловлено ожидавшимся 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 Доха-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

¹⁰⁶Developed countries blocking a WTO deal, says Kamal Nath. - www.domain-b.com/economy/trade. 04.05.07.

Дохийского раунда в целом¹⁰⁷. Верным являлось и обратное утверждение: достижение договоренности по этим двум статьям практически гарантировало бы 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 производителями данной продукции из развивающихся стран. В обмен крупнейшие развивающиеся страны Бразилия и Индия сокращают 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 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, сложивших в тот период.

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.

¹⁰⁷ *Kanter J.* Another WTO push for a new trade deal // Herald Tribune. 2008. June 26.

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 члена Еврокомиссии по торговле Мандельсона повысить прогноз на успех переговоров до 70% вместо 50%, о которых он говорил ранее¹⁰⁸.

Однако неожиданным в этих условиях стало заявление премьер-министра Италии Сильвио Берлускони о том, что Рим и Париж весьма обеспокоены проектом «семи»¹⁰⁹. 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.

Евросоюз, как известно, проводит за пределами Сообщества общую торговую политику. Единая позиция по тому или иному вопросу

¹⁰⁸Шансы на успех на женевских консультациях ВТО повысились до 70% // Прайм-Тасс. 2008. 28 июля.

¹⁰⁹Дохийский раунд переговоров грозит зайти в очередной тупик // Итар-Тасс. 2008. 27 июля.

вырабатывается внутри ЕС, а затем Еврокомиссия, в данном случае еврокомиссар по торговле, выступает с ней на торговых переговорах. Июльские переговоры 2008 г. 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 следовало бы активнее выступать по вопросу защиты географических указаний и добиваться лучших условий доступа на рынки развивающихся стран¹¹⁰. 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 ключевых участников торговых переговоров. Брешь внутри ЕС неизбежно снижает шансы на успех переговоров в рамках ВТО.

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» (*specials safeguard mechanism*). Согласно рассматривавшимся предложениям, развивающиеся страны были бы 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» был призван позволить развивающимся странам временно повышать импортные тарифы на сельхозпродукцию в случае резкого нарастания импорта или обвального падения цен.

¹¹⁰*Schomberg W.* EU states join forces for better WTO terms // Reuters. 2008. July 28.

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 предложила 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 стран¹¹¹. 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 выглядели 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 существовавших 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.

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. Это автоматически усилило тенденции к регионализму и протекционизму, ослабив 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

¹¹¹ Elliott L. WTO: China throws up barrier to Doha agreement // Guardian. 2008. July 28.

времена. Вместе с тем бурный рост торговли в мире в предшествующее десятилетие все-таки оставался поддержкой общему настрою в пользу свободной торговли и против протекционистского давления.

Однако отсутствие конечного результата на июльской 2008 г. мини-конференции ВТО не равнозначно 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 сохранялась 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 дало 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). Данное предположение полностью подтвердилось в последующие годы.

3.3. Поиски выхода из кризиса переговоров в 2011-2018 гг.

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 миру во второй половине 2008 г. Кризис нанес чувствительный удар по торговле. По данным разных международных институтов, объем мировой торговли снизился в 2009 г. на 10%-12%. Подобного падения мировая торговля не знала за весь послевоенный период. Наоборот, ее темпы роста во второй половине XX века как правило опережали темпы роста мирового ВВП.

Падение мировой торговли в период кризиса очевидно явилось следствием общего замедления развития мировой экономики, а в более конкретном плане – усилившейся нестабильностью на валютных рынках, резким сокращением кредитных ресурсов из-за кризиса банковской системы. Одной из главных причин дальнейшего падения объемов торговли с началом кризиса стали последствия торгового протекционизма, который в свою очередь явился 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., к ней возвращались неоднократно позднее. Однако существенных результатов на

этом важнейшем направлении так и не было достигнуто. Проблеме современного торгового протекционизма как одному из наиболее серьезных вызовов современной МТС посвящен параграф 5.4 данного исследования.

К середине лета 2010 г. 80% повестки дня Дохийского раунда, по оценке П.Лами, практически было выполнено. Среди согласованных такие важные пункты, как значительное сокращение искажающих торговлю сельскохозяйственных субсидий, договоренность о полной ликвидации экспортных сельхозсубсидий, значительное сокращение тарифов на продукцию сельского хозяйства. Заметному сокращению должны были 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 должен превысить 8% при средневзвешенном – не более 3%; для ведущих развивающихся стран самый высокий уровень тарифа должен составить около 12%. Должна произойти определенная либерализация в сфере услуг, ожидается упрощение таможенных процедур, сокращение субсидий в рыболовстве¹¹². Такой пакет мер безусловно послужил бы мощным стимулом для развития мировой экономики.

Однако, несмотря на эти результаты и выполнение 80% повестки дня Дохи, к лету 2010 г. на 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., но эти яркие заявления, к сожалению, не воплотились в конкретные дела. Основная причина, как было отмечено выше – отсутствие у главных игроков необходимой политической воли к завершению процесса, ставшее еще более очевидным с наступлением мирового экономического кризиса.

Открывая 8-ю Министерскую конференцию ВТО 16 декабря 2011 г. Паскаль Лами признал, что переговоры Доха-раунда находятся в

¹¹²Interview with Director-General of the WTO Pascal Lamy // Economic Observer. 2010. June 3.

тупике¹¹³. Очевидно, выход из этого тупика крайне осложнен наличием разных точек зрения на вопрос, как должен выглядеть справедливый баланс прав и обязательств внутри МТС между ее членами, имеющими различный уровень экономического развития. Собственно, данный вопрос восходит к отправному пункту о несбалансированности правового пакета Уругвайского раунда, что, как известно, послужило главным поводом для открытия Раунда развития. Тем не менее, в отсутствие ответа на вопрос о справедливом балансе прав и обязательств внутри МТС, можно попытаться выделить причины, препятствующие продвижению к отысканию ответа на него.

Если проанализировать наиболее обсуждавшиеся в экспертном сообществе версии, то получится, что прогресс Доха-раунда стал заложником сочетания следующих основных факторов:

- 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 факторов на ход переговоров делает выработку конечного решения путем консенсуса по принципу «единого пакета» все более трудно выполнимой задачей – практически любой пункт повестки Доха-раунда необходимо рассматривать как часть единого целого.

В этих условиях достижение на переговорах конкретного результата становится реальным лишь по ограниченному кругу вопросов, что, естественно, ведет к возможному отходу от принципа «единого пакета», - незыблемого доселе правила переговоров в рамках МТС. Подобные инициативы среди участников переговоров были отмечены в конце 2009 г. В частности, в октябре 2009 г. группа стран из числа НРС предложила, чтобы члены ВТО рассмотрели так называемый вариант «раннего урожая» (*early*

¹¹³Government Procurement Deal Heralds Start of WTO Ministerial // Bridges Daily Update. 2011. N 2.

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. Однако, по мнению П.Лами, такая инициатива не имела перспектив в рамках Доха-раунда из-за отсутствия в его повестке соответствующего мандата¹¹⁴.

Отдельные делегации выступили с предложением о включении так называемых новых вопросов в мандат Доха-раунда, таких как изменение климата, продовольственная безопасность, торговля и валютные курсы, энергетические услуги с целью оживления дискуссий и придания переговорам новой актуальности. Однако многие члены Организации выразили озабоченность в связи с этой инициативой, открывающей, по их мнению, возможность выборочного решения вопросов или отхода от нерешенных проблем Дохийского раунда. И последние в принципе правы, ибо, согласно действующим правилам ВТО, нельзя вести переговоры по какому-либо вопросу, если мандат этих переговоров не согласован путем консенсуса.

Оценить однозначно описанные две инициативы довольно сложно. С одной стороны, они не укладываются в рамки действующих правил ВТО. Но, с другой, могут дать столь необходимый в ситуации переговорного тупика толчок для продолжения процесса. В ходе 8-й министерской конференции ВТО в декабре 2011 г. министры многих стран подчеркнули свою готовность к рассмотрению различных переговорных подходов. При этом понятно, что новые нетрадиционные подходы содержат серьезные риски. Главный из них состоит в том, что страны откажутся от попыток достичь договоренностей с участием всех членов организации и вместо этого приступят к серии сделок с ограниченным числом участников, что было бы чувствительным уроном для нынешней философии ВТО.

¹¹⁴No Early Harvest for LDCs' Top WTO Priorities // ICTDS. News and Analysis. 2010. Vol.14, N1. P.6.

Тем не менее, как подчеркнул в своем заключительном слове на восьмой конференции председатель заседания нигерийский министр О.Аганга, многие министры заявили о необходимости выявления тех областей, в которых члены ВТО могут достичь соглашений в краткосрочной перспективе. Одновременно другие призывали договориться о поэтапном подходе, уважающем переговорный мандат Дохи и принцип «единого пакета», в соответствии с которым все вопросы рассматриваются как часть одной большой сделки¹¹⁵.

Автор полагает, что, несмотря на известную рискованность для ВТО отхода в том или ином виде от принципа «единого пакета», поиск новых подходов и областей, в которых могут быть достигнуты договоренности, необходимо продолжать. Как минимум, это позволяет поддерживать переговорный процесс. Кроме того, в условиях отсутствия прогресса на переговорах Доха-раунда в течение столь длительного времени, риски их серьезного срыва нарастают. Поэтому вариант достижения даже скромного результата по итогам раунда крайне важен, хотя бы ради сохранения доверия и дальнейших перспектив такого важного института как ВТО.

Итак, к концу 2011 г. на переговорах Дохийского раунда, фактически сложилась тупиковая ситуация. Это, однако, не означало отсутствие у участников переговоров стремления к выходу из нее. Спектр сложившихся на сей счет мнений был довольно широк. Приверженцы оптимистических взглядов исходили прежде всего из того, что большая часть повестки раунда выполнена и что в провале переговоров не заинтересован никто. Вместе с тем и голоса скептиков стали звучать все чаще.

Принципиально пессимистическую оценку перспектив современной МТС дали, к примеру, канадские исследователи Д.Дрейч (*D.Drache*) и М.Фроз (*M.Froese*), полагающие, что «золотой век» послевоенной

¹¹⁵WTO Ministerial Conference: Chair Gavels Decisions, Maps Out Future // Bridges Daily Update. 2012. N 4. - <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/bridges-daily-update-4-wto-ministerial-conference-chair-gavels-decisions>.

многосторонней торговой системы («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 «единого пакета» в сторону более узкой переговорной платформы¹¹⁶.

В своем исследовании канадские ученые пришли к двум важным, на их взгляд заключениям. Во-первых, полагают они, резко возросла рыночная мощь планетарного характера таких стран, как Китай, Индия, Бразилия, которые используют ее, прежде всего, чтобы добиться выгод для «глобального Юга». Во-вторых, 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. На основании того и другого не исключается пессимистический вариант «жесткой посадки» Доха-раунда.

Автор принимает точку зрения канадских коллег, но не в полной мере. Действительно, характерной чертой позиции ряда развивающихся стран на многосторонних торговых переговорах Доха-раунда стала борьба за интересы «глобального Юга», что не может не ослаблять конструктивной основы этих переговоров в целом. В то же время такой позиции придерживаются не все развивающиеся страны, и многие из них все-таки готовы считать приоритетными общие цели повестки Дохи и действовать согласованно с развитыми странами в направлении их достижения. Ибо тупик на переговорах раунда окончательно выхолостит содержание сделки и

¹¹⁶*Drache D., Froese M. Omens and Threats in the Doha Round. (The Decline of Multilateralism?). Institute on Global and Human Condition. Hamilton (Canada), 2008. - <http://globalization.mcmaster.ca>.*

вместо нее приведет к эффекту «миски спагетти» из множества двусторонних и региональных соглашений, что неизбежно ослабит МТС и не будет отвечать интересам ни одной из групп стран.

В целом имевшиеся к 2011 г. и не утратившие поныне свою актуальность оптимистические и пессимистические сценарии можно свести к следующим трем¹¹⁷.

Первый – 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 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

¹¹⁷Doha deadlock continues // Oxford Analytica. 2010. Apr. 15.

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.

Одной из конкретных опций «облегченного варианта» можно считать упомянутую выше инициативу «раннего урожая» Замбии. Однако, при всей своей логичности и обоснованности, она оставалась не очень вероятной для реализации, ибо требовала ревизии утвержденной еще в 2001 г. повестки дня Дохийского раунда.

В качестве другой возможной опции «облегченного варианта» рассматривалось разделение повестки раунда на два этапа. На первом предлагалось 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.

В условиях продолжающегося состояния тупика на переговорах Дохийского раунда некоторые высказывания их участников могли рассматриваться как свидетельства возможной приемлемости данного варианта. Так, глава ВТО П.Лами в течение весны-лета 2012 г. неоднократно призывал участников раунда к использованию различных переговорных

подходов ради достижения прогресса там, где это возможно. В частности, он имел в виду продвижение по вопросу упрощения процедур торговли. При этом он, однако, сделал оговорку, что достижение конкретного результата по данному вопросу отнюдь не будет означать завершение раунда, что все вопросы повестки Дохи должны продолжаться рассматриваться и что многие делегации, признавая важность пункта об упрощении процедур торговли, считают, что решение лишь одного указанного вопроса не сможет обеспечить сбалансированности результатов переговоров¹¹⁸. Таковой, к примеру, оставалась позиция делегации Индии, полагавшей, что при всей важности вопроса упрощения торговли он не может быть вырван из контекста хрупкого баланса договоренностей, которые должны пользоваться одинаковым приоритетом и быть достигнуты одновременно¹¹⁹.

По состоянию на август 2013г. расхождения во мнениях между участниками переговоров оставались довольно значительными. Если одни полагали, что надо двигаться в направлении выработки согласия по отдельным темам повестки, то другие, наоборот, утверждали, что достичь всеобъемлющего соглашения легче, чем договориться по узким, недостаточно амбициозным темам, которые продолжают обсуждаться.

В этой непростой ситуации, когда политическая воля к принятию серьезных решений основными игроками оставалась в целом заметно ослабленной в условиях продолжающегося мирового кризиса, надежда на какой-либо существенный результат на очередной 9-ой министерской конференции ВТО на о. Бали была минимальной. Тем не менее подготовка к этой конференции велась довольно активно, что в известной мере можно было связать с приходом нового генерального директора ВТО бразильца Роберто Азеведо, вступившего в должность 1 сентября 2013 г.

Вместе с тем, несмотря на кризисное состояние самого Дохийского раунда, политически продекларированное намерение основных участников

¹¹⁸Pascal Lamy fait rapport au Conseil général sur le Cycle de Doha et invite les négociateurs à “passer à la vitesse supérieure” // Conseil general de l’ OMC. 2012. 25 juil. - www.wto.ru.

¹¹⁹Lamy: Continue Moving in ‘Small Steps’ on Doha // Bridges Weekly. 2012. Vol.16, N 17.

мировой торговли завершить его возможно более короткие сроки осталось. Любые описанные выше сценарии, кроме продолжения переговоров, не отвечали коренным интересам их участников. Кроме того, основные участники торговых переговоров не могли не сознавать, что возможный срыв Доха-раунда оказал бы неминуемо негативное воздействие на другие экономические и неэкономические сферы международной жизни с учетом глубокой взаимозависимости в условиях современного характера разделения труда.

В течение первой половины 2013 г. члены Организации были сконцентрированы на подготовке малого пакета соглашений, в который вошли бы отдельные элементы переговоров раунда Доха. Данный пакет в случае достижения консенсуса должен был включать соглашение по упрощению процедур торговли, а также договоренности по некоторым вопросам переговоров по сельскому хозяйству и вопросам развивающихся и наименее развитых стран.

Как было отмечено выше, обстановка, сложившаяся в преддверии 9-й Министерской конференции на острове Бали, не внушала особых надежд на достижение какого-либо весомого результата на предстоящем форуме. С учетом многолетнего кризисного состояния переговоров Доха-раунда возможный провал конференции на Бали угрожал постепенной утратой ВТО функций органа, который задает нормы права, что неминуемо привело бы к маргинализации данного института. Эта угроза приобрела дополнительные черты с учетом развития таких интеграционных мегапроектов, как Транстихоокеанское партнерство и Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство между США и ЕС. В этих условиях решимость наиболее активных участников переговоров добиться реального результата на Бали возросла. Немалую роль при этом сыграл личный вклад в подготовку форума нового генерального директора ВТО бразильца Р.Азеведо.

Стремясь максимально снизить риски, члены ВТО согласились минимизировать пакет договоренностей, чтобы зафиксировать хотя бы

какой-то конкретный результат. Такой комплекс договоренностей и был вынесен на рассмотрение участников конференции на Бали, которая состоялась 3-6 декабря 2013 г. Однако и этот подход не гарантировал стопроцентного успеха – несмотря на согласие и заинтересованность подавляющего большинства членов ВТО в подписании соглашений будущего пакета соглашений, некоторые страны были не готовы принять некоторые его элементы. Одной из таких стран стала Индия, выразившая в первый день работы конференции свое несогласие с вариантом документа о продовольственной безопасности и как следствие – вероятную неготовность принять весь пакет. Гендиректору ВТО Р.Азеведо при поддержке ряда национальных делегаций, в том числе российской, стоило немалых усилий провести многочисленные согласования позиций разных сторон по отдельным положениям подписываемых документов.

Итогом 9-й Министерской конференции стало подписание десяти документов по трем важнейшим темам: упрощение процедур торговли, некоторые вопросы сельского хозяйства, включая продовольственную безопасность, и вопросы развития. Наиболее значимым несомненно считается Соглашение об упрощении процедур торговли (*Trade Facilitation Agreement – TFA*), которое направлено на упрощение и снижение стоимости процедур при пересечении товарами таможенных границ. Согласно предварительным экспертным оценкам, реализация *TFA* может добавить к мировому ВВП до 1 трлн долл. и создать около 21 млн. дополнительных рабочих мест в мире, если странам-членам удастся снять излишние барьеры при движении товаров через границы¹²⁰.

Второй пакет документов, касающийся сельского хозяйства и хлопка, предусматривал создание устойчивого механизма по обеспечению развивающимися странами продовольственной безопасности, включая создание запасов продуктов питания, без риска нарушения правил ВТО, а

¹²⁰Azevedo R. Bali can herald a new era in the WTO // Azevêdo. 2014. July 17. - http://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra28_e.htm

также улучшение доступа на мировой рынок хлопка для наименее развитых стран. Наконец, третий пакет содержал ряд мер по поддержке торговли в наименее развитых странах. Для вступления в силу подписанные на Бали соглашения предусматривали ратификацию в странах-членах.

Помимо трех упомянутых тем в повестке 9-й конференции ВТО находились также такие вопросы торговых аспектов прав интеллектуальной собственности, электронной коммерции, торговли и передачи технологий, малых экономик, а также принятие Йемена в члены ВТО.

Документы, подписанные на Бали, в частности, упомянутое *TFA* стало первым многосторонним соглашением в рамках ВТО за почти 20 лет существования этой организации, что, безусловно, дает право считать 9-ю Министерскую конференцию успешной. Результаты конференции оправдали один из сделанных ранее прогнозов, а именно упомянутый выше вариант «раннего урожая» (*early harvest*), допускающий подписание соглашений в тех сферах, где это возможно с тем, чтобы дать стимул для дальнейших переговоров по всей повестке.

Принятая по итогам 9-й конференции министерская Декларация в значительной степени посвящена организации работы в пост-балийский период, направленной на выполнение повестки Доха-раунда. Согласно Декларации, Комитету по торговым переговорам поручалась подготовка Рабочей программы по остающимся вопросам Дохийского раунда, которая должна быть выработана в соответствии с так называемым Руководством, принятым на 8-й Министерской конференции (*Elements for Political Guidance*¹²¹). В данном Руководстве содержалась чрезвычайно важная не только для текущих торговых переговоров, но и для будущего МТС мысль – констатация того факта, что проводимые в соответствии с принципом «единого пакета» переговоры зашли в тупик и потому маловероятно, что в обозримом будущем договоренности по всем пунктам повестки Дохи могут быть достигнуты одновременно. Исходя из этого, представители государств-

¹²¹Eighth WTO Ministerial Conference. - http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min11_e/min11_e.htm

членов пришли к решению, что необходимо на основе прозрачности и открытости исследовать различные переговорные подходы, в том числе плюрилатеральные (первоначальными участниками вырабатываемых соглашений становятся не все члены ВТО), также допускающие возможность отхода от механизма консенсуса и применения принципа «изменяемой геометрии».

Таким образом, ради обеспечения прогресса дальнейших переговоров Доха-раунда министры (представители стран-членов) согласились:

- Ориентироваться на вопросы, по которым в контексте балийской Декларации возможна выработка временного или окончательного решения раньше, чем принятие решения по всей повестке по принципу «единого пакета»;
- Продолжать исследовать различные переговорные подходы;
- Добиваться отыскания механизмов по преодолению тупиковых ситуаций на переговорах, что, по мнению ряда участников, должно, в частности, допускать и некий «мини-пакет» договоренностей (соответствует также упомянутому выше сценарному прогнозу раунда – “*Doha light*”).

Как подчеркнул в одном из своих выступлений в июле 2014 г. глава ВТО Р.Азеведо («*Bali can herald a new era the WTO*» – упомянуто выше), после Бали у членов ВТО должно быть два главных приоритета: во-первых, имплементация пакета соглашений, подписанных в ходе Министерской конференции и во-вторых, выработка к декабрю 2014 г. рабочей программы по завершению переговоров Доха-раунда.

Говоря об итогах 9-й конференции ВТО на Бали, следует также отметить, что ее успех в принципе открыл возможность начать новый этап в существовании ВТО. Последующее развитие событий в 2014 г. подтвердило, насколько важным является этот вопрос политической воли. 27 июля 2014 г. в ходе Генсовета ВТО в Женеве Индия заявила свою особую позицию по Соглашению об упрощении процедур торговли. Несмотря на достигнутый в ходе балийской конференции компромисс и уступки других стран в ее пользу

по вопросу продовольственной безопасности, она заблокировала принятие Протокола о вступлении в силу Соглашения об упрощении процедур торговли¹²². Объясняя позицию своей страны, посол Индии при ВТО А. Прасад отметил, что его страна полагает, что Соглашение по упрощению процедур торговли должно применяться исключительно как часть единого соглашения, включающего в себя постоянное решение по поводу продовольственной безопасности. Пока же такая договоренность не достигнута, принятие протокола нужно отложить¹²³.

Таким образом, индийская сторона фактически вновь вернулась к пакетному подходу (пусть и в неполном виде), сводя на нет значительные усилия большинства членов ВТО по достижению конкретного результата на Бали. При этом она ужесточила свою позицию по чувствительному для нее вопросу продовольственной безопасности, пренебрегая теми уступками, которые были сделаны ей другими членами ВТО ради подписания нового соглашения и прорыва в зашедшем в тупик переговорном процесс Дохийского раунда. В итоге протокол о вступлении в силу Соглашения *TFA* удалось принять лишь к концу 2014 г.

Следующая 10-я Министерская конференция приняла ряд без сомнения весьма значимых документов. Важнейшим из них следует считать долгожданную отмену экспортных субсидий в сельском хозяйстве. Чтобы понять, сколь непросто далось решение проблемы, необходимо напомнить, что первоначально решение об их отмене к 2013 г. было объявлено в 2005 г. на Министерской конференции в Гонконге, имея в виду, что до этого срока переговоры Доха-раунда будут завершены. Но этого не случилось, и в итоге членам ВТО потребовалось 10 лет, чтобы договориться о конкретных параметрах отмены сельскохозяйственных экспортных субсидий.

¹²²Bellman E., Kenny P. India Blocks WTO Agreement to Ease Trade Rules // Wall Street Journal. 2014. July 27.

¹²³Индия заблокировала принятие протокола, который позволил бы вступить в силу Соглашению по упрощению процедур торговли // Прайм. 2014. 28 июля.

Согласно принятому в Найроби решению, развитые страны отменяют экспортные субсидии в сельском хозяйстве немедленно за исключением продуктов переработки, в отношении которых эти субсидии могут применяться до конца 2020 г. Для развивающихся стран сделано послабление – они могут отменять экспортные субсидии в аграрном секторе с 2018 г. либо с 2020-го при условии, что конкретные субсидии были нотифицированы в ВТО. Участники не ограничились лишь отменой экспортных субсидий в сельском хозяйстве – принятые решения охватывают и такие не менее искажающие торговлю инструменты поддержки, как: экспортные кредиты и гарантии, иные формы экспортного финансирования, деятельность государственных торговых компаний, программы предоставления продовольственной помощи. Таким образом, в сфере торговли продукцией сельского хозяйства сделан серьезный шаг по выравниванию конкурентного поля, которого ожидали с первого дня функционирования ВТО¹²⁴.

Другим весьма важным итогом конференции стала договоренность между 53 членами ВТО о дальнейшем снижении импортных таможенных пошлин на продукцию, затрагиваемую Соглашением по информационным технологиям (*ИТА*) от 1996 г. Новый документ, названный *ИТА-II*, распространяется на товары, объем торговли которыми составляет около 1,3 триллиона долл. в год. Кстати, принятое решение о либерализации в рамках *ИТА* явилось первым заметным снижением импортных таможенных пошлин после Уругвайского раунда. Что касается РФ, то после присоединения к ВТО она стала участником начального варианта Соглашения – *ИТА-I*, но пока не участвует в *ИТА-II*. Ряд принятых деклараций отвечает интересам развивающихся и наименее развитых стран.

В Найроби предполагалось объявить еще об одном важном решении – вступлении в силу упомянутого Соглашения об упрощении процедур торговли. Завершить сложные переговоры по данному соглашению удалось

¹²⁴Tenth WTO Ministerial Conference. Nairobi, 2015. Nairobi Ministerial Declaration Adopted on 1912.15. - https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/nairobipackage_e.htm - (Дата обращения: 05.01.15).

двумя годами ранее на Бали, и это было расценено всеми как прорыв, ибо *TFA* стало первым новым многосторонним соглашением ВТО после окончания переговоров Уругвайского раунда (1994 г.). Для вступления Соглашения в силу необходимо, чтобы его ратифицировало не менее 2/3 членов ВТО. Ожидалось, что за два года необходимое число стран будет набрано. Однако на момент проведения конференции в Найроби число ратифицировавших документ стран значительно не дотягивало до двух третей¹²⁵. В итоге *TFA* вступило в силу лишь 22.02.2017¹²⁶.

Перечисленные результаты конференции в Найроби могли сделать ее суммарный итог безусловно позитивным, если бы не один момент. 10-я конференция стала первой Министерской конференцией ВТО, в итоговой декларации которой зафиксирован фактически раскол между членами по фундаментальному вопросу – мандату Дохийского раунда торговых переговоров. В то время как часть стран-членов традиционно выступила за его подтверждение, другая часть – нет. Как следствие, различным оказалось и видение странами-членами будущего ВТО. Непреодолимое различие позиций среди стран-членов констатировал в своей заключительной речи на конференции глава Организации Р.Азеведо, подчеркнув, что проблема существует, она никуда не денется и ее предстоит решать¹²⁷.

Состоявшаяся 10-13 декабря 2017 г. в Буэнос-Айресе 11-я Министерская конференция ВТО не принесла весомых результатов в виде подписанных соглашений. Страны-члены не смогли преодолеть существующие противоречия по значительной части повестки дня. С критикой в адрес системы переговоров и принятия решений, в частности, выступила торговый комиссар ЕС С.Мальмстрем, а торговый представитель США Р.Лайтхайзер заявил о невозможности выработать новые правила,

¹²⁵FACT SHEET: WTO Members Take Important Steps Towards Entry Into Force of the WTO Trade Facilitation Agreement. - <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2015/december/fact-sheet-wto-members-take-important> - (Дата обращения: 05.01.15).

¹²⁶Trade Facilitation. - https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm

¹²⁷DG Azevêdo's address to the MC10 closing ceremony. -

https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra108_e.htm - (Дата обращения: 05.01.15)

когда большая часть прежних, с его точки зрения, не выполняется¹²⁸. Вместе с тем участники добились определенного прогресса при обсуждении вопросов рыболовных субсидий, электронной коммерции, защиты прав интеллектуальной собственности, упрощения процедур инвестирования и некоторых других. Была выражена решимость довести до подписания к очередной 12-ой конференции ряд важных проектов документов.

В качестве *выводов* из сказанного в третьей главе можно отметить следующее.

Дохийский раунд многосторонних торговых переговоров (Доха-раунд), первый переговорный раунд после создания ВТО, был начат в конце 2001 г. с задачей завершить его в 2005 г. Открытие раунда стало возможным в результате компромисса между развитыми и развивающимися странами, которые к тому моменту уже составляли большинство членов ВТО. Компромисс состоял в уступке со стороны развитых стран развивающимся по содержанию повестки: главное внимание в ней должно было быть сконцентрировано на нуждах последних с учетом того, что баланс соглашений предыдущего, Уругвайского раунда, оказался смещен в пользу развитых стран.

Серьезный кризис в переговорах раунда настал в момент проведения министерской конференции ВТО в Канкуне в сентябре 2003 г., когда позиции развитых и развивающихся стран по повестке дня кардинально разошлись. С того момента переговоры Доха-раунда вошли в состояние длительного кризиса, исключением из которого можно считать так называемый «июльский пакет» договоренностей 2008 года, который, к сожалению, не был реализован. В 2011 г. было официально признано, что переговоры Дохийского раунда зашли в тупик. Ситуация несколько изменилась к лучшему 9-й Министерской конференции ВТО на о. Бали в результате подписания Соглашения об упрощении процедур торговли.

¹²⁸WTO meeting ends in stalemate. REUTERS. BUENOS AIRES , DECEMBER 14, 2017. - https://www.rbc.ru/economics/21/12/2017/5a3bc5009a7947aa75f6bce?utm_source=pushc

На 10-й Министерской конференции в декабре 2015 г. Найроби впервые за 20-летнюю историю ВТО мнения ее членов относительно характера и целесообразности продолжения движения по избранному в начале XXI века пути кардинально разошлись. Но каким бы неожиданным и драматичным не казался образовавшийся раскол, назревал он давно. Более чем десятилетний застой в переговорах раунда и отсутствие результатов по его повестке постоянно увеличивали разрыв между происходящими в мире изменениями и состоянием ВТО. Бесконечно такое продолжаться не могло.

Очевидно, глубокие причины кризиса Доха-раунда кроются в произошедших в XXI в. серьезных сдвигах в мировой экономике, в тех вызовах, которые брошены новыми индустриальными странами развитым державам и которые порождают нестабильность и конфликты. На уровне торговых переговоров Доха-раунда это проявилось в нежелании договариваться. Не снимая доли ответственности с развитых стран, следует отметить, что развивающиеся страны, отвергая конкретные проекты решений в рамках многосторонних переговоров, зачастую не предлагают ничего взамен, либо внезапно отказываются от уже достигнутых на самом высоком уровне решений (случай в конце июля 2014 г. с несогласием Индии ввести в силу Соглашение об упрощении процедур торговли. – *Прим.авт.*)

Другой глубокой причиной кризиса Доха-раунда явилось отсутствие в условиях мирового кризиса политической воли и взаимного доверия среди ведущих участников мировой торговли – США, ЕС, Китая, Индии, Бразилии, Японии. К этому следует добавить отсутствие лидерства на торговых переговорах, которое с момента подписания ГАТТ-1947 в течение длительного времени обеспечивали Соединенные Штаты, утратившие, однако, в определенной мере интерес к ВТО в последние годы из-за отсутствия результатов на Раунде развития. Никто из других участников мировой торговли пока не способен взять на себя роль такого лидера.

Наконец, общепризнанной причиной кризиса переговоров Доха-раунда является сложившаяся в ВТО система принятия решений, которая в условиях возросшего до 160 числа членов Организации фактически стала неработоспособной.

Глава 4. Мегарегиональные проекты и участие в них ЕС

4.1. Прогресс регионализма и закономерности появления мегарегиональных торговых соглашений

В течение нескольких десятилетий с конца XX в. до начала XXI в. в экспертном и научном сообществах господствовало представление о несовместимости одновременного гармоничного развития многостороннего и регионального форматов институционального регулирования международной торговли. Отсутствие в течение более чем десятилетия, начиная с 2002 г., конкретного результата на переговорах Доха-раунда в виде новых многосторонних договоренностей, кризис механизма принятия решений в ВТО в условиях более полутора сотни членов Организации не могли не активизировать поиски региональных альтернатив. Это проявилось прежде всего в поведении лидеров мировой торговли и торговых переговоров – США и Евросоюза, которые заключили ряд двусторонних торговых соглашений именно в этот период. Одним из последствий этой региональной активности ведущих акторов стало ослабление долговременной лидерской роли Соединенных Штатов на переговорах Доха-раунда. Таким образом, вопрос о сосуществовании двух тенденций – дальнейшего прогресса МТС и развития регионализма – приобрел новую остроту.

Очевидно, с точки зрения торговой политики, картину международной торговли 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.

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 действительности МТС и РТС в XX веке имели немалую историю совместного существования. Начать с того, что первый многосторонний институт ГАТТ-1947 явился результатом не только предшествовавших многосторонних переговоров в рамках ООН (ЭКОСОС), но и консолидации уже существовавших в 1930-х годах двусторонних преференциальных торговых соглашений. Дальнейшее развитие ГАТТ/ВТО дало примеры взаимосвязи и взаимодействия преференциального и многостороннего форматов. Так, третье по значимости соглашение в рамках ВТО – ТРИПС стало результатом усилий по интегрированию существовавших прежде международных конвенций по защите прав интеллектуальной собственности и синтезированию на их основе нового уже многостороннего соглашения, построенного на базе принципов ГАТТ. Наконец, сегодня многие РТС создаются на основе принципов и положений, существующих в ВТО, о чем подробнее речь пойдет ниже.

В сфере региональной интеграции принято выделять четыре формы или четыре уровня объединений¹²⁹:

- *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.

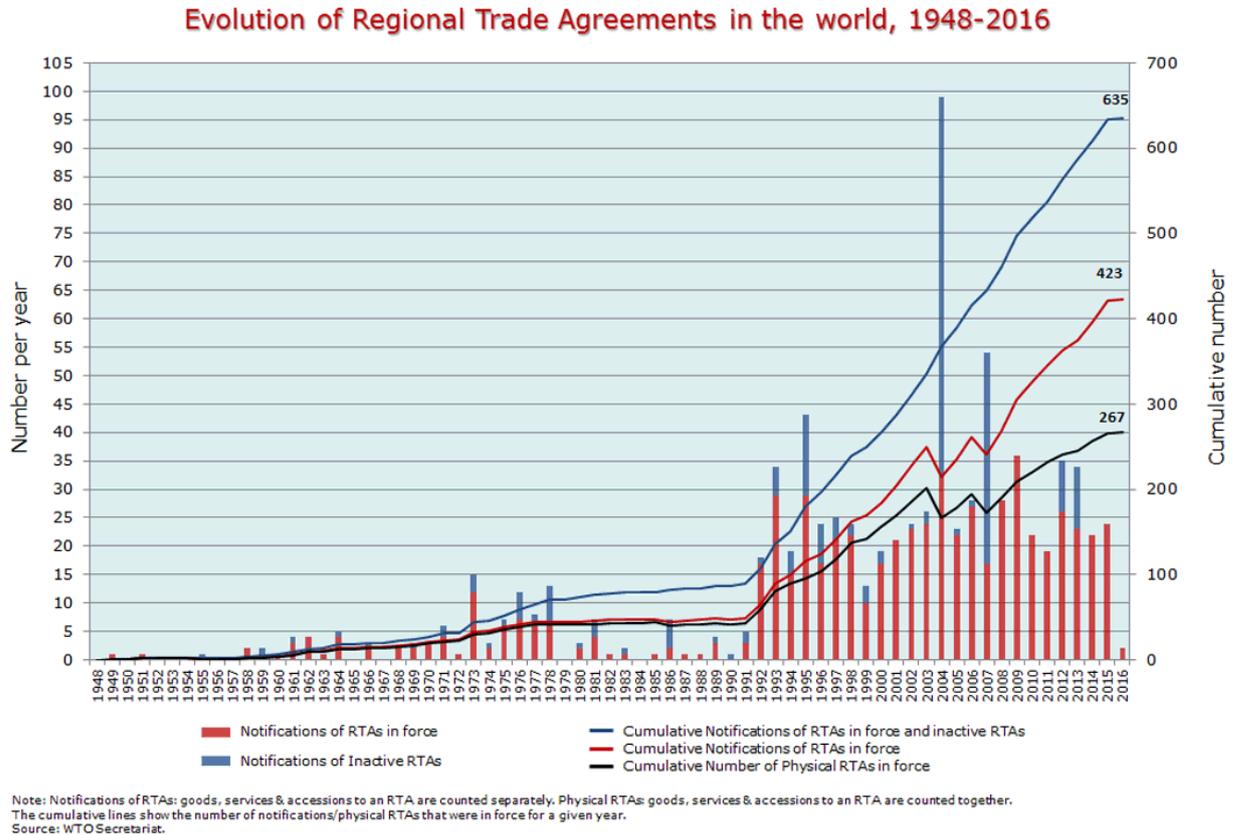
Если принимать в расчет слабо развитые региональные экономические группировки по типу ЗСТ, то подсчитать общее число РТС в мире окажется довольно трудно. Наиболее достоверный учет РТС ведет секретариат ВТО на основе официальных уведомлений государств-участников и иной

¹²⁹ 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.

информации. По данным Секретариата ВТО, по состоянию на конец 2016 г. в ВТО было нотифицировано более 600 РТС, из них 267 находились в силе¹³⁰.

Рис 4.

Эволюция РТС в мире, 1948-2016гг.



Как видно из приведенного на рис.4 графика, 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 функционирования ВТО образование РТС значительно активизируется (кривая ползет вверх), и за восемь лет, с 1995 по 2003г., было подано уже 130 нотификаций (в среднем по 16 в год).

Наиболее известными РТС (помимо ЕС) являются: Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ), Североамериканская зона

¹³⁰Evolution of Regional Trade Agreement sins the World, 1948-2016. - https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm

свободной торговли (НАФТА – до 2018 г. включительно), Общий рынок государств Южного конуса (МЕРКОСУР), АФТА – ЗСТ стран АСЕАН. 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).

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 РТС создают среду неоднородности правил торговли, искажая тем самым конкуренцию на мировом рынке. С ростом числа РТС возник уже упомянутый выше эффект «миски спагетти» – 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 торговой организации (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. ХХІУ: да, государства-члены ГАТТ могут вступать в такие союзы, но по определенным «правилам». Эти правила в основном изложены в той же ст. ХХІV 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. ХХІV 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-XY 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 9¹³¹ 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

(б) 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-XY и XX) для в основном всей 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

¹³¹Параграф 9 посвящен некоторым особым случаям преференций, существовавших на момент создания ГАТТ и в настоящее время утратил свое значение.

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.Паничпакди¹³² 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.

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 – связывался именно с такой 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.

¹³²The Future of the WTO. Report by the Consultative Board to the Director-General S.Panichpakdi. Geneva, 2004. P.79.

В период мирового кризиса многие государства вновь активизировали заключение региональных торговых соглашений. Так, Евросоюз и США, имея соглашения о преференциальной торговле со странами на всех континентах, активно продолжают работу в этом направлении. Администрация Трампа обозначила акцент на заключение двусторонних торговых соглашений.

Однако при этом все понимают, что региональные договоренности, число которых неуклонно растет, не могут быть полноценной альтернативой многосторонней торговой системе. Региональный формат не может охватить все аспекты регулирования, в частности, он не обеспечивает столь эффективный механизм разрешения споров, каковым обладает многосторонняя система, не решает вопрос контроля за субсидиями, антидемпингового расследования и пр. Следовательно, региональный формат несет риск нарушения принципа верховенства закона. В силу этих причин потенциал двусторонних соглашений задействован в настоящее время далеко не полностью – согласно некоторым исследованиям, экономика использует лишь около 30% из них. Кроме того, из истории известно, что фрагментация торговли несет в себе опасность создания поводов для конфронтации и национализма.

В то же время и сдержать 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. Еще в конце XX в. бывший генеральный директор ВТО Р.Руджейро высказал мысль о целесообразности формирования механизма гармонизации и координации региональных преференциальных соглашений с многосторонней системой и

ее правилами¹³³. 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.

Таким образом, на рубеже XX – XXI веков упомянутые выше противоречия между приверженцами многостороннего и регионального форматов постепенно сглаживаются и актуальным становится вопрос их конвергенции путем через гармонизацию норм и правил.

С началом XXI в. наступает, однако, новое развитие и новое осмысление роли регионализма и плюрилатерализма в международной торговле.

В течение почти всей второй половины XX века правила торговли на многостороннем уровне задавало Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ-1947), вполне справляясь с задачами регулирования товарообмена, которые сводилась к принципу «Произведи товар у себя – продай его за рубежом». Но в XXI веке торговля претерпела существенные изменения – речь уже идет о пересечении границ не только товарами и услугами, но и целыми производствами. А этот процесс предполагает наряду с товарными потоками через границы также и потоки инвестиций, идей, ноу-хау, рабочей силы. Следовательно, необходим новый перечень «дорожных правил».

Как выясняется, в XXI веке с задачей генерирования новых правил торговли ВТО справляется далеко не в полной мере. К примеру, дефицит современных правил на многостороннем уровне ощущается в таких областях, как: регулирование торговли в рамках глобальных цепей добавленной стоимости (GVC); использование «зеленой энергии», международное инвестирование, валютная политика и пр. Дефицит этих правил приводит к

¹³³ Руджейро Р. Остановить деглобализацию мировой экономики // Россия в глобальной политике. 2010. Т. 8, № 2. - https://globalaffairs.ru/book/n_14674

снижению эффективности главного элемента ВТО – Органа по разрешению споров.

Однако ни мировой экономический кризис, ни тупик торговых переговоров Дохийского раунда не могут отменить важнейший императив глобальной экономики – движение в сторону дальнейшей либерализации и создания необходимых для изменившихся условий правил торговли. Данный императив, впрочем, восходит к важнейшим выводам о природе капитализма, содержащимся в «Капитале» К.Маркса, один из которых состоит в «постоянной потребности в расширении рынка». Таким образом, условиях современной глобальной экономики и торговли этот императив должен означать, что если новые правила не принимаются на многостороннем уровне, то они неизбежно будут написаны за рамками ВТО.

Именно по этой причине переговорная активность к началу XXI века частично переместилась с многостороннего на региональный уровень с целью выработки и заключения региональных/преференциальных торговых соглашений (РТС/ПТС). С учетом указанных выше потребностей в правилах, стали появляться так называемые РТС «углубленного типа», которые помимо положений о торговле товарами, включают также положения об инвестициях, услугах, транспарентности и др. В результате в последние годы де-факто происходило снижение тарифов и открытие рынков в рамках РТС/ПТС в двустороннем и даже в одностороннем порядке, т.е. повсюду, кроме многостороннего формата.

Серьезным прорывом в создании правил торговли за рамками ВТО явилось подписание 12 странами АТР 04 февраля в Окленде (Новая Зеландия) Соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (ТТП). Из анализа текста Соглашения (подробнее в 4.3) видно, что в плане выработки правил и либерализации ТТП двинулось заметно дальше достижений ВТО. В частности, выработаны новые нормы в сфере финансовых и телекоммуникационных услуг, международного инвестирования, конкурентной политики, электронной торговли, передвижения персон в

сфере бизнеса, трудовых стандартов, окружающей среды, разрешения споров между инвестором и государством, а также в сфере валютной политики.

Соглашение о ТТП основывается на принципах ГАТТ/ВТО, что является еще одним подтверждением проявляющейся на практике взаимодополняемости регионального и многостороннего форматов. Как сказано в преамбуле Соглашения, Транстихоокеанское партнёрство учреждено в соответствии с правами и обязанностями, которые вытекают из Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации. Важнейшими базовыми принципами ТТП являются принципы Национального режима, Режим наибольшего благоприятствования. В тексте Соглашения о ТТП содержатся неоднократные ссылки на положения ВТО.

Другим МРТС, которое по экономическому и торговому потенциалу способно превзойти ТТП, является Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП) между США и Евросоюзом, переговоры по которому стартовали в 2013 г. Администрация Обамы стремилась завершить эти переговоры до истечения его президентского мандата, с чем в принципе соглашался официальный Брюссель. Однако на пути согласования финального документа на середину 2016 г. оставался целый ряд разногласий и неурегулированных вопросов системного характера. Как известно, весной 2016 г. в ряде стран ЕС прошли акции протеста против ТТИП. В США ход переговоров по ТТИП, а также проблема ратификации ТТП стали острейшими вопросами предвыборной борьбы в США.

После победы на президентских выборах в ноябре 2016 г. Дональд Трамп заявил о выходе США в ближайшем будущем из ТТП. У нового президента, согласно его первым высказываниям, также не было намерения продолжать переговоры с ЕС по ТТИП, и в 2017 – 2018 гг. они фактически оказались замороженными на неопределенный срок.

Третьим формирующимся крупным МРТС стало Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство или ВРЭП (в некоторых публикациях – РВЭП) между 16 государствами АСЕАН и АТР. Причем ряд стран ВРЭП одновременно являются участницами ТТП. Если в ТТП и ТТИП ведущая роль принадлежит США, то во ВРЭП на лидерство претендует Китай, имеющий целью уравновесить или сдержать влияние ТТП, а по сути влияние США, в регионе. Повестка ВРЭП включает помимо снижения барьеров в торговле товарами вопросы инвестирования, конкурентной политики, защиты прав интеллектуальной собственности, электронной торговли, правил происхождения, санитарных и фитосанитарных мер, хотя в этих сферах вряд ли положения ВРЭП станут столь же амбициозными, как аналогичные положения ТТП.

В течение 2017 – 2018 гг. вступили в силу соглашения СЕТА (*англ.*) между Канадой и ЕС, СРТРР (*англ.*) между 11 странами АТР, ЕРА (*англ.*) между ЕС и Японией, которые также имеют все основные признаки МРТС¹³⁴.

Итак, происходящий процесс развития МРТС дает основания считать, что ТТП, ТТИП, ВРЭП и СЕТА претендуют на создание современных правил торговли в том числе в тех сферах, в которых их пока нет в рамках ВТО.

4.2. Проекты ЕС-США, ЕС-Канада и ЕС-Япония

Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство. Среди существующих проектов МРТС Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП) ЕС – США позиционировалось с момента зарождения как наиболее амбициозное. По оценкам, на двух его участников могло бы приходиться не менее 40% мировой торговли и около 50% глобального ВВП. Вместе с тем у ТТИП есть важное отличие от других

¹³⁴На момент завершения диссертации в научном сообществе не сформировалось окончательного определения МРТС. Автор считает важнейшей характеристикой МРТС, наряду с его долей в мировой торговле, наличие в тексте соглашения правовых положений, опережающих нормы ВТО.

МРТС – оно заключается в наиболее выраженном политическом измерении блока. О нем ясно заявила еще в начале переговорного процесса в 2013 г. официальный представитель Государственного департамента США Виктория Нуланд, подчеркнув, что ТТИП это больше чем торговое соглашение – «это политическая ставка, которую партнеры делают друг на друга и на свое общее будущее»¹³⁵.

Переговоры между США и Евросоюзом о создании ТТИП стартовали в июле 2013 г. Общая задача ТТИП – способствовать динамике развития, занятости и росту благосостояния по обе стороны Атлантики. Конечной целью участников переговоров является упрощение доступа на рынки товаров и услуг, и создание, таким образом, крупнейшей зоны свободной торговли между двумя самыми важными экономическими регионами мира.

Другими двумя заявленными ключевыми пунктами запланированного Партнерства стали Комплексное соглашение по защите инвестиций, включая так называемый арбитраж в Урегулировании споров между инвестором и государством (*ISDS*), которое призвано стимулировать иностранные инвестиции, а также Совет по взаимодействию в сфере регулирования, который должен обеспечить постоянное тесное сотрудничество по вопросам регулирования. Согласно начальному замыслу, ТТИП должно было стать самым комплексным и масштабным региональным соглашением по либерализации торговли в первой трети XXI века, и, как следствие, способным оказывать весьма существенное влияние на мировую торговлю.

Изначально для Вашингтона создание данного партнерства с ЕС явилось частью объявленного президентом Обамой в 2010 г. американского плана удвоения экспорта и ускорения восстановления экономики после кризиса. В представлении администрации Б.Обамы, образование такого партнерства могло бы дать новый импульс дальнейшему международному разделению труда и специализации, что позволило бы снизить

¹³⁵ Nuland V. Towards a Transatlantic Renaissance: Ensuring Our Shared Future. U.S. - Available at: <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rm/2013/nov/217560.htm> - (Accessed: 11 July 2017).

производственные затраты компаний, а, значит, и цены, повысив одновременно производительность. В конечном счете не исключен и рост доходов домохозяйств. Дополнительное позитивное воздействие на благосостояние мог бы оказать рост прямых иностранных инвестиций и расширение выбора товаров и услуг.

Многие исследования ТТИП прогнозировали благоприятное влияние на динамику роста, занятость и благосостояние как в США, так и в Евросоюзе в зависимости от степени либерализации торговли. Однако имелись и иные исследования, результаты которых демонстрировали, напротив, целый ряд негативных последствий, в частности, для стран Европы. Начнем с позитивного сценария.

Наиболее часто приводившиеся данные независимых исследований последствий реализации ТТИП сводились к следующему: ежегодный рост экономики ЕС увеличится на 120 млрд евро, экономики США – на 90 млрд евро, остальных экономик мира – на 100 млрд евро. Согласно предварительным расчетам, экспорт США должен возрасти на 4,58%, импорт – на 3,11%, соответственно экспорт ЕС вырастет на 3,17%, импорт – на 2,02%. ВВП США увеличится на 0,37%, ЕС – на 0,28%¹³⁶. Кроме того ТТИП может способствовать созданию дополнительных 2 млн рабочих мест в мире. Тем не менее, в 2014-2016 гг. в странах Евросоюза нарастала волна критики ТТИП, основное содержание которой сводилось к опасениям засилья американских компаний, росту безработицы и неприятию американских стандартов регулирования в целом ряде секторов.

В действительности, однако, все может сложиться несколько иначе, чем описывается в опубликованных прогнозах. Безусловными бенефициарами от ТТИП станут транснациональные корпорации. А вот, в какой степени выиграют частные домохозяйства, сказать заранее затруднительно – по крайней мере, опыт двух таких известных

¹³⁶Transatlantic Trade and Investment Partnership. - http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf. 2013. Sept.

интеграционных объединений, как Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА – до конца 2018 г.) и Общий рынок ЕС дает основания предположить, что прогнозируемое положительное воздействие на рост благосостояния зачастую преувеличивалось.

Весьма негативную картину последствий создания ТТИП для Евросоюза представил в 2014 г. американский университет Тафтса (*Tufts University*). Как полагает исследователь этого университета Дж.Капальдо (*Jeronim Capaldo*), Европа может столкнуться со следующими нежелательными эффектами торгового и инвестиционного партнерства с США¹³⁷:

- ТТИП может привести к чистым потерям в показателях экспорта через 10 лет в сравнении со сценарием отсутствия Партнерства. При этом экономики севера ЕС испытают наибольшие потери (2.07% ВВП), далее среди пострадавших окажутся Франция (1.9% ВВП), Германия (1.14% ВВП) и Британия (0.95% ВВП);
- ТТИП вероятно приведет и к чистым потерям в ВВП. Как и в случае чистого экспорта, экономики севера ЕС испытают наибольшие потери ВВП (-0.50%), потери Франции составят -0.48% и Германии -0.29%;
- ТТИП вероятно приведет к уменьшению доходов работающих. Наибольший урон понесут французы с потерей 5500 евро на одного работающего, в северных странах ЕС эти потери составят 4800 евро на одного работающего, в Британии - 4,200 Euros и в Германии - 3,400 евро на одного работающего;
- ТТИП также чревато сокращением рабочих мест в странах ЕС. По подсчетам группы Капальдо, они могут достигнуть 600 тыс. В наибольшей мере потеря рабочих мест затронет север ЕС – минус 223 тыс. мест, в Германии потери могут составить 134 тыс., во Франции – 130 тыс. и в странах южной Европы – 90 тыс. рабочих мест;

¹³⁷ *Capaldo J. The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability // GDAE Working Paper. 2014. Oct.*

- ТТИП может привести к сокращению доли труда в ВВП, что вероятно усилит тренд на стагнацию в производстве;
- ТТИП может привести к сокращению правительственных доходов. Снизятся поступления от косвенных налогов (такие, как налоги на продажи, НДС), что может затронуть все стран ЕС, при этом наибольшими будут потери у Франции – 0.64% ВВП. Дефициты бюджетов вероятно возрастут в каждом государстве ЕС, что приведет госфинансы на грань допустимых Маастрихтским договором лимитов;
- ТТИП вероятно приведет к усилению финансовой нестабильности и накоплению дисбалансов. Следствием этого может стать образование «пузырей активов», как это имело место на других рынках.

Приведенные результаты группы Капальдо получены на основе инновационной и считающейся наиболее приближенной к реальности модели ООН под названием *United Nations Global Policy Model (GPM)*. Результаты группы Капальдо контрастируют с результатами подсчетов основных используемых (в ЕС) моделей ожидаемых эффектов от ТТИП, т.к. последние базируются на модели *Computable General Equilibrium model (CGE)*, которая не учитывает вероятные последствия изменения занятости.

Важнейшим, если не главным, приоритетом ТТИП должны стать гармонизация и устранение нетарифных барьеров, ибо тарифные барьеры в торговле между ЕС и США и так давно уже существенно снижены – в ЕС до уровня около 5%, а в США – 3,5%. По данным исследований, около 80% прогнозируемого роста благосостояния должны быть получены в результате гармонизации, взаимного признания или ликвидации регулятивных положений, стандартов и норм. Главная сложность заключается в том, как отличить ненужные регулятивные нормы от действительно необходимых. Эксперты признают, что в сфере регулирования сохраняются риски, и можно предположить, что именно здесь вероятно заключалась основная причина закрытости переговорного процесса вплоть до 2015 г., который почти на всех этапах оставался крайне сложным и чувствительным.

В целом ряде сфер регулятивный подход в ЕС и США различается весьма существенно. Так, в Евросоюзе преобладает принцип предосторожности в сфере защиты потребителей и окружающей среды, в соответствии с которым товары (например, химикаты и продукты питания), либо производственные процессы (например, гидроразрыв при добыче сланцевой нефти) разрешаются исключительно на основании научного подтверждения их безопасности для окружающей среды. В США все иначе: на товары или производственные процессы не накладывается специальных ограничений до тех пор, пока их опасность не будет доказана.

Серьезные опасения испытывают европейские агропроизводители, ожидая снижения стандартов качества продуктов питания на общем рыночном пространстве и вытеснения их продукции более дешевыми и менее качественными товарами американских поставщиков. Это лишь некоторые примеры, демонстрирующие серьезные различия в подходах к госрегулированию в Соединенных Штатах и Евросоюзе.

Если в США сокращение роли государства в регулировании обосновывается интересами свободы предпринимательства, то в ЕС не готовы отказаться от целого ряда жестких ограничений и правил, стандартов, экологических норм. И это явилось поводом для масштабных протестов против ТТИП в 2016 г. организованных различными общественными группами, среди которых наиболее активную роль сыграло движение «Гринпис». Лидеры движения обвинили торгового комиссара ЕС С.Мальмстрем в пассивности при отстаивании европейских стандартов перед явным нажимом США в сторону их снижения. Конкретно «Гринпис» указал на ряд проблем, которые скорее всего обострятся в условиях ТТИП, а именно: на отсутствие в проекте соглашения положений об охране окружающей среды; на вероятное усложнение мониторинга климатических изменений; на явный отказ от «принципа предосторожности»; на усиление процессов неконтролируемого корпоративного поглощения. Также, по мнению «Гринпис», крупный бизнес оказывает на процесс переговоров по ТТИП слишком большое влияние, что неприемлемо для стран ЕС¹³⁸.

¹³⁸Sheffield H. TTIP chart shows how far advanced EU-US trade deal negotiations really are // Independent. 2016. May 6.

Закрытость переговоров по ТТИП впервые 1,5–2 года вызывала нарастающую общественную критику, в особенности, в странах Евросоюза. В 2015 г. ситуация на переговорах стала постепенно осложняться, а с начала 2016 г. ряд европейских политиков один за другим высказали озабоченность последствиями ТТИП для стран ЕС. По их мнению, положения Соглашения о Партнерстве нуждаются в серьезных корректировках. Однако европейская реакция на проект ТТИП не находила должного отклика в Соединенных Штатах.

В мае 2016 г. довольно жесткое заявление сделал французский президент Франсуа Олланд, подчеркнувший, что он никогда не примет сделку в ее нынешнем виде, ибо содержащиеся в проекте документа положения противоречат интересам Франции и других стран Европы. В частности, по словам Олланда, это касается сферы сельского хозяйства, культуры и некоторых других областей.

Особая озабоченность европейских критиков ТТИП связана с появлением новой институциональной структуры в рамках Партнерства – органа по разрешению споров инвестор – государство, функционирование которого чревато серьезными последствиями для малых государств ЕС, которые не имеют достаточных ресурсов в противостоянии с крупными американскими корпорациями. По данному пункту проекта Соглашения достаточно резко и недвусмысленно выразил свой подход председатель Европейской комиссии Ж.-К.Юнкер, заявив, что он не приемлет ситуации, при которой в странах-членах Евросоюза компетенция национальных судов оказалась бы ограниченной. На его взгляд, в этом случае был бы нарушен принцип верховенства закона. Одновременно Юнкер заявил о невозможности принести в жертву «на алтарь свободной торговли» европейские стандарты безопасности продуктов питания и персональных данных¹³⁹. С аналогичными серьезными предупреждениями выступил в 2015

¹³⁹Padmanabhan L. TTIP: The EU-US trade deal explained. BBC News. - <http://www.bbc.com/news/uk-politics-30493297>

г. и бывший британский премьер-министр Д.Кэмерон до референдума о выходе Британии из ЕС.

К названным чувствительным пунктам проекта Соглашения по ТТИП следует добавить и неурегулированные в течение длительного времени торговые споры между партнерами. Одним из таких является длящийся более пяти лет спор о субсидиях гражданскому авиапрому, в рамках которого Брюссель и Вашингтон периодически выдвигают друг другу претензии о предоставлении незаконных субсидий соответственно компаниям «Боинг» или «Эрбас». В начале 2015 г. комиссия ЕС подала очередную жалобу на США с обвинениями в незаконном субсидировании американской корпорации в размере 8,7 млрд долл.¹⁴⁰.

Примечательно, что в ходе переговоров по ТТИП вплоть до осени 2016 г. стороны даже не предпринимали шагов по разрешению подобных конфликтов. Данное обстоятельство позволяет считать, что число обсуждаемых разногласий в рамках переговоров по ТТИП на самом деле меньше общего списка реально существующих между США и ЕС торговых проблем. И это дает основания предположить, что и в дальнейшем в ходе переговоров по ТТИП (если они действительно будут продолжены), в повестке обсуждений могут оказаться новые вопросы, требующие урегулирования.

Перспективы ТТИП резко осложнил результат британского референдума по вопросу дальнейшего членства в ЕС. Неминуемость выхода Соединенного Королевства из Евросоюза явилась неожиданностью как для руководства Британии, так и США. В Вашингтоне Лондон традиционно рассматривался как первостепенный стратегический союзник внутри ЕС, несмотря на высказанные премьером Кэмероном претензии отношении ТТИП. Критики ТТИП немедленно воспользовались брекситом как новым мощным аргументом против Партнерства.

¹⁴⁰Subventions: l'OMC donne raison à Boeing face à Airbus // Tribune. 2016. Sept. 22.

Несмотря на прозвучавшие в Брюсселе и Вашингтоне заявления о том, что брексит не повлияет на темпы переговорного процесса, в действительности ситуация оказалась довольно сложной. Выход Британии из ЕС поставил ряд весьма серьезных вопросов. Очевидно, для США рынок ЕС без Британии становится менее интересным. Одновременно Вашингтон теряет в Европе свою главную опору в курсе на либерализацию торговли и ключевого приверженца ТТИП. В течение 2017-го и 2018 гг. оставалось неясным, каковы будут будущие параметры торговых отношений Британии с ЕС и с США и как скоро эти отношения будут оформлены.

О реальном состоянии переговоров по ТТИП стало известно после предпоследнего 14-го раунда переговоров ЕС–США начале июля 2016 г. в Брюсселе. К началу раунда считалось, что из примерно трех десятков глав будущего соглашения несогласованными оставались более половины. Однако реальная ситуация оказалась заметно хуже. Как выяснилось из откровенного радиоинтервью германского вице-канцлера Зигмара Габриэля в конце августа 2016 г., по итогам 14-го раунда в действительности до конца не согласован текст ни одной из 27 глав документа¹⁴¹. Минимальный прогресс достигнут в областях субсидий, энергетики, сырьевых товаров, торговли текстилем, антикоррупционных норм и в целом в институциональной сфере. Кроме того, Брюссель требует договоренности о регулировании финансовых рынков, доступа к американскому рынку правительственных закупок. Отдельные страны ЕС сохраняют высокую озабоченность сферой географических указаний, связанных, в частности, с такими всемирно известными брендами, как «Шампанское», «Пармезан», «Фета» и др.¹⁴² Выше был упомянут продолжающийся спор между США и ЕС по вопросу субсидирования гражданского авиапрома – компаний «Боинг» и «Эрбас».

¹⁴¹EU trade negotiator talks down TTIP failure report. - <https://www.theguardian.com/business/2016/aug/29/eu-trade-negotiator-talks-down-ttip-failure-report-sigmar-gabriel>. 28.08.16

¹⁴²TTIP Negotiators Reiterate 2016 Goal, While Noting Market Access Gaps // Bridges. 2016. Vol. 20, N 27.

Несмотря на безрезультатность 14-го раунда переговоров, торговый комиссар ЕС Сесилия Мальмстрем вновь подчеркнула политический аспект сделки, заявив, что «политическая среда для торговли создает возрастающие вызовы по обе стороны Атлантики». В начале октября 2016 г. в Нью-Йорке прошел следующий 15-й раунд переговоров по ТТИП, который был отмечен попытками достижения прогресса, однако в целом перспектива переговоров осталась неясной.

Отношение правящих элит к процессу ТТИП по обе стороны Атлантики в течение ряда лет (до прихода к власти Д.Трампа) оставалось весьма серьезным. Реальные тревоги и озабоченности уходят далеко за рамки торговой либерализации. Истинная ставка заключения ТТИП – сохранение сформировавшихся столетиями основ трансатлантического сообщества и его лидерских позиций в мире. Подъем новых индустриальных стран во главе с Китаем – лишь один из современных вызовов Западу. Не менее серьезный вызов – мощные миграционные потоки, изменившие национальный и социальный состав ряда развитых стран с соответствующими последствиями. Как было отмечено на майской 2016 г. германо-американской конференции по ТТИП в Вашингтоне¹⁴³, сегодня растущая доля испаноязычных американцев не осведомлена об истории холодной войны, а турецкие и сирийские иммигранты в Германии ничего не знают о роли США в послевоенной денацификации страны. К этому следует добавить рост влияния правых партий в Европе, активно вовлекающих в свои ряды напуганный глобализацией средний класс. Все эти обстоятельства работают против ТТИП.

Избрание Д.Трампа президентом США осенью 2016 г. внесло новые неопределенности и проблемы в перспективы ТТИП, которые обусловлены не только его негативным отношением к участию США в мегапроектах, но и стремлением переформатировать отношения с Европой на двустороннюю основу, свернув фактический отношения с Брюсселем. Последнее немало

¹⁴³ Автор дает ссылку на конференцию в Вашингтоне в мае 2016 г. как ее непосредственный участник.

встревожило лидеров Евросоюза. Показательным негативным жестом новой американской администрации в отношении Евросоюза явилось попытка назначения на пост посла США в ЕС Тэда Мэллока, открыто заявлявшего о своем пессимизме в отношении дальнейшего существования Евросоюза и, как следствие, - бесперспективности переговоров США–ЕС о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве.

Визит Д.Трампа в Европу в мае 2017 г., его участие в саммитах «семерки» и НАТО, двусторонние встречи с лидерами стран ЕС обнаружили целый ряд разногласий между США и Евросоюзом по вопросам торговли, изменения климата, совместной обороны и др. Как отмечали ведущие газеты стран ЕС в этот период, поведение американского президента наносит ущерб трансатлантическим отношениям¹⁴⁴. В таких условиях перспективы возобновления переговоров по ТТИП еще более сужаются, если вспомнить к тому же, что в одном из первых выступлений после победы на выборах Трамп заявил, что проект Партнерства может быть вообще отвергнут как не отвечающий, с его точки зрения, национальным интересам США.

С другой стороны у Евросоюза на момент последнего переговорного раунда осенью 2016 г. обозначился ряд весьма глубоких претензий к США, суть которых состоит в требовании принципиального пересмотра позиции США на переговорах по Партнерству с учетом описанных выше разногласий. Таким образом, до конца 2018 г. перспективы возобновления переговоров по ТТИП оставались неопределенными.

Тем не менее, несмотря на явное ухудшение обстановки вокруг ТТИП после избрания Трампа и недовольство Брюсселя общим подходом Вашингтона к проекту за предыдущий период, по мнению автора, целесообразно исходить из того, что рано или поздно переговоры по Партнерству будут продолжены в силу нескольких обстоятельств. Во-первых, в идею ТТИП было вложено значительное количество ресурсов политического, идеологического и торгово-экономического характера. Во-

¹⁴⁴*Mével J.-J.* Trump creuse le fossé entre l'Amérique et l'Europe // Figaro. 2017. 31 mai.

вторых, отрицательное отношение Д.Трампа к Партнерству нельзя считать его окончательной позицией, ибо, как показали первые два года пребывания у власти 45-го президента США, он нередко способен менять свою позицию по тому или иному вопросу торговой политики и международных отношений. Подтверждением тому стало смягчение позиции Трампа в результате встречи с канцлером Германии А. Меркель в апреле 2017 г., когда он допустил, что вопрос о продолжении переговоров по ТТИП требует изучения. Наконец, в-третьих, относительно ослабленный в последние годы целым рядом известных проблем Евросоюз (кризис еврозоны, миграция, активизация националистических сил в ряде государств-членов) заинтересован в надежных связях с США.

В этих условиях ТТИП может предположительно продолжаться рассматриваться наряду с другими МРТС в качестве элемента будущей системы глобального управления торговлей.

Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение. Другое МРТС в трансатлантическом регионе – Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение между ЕС и Канадой СЕТА было подписано 30.10.16 г. и вступило в силу на временной основе 21.09.17 г. СЕТА можно считать одним из наиболее современных соглашений, которое включает положения о трудовых нормах, стандартах защиты окружающей среды, устойчивом развитии. Важно отметить, что, как и в первом из подписанных МРТС – ТТП, в СЕТА провозглашается приверженность базовым принципам ВТО – режиму наибольшего благоприятствования и национальному режиму в первую очередь. Соглашение предусматривает устранение 99% существующих между партнерами импортных тарифов, а общий объем взаимной торговли должен увеличиться на 20%. Прогнозируется общее нарастание экономической активности как в Канаде, так и в странах

Евросоюза. К наиболее важным нововведениям соглашения (помимо упразднения 99% тарифов) следует отнести следующие¹⁴⁵:

- Разработка единых стандартов соответствия, что означает, что теперь для осуществления экспортной операции необходимо пройти процедуру сертификации продукции или услуги только в ЕС или только в Канаде;
- Доступ к рынку государственных закупок на условиях транспарентности. Канада открыла свои правительственные тендеры для компаний ЕС в большей степени, чем для любых других торговых партнеров когда-либо. Европейские компании смогут предлагать товары и услуги не только на федеральном уровне, но и в канадских провинциях. Важность данной уступки обусловлена тем, что стоимостной объем местного рынка госзакупок в Канаде в два раза больше объема федерального рынка;
- Защита более 140 географических наименований ЕС в Канаде и защита от подделок. Данное положение особенно важно для ЕС, где существует множество всемирно известных товаров (сыры, вина и т.д.) производимых небольшими предприятиями. До принятия соглашения экспорт для данных представителей малого бизнеса был невыгоден по причине незащищенности на экспортном рынке географических наименований и наличия множества контрафактной продукции;
- Защита прав интеллектуальной собственности, предполагающая гармонизацию норм в области патентного и авторского права;
- Признание профессиональных сертификатов и возможность специалистам ЕС и Канады осуществлять профессиональную деятельность в любой из стран участниц без прохождения дополнительных аттестационных процедур;

¹⁴⁵Comprehensive Economic and Trade Agreement: Full Text [Electronic Resource] /Council of the European Union, 14 Sept. 2016. - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10973-2016-INIT/en/pdf>

- Создание механизма по разрешению споров между правительствами и частными инвесторами. В отличие от применяемого в других интеграционных объединениях арбитражного принципа разрешения споров *ad hoc*, в котором стороны выбирают арбитров в каждом конкретном случае, соглашение СЕТА предусматривает создание Системы инвестиционных судов (ICS) и создание постоянного инвестиционного трибунала;
- Приверженность устойчивому развитию. Соглашение приводит в соответствие обязательства обеих сторон в сфере прав граждан и охраны окружающей среды с международными нормами.

Совместная доля участников СЕТА в мировой торговле, составляющая, по разным данным, 20% - 25%, сравнима с аналогичными параметрами ТТП (изначально 30%) и будущим ТТИП (40%). Это дает основание считать также степень воздействия СЕТА на международную торговлю сопоставимой с воздействием на нее ТТП и ТТИП (в перспективе), что и является характерной чертой МРТС. Несомненным успехом СЕТА следует считать тот факт, что на 2017 г. оно было единственным вступившим в силу (на 90%) среди всех МРТС, т.е. соглашение уже начало реально воздействовать на международную торговлю. Полностью СЕТА вступит в силу после окончания его ратификации в парламентах всех стран-членов ЕС, включая региональные парламенты.

Как и в ТТП, в СЕТА содержатся положения, которые идут дальше аналогичных статей ГАТТ/ВТО (ВТО плюс) и новые положения, которых пока нет в ГАТТ/ВТО (ВТО экстра). В табл. 2 приведены примеры таких положений.

Таблица 2

Положения «ВТО плюс» в СЕТА	Положения «ВТО экстра» в СЕТА
Таможенное администрирование и упрощение процедур торговли	Инвестирование
Санитарные и фитосанитарные меры	Конкуренция
Технические барьеры торговли	Трудовые стандарты
Торговля услугами	Защита окружающей среды
Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности	Согласованность мер регулирования

Данные новаторские положения наряду с либерализацией доступа на рынки товаров и услуг весьма вероятно окажут воздействие на внешних партнеров и на международную торговлю в целом.

Значительное снижение или устранение тарифных и нетарифных барьеров между ЕС и Канадой может привести как к положительным, так и к отрицательным последствиям для государств за рамками соглашения. Степень воздействия на внешнего партнера будет зависеть от интенсивности и объема его торговли с Канадой и ЕС и готовности сблизить нормы национального регулирования с нормами СЕТА.

В качестве одного из возможных последствий для других стран можно предположить вероятность замещения на рынках стран Евросоюза импорта сельхозпродукции из третьих стран канадским импортом, учитывая, что Канада является крупным производителем и поставщиком данной продукции на мировом рынке. В данном секторе в случае прямой конкуренции канадского экспорта с экспортом из третьих стран не исключен эффект отклонения торговли, учитывая высокие импортные пошлины на сельхозпродукцию в ЕС.

В большей степени на третьи страны окажут воздействие новые по сравнению с ВТО системные меры (табл. 2). В этой связи следует отметить, что СЕТА планирует создание Форума по сотрудничеству в области

регулирования в целях взаимного признания действующих в стране-партнере стандартов.

Заслуживает внимания создаваемая в рамках СЕТА Система инвестиционных судов, учитывая, что в настоящее время ряд развитых и развивающихся стран выступает против разрешения международных инвестиционных споров с помощью действующего арбитражного механизма. Вместе с тем у данного положения СЕТА есть критики, утверждающие, что оно будет прежде всего отвечать интересам ТНК. В будущем в случае эффективного функционирования системы, инициируемой СЕТА, не исключено придание этой системе многостороннего характера.

В частности, критики положений, касающихся инвестиций полагают, что они чрезмерно благоприятны для ТНК. Критики утверждают, что предлагаемая СЕТА Система инвестиционных судов ограничит действия государства в интересах общества в таких областях, как охрана здоровья и охрана окружающей среды.

Есть свои критики и у прописанной в СЕТА либерализации доступа на рынки правительственных закупок. По мнению некоторых экспертов, положения соглашения в этой части чреватые ущербом местному развитию и выгодны в конечном счете лишь ТНК.

Наличие разных подходов и критики отдельных положений СЕТА в момент, когда соглашение заработало еще не на 100%, вполне естественно, и лишь практика сможет выявить его достоинства и недостатки. Тем не менее, заключение СЕТА подтверждает объективность тенденции формирования МРТС в современной международной торговле. Наконец, реализация СЕТА станет подтверждением продолжающихся процессов глобализации, ибо действие соглашения распространится на страны с населением около 550 млн человек.

Экономическое партнерство Япония – Евросоюз. 17.07.18 г. ЕС и Япония подписали об экономическом партнерстве или соглашение о зоне

свободной торговли между Японией и ЕС (*EPA/JEFTA*)¹⁴⁶, которое вступило в силу на временной основе 01.02.19 г. Таким образом, получено еще одно подтверждение тенденции выработки и подписания МРТС в последние годы, которая как раз находится в центре внимания диссертации¹⁴⁷.

6 июля 2017 г., накануне саммита G20 в Гамбурге, Япония и Евросоюз объявили о достижении принципиальной договоренности о заключении соглашения об экономическом партнерстве *EPA*. О принципиальном решении на сей счет объявили на саммите в Брюсселе Председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер, председатель Евросовета Д.Туск и премьер-министр Японии Синдзо Абе. В совместном заявлении о создании стратегического партнерства стороны подчеркнули, что, будучи объединены общими демократическими ценностями, они намерены отстаивать верховенство права, основанного на правилах международного порядка, ради открытой и справедливой глобальной экономики, которая должна приносить выгоду всем¹⁴⁸.

EPA/JEFTA становится самым масштабным двусторонним торгово-экономическим соглашением в истории ЕС, которое к тому же впервые включает специфические обязательства сторон по Парижскому соглашению об изменении климата. При этом значимость сделки очевидна для каждого участника: для Японии ЕС является третьим по важности торговым партнером, для Евросоюза Япония находится на шестом месте по объему торговли. Обе стороны убеждены, что *EPA/JEFTA* принесет значительные выгоды экономикам стран ЕС и Японии. В результате снятия торговых барьеров, по предварительным оценкам, экспорт стран Евросоюза в Японию

¹⁴⁶Портанский А. ЕС и Япония создают крупнейшую в мире зону свободной торговли. 18.07.18. - www.imemo.ru

¹⁴⁷As US Questions Free Trade, EU and Japan Usher in New Deal. - <https://moneyandmarkets.com/us-questions-free-trade-eu-japan-new-deal/?fbclid=IwAR1G8ryYNGliGNPEYmmASpQmLd9z--YNvYT8WBwFDIFmMaQf6N-ww1dANBw>. 01.02.19.

¹⁴⁸Comprehensive Economic and Trade Agreement: Full Text. Council of the European Union. - Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10973-2016-INIT/en/pdf> - (Accessed: 11July 2017).

должен возрасти на 32,7%, а увеличение японского экспорта в ЕС составит 23,5%¹⁴⁹.

Европейцы получают ощутимую выгоду для своего агросектора и продуктов питания. От импортных пошлин в Японии в течение переходных периодов будет освобождено около 85% традиционного сельскохозяйственного экспорта, в частности, вино, переработанная свинина, многие сорта сыра; постепенно будет снижаться пошлина на ввоз говядины. Токио обязуется признать и обеспечить на своей территории такую же защиту, как в ЕС, примерно двумстам географическим наименованиям европейских продуктов питания и алкоголя. Переходные периоды могут достигать 15 лет, учитывая, что открытие рынка по отдельным продуктам питания, в частности, по молочным товарам, было для Японии весьма непростым решением. В обмен на либерализацию своего рынка продуктов питания японцы получают весьма существенную выгоду: после переходного периода они будут иметь практически свободный доступ на автомобильный рынок ЕС.

Соглашение предусматривает либерализацию рынка услуг, в частности финансовых, телекоммуникационных, транспортных, электронной торговли. Европейские компании получают доступ к рынкам поставок в 48 крупнейших японских городах, для них будут также сняты барьеры на японском рынке поставок в сфере железнодорожного транспорта. *EPA /JEFTA* нацелено на введение современных высоких стандартов в сфере трудовых отношений, окружающей среды, защиты потребителей и персональных данных.

Переговоры по *EPA/JEFTA* были начаты весной 2013 г. и долгое время не привлекали такого большого внимания, как практически одновременно проходившие переговоры по ТТИП между ЕС и США, и СЕТА между ЕС и Канадой. Однако объявление о достижении принципиального согласия по стратегическому партнерству стороны приурочили к знаменательному

¹⁴⁹Statement following the 24th EU-Japan Summit, Brussels, 6 July 2017. - Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/06-eu-japan-summit-statement> - (Accessed: 11 July 2017).

моменту – кануну открытия саммита G20 в Гамбурге. Тем самым Токио и Брюссель направили ясное и однозначное послание лидерам «двадцатки» о своей решимости защищать справедливую торговлю и противодействовать протекционизму.

4.3. Мегарегиональные проекты в АТР

Транстихоокеанское партнерство: особенности и эволюция соглашения. Транстихоокеанское партнерство (ТТП) стало первым из МРТС, переговоры о создании которого завершилось подписанием соответствующего соглашения и ожидаемые последствия которого сразу стали предметом внимательного изучения в разных странах.

Предложение о создании ТТП было впервые выдвинуто в 2003 г. Новой Зеландией. США проявили интерес к Партнерству в 2008 г., взяв на себя впоследствии лидирующую роль в его формировании. Переговорный процесс по ТТП был весьма сложным, наполненным противоречиями между партнерами, в том числе между наиболее экономически мощными – США и Японией, которые смогли преодолеть разногласия лишь за два месяца до завершения переговоров. Об окончании переговоров было объявлено 5 октября 2015 г. в Атланте. 4 февраля 2016 г. в Окленде (Новая Зеландия) Соглашение о ТТП подписали 12 государств: Австралия, Бруней, Новая Зеландия, Вьетнам, Сингапур, США, Канада, Чили, Япония, Мексика, Малайзия, Перу. При этом уже вскоре после подписания несколько государств региона заявили о желании присоединиться к нему.

Подписанное в начале 2016 г. Соглашение о ТТП несомненно заслуживает краткого анализа, поскольку в нем удалось выработать договоренности совершенно нового типа, содержащие самые высокие из известных сегодня в международной торговле стандарты и нормы, которых пока нет в ВТО.

Важно отметить, что выработанные в Соглашении о ТТП положения имеют целью не только генерирование нужных современной торговле новых правил, но и создание однородной институциональной среды в странах-участницах. Последнее характерно и логично для интеграционного объединения, каковым является ТТП, но не может быть обеспечено в аналогичной степени в рамках глобальной организации, каковой является ВТО, выполняющая, по сути, функцию международного договора. Решению задачи создания однородной институциональной среды в рамках ТТП должны способствовать, в частности, положения Соглашения о технических барьерах, санитарных и фитосанитарных мерах, правительственных закупках, защиты прав интеллектуальной собственности.

Ниже приводятся положения Соглашения о ТТП, которые углубляют нормы ВТО или создают их в тех сферах, в которых пока отсутствуют нормы ВТО.

Правила происхождения товаров (Глава 3). Правила происхождения товаров в рамках ТТП являются более жесткими, нежели в рамках ВТО. Товарам приписывается преференциальное происхождение, если:

1) товары полностью произведены на территории одного или нескольких из Сторон в порядке, установленном в статье 3.3 (*Wholly Obtained or Produced Goods*). Например, фермеры могут получить преимущество для своей продукции, выращенной на территории стран ТТП или преимущества в торговле рыбой, которая была поймана на морских судах, принадлежащих странам ТТП;

2) товары полностью произведены на территории одной или нескольких стран-участниц исключительно из материалов, соответствующих правилам происхождения (*originating materials*);

3) товары полностью произведены на территории одного или нескольких членов ТТП с использованием материалов, не соответствующих правилам происхождения (*non-originating materials*), при условии, что последние

отвечают требованиям, указанным в Приложении 3-D (*Product-Specific Rules of Origin*).

Расширенные обязательства участников ТТП по «кумуляции» (одинаковом преференциальном отношении к материалам, произведённым в любой стране-участнице ТТП) являются важным нововведением. Данный принцип призван стимулировать предприятия для интегрирования производства и развития цепочек поставок в рамках ТТП. Также принцип кумуляции нацелен на снижение стимулов к перемещению производства за пределы региона.

Поскольку Соглашение нацелено на повышение эффективности функционирования глобальных производственных цепочек в рамках ТТП, то особое внимание уделяется вопросу регионального содержания добавленной стоимости. В статье 3.5 расписаны формулы по которым рассчитывается региональное содержание добавленной стоимости для определения преференциального происхождения товара.

Государственные торговые предприятия (Глава 17). На товары и услуги государственных предприятий распространяются Национальный режим и режим недискриминации. Правила ТТП в этой сфере схожи с соответствующими правилами ВТО (Ст. ХУШ ГАТТ-1994), но при этом носят более конкретный и детальный характер, в частности:

- 1) Соглашение запрещает государствам и подконтрольным им структурам оказывать помощь госпредприятиям на некоммерческой основе (субсидирование в различных формах: выдача грантов, прощение долгов, выдача кредитов на более льготных условиях, чем для частных предприятий и т.д.), т.к. это приводит к нежелательным для конкурентной среды последствиям.
- 2) Государства ТТП должны наделить национальные суды юрисдикцией в области коммерческой деятельности иностранных ПГС (предприятия государственной собственности) с тем, чтобы последние не смогли уклониться от судебного иска в отношении

своей коммерческой деятельности, ссылаясь лишь на суверенный иммунитет.

Права интеллектуальной собственности (Глава 18). В данной главе содержатся отсылки к соглашению ВТО ТРИПС, однако сами обязательства носят более жесткий характер. Страны-участницы могут выбрать два пути защиты патентов на фармацевтическую продукцию: 8-летний период защиты патента или сочетание 5-летнего периода защиты с другими мерами (например, нормативные процедуры или административные действия). Период защиты торговой марки составляет 10 лет.

Новшеством является введение уголовной ответственности за хищение коммерческой тайны. Закрепляется также распространение правил защиты интеллектуальной собственности на предприятия государственной собственности. Пограничные власти могут действовать по своей собственной инициативе для идентификации и перехвата в случае необходимости продукции с поддельным товарным знаком или продукции, нарушающей авторские права.

Инвестиции (Глава 9). В данной сфере Соглашение о ТТП включает в себя требования соглашения ВТО ТРИМС, но при этом развивает и дополняет регулирование инвестиций. Государствам ТТП запрещается проводить прямую или косвенную национализацию иностранных инвестиций. В качестве исключения допускается национализация ради «общественной цели» (*public purpose*), которая определяется в соответствии с обычным международным правом или внутренними законами стран ТТП. В этом случае страна, проводящая национализацию, обязана без задержек выплатить адекватную компенсацию. Сумма компенсации должна соответствовать справедливой рыночной стоимости национализируемого имущества в конвертируемой валюте. В случае вооружённых столкновений или беспорядков, которые привели к конфискации или разрушению инвестиций, страна-реципиент обязана возместить убытки пострадавшей стороне. В статье 9.8 прописаны гарантии свободного перевода доходов от

инвестиционной деятельности (банковские проценты, дивиденды, роялти, доходы от капиталовложений и др.) в страну, где находится материнская компания. Параграф 4 данной статьи закрепляет возможность ограничения переводов денежных средств в следующих случаях: банкротство, необходимость защиты прав кредиторов, выпуск ценных бумаг, фьючерсов, деривативов, опционов, а также в случаях решения финансовых органов о необходимости сохранения доходов или уголовного обвинения.

Важнейшей отличительной особенностью регулирования инвестирования в ТТП является создание механизма разрешения споров «инвестор-государство». Соглашение закрепляет право иностранного юридического лица подать иск против принимающего государства, если оно нарушает права инвесторов. Причём иск можно подавать не только в международный арбитраж или государственный суд, но и в суды, состоящие из профессиональных юристов и представителей бизнеса, так называемые «суды *ad hoc*».

Соглашение предусматривает и «мирный» порядок разрешения споров между инвестором и принимающим государством, который должен проходить в форме консультаций и переговоров. Первым шагом является подача заявления истцом о проведении консультации. На переговоры отводится 6 месяцев со дня получения ответчиком заявления истца. Если же в течение данного периода сторонам не удалось достичь договорённости, то дело выводится из-под юрисдикции принимающей страны – стороны обращаются в соответствующий международный судебный орган, например, в Международный центр по урегулированию инвестиционных споров.

Макроэкономическая политика. В принятой участниками ТТП «Совместной декларации органов макроэкономической политики стран-членов Транстихоокеанского партнёрства» признаётся значимость макроэкономической стабильности для всех членов ТТП. В отношении валютного курса стороны подтвердили свои обязательства избегать манипуляций с обменными курсами с целью получения несправедливого

конкурентного преимущества в торговле, каждый участник должен воздерживаться от конкурентной девальвации. При этом каждая страна должна принимать меры, стимулирующие систему обменного курса и нацеленные на избежание перекосов в системе валютного курса.

В рамках ТТП предусмотрен многосторонний диалог по макроэкономической политике. Для этого учреждается специальная Группа, состоящая из высокопоставленных чиновников в области макроэкономической политики (*Group of TPP Macroeconomic Officials*), которая должна собираться как минимум раз в год. Именно на встречах Группы должны проходить обсуждения макроэкономической политики, политики в области валютного курса, мер по устранению макроэкономических диспропорций. По результатам обсуждения Группа должна будет подготавливать отчёт, коммюнике или иные документы. Власти участников ТТП, от имени Группы, имеют право пригласить представителя МВФ или иного авторитетного международного института для обеспечения независимого вклада в работу Группы.

Финансовые услуги (Глава 11). Финансовые услуги регулируются двумя режимами – РНБ и Национальным режимом. Глава учитывает все основные требования соглашения ВТО ГАТС, но при этом идет дальше в направлении либерализации рынка услуг в ТТП. В частности, не допускается введение каких-либо ограничений на деятельность финансовых институтов (их количество, общая стоимость финансовых транзакций и т.д.) Каждая страна-участница ТТП должна разрешать финансовому институту другой страны-участницы ТТП предоставлять любую новую финансовую услугу, которую она позволила бы предоставить отечественному финансовому институту.

Телекоммуникационные услуги (Глава 13). В данной главе закрепляется сотрудничество членов ТТП в области международного роуминга. Компаниям предоставляется свобода для инноваций, а также запрещается введение технологий в целях защиты отечественных компаний. Таким

образом, в данном секторе услуг в рамках ТТП регулирование становится более либеральным, чем в соответствии ГАТС ВТО.

Электронная коммерция (Глава 14). В то время, как в рамках ВТО продолжает осуществляться «Программа работы в области электронной коммерции» в соответствии с принятой в 1998 г «Декларацией о глобальной электронной торговле», члены ТТП взяли на себя конкретные обязательства. В частности, в странах ТТП запрещается взимать таможенные пошлины с цифровых продуктов (программное обеспечение, музыка, электронные книги и т.д.). Подчёркиваются обязательства стран-участниц принимать и поддерживать законы о защите потребителей от мошенничества в Интернете, а также обязательства обеспечивать компании и потребителей свободным доступом к информации и свободой перемещения информации.

Защита трудовых прав (Глава 19). В правовой базе ВТО норм в данной сфере не содержится. Соглашение о ТТП обязывает страны-участницы принять необходимые законы и поддерживать основные трудовые права в соответствии с нормами МОТ (Международная организации труда), а именно: свободу ассоциаций, запрет детского труда, запрет дискриминации в области труда, а также всех форм принудительного труда). В трудовых кодексах стран-участниц должны быть зафиксированы минимальный размер оплаты труда, количество рабочих часов, а также нормы социального страхования. Также в соответствии с положениями данной главы, стороны обязаны разрешить деятельность независимых профсоюзов. Помимо этого, члены ТТП должны препятствовать импорту товаров, произведённых полностью или частично за счёт принудительного или детского труда.

В рамках Соглашения США подписали двусторонние планы реализации трудовых норм с Вьетнамом, Брунеем и Малайзией. Так, Вьетнам обязан разрешить работникам создавать независимые профсоюзы, а также развивать государственные структуры, контролирующие соблюдение норм трудового законодательства. Будет создан специальный «механизм обзора» для обеспечения осуществления трудовых реформ. Если в течение пяти лет

Вьетнам не выполнит своё обязательство по предоставлению рабочим права создавать профсоюзы, то США имеют право приостановить или отказать Вьетнаму в снижении импортных тарифов при доступе на свой рынок. Малайзия обязана в полной мере реализовать принятые поправки к закону о «Борьбе против торговли людьми». Бруней должен активно проводить реформы в отношении профсоюзного движения, установить защиту от вмешательства в деятельность профсоюзов и т.д.

Защита окружающей среды (Глава 20). В правовой базе ВТО норм в данной сфере не содержится. Соглашение о ТТП определяет, что каждое государство-участник имеет право развивать законодательство об охране окружающей среды, защищать ее и национальные приоритеты в области охраны окружающей среды. Однако экологические законы не должны препятствовать торговле и инвестициям. Иными словами, не допускается использование законодательства об охране окружающей среды в качестве скрытой формы протекционизма. Механизмы защиты окружающей среды формируются на базе добровольной отчётности, проведения консультаций, обмена информацией межгосударственного сотрудничества и сотрудничества государства и бизнеса, а также на основе рыночных стимулов.

Признаётся необходимость борьбы с чрезмерным выловом рыбы, в связи с чем стороны обязаны отменить субсидии, которые способствуют этому (один из пунктов повестки Доха раунда ВТО). Если подобные программы субсидирования были приняты до момента вступления Соглашения в силу, то они должны быть отменены в течение трёх лет.

Транспарентность и антикоррупционная деятельность (Глава 26). В главе подчеркиваются обязательства участников ТТП принимать и эффективно применять уголовное законодательство в целях предотвращения коррупции со стороны государственных должностных лиц, принять законы, устанавливающие уголовную ответственность за коррупцию в бухгалтерской деятельности. Также в главе говорится о приверженности стран-участниц

сотрудничеству в борьбе против коррупции. Указано на необходимость принятия мер по обеспечению прозрачности государственных структур, надлежащей процедуры отбора и подготовки кадров и прочих мер.

Предпринятый краткий обзор положений Соглашения и ТТП в области инвестирования, финансовых услуг, макроэкономической политики подтверждает, что в рамках Партнерства удалось выработать договоренности совершенно нового типа, содержащие самые высокие из известных сегодня в международной торговле стандарты и нормы, которых пока нет в ВТО. В частности, участники Партнерства приняли на себя достаточно высокие обязательства в самых чувствительных областях финансово-экономического регулирования, создав тем самым наиболее продвинутый формат сотрудничества по сравнению с иными интеграционными группировками в XXI веке.

В случае реализации Соглашения о ТТП, мировая торговля должна будет испытать последствия этого события. Предсказать эти последствия заранее вряд ли возможно, но некоторые принципиальные моменты очевидны уже сейчас. На 12 стран, изначально подписавших соглашение о ТТП, по существующим оценкам, приходится около 30% мировой торговли. При увеличении числа участников Соглашения (что весьма вероятно), их совокупная доля в мировой торговле соответственно еще возрастет. Если же между государствами, доля которых в мировой торговле превысит 1/3, будут действовать правила и стандарты более высокого уровня, чем в рамках ВТО, и при этом степень либерализации рынков будет выше, это неизбежно окажет ощутимое системное воздействие на международную торговлю. Данное воздействие может выражаться в коллизии норм многостороннего регулирования и норм мегарегионального торгового соглашения – в данном случае ТТП, – если при этом не удастся обеспечить гармонизацию правил и норм между двумя форматами.

Одной из предпосылок такой гармонизации является то, что Соглашение о ТТП, как полагают нынешние его участники, представляет

собой «открытую платформу», к которой в дальнейшем смогут присоединиться другие страны, если они захотят принять те же стандарты. И если этот процесс действительно начнется, это может стать позитивной предпосылкой не только для постепенной гармонизации между мегарегиональным и многосторонним форматом, но и для формирования системы глобального управления торговлей.

Реализация ТТП стала одним из основных пунктов в повестке второго срока президента Обамы. При этом Вашингтон открыто указывал на свою лидирующую роль в проекте и на одну из важнейших его целей – сдерживание Китая. В то же время, придерживаясь минимальной политкорректности, Белый дом никогда не заявлял прямым текстом, что путь в ТТП для Китая закрыт. Осенью 2015 г. госсекретарь Джон Керри даже официально пригласил Пекин, а также Москву присоединиться к партнерству. Однако еще до этого заявления США однозначно давал понять Китаю, что для участия в ТТП ему необходимо пройти через предварительные договоренности с Вашингтоном, что выглядело явно унижительно для крупнейшей в мире экономики.

Следует заметить, что сдерживание Соединенными Штатами Китая в регионе выходит за торгово-экономические рамки и содержит военно-стратегический аспект, который обусловлен особым положением Южно-Китайского моря (ЮКМ). Ежегодно через его акваторию перемещается товаров более чем на 5 трлн долл., что составляет четверть мировой торговли. Из стран Восточной Азии по водам ЮКМ идут контейнеровозы с промышленной продукцией, а с Ближнего Востока в обратном направлении – танкеры с нефтью и сжиженным газом. Южно-Китайское море можно считать самой напряженной в мире и важнейшей для глобальной экономики океанской трассой. Для Китая данный район критически важен – через него проходит около 60% его внешней торговли. Стремясь усилить контроль над акваторией ЮКМ, Пекин использует, в частности, практику расширения территориальных вод путем создания искусственных островов. В ответ

военные корабли США демонстративно нарушают вводимые китайской стороной запреты – осенью 2015 г. американский флаг в ЮКМ продемонстрировали атомный авианосец «Теодор Рузвельт» и боевой ракетный корабль «Лассен». Обеспокоенность Пекина присутствием в ЮКМ Седьмого флота, способного перерезать его торговые коммуникации, привела к серьезному обострению отношений между Пекином и Вашингтоном.

Однако даже в условиях прямого давления с использованием военной силы Китай сохраняет самообладание и проявляет сдержанность, думая, прежде всего, о будущем своей экономики. Не реагируя напрямую на антикитайские заявления в США, китайские власти всячески стремились подчеркнуть, что глобальные правила торговли должны устанавливаться всеми странами, а не одним участником. При этом Пекин декларировал свою открытость в отношении ТТП, добавляя, что вместе с ВРЭП обе группировки способны серьезно содействовать созданию обширной зоны свободной торговли в АТР. Однако в Вашингтоне были убеждены, что Китай не готов к тем высоким стандартам открытости, которые уже зафиксированы в соглашении о ТТП, а что касается ВРЭП, где Пекину принадлежит ключевая роль, то будущее соглашение по этому партнерству, по мнению американцев, не сможет препятствовать недобросовестной конкуренции, что будет играть на руку субсидируемым государственным предприятиям. Американцы также не верят, что китайцы готовы соблюдать права интеллектуальной собственности и гарантировать открытый Интернет.

Популяризация ТТП в США при президенте Обаме опиралась на пропаганду экономических выгод Партнерства для Америки. Одновременно представители Администрации президента вплоть до осени 2016 г. доказывали его исключительную стратегическую важность. ТТП рассматривался как ключевой элемент сохранения престижа и влияния США в Азии. Таким образом, при администрации Б.Обамы в своей позиции по проекту Транстихоокеанского партнерства Соединенные Штаты вполне ясно

и недвусмысленно заявляли о решимости оставаться мировым лидером на ближайшие десятилетия XXI века.

Проект ТТП неожиданно оказался под угрозой после избрания на пост президента США Дональда Трампа, который в числе первых своих актов подписал 23 января 2017 г. указ о выходе США из Партнерства, ибо оно, с его точки зрения, чревато негативными последствиями для страны. Принимая решение о выходе из ТТП, администрация Трампа не представила каких-либо убедительных данных в его обоснование. Вместе с тем ряд негативных последствий данного шага стал очевиден с самого начала. Во-первых, Вашингтон резко снизил свою вовлеченность в международные торговые переговоры и, как следствие, ослабил свое влияние в процессах формирования новой системы глобального управления торговлей, в которой наряду с ВТО, важная роль, по всей вероятности, будет принадлежать мегарегиональным торговым соглашениям (МРТС), а ТТП как раз стало первым подписанным соглашением данного формата.

Во-вторых, выход США из ТТП нанес несомненный ущерб перспективам этого Партнерства, учитывая экономический потенциал Соединенных Штатов и ключевую роль, которую сыграл Вашингтон в его формировании, что не могло не вызвать разочарования со стороны вчерашних партнеров США по блоку.

Тем не менее уже в первой половине 2017 г. среди 11 оставшихся участников ТТП, несмотря на определенные различия во взглядах на необходимость внесения корректив в документ в связи с выходом США, сформировалось устойчивое стремление довести реализацию партнерства до логического финала. К середине 2017 г. Соглашение ратифицировали Япония и Новая Зеландия, в других странах-участницах процесс ратификации продолжился¹⁵⁰.

¹⁵⁰ TPP-11 Negotiators Examine Options for Advancing Deal Without US // Bridges.2017. Vol.21, N 26. - <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/tpp-11-negotiators-examine-options-for-advancing-deal-without-us>

В начале ноября 2017 г.в рамках саммита АТЭС во Вьетнаме произошло важное событие – 11 стран-участниц заявили об окончательном решении реализовать ТТП без США и уже под новым названием «Всеобъемлющее и прогрессивное Соглашение для Транстихоокеанского партнерства» (ВПТТП)¹⁵¹. В результате проведенных 11 странами переговоров ВПТТП было подписано в первой половине марта 2018 г.¹⁵². К концу декабря 2018 г. 6 из 11 стран-участниц ратифицировали текст соглашения и 30.12.18 г. ВПТТП вступило в силу¹⁵³.

Новое соглашение в значительной степени сохранило положения ТТП. Вместе с тем, с учетом отсутствия США в партнерстве, приостановлено действие положений ТТП о защите прав интеллектуальной собственности, а также внесены изменения в главы о трудовых стандартах и окружающей среде.

Всеобъемлющее экономическое региональное партнерство. Другим масштабным мегарегиональным проектом в АТР является Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), которое включает 10 государств АСЕАН: Бруней, Камбоджа, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мьянма, Филиппины, Сингапур, Таиланд, Вьетнам и шесть государств АТР, с которыми у первых есть соглашения о зоне свободной торговли: Австралия, Китай, Индия, Япония, Республика Корея, Новая Зеландия. По составу участников видно, что часть стран ВРЭП одновременно участвует в ТТП. Если учесть, что в первое партнерство вошли США, но не вошел Китай, а во втором, наоборот, нет США, но есть Китай, то это уже дает основания считать эти группировки соперничающими.

Переговоры по ВРЭП начались в 2012 г. О степени ожидаемого воздействия будущей возможной сделки говорит тот факт, что на 16 стран-

¹⁵¹TPP-11 Trade Talks Approach Finish Line Under a New Name //Bridges. 2017. Vol. 21.N 38. 16.11.17

¹⁵²Countries Sign Pacific Rim Trade Deal, Call for “Expeditious” Ratification Process // Bridges. 2018. Vol. 22, N 9.

¹⁵³Panda A. The CPTPP Trade Agreement Will Enter Into Force on December 30. -

<https://thediplomat.com/2018/11/the-cptpp-trade-agreement-will-enter-into-force-on-december-30>. 01.11.18.

участниц приходится половины населения планеты и около трети мирового ВВП. Повестка Партнерства включает помимо снижения барьеров в торговле товарами вопросы инвестирования, конкурентной политики, защиты прав интеллектуальной собственности, электронной торговли, правил происхождения, санитарных и фитосанитарных мер. Это говорит о том, что положения ВРЭП также могут оказаться более продвинутыми, чем нормы ВТО, как это произошло в случае с ТТП.

Как следует из документов министерской встречи стран-участниц ВРЭП на Филиппинах 3-4 ноября 2016 г., в течение последнего квартала 2016 г. на переговорах был отмечен определенный прогресс и появилась надежда на их скорое завершение¹⁵⁴. При этом участники намерены принять финальный перечень документов по принципу «единого пакета», что соответствует практике ВТО. Однако завершить переговоры до конца 2018 г. не удалось, и подписание соглашения запланировано на 2019 г.

Если в формировании ТТП роль лидера бесспорно принадлежала США, то в случае ВРЭП, согласно распространенному мнению, на такую роль претендовал и претендует Китай. Однако действительные мотивы Пекина, как представляется, глубже. Китайское руководство с заметным беспокойством восприняло сделанные Д.Трампом в ноябре 2016 г. заявления о намерении резко повысить торговые барьеры перед импортом из Китая и Мексики, что могло нанести весьма серьезный ущерб обеим странам. В этой связи в рамках ноябрьского форума АТЭС в Лиме Председатель КНР Си Цзинпин перед встречей с президентом США Б. Обамой специально высказался об особой важности американо-китайских отношений и необходимости работать совместно для укрепления сотрудничества¹⁵⁵.

Вместе с тем китайское руководство все-таки вынуждено исходить из вероятности принятия администрацией Трампа жестких протекционистских

¹⁵⁴RCEP Participating Countries Call for Swift Conclusion of Negotiations // Bridges.2016. Vol.20, N 38. - http://www.ictsd.org/search?f%5b0%5d=field_tag%3A507

¹⁵⁵Cherif A.Asie-Pacifique: la Chine se veut leader du libre-échange // La Tribune. 2016. 23 nov.

мер, в частности, повышенных импортных пошлин на товары из Китая. Это и является, по сути, важнейшим экономическим мотивом желания Пекина достичь в возможно более сжатые сроки соглашения по ВРЭП, предусматривающего установление зоны свободного торговли в рамках Партнерства, что в той или иной степени могло бы компенсировать возможные потери от экспорта в США. В этом смысле стремление Пекина к лидерству в АТР, при всей его важности, можно считать вторичным в сравнении с задачей обеспечения экспортных возможностей для китайских производителей.

4.4. Перспективы формирования системы глобального регулирования торговли

В главе 1 уже были рассмотрены институты глобального экономического управления, в частности, была подчеркнута особая роль ВТО среди этих институтов (1.3). В данной главе автор развивает начатую тему, исследуя перспективы формирования системы глобального управления/регулирования торговли, в которой ВТО сохранила бы свою роль в качестве центрального элемента.

Выше уже говорилось о проблеме регионализма и многостороннего формата, о противоречиях между ними. С появлением МРТС вопрос о конфликтности между ними и ВТО приобретает новую значимость и новое измерение, принимая во внимание вес МРТС в мировой торговле и их потенциальное воздействие на ее правила. От того, в какой степени удастся преодолеть эту конфликтность и добиться гармонизации многостороннего и регионального (преференциального) форматов, включая мегарегиональный, будет в конечном счете зависеть успех формирования системы глобального управления торговлей. С точки зрения автора, эту конфликтность целесообразно рассматривать и оценивать с позиций плюрилатерального

подхода, который в последние годы получил заметное развитие в рамках торговых переговоров.

Как известно, в результате Уругвайского раунда в правовом пакете ВТО появились сначала четыре, затем осталось два плюрилатеральных соглашения (*Plurilateral Agreements*): Соглашение о правительственных закупках и Соглашение о торговле гражданской авиацией, именуемых также соглашениями с ограниченным кругом участников. Участие в этих соглашениях, в отличие от многосторонних (*Multilateral Agreements*), для членов ВТО не является обязательным. В последние годы в условиях глубокого кризиса переговоров Доха-раунда и многостороннего подхода в целом, плюрилатеральный подход получил новое развитие. Понятие «плюрилатеральные соглашения» стало существенно шире того, что сложилось в результате Уругвайского раунда, и фактически включает две категории таких соглашений:

1) Плюрилатеральные соглашения внутри ВТО. К ним в первую очередь относятся упомянутые Соглашение о правительственных закупках, Соглашение о торговле гражданской авиатехникой, Соглашение об Информационных технологиях;

2) Плюрилатеральные соглашения вне ВТО. До недавнего времени эта категория была представлена региональными/преференциальными торговыми соглашениями (РТС/ПТС). С появлением МРТС, в частности, ТТП, ТТИП, ВРЭП, СЕТА эти форматы естественным образом также включаются в данную категорию. Особое место в данной категории принадлежит плюрилатеральному соглашению по услугам *TiSA (The Trade in Services Agreement)*, о котором будет сказано ниже. Как видно, в рамках данного современного подхода МРТС рассматриваются как частный случай плюрилатерализма.

Начнем с первой категории плюрилатеральных соглашений. Когда после 2011 г. на переговорах Доха-раунда наметился отход от принципа «единого пакета», условия для выработки новых плюрилатеральных

соглашений стали более благоприятными. Возникает вопрос, насколько это способствует перспективам развития многосторонней торговой системы.

Плюрилатеральный подход по сути вовсе не чужд торговым переговорам. Можно сказать, что в практике ГАТТ/ВТО он существовал всегда, проявляясь в форме ограниченных переговорных групп (*Negotiating alliances* или *Coalitions*), образуемых членами Организации со схожими интересами для выработки общей позиции по тому или иному вопросу. Этот подход проявляется, когда группа стран стремится к большей либерализации или, напротив, не готова идти по этому пути. В условиях Уругвайского раунда, когда практически весь переговорный процесс (в отличие от предыдущего Токийского раунда) был подчинен принципу «единого пакета», число подобных соглашений было заведомо сведено к минимуму. Позднее в 1996 г. в дополнение к отмеченным выше двум было подписано еще одно плюрилатеральное соглашение – об Информационных технологиях – *ИТА*.

Таким образом, плюрилатеральный подход уже использовался в ходе переговорных раундов в рамках ГАТТ, а затем в ВТО, что позволяет считать, что он с самого начала был присущ логике развития многосторонней торговой системы. Наконец, растущая популярность плюрилатерализма есть не что иное, как реакция на застой в рамках многосторонней системы.

Данный вопрос активно обсуждался в ВТО в последние годы. Так, в 2012 г. в рамках очередного ежегодного Общественного форума ВТО проблема плюрилатеральных соглашений заняла весьма заметное место в дебатах¹⁵⁶. Высказывались противоположные точки зрения. Однако очевидный вывод состоявшихся обсуждений состоял в том, что в условиях отсутствия в течение длительного времени результата в многостороннем формате, плюрилатеральный подход вполне может оказаться плодотворным, хотя и в ограниченном масштабе.

¹⁵⁶Is Multilateralism in Crisis? // WTO Public Forum. 2012. - http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/public_forum12_e.htm

Как было отмечено, отход от принципа «единого пакета» создает благоприятные условия для активизации процесса инициирования и подписания плюрилатеральных соглашений. При этом соглашения данной категории могут в дальнейшем развиваться по двум направлениям: 1) соглашения, в которых связывающие обязательства принимает лишь группа стран-инициаторов, но выгоды распространяются на всех членов организации; 2) соглашения, в которых выгоды распространяются только на участников, принявших на себя связывающие обязательства.

Если выделить основные аргументы в пользу плюрилатерального подхода для целей многосторонней системы, то они будут выглядеть следующим образом:

- Плюрилатеральные соглашения являются альтернативой многосторонним торговым переговорам, оказавшимся в кризисе в ходе Дохийского раунда;

- РТС зачастую удобны для небольших развивающихся экономик, которые готовы к более медленному и менее масштабному процессу либерализации торговли;

- Секторальные инициативы, возникшие в рамках коалиций стран-членов ВТО, подтвердили свою эффективность, как например, в случае Соглашения об Информационных технологиях. Это дало толчок для появления новых аналогичных инициатив.

Разумеется, плюрилатерализм, особенно, с точки зрения его противников, в определенной степени подрывает принципы многосторонней системы. Но это не означает, что он не может быть использован во благо МТС. При этом следует помнить, что ВТО это инструмент рыночной экономики. Поэтому речь, в конечном счете, идет не только и не столько о благе МТС (что является скорее абстрактной сферой), сколько об интересах бизнеса. Последний же давно ожидает последующего открытия рынков и готов идти по пути либерализации. И если либерализации не достигается в рамках нынешней повестки Дохийского раунда по принципу «единого

пакета», то бизнес большинства стран открыт к любым вариантам дальнейшего устранения барьеров в доступе на рынки, будь то плурилатеральное Соглашение об Информационных технологиях 1996 г. или МРТС в виде ТТП или СЕТА.

Возвращаясь с учетом контекста к многосторонней торговой системе и ее перспективам, следует обозначить наиболее сложную проблему, которую придется решать в ближайшей перспективе – проблему взаимодействия многостороннего и плурилатерального форматов. Ее сложность состоит, в частности, в том, что эти два формата или подхода содержат взаимные противоречия, о которых говорилось в предыдущих параграфах. Следовательно, вопрос, если его сформулировать в сжатом виде, заключается в том, не явится ли дальнейшее развитие плурилатерального подхода разрушительным для МТС.

Акцент на подобных опасениях как раз характерен для приверженцев несовместимости в конечном итоге многостороннего и плурилатерального подхода. Однако, участники продолжающихся в ВТО дебатов на данную тему все чаще склоняются к выводу о том, что МТС нуждается в плурилатерализме, и что последний функционирует эффективнее именно в рамках МТС. Что же касается проблем, с которыми сталкивается МТС, то они скорее являются следствием недоверия между участниками переговоров, нежели какими-либо вредными эффектами плурилатерализма.

Вернемся к конкретным примерам, демонстрирующим, что плурилатерализм успешно развивается внутри МТС. Упомянутое выше плурилатеральное Соглашение о правительственных закупках (*GPA*) первоначально появилось в виде одного из Кодексов в ходе Токийского раунда переговоров в рамках ГАТТ в апреле 1979 г. Затем Кодекс о правительственных закупках был обновлен в 1981 г.; в 1994 г. Соглашение о правительственных закупках стало частью правового пакета соглашений Уругвайского раунда; в 2012 г. текст Соглашения подвергся пересмотру, и в 2014 г. новая версия вошла в силу. Участниками обновленной версии

Соглашения стали 43 члена ВТО, 10 стран находились в стадии переговоров о присоединении и 5 рассматривали возможность начать переговоры о присоединении. Новая версия *GPA* предполагала меры по дальнейшей либерализации сектора, в частности, распространение его положений на дополнительные правительственные контракты объемом 80-100 млрд.долл.¹⁵⁷. РФ в перспективе не исключает начала переговоров по присоединению к данному соглашению.

Другой пример – подписанное еще в 1996 г. в Сингапуре Соглашение об Информационных технологиях (*Information Technology Agreement – ИТА*), ликвидировавшее барьеры в торговле данной продукцией. Соглашение изначально подписали 29 стран-членов ВТО, а в 2013 г. число его участников выросло до 70, включая Россию, присоединившуюся к нему в сентябре 2013 г. В 2015 г. 50 стран-членов ВТО подписали уже новую версию соглашения (*ИТА-II*), предполагающую дальнейшую либерализацию доступа на рынок товаров информационных технологий¹⁵⁸.

Из сказанного видно, что число участников плюрилатеральных соглашений со временем растет, также возрастает и доля охватываемого ими рынка. Примеры *ИТА*, *GPA* и соглашения о торговле гражданской авиацией показывают, что плюрилатеральные соглашения действительно могут успешно развиваться внутри многосторонней системы. Не исключено, что в ближайшей перспективе среди членов ВТО могут появиться аналогичные новые плюрилатеральные инициативы и в других областях, например, в сфере торговли и защиты окружающей среды.

Таким образом, сказанное дает основания считать, что плюрилатеральные соглашения являются не камнем преткновения для МТС, как считают критики возможности встраивания этих соглашений в МТС, а

¹⁵⁷ Revised WTO Go vt Procurement Agreement Enters into Force // Bridges Weekly Trade News Digest. 2014. Vol.18, N 13. - <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/188255/#sthash.hF5DhzqM.dpuf>.

¹⁵⁸ Information Technology Agreement. - http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm.

скорее наоборот – своеобразными строительными блоками для многосторонней системы, способствуя ее прогрессу.

Приведенные примеры также дают практический конкретный ответ на весьма актуальный в последнее время вызов в рамках дискуссий в ВТО: каким образом добиться включения плюрилатеральных соглашений в многостороннюю торговую систему (*Multilateralising plurilateralism*). Очевидно, простейшим механизмом для этого как раз является постепенное вовлечение новых участников в действующие плюрилатеральные соглашения. И тогда в результате данного процесса правила и нормы последних становятся правилами и нормами МТС.

Что касается плюрилатеральных соглашений второй категории (согласно предложенной выше классификации плюрилатеральных соглашений), то здесь особого внимания заслуживает формат *TiSA*. Его зарождение связано с рекомендацией 8-й Министерской конференции ВТО в 2011 г. Она состояла в том, что с учетом слабого прогресса переговоров по услугам в рамках повестки Дохи члены организации могут начать вести параллельно переговорам раунда отдельные переговоры по услугам с целью достижения временного или окончательного соглашения на основе консенсуса, которое может быть заключено до завершения переговоров по общей повестке на основе принципа «единого пакета». Это позволило начать в 2012 г. переговоры по новому соглашению о торговле услугами *TiSA* за рамками ВТО. При этом необходимо отметить, что участники переговоров по *TiSA* базируются на соглашении ВТО по услугам ГАТС.

Принципиальным моментом явится финал переговоров по *TiSA*, в котором возможны два варианта. Первый заключается в том, что результатом станет новое преференциальное торговое соглашение за рамками ВТО. Второй предполагает, что участники решат внести результаты переговоров по *TiSA* в свои национальные перечни обязательств в рамках ГАТС, и таким образом *TiSA* превратится в соглашение по принципу «критической массы» (см. 5.5). Очевидно, в последнем случае это послужит заметному укреплению

МТС, в то время как в первом (появление нового преференциального соглашения) это явится ее ослаблением. Хотя и в этом случае, если к *TiSA* впоследствии присоединится достаточное число участников, оно в конечном итоге может быть интегрировано в правовую базу ВТО.

Что касается мегарегиональных торговых соглашений, - то в этом случае как раз приходится говорить о конфликтности между ними и ВТО. В случае успешной реализации известные на сегодняшний день МРТС вероятно принесут с собой заметные перемены в международную торговлю, что обусловлено их долей в мировом торговом обороте. Так, на СЕТА может приходиться порядка 20% - 25% мировой торговли, а на ТТИП, в случае реализации, – около 40%¹⁵⁹. Примерно такая же доля придется на ВРЭП.

Это обстоятельство чревато неизбежными последствиями для действующих в международной торговле правил, каковыми на сегодняшний день являются главным образом правила ВТО. ВПТТП, ЕПА, ВРЭП, СЕТА будут содержать (и уже содержат) свои правила и нормы в торговле, зачастую опережающие нормы ВТО. Следовательно, с учетом объема торговых обменов, на которые эти правовые нормы будут распространяться, они с достаточной долей вероятности будут входить в коллизию с нормами и правилами ВТО либо вводить нормы там, где они на многостороннем уровне пока просто отсутствуют. Это вызывает озабоченность у многих участников международной торговли, и потому в ближайшие годы, вероятно, будут идти интенсивные дискуссии вокруг сопоставления правовых норм ВТО и МРТС. При этом речь не идет, как полагают некоторые, о неизбежном подрыве ВТО - в мире нет серьезных игроков, которые строили бы подобные планы. Имевшие место дискуссии о предстоящей «замене Всемирной торговой организации мегарегиональными торговыми соглашениями типа ТТП или ТТИП» с учетом кризиса переговоров в рамках ВТО автор, как и ряд других международных экспертов, считает с самого начала несерьезными.

¹⁵⁹How TTIP would affect you. - <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/impact/> - (Дата обращения: 05.01.15).

Действительная проблема состоит в том, что с появлением МРТС система глобального управления/регулирования в торговле начинает меняться, что, между прочим, несет определенный позитивный смысл с учетом современных вызовов, стоящих перед МТС (см. гл.5), с которыми она не справляется. Последняя проблема возникла не сразу – потребовалось определенное время, чтобы она стала ощутимой и потребовала решений.

В течение десятилетий после Второй мировой войны соглашение ГАТТ, будучи системой, основанной на правилах (*rules-based system*), обеспечивало выполнение трех базовых функций для международной торговли:

- Сбалансированную либерализацию рынков путем переговоров;
- Генерирование и обновление правил торговли товарами;
- Способствование дипломатическому разрешению торговых споров.

Эти функции ГАТТ-1947 полностью соответствовали принципу «Произведи товар у себя – продай его за рубежом», которым государства руководствовались в течение почти всего XX века. В настоящее время данный принцип все еще важен, особенно для развивающихся стран. Однако в XXI веке ситуация все-таки изменилась кардинально. Происшедшие изменения можно свести к трем основным пунктам.

1) Изменились важнейшие элементы международной торговли. Если в XX веке экономическая глобализация в торговле отражалась по упомянутому принципу «Произведи товар у себя – продай его за рубежом», то в XXI веке международная торговля подразумевает уже пересечение границ не только товарами, но и целыми производствами, рабочей силой, технологиями и пр.

2) Эти изменения существенно расширили и углубили свод необходимых правил. Наиболее сложная ситуация складывается при пересечении границ производствами, в результате чего создается феномен глобальных цепочек (добавленной) стоимости (*Global Value Chains – GVC*), которые требуют соответствующих правил.

3) ВТО пока не смогла адаптироваться к произошедшим изменениям. Если на протяжении XX века ГАТТ/ВТО осуществляли функцию генерирования необходимых для торговли правил, то в XXI веке ВТО в значительной мере утратила эту функцию.

В нынешних условиях встает вопрос, какова будет роль МРТС в отношении упомянутой функции ВТО, а именно: способны ли будут МРТС в случае успеха подорвать или ослабить эту функцию, а следовательно, и роль ВТО в международной торговле и обретающей первые очертания упомянутой новой системе глобального управления/регулирования торговли, или все-таки произойдет гармонизация норм между многосторонним и мегарегиональным форматами. Очевидно, окончательный ответ на данный вопрос может быть дан лишь в обозримом будущем.

Вместе с тем исследовать вопрос уже на данном этапе вполне возможно, - есть весьма важные детали, которые имеют прямое отношение к поставленному вопросу и на которых следует остановиться.

Важнейшим элементом ВТО, как известно, является механизм разрешения споров (*Dispute Settlement Understanding - DSU*). Его уникальность и действенность практически никем не подвергаются сомнению, что является одним из наиболее весомых аргументов в пользу многосторонней системы. Но это с одной стороны. С другой же, - в его функционировании появляются свои сложности. Дело в том, что успех разрешения споров в ВТО всегда базировался на прочной правовой основе. Прочность этой основы обуславливалась тем, что правила принимались консенсусом.

Однако сегодня природа торговли стала много сложнее, - возникли международные производственные сети с глобальными цепочками добавленной стоимости; выросла роль государственных торговых компаний; растет использование «зеленой энергии»; получили распространение валютные манипуляции. Тем временем в Органе по разрешению споров ВТО (*Dispute Settlement Body - DSB*) судьи вынуждены выносить решения,

базируясь на прежних нормах, которые зачастую не приспособлены для решения новых проблем торговли. Так, например, в относительно недавнем споре между Японией и Канадой об использовании последней субсидий для производства «чистой» энергии Апелляционный орган установил наличие финансового содействия, но не смог завершить анализ о наличии "выгоды" от этого содействия¹⁶⁰. Соответственно, не был завершен анализ на предмет того, является ли канадская мера запрещенной субсидией по соответствующим статьям Соглашения ВТО о субсидиях и компенсационных мерах, ибо в нем не прописано четких исключений. То есть, имеющейся на сегодняшний день правовой базы оказалось недостаточно для исчерпывающего решения по данному спору.

Приведенный пример позволяет предположить, что в ближайшей перспективе будет возникать все больше ситуаций, когда существующих правил ВТО будет просто не хватать для разрешения споров в DSB. Возникает разбалансированность между правовой базой ВТО и реальными торговыми конфликтами, которая со временем станет опасной и может грозить разрушением системы.

Смогут ли МРТС в этой новой ситуации внести позитивный вклад в разрешение споров? И вообще, способны ли они создать гармоничный глобальный торговый и инвестиционный режим? Представляется, что скорее всего создать такой эффективный режим, как существующий в рамках ВТО, в частности, относительно разрешения споров, у МРТС вряд ли получится. Как показал недавний опыт выработки МРТС, именно попытки создания в их правовой базе механизмов по разрешению споров (в частности, инвестор – государство) вызывало наибольшие разногласия среди участников, что особенно ярко проявилось в случае ТТИП. Известны также случаи, когда государства-участники крупных региональных соглашений отказывались подавать иски в рамках данного РТС в силу недостаточного доверия и

¹⁶⁰DISPUTE SETTLEMENT:DISPUTE DS412. Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector. - https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds412_e.htm - (Дата обращения: 05.01.15).

направляли свои иски в ВТО, где механизм разрешения споров имеет общепризнанный авторитет.

Необходимо также учитывать, что нескоординированный процесс развития правил в различных МРТС (а он не может в принципе быть скоординированным) несет риск подрыва глобального верховенства закона и способен навредить, в частности, прогрессу *GVC*, как и мировой торговле в целом. Недаром в итоговой декларации 10-й Министерской конференции ВТО в Найроби (см. Приложение 3, п.13) вновь подтверждена уникальность механизма разрешения торговых споров ВТО и необходимость его дальнейшего укрепления.

Таким образом, сфера разрешения торговых споров, где общепризнанным наиболее авторитетным является механизм разрешения споров ВТО, содержит важную предпосылку гармонизации норм между многосторонним и мегарегиональным форматами.

Другой серьезнейшей проблемой, связанной с МРТС, является проблема взаимодействия и участия развивающихся стран в этих новых форматах.

Как известно, одной из главных причин кризиса переговоров Доха явилась сложность принятия решений в ВТО в условиях более 160 членов Организации. При этом во многих случаях эта сложность носила субъективный характер – развивающиеся страны зачастую просто блокировали предлагавшиеся проекты документов, не выдвигая альтернатив. Поэтому МРТС и иные формы плюрилатерализма стали формой неизбежного ответа группы более развитых и активных в торговле стран в глобализующемся мире.

Вместе с тем нельзя не учитывать, что МРТС пока исключают большую часть развивающихся стран, которые составляют большинство в ВТО. Влиятельнейшие члены ВТО Китай, Индия, Бразилия к середине 2017 г. не являлись участниками МРТС. Созданные вне рамок ВТО мегарегиональные соглашения несут для развивающихся стран риск

дополнительного понижения их влияния в торговых переговорах. Основной целью этих стран со времени переговоров Уругвайского раунда была и остается по сей день либерализация доступа на рынки, которая соответствовала бы их национальным уровням развития. Однако переговоры в ограниченных группировках препятствуют достижению данной цели, обеспечивая доминирование более развитым экономикам.

Далее. Под влиянием МРТС развивающиеся страны будут ощущать все большее давление в плане либерализации во все новых сферах, регулируемых данными соглашениями. Это уже можно видеть на примере соглашения по ТТП, которое вынуждает развивающиеся страны принимать обязательства в таких сферах, как трудовые стандарты, охрана окружающей среды, защита прав интеллектуальной собственности, по которым пока нет договоренностей на многостороннем уровне, т.е. в рамках ВТО. При этом некоторые развивающиеся страны вне Партнерства желали бы получить подобно Вьетнаму улучшенный доступ на рынок США, и могли бы присоединиться к ТТП ради создания благоприятных условий для своего экспорта, однако они не готовы принять ряд положений соглашения, в частности, в новых сферах.

В этих условиях развивающиеся страны предпочитают придерживаться многостороннего формата. В распространенном в декабре 2015 г. на Министерской конференции ВТО в Найроби совместном заявлении Африканская группа, Китай, Эквадор, Индия и Венесуэла призвали членов ВТО удвоить свои усилия в направлении «полного, успешного и многостороннего завершения переговоров», ссылаясь на мандат раунда Доха. Большинство развивающихся стран полагает, что переход к рассмотрению новых вопросов возможен только после завершения переговоров по повестке Дохийского раунда. Такая позиция развивающихся государств, с одной стороны, и стремление более развитых стран находить решение новых проблем в торговле путем выработки соответствующих норм и правил, с другой, и привели к расколу среди членов ВТО на 10-й Министерской

конференции в Найроби относительно характера и целесообразности продолжения движения по избранному в начале XXI века пути, т.е. дальнейшему выполнению повестки Дохи.

В то же время состоявшийся в Найроби раскол показал, что в настоящее время ВТО остается наилучшей и уникальной площадкой, на которой развитые страны (страны-члены ОЭСР) могут вести переговоры с нарождающимися экономиками о доступе на рынок и правилах торговли. Это в любом случае является сдерживающим фактором в случае нарастания противоречий между МРТС и ВТО.

Тем не менее, риски в виде фрагментации торговых потоков и ослабления МТС остаются. И если упомянутые выше риски мегарегиональных соглашений для третьих стран не будут вовремя устранены, то тенденция к созданию соперничающих торговых блоков может усилиться. При этом, несмотря на сохраняющийся высокий авторитет ВТО, нет гарантий от возможного ослабления в будущем ее роли с учетом нерешенных проблем в многосторонней системе. Нарастание соперничества торговых блоков при одновременном ослаблении ВТО явилось бы наихудшим сценарием, чреватый отходом от доминировавшей с 1947 г. системы, основанной на правилах (*rules-based system*) в пользу системы, основанной на силе (*power-based system*).

До сих пор ВТО не располагала возможностями сдержать правительства, которые стремятся к более глубокой интеграции с предпочтительными для них торговыми партнерами. В этой ситуации разноскоростной системы можно было бы увеличить и связать кластеры глубокой интеграции с более медленно двигающимися членами ВТО. Это могло бы минимизировать для развивающихся стран риски, связанные с МРТС, полагает известный эксперт Р.Болдуин¹⁶¹.

¹⁶¹Baldwin R. The Systemic Impact. Mega-regional Trade Agreements. Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System? // World Economic Forum. 2014. P.26-27.

Позитивный сценарий видится в том, что в изменившихся условиях и ВТО, и МРТС должны найти свое место одновременно. Для этого очевидно потребуется использование новых подходов. Форматы Транстихоокеанского и Трансатлантического партнерств предполагают такие подходы. Так, по словам бывшего Представителя США на торговых переговорах М.Фромана, ТТИП будет открыто и для других стран, когда они смогут принять нормы и стандарты, выработанные в нем¹⁶². Что касается ТТП, то перспективы его расширения обозначились при президенте Б.Обаме – не менее пяти стран изъявили желание присоединиться к нему. В первоначальном соглашении о ТТП был четко прописан механизм присоединения новых стран к Партнерству.

Если число участников того или иного МРТС будет со временем расти, то это в принципе создаст условия для того, чтобы их нормы постепенно становились нормами ВТО, что чрезвычайно важно.

Данная тенденция нашла свое отражение в работе 10-й Министерской конференции в Найроби в конце 2015 г. Расширение региональных торговых соглашений в целом стало одним из важнейших вопросов ее повестки. Участникам удалось зафиксировать единый подход, нашедший отражение в итоговой Декларации. Он заключается в том, что РТС не должны подменять многостороннюю торговую систему, а быть дополнением к ней. Таким образом, подтверждена высказывавшаяся ранее мысль о постепенной гармонизации многостороннего, регионального и плюрилатерального форматов, включая МРТС. Участвовавшие в конференции министры согласились, что вопрос должен стать предметом постоянного обсуждения в Комитете по региональным торговым соглашениям ВТО. В итоговой Декларации подтверждена также ведущая роль ВТО в системе глобального управления и поддержании стабильности мировой экономики (см. Приложение 3, п.3). К этому можно добавить, что в 2016 г. министры G20 на

¹⁶²Несмотря на изменения в отношении к МРТС в целом и ТТИП, в частности, со стороны администрации Д.Трампа, подход, выработанный в отношении ТТИП при президенте Б.Обаме, остается логичным.

июльском форуме в Шанхае подтвердили ведущую роль ВТО в глобальной экономике¹⁶³.

Вместе с тем, несмотря на подчеркнутый в итоговой Декларации министерской конференции в Найроби центральный характер многосторонней торговой системы и исключительную важность существующих в ее рамках правил, которые закреплены в Марракешском соглашении о создании ВТО, возродить центральную роль ВТО в прежнем виде уже вряд ли возможно. С другой стороны, надежда на то, что МРТС установят некий естественный и гармоничный порядок, не имеет серьезной базы, что было проиллюстрировано, в частности, ситуацией в сфере разрешения торговых споров. Следовательно, роль ВТО должна остаться существенной.

Итак, если абстрагироваться от описанного выше негативного сценария, то можно предположить, что в складывающихся обстоятельствах формирование новой системы глобального управления торговлей возможно. Принципиальная новизна этой системы будет состоять в том, что она должна обрести несколько опор. Таковыми могут стать региональная и многосторонняя опоры, и кроме них в качестве третьей опоры могут быть также использованы двусторонние инвестиционные соглашения. И в этой многоопорной системе ВТО должна служить центральной опорой.

Поскольку важнейшей опорой указанной будущей системы глобального управления торговлей станут МРТС, возникает задача обеспечения их строительства, которая включала бы гарантии интересов и безопасности всех участников торговли. Представляется, что эта задача должны иметь следующие составляющие:

- Подтверждение на многостороннем уровне мер по закреплению центральной роли ВТО в регулировании торговли. Этому, в частности, может способствовать закреплённая в п.28 Декларации Найроби (*Приложение 3*)

¹⁶³G-20 Trade Ministers Pledge "Political Leadership" to Boost Growth, Prosperity // Bridges. 2016. Vol. 20, N 26.

цель превратить действующий временный механизм прозрачности региональных торговых соглашений в постоянный;

- Принятие в одностороннем порядке участниками переговоров по МРТС мер в целях обеспечения открытости договоренностей;

- Учитывая, что характерной особенностью МРТС является выработка новых норм регулирования, которые вызывают беспокойство у развивающихся стран, одним из направлений снижения потенциальных негативных последствий МРТС могло бы стать совместное со странами вне этих форматов признание норм и технических стандартов;

- Обеспечение для третьих стран возможности полного или частичного присоединения к МРТС.

Тем не менее, эти рекомендации не могут быть исчерпывающими. Лишь со временем станет более понятно, каким образом можно преодолеть риски МРТС. Пока же автор считает целесообразным сформулировать вопросы, на которые в обозримом будущем предстоит искать ответы:

- Какой будет география и динамика глобальной интеграции в рамках МРТС?

- Какой урок можно будет извлечь из МРТС как инкубаторов новых правил?

- В какой степени (по каким направлениям) МРТС будут давать эффект создания торговли и эффект отклонения торговли?

- Каким образом удастся интегрировать достижения МРТС в МТС?

- Как обрести уверенность, что плюрилатеральный подход станет инклюзивным?

4.5. Позиционирование России в рамках будущей системы глобального регулирования торговли

Прежде чем рассмотреть проблему позиционирования России в рамках будущей системы глобального регулирования/управления торговлей, целесообразно остановиться на характере и итогах процесса присоединения РФ к Всемирной торговой организации.

Советский Союз не являлся участником Генерального соглашения о тарифах и торговле, предшественника ВТО. В опубликованных в России работах, посвященных международным экономическим отношениям во второй половине XX века, данному факту дается весьма сжатое объяснение. Отказ Москвы от подписания ГАТТ в 1947 г. объясняется политическими и идеологическими причинами, что в общем соответствовало действительности. Но был ли возможен иной сценарий? Иначе говоря, могла ли история наших взаимоотношений с первым многосторонним институтом регулирования торговли сложиться иначе? Поиск ответа на данный вопрос важен потому, что это помогло бы российским политикам и обществу в целом лучше понять, почему переговоры России о присоединении к ВТО оказались столь сложными и продолжительными. Анализ некоторых событий 70-летней давности дает основания считать, что иной сценарий действительно был возможен, во всяком случае, до определенного времени.

14 августа 1941 г. было объявлено о подписании британском премьером У.Черчиллем и американским президентом Ф.-Д.Рузвельтом Атлантической хартии, которой было суждено стать одним из основных программных документов антигитлеровской коалиции. Провозглашенные в хартии в качестве главной цели разгром стран-агрессоров, а также цели создания послевоенного мира на основе права наций на самоопределение и общего разоружения, произвели должное впечатление на союзников, в том числе на СССР. В результате 24 сентября 1941 г. Советский Союз в числе группы других государств присоединился к Атлантической хартии.

Как уже отмечалось выше, из девяти пунктов этого исторического документа два были посвящены торгово-экономическим вопросам и предусматривали соответственно снижение торговых барьеров и глобальное экономическое сотрудничество после окончания войны, подразумевавшее создание универсальной организации. Именно в этих пунктах появились те принципы недискриминации (см. 2.1), которые после войны легли в основу создания Генерального соглашения о тарифах и торговле, предшественника

ВТО. Следовательно, став участницей Атлантической хартии, Москва так или иначе уже в 1941 г. де-факто (хартия не была юридически обязывающим документом) приняла принципы, заложенные позднее в строительство многосторонних институтов.

Логическим продолжением подписания Атлантической хартии стало участие Советского Союза в 1944 г. в Международной конференции 44 государств антигитлеровской коалиции в американском Бреттон-Вудсе. СССР подписал соответствующие учредительные документы, в частности, уставы МВФ и МБРР, став тем самым формально участником основанной на американском долларе Бреттон-Вудской финансовой системы. Более того, советские экономисты в то время активно выступали в поддержку проектов Бреттон-Вудса. Так, в 1944 г. ведущий экономический журнал СССР «Мировое хозяйство и мировая политика» писал: «...мы заинтересованы в стабильности валюты зарубежных стран, как тех, куда мы экспортируем товары, так и тех, откуда мы товары импортируем. Мы заинтересованы в развитии мировой торговли. Всякого рода мероприятия, которые в какой бы то ни было мере могут способствовать разрешению указанных задач, в том числе и валютные мероприятия, должны поэтому привлекать наше внимание»¹⁶⁴.

Эта заинтересованность имела реальную основу. Годом раньше, в 1943 г., на трехсторонней конференции в Тегеране президент США Франклин Рузвельт пообещал Иосифу Сталину весьма внушительный по тем временам беспроцентный заем в 6 млрд. американских («золотых») долларов в рамках продолжения помощи по ленд-лизу на восстановление разрушенного хозяйства СССР. В свою очередь Сталин пообещал Рузвельту вступить в войну с Японией. Получив весной 1944 г. по каналам разведки информацию о том, что США готовы увеличить размер пакета до 10 млрд. долл., советское политическое руководство приняло твердое решение

¹⁶⁴Трахтенберг И. Проекты международных валютных соглашений // Мировое хозяйство и мировая политика. 1944. № 1. С.40.

участвовать в предстоящей конференции в Бреттон-Вудсе. Расчет оказался верным – размер помощи американцами был подтвержден. Чтобы лучше представить значение обещанной помощи, необходимо упомянуть, что согласно решениям Ялтинской конференции 1945 г., весь объем репараций с побежденной Германией определялся в 20 млрд долл., половина из которых причиталась Советскому Союзу. Таким образом, Москва могла в итоге рассчитывать на 20 млрд долл. – колоссальную сумму по тем временам.

Как полагают некоторые историки, Президент Ф.Рузвельт действительно рассчитывал на длительное послевоенное сотрудничество США и СССР, исходя из исторических прецедентов времен наполеоновских войн и Гражданской войны в США в середине XIX века, когда Российская Империя оказывала поддержку Америке.

Нет нужды доказывать, сколь важное экономическое значение имела для Советского Союза обещанная президентом Рузвельтом помощь. Однако участие СССР в Бреттон-Вудском процессе имело и важнейшее политическое измерение. Как заявил в ходе конференции советский представитель М.С.Степанов, «...СССР видит для себя два полезных итога конференции: финансовая помощь и формальное признание СССР великой державой»¹⁶⁵.

Можно с достаточной уверенностью предположить, что, если бы события и дальше развивались подобным образом, СССР скорее всего участвовал бы и в дальнейшем продолжении Бреттон-Вудского процесса, а именно в начавшихся в 1946 г. под эгидой ООН переговорах о создании Международной торговой организации (МТО). И Рузвельт, и Сталин ценили тегеранские договоренности и собирались следовать им и далее.

Однако все поменялось после смерти Ф.Рузвельта 12 апреля 1945 г. К тому же через несколько месяцев с политической арены ушел еще один участник «большой тройки» У.Черчилль, который после поражения на

¹⁶⁵ Сироткин В.Г., Алексеев Д.С. СССР и создание Бреттон-Вудской системы, 1941-1945 гг.: политики и дипломатия. Сборник статей. Новейшая история 2001. - <http://uchebnikfree.com/russia-history/sirotkin-alekseev-sssr-sozdanie-bretton.html>. С.13.

выборах в Англии был вынужден уступить место премьера лейбористу К.Эттли.

Новый президент США Г.Трумэн не чувствовал себя связанным данными его предшественником Сталину обещаниями. Более того, на конференции в Потсдаме он, как известно, перешел к тактике «атомного шантажа», подкрепленной вскоре атомными бомбардировками Хиросимы и Нагасаки. Были внесены существенные коррективы и в Бреттон-Вудский процесс. Изменилась сама схема предоставления помощи пострадавшей Европе: Трумэн отверг Бреттон-Вудский механизм, согласно которому помощь должна была осуществляться через МВФ и МБРР. Вместо формата МВФ-МБРР Вашингтон выдвинул чисто американскую схему плана Маршалла. В последнем Советском Союзу отводилась уже не почетная роль великой державы, а место одной из региональных держав, пострадавших от германской агрессии наряду с Англией и Францией. В этой резко изменившейся ситуации Сталин принял решение отказаться от ратификации подписанных в июле 1944 г. Бреттон-Вудских соглашений.

Что касается обещанного Рузвельтом Сталину займа в 6-10 млрд долл., то Трумэн решил передать его Англии, урезав его при этом до 3 млрд долл. Этот жест воодушевил бывшего британского премьера Черчилля на своеобразную благодарность. 5 марта 1946 г. в небольшом американском городке Фултоне в присутствии Трумэна он произнес ставшую впоследствии знаменитой речь, которую многие историки из разных стран посчитали начальной точкой будущей холодной войны. В ответ Сталин 14 марта 1946 г. в интервью газете «Правда» квалифицировал речь Черчилля как призыв к войне с СССР.

Последнюю попытку добиться подтверждения обещанного Рузвельтом займа советская сторона предприняла летом 1947 г. на совещании министров иностранных дел стран-союзниц, когда уже план Маршалла был выдвинут официально. Попытка оказалась безрезультатной. Это побудило Москву отказаться от участия в плане Маршалла.

Таким образом, кончина Ф.Рузвельта и последовавшие за ней события довольно быстро привели к свертыванию участия СССР в Бреттон-Вудском процессе. Это выразилось в неучастии Советского Союза в переговорах по выработке устава МТО в 1946-1948 гг. и соответственно в его отсутствии среди сторон, подписавших в ходе этих переговоров 30 октября 1947 г. Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ).

Конечно, такое изменение сценария было обусловлено не только кончиной Рузвельта. Задуманная еще в ходе войны будущая система финансово-экономического устройства мира не могла не оказаться тесно переплетенной с вопросами глобального переустройства международных отношений, связанного с установлением сфер влияния, изменением границ и т.п. Стало понятно, что послевоенные геополитические устремления вчерашних союзников по антигитлеровской коалиции расходятся буквально в противоположные стороны. Кроме того, необходимо учесть, что, с чисто экономической точки зрения, СССР с его централизованной системой планирования и госмонополией на внешнюю торговлю не очень вписывался в систему ГАТТ.

За фактическим разрывом выстраивавшегося с начала 40-х годов XX в. сотрудничества между СССР и его союзниками по коалиции последовал длительный период холодной войны. Одним из следствий этого и стало достаточно скупое освещение в разного рода печатных изданиях в Советском Союзе, а затем и в России событий, связанных с участием СССР в ряде важнейших инициативах коалиции, таких как Атлантическая хартия и Бреттон-Вудская конференция. С 1949 г. усилиями советской пропаганды историческое значение Атлантической хартии было сведено до «идеологической основы НАТО».

Таким образом, отказавшись в 1947 г. от участия в ГАТТ по политическим и идеологическим соображениям, Сталин исходил из худших сценариев на ближайшие годы – вплоть до неизбежности новой войны с Западом. В рамках данного политического видения будущего были созданы

структуры экономического и военно-политического взаимодействия соцстран: в 1949 году – Совет экономической взаимопомощи (СЭВ), а позднее в 1955 г. – Организация Варшавского договора. Однако в середине 1970-х годов тогдашнее советское руководство все-таки решило взять курс на установление отношений с ГАТТ. В 1979 году на высшем политическом уровне было принято решение о целесообразности присоединения к ГАТТ – этого требовали объективные интересы выхода на внешние рынки. Тем временем за три десятилетия функционирования ГАТТ число его участников выросло более чем в три раза. К сожалению, в переговорах советской стороне было отказано. Отказ был обусловлен очередным серьезным обострением в продолжавшейся холодной войне между СССР и Западом, связанным с вводом советских войск в Афганистан в декабре 1979 г. Впрочем, отношения в тот момент ухудшились не только с западными странами – негативная реакция на вторжение в Афганистан последовала и от многих развивающихся странах, традиционно считавшихся друзьями СССР¹⁶⁶

Лишь в конце эпохи перестройки, в 1990 году, СССР обрел статус наблюдателя в ГАТТ. Между тем число участников Соглашения к тому времени 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, значительно возросло.

После распада СССР Россия унаследовала от него статус наблюдателя в ГАТТ и в 1993 г. подала заявку на присоединение к Соглашению. Годом позже в апреле 1994 г. 104 страны подписали Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации (а в 1995 г. число членов ВТО перевалило за 120). В том же 1994 г. Россия направила новую заявку на присоединение к ВТО. Переговоры стартовали одновременно с началом функционирования

¹⁶⁶Столь серьезное вмешательство политики в экономику – явление, не часто встречающееся в истории ГАТТ/ВТО. Другой подобный пример – приостановка переговоров по восстановлению участия Китая в ГАТТ после событий 1989 г. на площади Тяньаньмэнь.

самой ВТО – в январе 1995 г. На тот момент потеря во времени, связанная с неучастием страны в ГАТТ, составила уже без малого полвека.

Процесс присоединения к ВТО стал существенно сложнее, чем к ГАТТ-1947. Эта сложность логически вытекала из различий ГАТТ-1947 и ВТО.

Основная причина заключалась в более широком и жестком характере обязательств в рамках ВТО. Если страна-участница ГАТТ-1947 могла выполнять его положения в той степени, в которой они не противоречили национальному законодательству, то членство в ВТО потребовало безусловного выполнения всех многосторонних соглашений, составляющих ее правовую базу. Помимо обязательств о связывании тарифных ставок страна должна брать на себя обязательства в отношении сельскохозяйственных субсидий, торговли услугами, торговых аспектов прав интеллектуальной собственности.

Другая причина была связана с тем, что переговоры о присоединении велись в условиях несбалансированности прав и обязательств внутри самой ВТО. Так, богатые страны, продолжавшие предоставлять своим фермерам различные субсидии, предлагали в то же время присоединяющимся странам отказаться от подобных мер. А в некоторых случаях им предлагалось принять обязательства, выходящие за рамки ВТО – так называемые обязательства «ВТО плюс».

Согласно ст. XII Марракешского соглашения об учреждении ВТО, любая страна или отдельно взятая таможенная территория может присоединиться к Организации на условиях, которые она согласует с членами ВТО. Продолжительность переговоров о присоединении не регламентирована. В истории ВТО зарегистрированы случаи, когда такие переговоры проходили менее, чем за три года. До России дольше всех из присоединившихся ранее стран переговоры вел Китай – около 15 лет.

На начальных этапах затягивание переговоров в известной мере было связано с явно завышенными требованиями к России со стороны некоторых

партнеров. Например, Евросоюз выдвигал перед РФ 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, что и другие бывшие соцстраны. Чтобы убедить партнеров в ошибочности их подхода, пришлось затратить определенное время.

В ходе переговоров России, как и некоторым другим странам, присоединявшимся после 1995 г., пришлось противостоять завышенным требованиям «ВТО плюс». Одним из предъявленных к России требований «ВТО плюс» было присоединение к плюрилатеральным соглашениям пакета Уругвайского раунда – Соглашению о торговле гражданской авиатехникой и Соглашению о правительственных закупках. Участие в первом обязало бы РФ обнулить импортную таможенную пошлину на гражданскую авиацию, что, по понятным причинам, не могло быть приемлемо. К участию во втором российская сторона, по ее собственной оценке, была еще не готова. В итоге Россия не присоединилась ни к первому, ни ко второму соглашению.

В процессе переговоров пришлось обсуждать и некоторые вопросы системного характера, которые в действительности не регулируются правилами ГАТТ/ВТО. Наиболее заметным из них был вопрос двойного ценообразования в РФ на энергоносители. Примечательно, что как только российской общественности стало известно о факте переговоров на данную тему, незамедлительно распространилось мнение о том, что Россия якобы взяла на себя соответствующие обязательства об изменении цен на энергоресурсы. Однако это никогда не соответствовало действительности. Никаких обязательств, которые касаются изменения цен на газ, электроэнергию либо нефть и нефтепродукты взято не было, хотя соответствующие требования к России пытались предъявить Евросоюз и США. На самом деле наши обязательства в ВТО сводятся к тому, что «Газпром» в ходе осуществления своей коммерческой деятельности должен

получать прибыль при продаже газа на внутреннем рынке, что уже происходит с 2003 г.

Настойчивость в предъявлении нашими партнерами требований о выравнивании внутренних и внешних цен на газ имела вполне конкретное объяснение. Дело в том, что низкие цены на природный газ создают дополнительную конкурентоспособность ряду российских предприятий, в частности, производителям удобрений, т.к. цена на газ составляет порядка 50–70% себестоимости конечного продукта. Поэтому России предъявлялись претензии в связи с предоставлением якобы незаконных субсидий производителям удобрений в виде заниженных цен на газ. Однако Москве удалось доказать на основе правил ГАТТ/ВТО, что низкие цены на газ в нашем случае не могут рассматриваться как запрещенные субсидии. В то же время в российских обязательствах четко прописано, что для частных потребителей продажи газа могут осуществляться по любым ценам, то есть Правительство может продолжать субсидировать продажи газа физическим лицам и потребителям в социальной сфере.

Немало сил и времени ушло и на то, чтобы отстоять позиции России и по ряду других особо чувствительных вопросов, таких как импортные пошлины на автомобили, доступ на рынок финансовых услуг и др.

Переходные периоды для либерализации доступа на рынок, как правило, составили 2-3 года, по наиболее чувствительным товарам – 5-7 лет.

По предварительным оценкам, по истечении всех переходных периодов по снижению до финального уровня импортных пошлин около половины всех ставок останется на уровне не ниже нынешнего действующего Единого таможенного тарифа Таможенного союза (ЕТТ ТС). Около 30% ставок будут снижены не более чем на 5 процентных пунктов.

По всей номенклатуре товаров в целом снижение средневзвешенной ставки от текущего до конечного уровня, согласованного на переговорах, составит около 3 процентных пунктов. Это относится и к сфере промышленных товаров. Для товаров сельского хозяйства и продовольствия

снижение составит около 4,4 процентных пункта. Однако эти цифры требуют пояснения.

Прежде всего, необходимо иметь в виду, что снижение ставок импортных таможенных пошлин затронет главным образом не производимые в России машины, оборудование, комплектующие или редкие материалы. Уровень средневзвешенной пошлины на промышленные товары в течение переходных периодов снизится с 9,387% до 6,410% (для сравнения аналогичный показатель для Китая – 7,5%, Украины – 4%, США и ЕС – менее 4%)¹⁶⁷, т.е. рынок промышленной продукции в России останется более защищенным импортной пошлиной, чем соответствующие рынки в США, ЕС и Украине. Уровень тарифной защиты рынка сельхозпродукции останется более высоким по сравнению с промтоварным – конечный уровень средневзвешенной пошлины составит 11,275%¹⁶⁸.

Рынок товаров не только полностью не открывается, но по отдельным позициям доступ может быть даже ужесточен. Например, при действующей пошлине на газогенераторы от 0 до 5% начальный уровень ее связывания составит 15% с последующим снижением до 7,5-10% за четыре года. Похожая ситуация имеет место с паровыми турбинами. Для ядерных реакторов и оборудования к ним предусмотрен уровень связывания, равный действующему уровню пошлины в 15%¹⁶⁹. Обязательств по снижению данной пошлины нет. Приведенные примеры означают, что рынок высокотехнологичной продукции остается достаточно защищенным.

Говоря об итогах переговоров в тарифной сфере, необходимо остановиться на таком немаловажном обстоятельстве, как национальный аспект определения приемлемого для всех уровня тарифной защиты. Оказывается, что в некоторых случаях внутренние мотивы и противоречия были не менее сложными для преодоления, чем внешние требования

¹⁶⁷Здесь и ниже – данные Минэкономразвития РФ о результатах переговоров по присоединению к ВТО.

¹⁶⁸По данным Секретариата ВТО, уровень защиты для продукции сельского хозяйства в РФ снизится с 13,2% до 10,8%. Различие с российскими данными обусловлено разницей в таможенной статистике сторон.

¹⁶⁹Интервью М.Ю.Медведкова «У нас нет обязательств, что-то ухудшить, но есть право это сделать // Коммерсант. 2011. 20 дек.

партнеров о максимальном снижении импортных таможенных пошлин. К примеру, национальные производители мебели заинтересованы в максимальном снижении пошлин на импортные комплектующие, в частности, древесно-стружечные плиты. А национальные производители последних, наоборот, требовали повышения этих пошлин для налаживания своего производства.

Другой более впечатляющий пример носит уже межотраслевой характер. Находящееся в последние годы в тяжелом положении национальное авиастроение никоим образом не было заинтересовано в снижении импортных таможенных пошлин на иностранную авиатехнику. Национальные авиаперевозчики, наоборот, давно требовали снятия этих пошлин для срочного переоснащения своего авиапарка современными машинами, подкрепляя свою позицию рядом абсолютно убедительных аргументов, а именно: невозможность дальнейшей эксплуатации устаревших самолетов по соображениям безопасности, утрата конкурентоспособности на рынке авиаперевозок, вынужденное повышение цен на авиабилеты и т.п. Поиск конечного решения не мог быть простым. Результатом стал компромисс в виде снижения ввозной пошлины на иностранные самолеты с действующего уровня в 20% до 7,5% - 12% в зависимости от класса летательного аппарата.

Заметным успехом переговоров о присоединении следует считать условия, зафиксированные в такой области производства, как промышленная сборка автомобилей. По условиям ВТО все режимы промсборки, которые в свое время не соответствовали нормам этой организации, ее первоначальные члены должны были устранить за три года. Для РФ аналогичный период был растянут до 2018 года. Без такого переходного периода Россия лишилась бы иностранных инвестиций в несколько десятков миллиардов долларов. Таким образом, российской стороне удалось добиться изъятий из соответствующих норм ВТО (соглашение ТРИМС) на определенный период.

Еще один позитивный пример решения сложной проблемы с учетом российских интересов – поддержка агросектора. Дело в том, что страны, присоединившиеся к ВТО до сих пор, брали на себя обязательства по стандартной формуле – зафиксировать объем государственного субсидирования сельхозпроизводителей на том уровне, который существовал в течение трех последних лет перед присоединением и впоследствии снизить его на 20%. Российские обязательства существенно более мягкие: после присоединения к ВТО правительство может увеличить субсидии сельскому хозяйству в рамках так называемой «желтой корзины» (меры, непосредственно влияющие на цену продукта) в два раза – с 4,4 млрд долл. до 9 млрд долл. в год в 2012-2013 гг. Затем в течение переходного периода до 2017 г. эта цифра должна вернуться на прежний уровень. При этом объем предоставляемой поддержки в рамках «зеленой корзины» (создание инфраструктуры, повышение квалификации работников и т.п.) правилами ВТО никоим образом не ограничивается. Важными в этой связи являются мероприятия по переводу мер «желтой корзины» в меры «зеленой корзины», что давно практикуется в странах-членах ВТО. Описанные условия позволяют в полной мере выполнить принятую государственную программу модернизации сельского хозяйства.

Вместе с тем, российский агросектор ожидает и некоторое усиление мер дисциплины. Наши партнеры по переговорам с самым серьезным вниманием отнеслись к вопросам технического регулирования и фитосанитарного контроля. В пакете документов по присоединению РФ к ВТО¹⁷⁰ содержатся десятки обязательств, которые российская сторона приняла на себя в этой сфере. Они не выходят за рамки норм ВТО, однако обязывают российскую сторону конкретизировать сложившуюся в этой сфере практику.

¹⁷⁰Working Party seals the deal on Russia's membership negotiations. - http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm. 10.11.11.

На переговорах по услугам определяется максимальная степень доступа на внутренний рынок иностранных услуг и поставщиков этих услуг. Итог переговоров в целом сводится к тому, что общая ситуация на этом рынке изменится незначительно. РФ принимает обязательства по 110 секторам услуг из существующих 155, включая банковские и страховые услуги, услуги на рынке ценных бумаг, телекоммуникации, транспорт, дистрибьюторские услуги, услуг в области охраны окружающей среды, деловые услуги. Принятие обязательств означает, что в данном секторе услуг иностранному поставщику услуг гарантируется определенный уровень доступа. Практически полностью выведены из-под российских обязательств в ВТО ключевые сектора услуг, связанные с добычей, переработкой, транспортировкой сырья, в том числе энергетического, авиационного и железнодорожного транспорта, деятельностью портов (за исключением погрузочно-разгрузочных работ) и аэропортов.

Наибольшее давление в ходе переговоров российская сторона испытала в связи с требованием партнеров по допуску филиалов иностранных банков и страховых компаний на российский рынок. В итоге удалось отстоять занятую позицию – после присоединения к ВТО характер присутствия тех и других на российском рынке не изменится, т.е. они по-прежнему будут функционировать через дочерние компании. На российский страховой рынок филиалы иностранных компаний будут допущены только через девять лет после присоединения и с рядом ограничений. Следует одновременно заметить, что данный результат переговоров встретил противоречивую реакцию в отечественном бизнес-сообществе. Дело в том, что полученное существенное ограничение конкуренции на российском рынке финансовых услуг отвечает прежде всего интересам финансового сектора – национальных банков и страховых компаний. Что же касается потребностей реального сектора, то здесь картина принципиально иная. Отечественные предприятия реального сектора, как и их конкуренты за рубежом, нуждаются в финансовых услугах мирового уровня, т.е. более доступных и дешевых. Но

для этого необходима дальнейшая либерализация российского рынка финансовых услуг.

Резюмируя многолетние переговоры о присоединении, можно с достаточной уверенностью сказать, что Россия получила вполне приемлемые, выгодные условия членства в ВТО, которые с одной стороны обеспечивают достаточную защиту национального рынка, с другой открывают перед российским бизнесом возможность более свободной экспансии на внешних рынках.

Как известно, российские производители сталкиваются с проблемами при доступе на зарубежные рынки химической, металлургической, сельскохозяйственной и другой продукции. Этот доступ, с нашей точки зрения, ограничивается в нарушение правил ВТО, поэтому после присоединения многие из действующих ограничений можно оспорить (и этот процесс запущен), снизив тем самым потери российских производителей и экспортеров на внешних рынках, составляющих, по разным оценкам, около 2,5 млрд долл. в год. Присоединение к ВТО окажется выгодным и для отечественных сельхозпроизводителей, имея в виду растущий экспортный потенциал таких секторов, как производство зерна, масличных, мяса птицы и в перспективе свинины.

Вместе с тем надо понимать, что эффект для экономического роста от присоединения к ВТО ощущается не сразу, а лишь в средне- и долгосрочной перспективе. Примеры стран, ставших членами ВТО в последние годы, в частности, Китая (член ВТО с 2001 г.), подтверждают, что присоединение к организации дало положительный эффект для роста их экономик.

В соответствии с правилами ВТО, 28-30 сентября 2016 г. прошел первый Обзор Торговой политики Российской Федерации в качестве члена Всемирной торговой организации с 2012 г.¹⁷¹ Большинство стран дали

¹⁷¹Trade Policy Review: Russian Federation. 28 and 30 Sept. 2016. - https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp445_e.htm

объективную и взвешенную оценку членству РФ в ВТО за истекший период, указав на адекватную реакцию Правительства на внешние и внутренние экономические вызовы, такие как падение доходов от экспорта энергоносителей, незавершенность структурных реформ экономики, введенные против России торговые ограничения и российские ответные меры. Некоторые члены отметили, что в условиях экономического кризиса действия Правительства РФ были сфокусированы в основном на мерах налогового стимулирования, введения Банком России плавающего курса рубля и политики импортозамещения. При этом, в то время как первые два инструмента были оценены членами положительно, некоторые делегации, в частности ЕС и США, поставили под вопрос экономическую целесообразность политики импортозамещения и ее соответствие нормам ВТО.

Некоторые делегации указали российской стороне на такие проблемы, как субсидирование, в том числе в энергетическом секторе, доминирующую роль госкомпаний в экономике страны и подавление конкуренции на соответствующих рынках, применение СФС мер без научных обоснований, ограничения транзита в отношении отдельных товаров из отдельных стран, а также на нетранспарентность функционирования ЕАЭС.

По мнению некоторых членов ВТО, наличие передовых знаний в области технологий, высокий уровень образования граждан и доступ к природным ресурсам создают для России серьезные конкурентные преимущества.

Была дана высокая оценка активной позиции России в ВТО, выполнения принятых обязательств и значительный вклад России в развитие многосторонней торговой системы, особенно при согласовании Соглашения ВТО об упрощении процедур торговли. Кроме того, отмечена успешно проводимая политика либерализации торговли, и реформ, направленных на диверсификацию экономики и повышение инвестиционной

привлекательности российского рынка, совершенствование законодательного регулирования.

В качестве основных выводов, которые были сделаны как членами, так и Секретариатом ВТО по итогам обзора, следует выделить необходимость диверсификации экономики, снижения зависимости от углеводородного сырья и роли государства в экономике. Вместе с тем, подтверждено, что в целом задача интеграции России в мировую торговую систему выполнена.

Прошедшие шесть лет (2012 – 2018гг.) членства России в ВТО в целом подтвердили правильность решения о присоединении и сбалансированность условий этого присоединения. Был снят ряд дискриминационных для российских производителей и экспортеров ограничений на внешних рынках. Однако, по большому счету, Россия пока не получила тех выгод от членства в ВТО, на которые рассчитывала. Главная причина этого – состояние российской экономики, отсутствие реальных реформ, направленных на модернизацию и развитие современных обрабатывающих отраслей, предприятия которых могли бы производить конкурентоспособные товары с высокой добавленной стоимостью, что в свою очередь позволило бы кардинально диверсифицировать отечественных экспорт, выйти на новые рынки, получив таким образом масштабные выгоды от членства в ВТО.

Описанные выше глубокие изменения, происходящие в глобальной системе управления торговлей, как на многостороннем, так и на региональном уровнях, неизбежно затрагивают интересы России и потому требуют отдельного анализа и соответствующего учета при реализации внешнеэкономического курса страны.

Поскольку, как было отмечено выше, система глобального управления торговлей, вероятно, будет становиться многоуровневой или многоопорной, следует проводить активную линию на всех уровнях. Прежде всего, это относится к многостороннему уровню, т.е. к ВТО, место которой в новой системе хотя и изменится, однако ее роль видимо останется весьма существенной. Участию в ВТО придают важное значение страны БРИКС, а

также значительное число развивающихся стран, заинтересованных в выполнении до конца повестки Доха раунда и не согласных с линией развитых стран во главе с США на постепенный отход от Дохи.

Приоритетность многостороннего формата была ясно подчеркнута осенью 2015 г. президентом В.В.Путиным и министром иностранных дел С.В.Лавровым, когда они давали свои оценки завершению переговоров по ТТП 5 октября 2015 г. Были, в частности, отмечены риски фрагментации международной торговли в связи с продвижением ТТП и ТТИП.

Конкретно причины заинтересованности России в поддержке ВТО можно свести к трем основным пунктам:

- Солидарность с аналогичной позицией большинства членов – развивающихся стран в том числе стран БРИКС, выступающих за продолжение многосторонних переговоров и в результате – укрепление позиций РФ на мировой экономической арене;

- Возможность активизировать свою роль в ВТО в процессе предстоящего реформирования Организации, что также будет способствовать укреплению авторитета и позиций РФ в мировой экономике;

- Извлечение выгод из членства в ВТО при реализации модернизационного сценария развития РФ.

Однако каждый из этих пунктов предполагает активную позицию российской стороны в ВТО, которую пока обеспечить в должной мере не удастся в условиях кризиса российской экономики.

Активное участие в ВТО никоим образом, однако, не отменяет развитие региональных подходов, и в этом плане, как представляется, России целесообразно стремиться к расширению поля деятельности и углублению своего участия.

В период 2015-16 гг. отмечена определенная активизация российской реакции на процессы создания МРТС. С учетом этой реакции можно обозначить два направления ответных действий РФ на перспективу реализации МРТС:

А) Выстраивание «симметричного ответа» на существующие партнерства в виде создания нового, в котором РФ будет принадлежать одна из ведущих ролей;

Б) Поиск путей и способов налаживания связей и сотрудничества с ВПТТП, ВРЭП, СЕТА.

Вариант (А), видится политически более привлекательным, ибо подразумевает создание соизмеримого в экономическом плане с существующими МРТС блока. Москва, как известно, взяла линию на создание широкой зоны свободной торговли (ЗСТ) на основе ЕАЭС, стран ШОС и АСЕАН. Этой цели, в частности, послужил проведенный в мае 2016 г. деловой форум Россия – АСЕАН в Сочи. В результате были налажены рабочие контакты между ЕЭК и секретариатом АСЕАН. В Сочинской декларации отмечено, что предложение о создании ЗСТ с АСЕАН выглядит как шаг, продиктованный необходимостью встроиться в систему мегарегиональных торговых блоков¹⁷². При этом считается, что пилотное соглашение о ЗСТ ЕАЭС–Вьетнам может послужить прототипом дальнейших соглашений с Сингапуром и Камбоджей.

Вариант (Б) может предполагать установление контактов и сотрудничества в том или ином виде в первую очередь с ВРЭП и с ВПТТП, ибо и в том, и в другом блоке отсутствуют инициаторы антироссийских санкций США и ЕС. Россия способна актуализировать свое право на участие в проекте ВРЭП. Как страна форума АТЭС, РФ могла бы вернуться к планам по созданию зоны свободной торговли АТЭС, выдвинутым еще в 2006 г., в которой ВРЭП может стать центральным элементом. Заметим, что в нынешних международных условиях взаимодействие с ВРЭП для России наиболее комфортно, т.к. исключает контакты с западными державами, продолжающими санкционную политику в отношении РФ.

¹⁷²По итогам саммита Россия - АСЕАН принята декларация и план развития сотрудничества с РФ. ТАСС. 20.05.16. - <http://tass.ru/politika/3301017>

Однако проблема практического характера заключается в том, что Россия не участвует в переговорах по созданию ВРЭП, т.е. не имеет возможности продвигать свои интересы при выработке положений будущего соглашения. В то же время поспешное присоединение к этим переговорам чревато серьезнейшими проблемами. Следует иметь в виду, что экономики государств ВРЭП уже достаточно интегрированы в глобальные и региональные цепочки добавленной стоимости. Российские предприятия к этому явно не готовы, поэтому форсированное присоединение России к процессу создания ВРЭП могло бы потребовать от нее заранее невыполнимых норм.

Сопоставляя оба варианта, надо сказать в случае варианта (А) даже при самом благоприятном развитии событий, на создание указанного нарождающегося интеграционного блока уйдет достаточно много времени при многих факторах неопределенности, которые могут превратиться в непреодолимые препятствия на пути к цели. Одним из этих факторов является участие потенциальных партнеров ЕАЭС по нарождающемуся блоку в уже реально созданных партнерствах, таких как ВПТТП или ВРЭП.

Вариант (Б) представляется более прагматичным и реальным, но в то же время не сулит быстрых результатов. В настоящее время уже немало стран изъявили желание присоединиться к ВПТТП (среди них некоторые члены АСЕАН, которые участвовали в деловом майском форуме в Сочи); ряд стран выразили заинтересованность в налаживании сотрудничества с ТТИП в случае его реализации. Мотивы тех и других в общем сводятся к значительному торгово-экономическому потенциалу указанных МРТС и открывающимся новым возможностям по доступу на рынки и привлечению инвестиций. Очевидно, по тем же соображения для РФ также будет важно искать пути сближения с МРТС. При этом надо иметь в виду, что целями участия в МРТС является как решение собственных внешнеэкономических задач, так и обеспечение места и роли России в формировании новой системы глобального управления торговлей. Ибо неучастие РФ ни в одном из

сформированных или формирующихся МРТС чревато негативными последствиями для нее: во-первых, окажутся ущемленными внешнеэкономические позиции России; во-вторых, при укреплении новой многоуровневой системы управления торговлей Россия лишится участия на одном из уровней.

Наконец, следует упомянуть еще одно перспективное интеграционное направление – проект "Большая Евразия", о котором говорил на Петербургском экономическом форуме–2016 президент Путин, подчеркнув, что он открыт для всех: как для Китая, так и для ЕС.

Глава 5. Императив реформирования ВТО и роль ЕС

Одним из закономерных следствий значительного подъема экономической мощи Китая, Индии, Бразилии и некоторых других НИС в начале XXI в. явилось соответствующее усиление влияния этих стран на переговорный процесс внутри ВТО. В этом смысле в отличие от других важнейших институтов глобального экономического регулирования (МВФ, Всемирный банк) ВТО в большей мере продемонстрировала способность приспосабливаться к новым экономическим реалиям. Тем не менее, это не избавило организацию от ряда серьезных вызовов, к которым автор относит следующие:

- Многостороннее регулирование и регионализм в торговле;
- Проблема развития и эффективности в условиях нового баланса сил, обусловленного резко возросшим влиянием НИС и в целом большой группы развивающихся стран;
- Кризис системы принятия решений в ВТО в условиях значительно выросшего числа членов организации и, как следствие, серьезное замедление функции ВТО генерирования новых правил торговли;
- Ослабление роли США в торговых переговорах;
- Новый этап роста протекционизма после прихода к власти в США Дональда Трампа и готовность его администрации нарушать правила ВТО ради национальных интересов Соединенных Штатов.

Первому вызову была посвящена предыдущая глава, поэтому в данной главе рассматриваются остальные четыре.

5.1. Проблема развития и эффективности ВТО в новых условиях

Указанная в заголовке параграфа проблема органически связана с другой – проблемой развития (т.е. слаборазвитости) и, по сути, является ее следствием. Поэтому начать имеет смысл именно с проблемы развития.

Связанная с участием развивающихся стран в ГАТТ/ВТО проблема развития ясно обозначилась после окончания Уругвайского раунда (УР). Она выразилась прежде всего в дисбалансе правового пакета УР в пользу развитых стран, о чем уже говорилось в предыдущих главах. Со временем данная проблема приобрела новое измерение, связанное с отсутствием у многих развивающихся стран необходимых ресурсов для выполнения в должном объеме своих обязательств в рамках ВТО. Поэтому с определенного момента в ВТО стали говорить о проблеме развития, которая остается нерешенной до сих пор и является одной из ключевых для будущего организации.

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 и сократить масштабы бедности. Это стало возможным в значительной степени благодаря открытым рынкам для их экспорта, а также возможностям использовать новые технологии в глобализованном мире. Открытые рынки не помогли, однако, беднейшим африканским странам – их медленное развитие оставалось серьезным сдерживающим фактором, и их доля в мировой торговле снижалась.

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.

Уругвайский раунд торговых переговоров привлек десятки новых участников. Около 70 развивающихся стран впервые приняли активное участие в нем. В ряде случаев они взяли обязательства по открытию рынков,

а также согласились с новыми правилами, подписав пакет соглашений Уругвайского раунда. Однако, как вскоре выяснилось, они скорее реагировали на повестку дня, предложенную развитыми странами, чем были реально готовы к сложным переговорам. Развивающиеся страны практически лишились «специального и дифференцированного режима». В новых условиях им было предоставлено более продолжительное время на реализацию новых соглашений и даны обещания технической помощи для выполнения взятых обязательств. Однако время показало, что принятых мер было недостаточно или они плохо реализовывались, и потому многие страны не смогли выполнить полностью свои обязательства в установленные сроки.

Причина в том, что целый ряд наименее развитых государств до сих пор просто не имеет 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 некоторых соглашений, в частности, ТРИПС, Соглашение о технических барьерах в торговле, ТРИМС и др. Например, расчеты ЮНКТАД показали, что для наименее развитой страны первый год выполнения ТРИПС может стоить минимум 20 млн долл. США¹⁷³. 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 устранение в ВТО по сравнению с ГАТТ специального и дифференцированного режима дополнительно осложняет реализацию слаборазвитыми странами многих соглашений ВТО.

Далее. Демократизация процесса подготовки и принятия решений в ВТО избавила развивающиеся страны от одних проблем, но взамен создала новые. В отличие от времен ГАТТ, когда каждая страна могла выбирать, к

¹⁷³UNCTAD. The TRIPS Agreement and Developing Countries. 1997. March 1.

каким документам она будет присоединяться, а каким нет, в ВТО принцип «единого пакета»¹⁷⁴ кардинально изменил поведение стран-членов. Отныне неучастие в процессе принятия решений стало рискованным, ибо эти решения чреватые принятием новых опять-таки необходимость располагать достаточными для этого ресурсами.

После образования ВТО в процессе присоединения к ней находилось более 40 государств. Анализ их обязательств показал, что некоторые из них могут стать обременительными или даже неприемлемыми для отдельных стран. Таким образом, проблема выполнения ряда новых условий присоединения привела к 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 добиться специального и дифференцированного режима¹⁷⁵.

Следует вместе с тем заметить, что последствия Уругвайского раунда не были сплошь негативными для развивающихся стран, как об этом часто принято говорить. Эти страны, безусловно, получили свою выгоду от снижения среднего уровня тарифного обложения до 4%. Проведенные исследования показали, что развивающиеся страны в основном выиграли от реализации соглашений Уругвайского раунда по отношению к своему ВВП примерно столько же, сколько промышленно развитые страны¹⁷⁶. Исключением являются африканские страны к югу от Сахары, положение которых после Уругвайского раунда ухудшилось в связи с тем, что они лишились части льгот по преференциальному доступу на рынки развитых стран.

В последние годы активное и постоянное обсуждение проблем развивающихся стран, с которыми они столкнулись в ВТО, лишь усилило у

¹⁷⁴Как было отмечено в предыдущем параграфе, с 2011 г. наметился постепенный отход от принципа «Единого пакета».

¹⁷⁵*Рикуперо Р.* Восстановление доверия в МТС: следует ликвидировать «разрыв легитимности» // Роль Всемирной торговой организации в глобальном управлении / Под ред. Сэмсона Г. М.: Весь мир, 2004. С.61.

¹⁷⁶*Шорт К.* Превращая раунд развития в реальность // Там же. С.80.

них ощущение разочарования в исходе Уругвайского раунда и скепсис в отношении Доха-раунда. 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.

Вопросы развития постоянно находятся в поле зрения ВТО и других международных организаций. На министерской конференции ВТО в Гонконге в 2005 г. была выдвинута инициатива «Помощь торговле» (*Aid for Trade initiative*). Инициатива имеет целью оказание постоянной помощи развивающимся странам и в первую очередь НРС по развитию и совершенствованию связанных с торговлей знаний, навыков, инфраструктуры, необходимых для реализации соглашений ВТО и получения выгод от этого. В рамках инициативы проводится множество полезных мероприятий, действует специальная «Рабочая программа помощи торговле 2012-2013» и т.п. Вместе с тем существует еще одно весьма важное направление деятельности по решению задач развития. В главе 3 были приведены примеры конкретных инициатив по либерализации рынков в рамках «Юг-Юг». По мнению автора, у развивающихся стран существуют реальные неиспользованные возможности и для решения задач развития в том же формате.

Как уже отмечалось выше, многие развивающиеся страны испытывают острую потребность в современной инфраструктуре и кадрах для выполнения своих обязательств в таких областях, как ТРИПС, технические барьеры в торговле, санитарные и фитосанитарные меры, определение таможенной стоимости товаров. Справиться с этими задачами в одиночку для многих особенно беднейших стран не представляется возможным.

Однако эти страны располагают достаточно широкими возможностями для объединения своих ресурсов с целью организации общих структур по выполнению тех или иных функций. В результате можно добиться серьезной экономии средств и в то же время эффективно обеспечивать свои обязательства в рамках ВТО. Об этом свидетельствуют практические примеры.

Так, например, в Женеве давно сложилась практика региональных консультаций и координации действий между послами стран Африки и АСЕАН. Там же в Женеве страны Карибского бассейна имеют свой собственный аппарат региональных переговоров, осуществляющий от их имени основные торгово-политические функции. Этот аппарат не подменяет в ВТО представителей отдельных стран, но, используя экспертизу своего регионального объединения, выполняет крайне важную предварительную работу и несет ответственность за значительную часть рутинной торгово-дипломатической работы¹⁷⁷.

Безусловно, многие развивающиеся страны, входящие в таможенные союзы, могли бы гораздо активнее использовать общие базы данных для реализации положений Соглашения о таможенной стоимости. Аналогичным образом страны-члены региональных группировок, могут договариваться о единых стандартах на продукцию, что также позволило бы им выступать на международных переговорах с единых позиций. Региональное сотрудничество возможно также и в сфере ТРИПС.

Таким образом, не умаляя значения международной помощи развитию, автор полагает, что первостепенная роль в решении задач развития должна принадлежать самим развивающимся странам. Как показали переговоры Доха раунда, эти страны уже накопили определенный опыт самоорганизации, который, однако, до сих пор наиболее активно использовался для противодействия инициативам развитых стран. Очевидно тот же

¹⁷⁷Превращая раунд развития в реальность // Там же. С.95.

накопленный потенциал может и должен быть эффективно задействован и в целях сотрудничества для решения конкретных задач развития.

Во Введении уже было отмечено, что изменившийся баланс сил в мире в результате бурного роста НИС и в первую очередь таких стран, как Китай, Индия, Бразилия, поставил вопрос о корректировке установившихся ранее правил игры в торгово-экономической сфере. Проблема активно обсуждалась на саммитах «двадцатки» в 2008-2011 гг., в результате возникло некое общее понимание о необходимости реформирования важнейших мировых финансовых и экономических институтов. В этой связи, прежде чем перейти к вопросу институционального реформирования ВТО (о чем речь пойдет в конце данной главы), автор считает важным еще раз подчеркнуть, что в отличие от большинства других международных структур, Всемирная торговая организация продемонстрировала гораздо большую способность адаптироваться и реагировать на новые императивы, характерные для начала XXI века. В доказательство этому тезису можно привести следующие аргументы.

Известно, что в период действия ГАТТ и в первые годы после начала функционирования ВТО при выработке решений путем консенсуса широко использовалась практика консультаций в так называемой «зеленой комнате»¹⁷⁸. В таких консультациях могли участвовать до 40 делегаций, среди которых костяк составляли развитые страны. С образованием ВТО ситуация заметно обострилась, т.к. увеличилось число членов организации и, самое главное, в отличие от времен ГАТТ стал действовать принцип «единого пакета». То есть значение неформальных переговоров возросло, - соответственно, у тех стран, которые не участвовали в неформальных совещаниях в «зеленой комнате» усилилось ощущение изолированности от процесса принятия решений. Возникла проблема, которую стали называть «отсутствием внутренней транспарентности» или «внутренней

¹⁷⁸Выражение «зеленая комната» закрепилось в профессиональном слэнге участников переговоров в 1972-1979 гг., когда неформальные встречи глав делегаций проходили в кабинете гендиректора ГАТТ, стены которого имели зеленый цвет.

непрозрачностью» механизма принятия решений. Это вызвало нарастающее недовольство многих главным образом развивающихся стран.

Ситуация изменилась после неудачной министерской конференции в декабре 1999 г. Сиэтле – в 2000 г. Генеральным советом ВТО было принято решение сделать открытыми расписания встреч в «зеленой комнате», а сами встречи стали доступными для всех членов ВТО. Каких-либо сравнимых изменений в сторону развивающихся стран в других Бреттон-Вудских институтах в тот же период не наблюдалось.

Далее. движение навстречу интересам развивающихся стран продолжилось с началом Доха-раунда, поставившего их проблемы в центр повестки дня и потому получившего второе наименование «Раунд развития». В Декларации Дохи прямо записано, что «большинство членов ВТО является развивающимися странами»¹⁷⁹.

Наконец, еще одним недавним по времени аргументом, демонстрирующим адаптацию ВТО к изменившимся условиям следует считать реальное возрастание влияния в ВТО Бразилии, Индии и Китая. Если в период ГАТТ ключевые решения обсуждались в рамках так называемой «Четверки» (*Quad*) в составе США, ЕС, Канады и Японии, то теперь эта структура трансформировалась в новые форматы. Современная «Четверка» предстает в составе США, ЕС, Индии и Бразилии. Появились также форматы «Пятерки», куда входят США, ЕС, Индия, Бразилия и Австралия; «Шестерки» в составе США, ЕС, Индия, Бразилия, Австралия и Японии. В период июльской 2008 г. «мини-конференции» ВТО в Женеве по инициативе Паскаля Лами был образован формат «Семерки» в результате добавления Китая к составу «Шестерки». Как видно, во всех новых форматах, играющих ключевую роль в выработке консенсуса, постоянными являются четыре участника – США, ЕС, Индия, Бразилия. Присутствие во всех форматах Бразилии и Индии отражает практическую адаптацию ВТО к новым условиям соотношения сил в мировой экономике и торговле.

¹⁷⁹ Ministerial Declaration. The Doha Round texts. WTO. Geneva, 2009. P.23.

Однако описанные реальные перемены в направлении адаптации ВТО к изменившимся условиям не принесли до сегодняшнего дня ощутимого позитивного результата для деятельности Организации. Более того, среди экспертов даже высказывается мнение, что полученный результат оказался противоположным ожидавшемуся.

Упомянутая выше трансформация «Клуба богатых» в виде прежней «Четверки» в новые современные форматы имела целью большую справедливость и предоставление равных возможностей новым игрокам, однако в действительности эти перемены завели организацию, по выражению исследователя из Кембриджского университета А.Нарликар, «в болото неэффективности»¹⁸⁰.

Как было показано выше при рассмотрении министерской конференции в Канкуне в сентябре 2003 г. (параграф 3.2), ведущие развивающиеся страны довольно быстро и успешно овладели навыками блокирования предлагаемых проектов решений, превратившись в своего рода эффективными «вето-игроками». Однако они оказались не в состоянии проявить аналогичную активность и способность, когда было необходимо сформулировать то или иное конструктивное предложение, иными словами – трансформировать «потенциал вето» в формирование повестки дня. Тем более что сказанное относится не к каким-то переговорам, навязанным членам ВТО развитыми странами, а к Раунду развития, который был собственно начат именно для обсуждения проблем развивающихся стран. Несмотря на неоднократные увещевания со стороны делегаций ЕС, США и некоторых других стран в Канкуне Бразилия, Индия и Китай твердо отказывались идти на компромиссы или хотя бы разделить ответственность институционального лидерства. Именно такое поведение указанных делегаций, вынудило тогдашнего представителя Соединенных Штатов на

¹⁸⁰ Narlikar A. *Adapting to new power balances: institutional reform in the WTO. Governing the WTO* /By Cottier T., Elsig M. Cambridge: Cambridge univ.press, 2011. P.115.

торговых переговорах Р.Зеллика заявить, что США не собираются иметь дело с «неспособными к переговорам странами» (*«can't do countries»*).

В параграфе 3.3 было также показано, что по завершении «мини-конференции» в июле 2008 г. в Женеве, когда путем согласованных усилий и многих взаимных уступок между участниками был в итоге предложен долгожданный хрупкий компромисс («пакет Лами»), устраивавший практически всех, именно Индия и Китай выступили с возражениями, которые, кстати, касались отнюдь не принципиальных, а технических деталей.

Поведение крупных развивающихся стран в Канкуне и отчасти в Женеве станет более понятным, если вспомнить, что рост авторитета и веса в переговорах тех же Бразилии, Индии (и позднее Китая) обусловлен их длительной практикой участия в коалициях. Так, в период Уругвайского раунда обе страны боролись против внесения в повестку дня новых для того времени вопросов, коими были сначала услуги, затем торговые аспекты прав интеллектуальной собственности и торговые аспекты инвестиционных мер ТРИМС, выступая лидерами тогдашней коалиции G10. В дальнейшем, как показал Канкун, эти страны сохранили лидерство в коалициях. Можно сказать, что в какой-то мере они стали заложниками этого лидерства, почувствовав, что оно укрепляет их переговорную позицию, а также пользуется поддержкой внутри их стран. Разумеется, при таких подходах к переговорам трудно говорить о компромиссах и институциональном лидерстве.

По мнению некоторых зарубежных экспертов, худший вывод, который вытекает из приведенных примеров, состоит в том, что такие страны, как Китай, Индия, несут некий особый собственный смысл «глобального порядка», который отличается от того смысла, который был заложен в глобальные институты при их создании и соответственно отличается от базовых представлений развитых стран. Такой подход, по мнению автора,

заслуживает внимания и будет учтен ниже при анализе перспектив институционального реформирования ВТО.

Сказанное позволяет оценить, каким образом изменилась эффективность принятия решений в ВТО, а заодно и легитимность Организации в новых условиях. Прежде процесс принятия решений в ГАТТ/ВТО, с точки зрения развивающихся стран, был несправедливым, а получаемый результат – несбалансированным. В этом коренился дефицит легитимности Организации. Сегодня, как оказалось, несмотря на произошедшие в ВТО перемены, дефицит легитимности не исчез, а изменил свою сущность. Теперь дефицит легитимности ВТО коренится в осознании того, что переработанный процесс принятия решений и ставший «дружественным» по отношению к развивающимся странам переговорный процесс оказались неэффективным и непродуктивными. Подтверждением тому служит отсутствие результата на переговорах Доха-раунда в течение длительного времени, практически с самого его начала в 2001 г.

Проблема развития приобрела в последние годы и некую оборотную сторону. Около 2/3 членов присоединились в свое время к ВТО как развивающиеся страны, что подразумевает использование Специального и дифференцированного режима, в частности, сохранение повышенных импортных тарифов. С течением времени некоторые из этих стран добились заметного экономического прогресса, однако ни одна из них не отказалась от прежнего статуса, предполагающего известные льготы. Это вызывает законное недовольство со стороны развитых стран, побуждая их в конечном итоге искать другие площадки для торговых переговоров.

Таким функционированием ВТО в конечном счете недоволен никто – ни развитые, ни развивающиеся страны. При этом Бразилия, Индия и Китай отказываются демонстрировать лидерство. А прежние традиционные лидеры, США и ЕС, осознавая нынешние трудности в продвижении своей повестки дня (пример, Сингапурские вопросы в повестке Доха раунда), решают вопросы расширения доступа на рынки путем на альтернативных форумах (в

рамках региональных группировок), где их переговорная позиция сильнее и процесс переговоров быстрее.

5.2. Кризис принятия решений и выработки новых правил в ВТО

Действующая ныне в ВТО система принятия решений в основном сложилась в первые годы функционирования ГАТТ-1947. То есть вся совокупность формальных и неформальных правил и процедур при принятии решений претерпела небольшие изменения с 1950-х годов, в то время как число участников ГАТТ/ВТО многократно увеличилось и, соответственно, значительно усложнилось достижение консенсуса между ними.

Система принятия решений является, пожалуй, наиболее чувствительной из всех рассматриваемых в данной главе ключевых проблем ВТО. Эта система начала подвергаться критике еще в период министерской конференции в Сиэтле в 1999 г. Однако наиболее серьезные претензии в ее адрес стали высказываться в последние годы в ходе переговоров Доха раунда. Сегодня все чаще звучит мысль о том, что одной из главных причин кризиса раунда является не столько известная с момента создания ВТО проблема различия интересов развитых и развивающихся стран, сколько действующая система принятия решений.

Существующая ныне в ВТО система принятия решений включает три элемента: Самоуправление, принцип консенсуса и принцип «единого пакета» (*Member-driven – Consensus – Single undertaking*). Рассмотрим каждый элемент в отдельности.

Самоуправление (Member-driven). Функционирование многих международных организаций основано на самоуправлении, однако возможны различные нюансы. ВТО в этом смысле занимает особое место. Доминирование самих участников (членов организации) в процессе выработки правил является одной из базовых догм системы. На рабочем уровне подготовка решений в ВТО осуществляется в переговорных группах,

возглавляемых председателем, которого выбирают из представителей стран-членов, аккредитованных в Женеве. Влияние председателя такой группы в значительной степени обусловлено его личными ресурсами и знаниями. Представители подразделений Секретариата ВТО обычно являются помощниками председателей переговорных групп.

Единственным международным чиновником, обладающим некоторыми властными прерогативами, является генеральный директор ВТО, хотя эти прерогативы ограничены. Гендиректор председательствует в Комитете по торговым переговорам, образованном в соответствии с Декларацией Дохи в начале переговоров Доха раунда. Гендиректор проводит неформальные консультации с представителями делегаций стран-членов, приглашается на заседания переговорных групп. Совместно с принимающей страной он организует проведение очередных Министерских конференций ВТО.

В последние десятилетия в функционировании ГАТТ/ВТО возростала роль торговых дипломатов, представляющих страны-члены, в то время как роль сотрудников постоянных подразделений наоборот снижалась. Роль последних являлась более значимой в ходе переговорных раундов до Токийского, когда сотрудники аппарата были серьезно вовлечены в подготовку текстов документов, приглашались на посты председателей переговорных групп. В настоящее время подобной практики практически не существует.

Наличие среди инстанций, вовлеченных в процесс принятия решений, Министерской конференции, Генерального совета, Советов и Комитетов, переговорных групп принципиально не отличает ВТО от других международных организаций. Принципиальное отличие ВТО связано с отсутствием в ее структуре постоянного управляющего органа в виде либо Исполнительного совета, либо Совета управляющих, либо Административного совета, существующих в структурах большинства других международных организаций, в обязанности которых, как правило, входит подготовка повестки дня заседаний/конференций, проектов решений

и т.п. В ВТО решения подготавливаются путем неформальных или *ad hoc* процедур.

Примечательно, что на разных этапах ГАТТ/ВТО попытки создания такого органа предпринимались. Так, во время переговоров о создании МТО в 1946-1948 гг., согласно Гаванской хартии, предусматривалось образование Исполнительного комитета, однако этого не случилось. В период ГАТТ в 1975 г. идея вновь была реанимирована - появилась консультативная группа G18, которая действовала вплоть до начала Уругвайского раунда. Группа имела постоянных и временных членов, коими являлись высокопоставленные официальные лица стран-участниц, при этом первые располагали двумя голосами, а последние одним. Председательствовал в G18 генеральный директор ГАТТ. Группа задавала общее направление деятельности и служила важным дискуссионным форумом. Вместе с тем, вырабатывая важные рекомендации для продвижения переговоров, группа не имела полномочий принятия решений. Встречи группы прекратились в 1987 г., но на ее месте стали возникать новые подобные структуры. Самая известная из них, образованная послами стран-участниц в Женеве и получившая наименование *Groupe de la Paix*, функционировала в период Уругвайского раунда¹⁸¹. Позднее аналогичная функция перешла к гораздо менее формализованным совещаниям 20-40 представителей в «Зеленой комнате». В дальнейшем с началом переговоров Доха раунда возможность создания органа типа Исполнительного комитета снизилась в значительной степени в связи с ростом активности развивающихся стран и образования ими различных коалиций.

В настоящее время вопрос создания некоего управляющего органа в ВТО не снят с повестки дня – его актуальность может вновь возрасти в рамках анализа возможных путей институционального реформирования ВТО.

¹⁸¹ *Elsig M., Cottier T. Reforming the WTO: the decision-making triangle revisited. Governing the WTO. Cambridge univ. press, 2011. P.293.*

Консенсус (Consensus). Принятие решений посредством механизма консенсуса утвердилось в ГАТТ в качестве главного и само собой разумеющегося метода. Уругвайский раунд переговоров подтвердил первенство данного метода. Вместе с тем новшеством раунда было введение правила принятия решений двумя третями и тремя четвертями голосов при исключении права вето. Однако данное правило касалось ограниченного круга вопросов и потому не могло заметно изменить ситуацию, тем более, что традиция консенсуса оказалась уже прочно укоренившейся.

Таким образом, консенсус утвердился в ВТО, о чем свидетельствует IX статья Марракешского соглашения о создании этой организации: «ВТО должна продолжать практику принятия решений путем консенсуса, сложившуюся в ГАТТ-1947»¹⁸². Со временем участники переговоров утвердили метод консенсуса как наиболее подходящее правило с учетом организационного контекста, применяемое как на формальных, так и неформальных встречах.

Консенсус безусловно создает ощущение суверенного равенства стран-членов ВТО, которое вовсе не гарантировано при голосовании, когда неизбежно проявляется фактор экономического и политического веса государства. Принцип консенсуса часто представляется как наиболее демократичный способ принятия решений в международной организации, ибо каждое государство на равных дает свое одобрение международному договору, который связывает всех равными правами и обязанностями. Одновременно каждый участник такого договора обладает блокирующей силой. Фактически в последние годы консенсус превратился в ВТО в ничем не ограниченное право вето, с помощью которого любой участник способен заблокировать решение, в котором заинтересована значительная группа других стран-членов.

¹⁸²Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Article IX. Decision-Making. - http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm.

Именно это обстоятельство становится в последние годы все более серьезным препятствием на переговорах Доха-раунда. Дело в том, что эффективность механизма консенсуса со временем значительно снизилась. Когда во времена ГАТТ число участников переговоров не превышало нескольких десятков, и к тому же тон безусловно задавали развитые государства, представители которых преследовали схожие цели и имели хорошие личные контакты между собой, механизм консенсуса в общем работал вполне удовлетворительно. Однако, в условиях, когда число участников за 160, и фактически две трети из них это развивающиеся государства, для многих из которых характерен протестный настрой, достижение консенсуса стало чрезвычайно сложным и обременительным процессом. Потенциальные компромиссы или соглашения между главными акторами, как это уже отмечалось выше, зачастую становятся предметом скрытого вето со стороны меньшинства или незаинтересованных государств. И тем не менее консенсус остается уникальным способом обеспечения легитимности, которая критически необходима принимаемым в ВТО решениям.

Таким образом, возникает ощущение некоего «институционального тупика», выход из которого, очевидно, должен лежать на пути институционального реформирования системы, о чем речь пойдет ниже.

Принцип «единого пакета» (Single undertaking). Утверждение данного принципа связано с Уругвайским раундом, однако борьба за его внедрение развернулась значительно раньше.

Токийский раунд торговых переговоров, как было отмечено в параграфе 2.2., имел весьма важное значение, заключавшееся в развитии ряда положений ГАТТ и первом реальном шаге в выработке правил торговли. Однако обязательства по выполнению новых правовых актов взяли на себя далеко не все участники переговоров. У большинства развивающихся стран не было готовности и намерения выполнять новые положения. А это грозило

серьезными сбоями в применении РНБ и в результате вело к асимметрии прав и обязательств внутри системы.

Такое положение вещей никак не устраивало главных игроков, США и ЕС. Поэтому в ходе Уругвайского раунда они приложили максимум усилий к тому, чтобы все участники процесса приняли весь пакет договоренностей целиком. Так был утвержден принцип «единого пакета». Наименее развитым странам были предоставлены более длительные сроки имплементации подписываемых соглашений. Переработанное Генеральное соглашение о тарифах и торговле было включено в пакет соглашений созданной Всемирной торговой организации и стало уже неприменимо к тем участникам, которые не присоединились к новой организации. В результате для тех, кто хотел остаться внутри созданной ВТО, фактически не осталось выбора. В правовой пакет ВТО вошло лишь несколько секторальных договоренностей, участие в которых не являлось обязательным.

Логика «единого пакета», согласно которой «не согласовано ничего пока не согласовано все», явилась неотъемлемым итогом Уругвайского раунда и стала одним из базовых принципов ведения переговоров. Руководствуясь этим принципом, страны-участницы начали переговоры следующего раунда – Дохийского. Однако, если в случае Уругвайского раунда именно благодаря данному принципу был достигнут желаемый результат, то в ходе Доха-раунда ситуация начала постепенно меняться, особенно, когда по прошествии первых лет переговоров все более очевидным становилось ощущение их углубляющегося кризиса.

В ходе переговоров Доха-раунда участники, в отличие от переговоров Уругвайского раунда, постепенно стали усматривать для себя в логике «единого пакета» больше негативного, чем позитивного. Если раньше их внимание концентрировалось на тех составляющих «сделки», которые были для них наиболее желанны, то теперь основное внимание стало переключаться на те составляющие, которые вызывают опасения. Как замечают некоторые эксперты, специально изучавшие этот аспект

переговоров раунда, в данном случае следует говорить даже не столько об опасениях, сколько о некой присущей переговорному процессу логике, когда сторона, делающая уступку первой, оказывается в невыгодной ситуации, т.к. она все меньше уверена, что другие участники переговоров также поддержат эту уступку¹⁸³.

Сложившаяся ситуация стала характерной именно для переговоров Дохийского раунда, когда развитые страны в отличие от предыдущего раунда утратили свое влияние на переговоры, а большинство в составе участников перешло к развивающимся странам, сформировавшим свои коалиции, от которых, как правило, не исходит конструктивных инициатив, при этом общее число участников перевалило за полторы сотни.

Как показали результаты 9-й Министерской конференции ВТО на Бали, члены Организации, подписав, в частности, Соглашение об упрощении торговли, уже де-факто осуществили отход от принципа «единого пакета».

Таким образом, из сказанного в данном параграфе следует, что сложившаяся в ВТО после Уругвайского раунда система принятия решений, состоящая из трех элементов (*Member-driven – Consensus – Single undertaking*) вероятно близка к исчерпанию своего ресурса эффективности в перспективе вряд ли будет жизнеспособной. Очевидным симптомом ее несрабатывания становится отсутствие в течение длительного времени (конкретно в период 2002–2012 гг.) прогресса на переговорах Доха раунда. Вместо этого участники фактически увязли в многочисленных взаимных согласованиях (запросах-уступках) по вопросам повестки, в результате чего переговоры раунда превратились в нескончаемый торг и хождение по кругу.

Изложенное подтверждает, что потребность институционального реформирования ВТО стала вполне актуальной, однако решение данного вопроса потребует значительных усилий и времени.

¹⁸³Grasstek C. van, Sauve P. The Consistency of WTO Rules: Can the Single Undertaking Be Squared with Variable Geometry? // Journal of International Economic Law. - <http://jiel.oxfordjournals.org/content/9/4/837.abstract>.

5.3. Ослабление лидерской роли США в торговых переговорах

Форум в Женеве в июле 2008 г. еще раз продемонстрировал, что внутренние политические озабоченности крупнейших игроков мировой торговли серьезно препятствуют прогрессу переговоров. При этом начавшийся в 2007 г. мировой экономический кризис заметно повлиял на поведение некоторых ключевых участников Доха-раунда, еще более осложнив ход переговоров. В этой связи впервые за 60 с лишним лет торговых переговоров в рамках ГАТТ/ВТО в начале XXI века приходится говорить о проблеме лидерства в них, которое в условиях растущего числа и разнообразия участников остается важнейшим фактором их прогресса.

Практически все минувшие десятилетия это лидерство обеспечивали Соединенные Штаты. Однако, начиная примерно с 2008 г., стали появляться явные признаки снижения интереса США к торговым переговорам Доха-раунда. Вопрос лидерства на торговых переговорах представляется достаточно важным в рамках темы диссертационного исследования, в связи с чем автор рассматривает его в рамках отдельного параграфа.

Лидирующая роль в торговых переговорах, которую США взяли на себя по окончании Второй мировой войны, явилась закономерным следствием эволюции американской торговой политики в XX веке (подробнее см. в 1.2).

Международные валютные потрясения, торговый протекционизм и тенденции к авторитаризму сыграли определяющую роль в распространении, углублении и продолжительности довоенного кризиса. Именно воздействие уроков Великой депрессии и Акта Смута-Хоули во многом привело американцев и англичан к формулированию тех принципов недискриминации и предсказуемости в международной торговле, которые появились в 1941 г. в Атлантической хартии (см.2.1.). Как было отмечено выше, историческое воздействие уроков кризиса 1930-х годов 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 устранение всяческих торговых барьеров.

Оказавшись по окончании Второй мировой войны экономически самой мощной в мире державой, Соединенные Штаты были естественным образом заинтересованы в создании максимально либеральных условий для своего экспорта. Это нашло свое отражение в позиции США на переговорах о выработке Устава Международной организации по торговле и занятости (МТО), которые проходили в рамках ООН в 1946-1948 гг. (см.2.1.)

Начиная с подписания Генерального соглашения о тарифах и торговле роль США на переговорах в рамках ГАТТ оставалась весьма существенной. Многие положения ГАТТ были заимствованы из упомянутых выше взаимных торговых соглашениях с 32 странами. Именно от Вашингтона, как правило, поступали инициативы проведения каждого последующего раунда торговых переговоров.

В ходе переговоров так называемого Диллон-раунда (1960-1961 гг.), Соединенные Штаты ставили перед собой задачу ослабить протекционистский эффект только начавшего формироваться в то время единого таможенного тарифа Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Брюссель, в свою очередь рассчитывал на получение тарифных уступок от Вашингтона на ряд товаров своего экспорта в США. Диллон-раунд стал первой попыткой США и ЕЭС найти взаимную основу для долгосрочного развития торгово-экономических отношений между двумя крупнейшими экономическими центрами мира.

Новое предложение продолжить переговоры также поступило от США – в январе 1962 г. оно прозвучало в послании президента Дж.Кеннеди Конгрессу. Переговоры Кеннеди-раунда продлились уже четыре года (1964-1967 гг.). Итогом Кеннеди-раунда стала договоренность между 46 государствами об уменьшении пошлин в течение пяти лет на 35% на промышленные товары – главным образом на машины, оборудование,

химические товары. Это был серьезный шаг по снижению торговых барьеров (пока в основном между развитыми странами), и заслуга в этом в значительной степени принадлежала США¹⁸⁴.

В ходе следующего, Токийского раунда, начавшегося по инициативе США, ЕЭС и Японии, американцы продолжили добиваться снижения торговых барьеров для своих товаров, обусловленных преференциальными соглашениями ЕЭС с другими странами. Особой критике Вашингтон подверг Общую сельскохозяйственную политику (ОСХП) Европейского Сообщества за ее явно протекционистский характер¹⁸⁵.

В 80-е годы XX в. с началом активизации процессов глобализации в мировой экономике, когда институциональные рамки ГАТТ уже все менее соответствовали реалиям международной торговли, США вновь стали инициатором очередного этапа многосторонних торговых переговоров. С соответствующим предложением в 1984 г. выступил президент Р.Рейган. Стартовавшему в 1986 г. в Пунта-дель-Эсте (Уругвай) восьмому раунду МТП суждено было стать историческим – его итогом явилась не только дальнейшая либерализация торговли, но и учреждение в апреле 1994 г. Всемирной торговой организации.

Как уже было отмечено выше, результаты Уругвайского раунда представляли собой крупнейшую после создания ГАТТ в 1947 г. реформу мировой торговой системы. Соединенные Штаты, преследуя свои национальные интересы, наряду с другими развитыми странами, несомненно, внесли ощутимый вклад в создание ВТО, т.е. в формирование современной многосторонней торговой системы.

В 2008-2011 гг. в условиях мирового экономического кризиса в резолюциях саммитов «двадцатки» неизменно подчеркивалась важность разблокирования и скорейшего завершения переговоров Доха раунда, имея в виду, что это могло бы послужить мощным импульсом для выхода мировой

¹⁸⁴Kennedy Round. Estimates Effects on Tariff Barriers. N.-Y., 1968. P.61-67.

¹⁸⁵ ОСХП впоследствии подвергалась критике и внутри ЕС, в частности, со стороны Великобритании.

экономики из кризиса. Наряду с другими лидерами G20 американцы также подтверждали важность данной задачи. Однако вплоть до 2012 г. никакого прорыва в Дохийском раунде так и не произошло, что дало повод говорить о дефиците политической воли у главных игроков и в первую очередь у США, обеспечивавших прежде неизменно лидирующую роль на торговых переговорах в рамках ГАТТ/ВТО.

В конце сентября 2009 г. в ходе проводимого в Женеве ежегодного Общественного форума ВТО автор исследования имел возможность лично получить косвенное подтверждение определенного снижения политической воли Вашингтона в плане возможного позитивного воздействия на переговоры Доха-раунда. В ходе одной из панельных дискуссий форума заместитель официального представителя США при штаб-квартире ВТО Дэвид Шарк заявил, что Соединенные Штаты в полной мере готовы к завершению раунда в 2010 году. Данное заявление дало автору повод задать Д.Шарку следующий вопрос: «Если нынешняя администрация уделяет столь серьезное внимание вопросам торговли, то почему тогда нынешний президент Б.Обама в отличие от предшественника не обладает так называемыми «полномочиями на быстрое ведение переговоров по вопросам торговли¹⁸⁶», предоставляемыми Конгрессом?» Далее с аналогичным вопросом к американскому дипломату обратился также представитель Норвегии. Ответ Шарка свелся к тому, что «вопрос пока неактуален, потому Конгресс не занимается этим». Характер полученного ответа как раз можно рассматривать в качестве косвенного подтверждения определенной смены приоритетов администрации Б.Обамы в экономической политике в период кризиса, что не могло не повлиять на традиционное лидерство США в торговых переговорах.

Следует заметить, что указанные «полномочиями на быстрое ведение переговоров по вопросам торговли» для американского президента

¹⁸⁶ Полномочия на (быстрое) ведение торговых переговоров - Trade promotion authority or Fast track Trade promotion authority - ТРА.

исключительно важны, что не раз подчеркивалось высокопоставленными сотрудниками американской администрации. Так, занимавшая в 2007 г. высокий пост Представителя США на торговых переговорах (*United States Trade Representative*) Сьюзан Шваб в одном из своих выступлений прямо заявила: «Не может быть президента США без полномочий на ведение торговых переговоров»¹⁸⁷. Именно их наличие у главы Белого Дома позволяло прежде Соединенным Штатам реально осуществлять роль лидера на международных торговых переговорах, что крайне важно для завершения Дохийского раунда.

С наступлением кризиса стали заметны некоторые перемены бюрократического характера в отношении американской администрации к вопросам торговли. Так, на очередном Экономическом форуме в Давосе 2010 г. США представлял чиновник, который по своему рангу даже не имел права говорить от имени своей страны. Кстати, формальной причиной этого явилось необычное для американской бюрократии запаздывание с формированием аппарата нового Представителя США на торговых переговорах Рона Кирка – кандидатуры его сотрудников были утверждены лишь к маю 2010 г. Разумеется, такое положение дел не могло не осложнять полноценное участие США в продолжающихся в Женеве торговых переговорах.

Однако все это явилось лишь внешним проявлением более глубоких и серьезных причин снижения внимания Вашингтона к торговым переговорам в рамках ВТО в последние годы.

Многосторонние торговые переговоры, начиная с 1947 г., всегда были направлены на устранение торговых барьеров и последовательную либерализацию рынков. И сегодня их цели и суть остаются теми же. Разница, однако, между переговорами 60-х – 80-х годов XX века и нынешними состоит в том, что теперь прогресс на них достигается гораздо труднее. С

¹⁸⁷Remarks by U.S. Trade Representative Susan C.Schwab. The Case for Trade Promotion Authority Renewal. 2007. Febr. 12.

одной стороны, это естественно, т.к. мировые рынки уже достаточно либерализованы, и дальнейшее движение требует гораздо больших усилий. Но есть и другая, возможно, более сложная причина. Достижение пакетных решений по принципу «единого пакета» путем консенсуса сегодня при наличии более 160 членов ВТО дается куда тяжелее, чем во времена ГАТТ, когда число участников составляло несколько десятков. Это стало заметно уже во время неудачной Министерской конференции ВТО в Сиэтле в 1999 г. и еще более ярко проявилось в ходе другой провалившейся Министерской конференции в Канкуне в 2003 г. Достаточно одного «нет» со стороны даже самого малоактивного участника мировой торговли, чтобы парализовать решение любого вопроса.

Если раньше безусловными лидерами переговоров были развитые страны США, ЕС, Японии, и Канада, то теперь с выходом на арену набравших экономическую мощь Китая, Индии и Бразилии и активизацией на торговых переговорах развивающихся стран в целом, составляющих большинство в ВТО, держать ситуацию под контролем, а следовательно, продавливать нужные решения для тех же Соединенных Штатов стало гораздо труднее.

Первые серьезные признаки назревавшего в Вашингтоне смещения акцентов в торговле появились в 2003 г. после провала сентябрьской Министерской конференции ВТО в Канкуне. Как подчеркивал занимавший в то время пост Представителя США на торговых переговорах Роберт Зеллик, раскол в Канкуне пролегал не между богатыми и бедными странами, а между теми, кто способен к реальным переговорам (*can-do countries*) и теми, кто просто не желает договариваться (*wont-do countries*)¹⁸⁸.

Высокопоставленного американского чиновника отчасти можно было понять – впервые сумевшие сплотиться в группировки (G21, G90) и почувствовавшие свою силу развивающиеся страны зачастую стремились

¹⁸⁸ Zoellick R. America will not wait for the wont't do countries. Bureau of International Information Programs. US Department of State. 2003. Sept. 22.

лишь к блокированию каких бы то ни было решений, не предлагая ничего взамен. В таких обстоятельствах роль ВТО, по мнению американцев, рисковала превратиться в основном в форум политического протеста. Это и побудило Вашингтон уже тогда заявить, что США не намерены ждать, а будут договариваться о свободной торговле с теми, кто этого действительно хочет и стремится к этому, т.е. с теми, кого Зеллик обозначил как *can do countries*.

Эта была важная декларация, но, чтобы она наполнилась практическим смыслом, потребовалось время и мировой экономический кризис, ускоривший процесс. Те наблюдатели и эксперты, которые призывали завершить Доха раунд до смены Администрации Дж.Буша, формально оказались правы: до конца 2008 г. американцы не давали повода упрекнуть себя в отходе от принципа приоритетности многостороннего формата торговых переговоров. Вашингтон оставался привержен тем параметрам договоренностей между членами ВТО, которые были выработаны на мини-конференции в Женеве в конце июля 2008 г. С приходом новой американской администрации наметился постепенный отход от этих договоренностей.

В условиях мирового кризиса в течение 2009 – 2010 гг. администрация Барака Обамы была прежде всего озабочена решением сложнейших внутренних проблем, таких как регулирование финансовых рынков, реформа здравоохранения, а также проблемой Афганистана. Что касается торговли, то она оказалась не в верхней части списка приоритетов. Во всяком случае это затронуло многосторонние переговоры в рамках ВТО.

В отличие от своего предшественника Дж.Буша, имевшего полномочия на быстрое ведение торговых переговоров, президенту Бараку Обаме, не обладавшему этими полномочиями, стало сложнее работать с Конгрессом. К примеру, чтобы убедить Палату представителей в необходимости одобрения финальных шагов США в рамках Дохийского раунда, администрация Обамы должна была представить конгрессменам достаточно сбалансированный

пакет, который бы снял у них имеющиеся сомнения и убедил в том, что уступки США в одних сферах (к примеру, снижение субсидий своим фермерам) будут компенсированы за счет выигрыша в других (к примеру, облегчением доступа на рынок промышленных товаров других стран). А для этого, полагали американцы, потребуются определенные уступки со стороны Индии, Бразилии и Китая.

Именно эта мысль отражала ключевую переменную во взглядах администрации Обамы на торговые переговоры в рамках ВТО по сравнению с предыдущей администрацией Дж.Буша. Как неоднократно заявлял бывший Представитель США на торговых переговорах Р.Кирк, передовые развивающиеся страны 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 рынке¹⁸⁹. По мнению Вашингтона, такая корректировка подходов внесла бы необходимую долю реальности в переговоры Доха-раунда и могла бы наилучшим образом способствовать их завершению.

Одновременно администрация Обамы отвергает какие бы то ни было упреки в протекционизме в свой адрес, ссылаясь на 300-миллиардный торговый дефицит США, который, по ее мнению, как раз и свидетельствует об открытости для мира американского рынка¹⁹⁰.

Указанные новые требования США к развивающимся странам вызывали нарастающие расхождения во взглядах на торговые переговоры между США и остальными членами ВТО. Объясняя эти расхождения, авторитетные представители ведущих развивающихся стран подтверждали сказанное выше: проблема состояла в том, что промышленное лобби Соединенных Штатов ставит в период кризиса перед Конгрессом и

¹⁸⁹Дайджест новостей // Bridges. 2010. Vol.3, N 11. June 7.

¹⁹⁰U.S. has little optimism for Doha round, says official // Xinhua. 2010. July 23.

администрацией слишком амбициозные задачи по доступу американского бизнеса на внешние рынки. Поэтому Вашингтон в этих условиях не мог пойти на снижение планки. Напротив, администрация должна была продемонстрировать, что она «сражается», чтобы добиться каких-либо дополнительных уступок, которые затем можно было бы представить в Конгрессе в качестве достигнутых результатов. Но поскольку в Вашингтоне пришли к мнению, что ситуация на переговорах Доха-раунда не сулит в ближайшем будущем сколько-нибудь серьезного прогресса, Белый дом, во избежание излишних рисков при подготовке к президентским выборам 2012 г., решил на данном этапе сместить акценты в своей торговой политике, сделав ставку на региональные торговые соглашения.

В январе 2010 г. президент Обама обнародовал так называемую Национальную экспортную инициативу (*National Export Initiative - NEI*) – амбициозный план по удвоению объема американского экспорта и созданию 2 млн. дополнительных рабочих мест в течение ближайших пяти лет¹⁹¹. Реализация данного плана предполагала задействование всех возможностей и форматов в торговле – как многостороннего в рамках ВТО, так и региональных и двусторонних соглашений. Но поскольку, как было отмечено, в Вашингтоне не ожидали скорого завершения переговоров Доха раунда, акцент естественным образом был перенесен на последние. В конкретном плане США серьезно рассчитывали на азиатский континент, в частности, только соглашение о свободной торговле с Республикой Корея, по американским оценкам, могло бы дать прирост экспорта в 10-11 млрд. долл. в год и создание 70 млн. дополнительных рабочих мест.

После избрания в ноябре 2016 г. на пост президента США Дональда Трампа вопрос роли Соединенных Штатов в мировой экономике и торговле потребовал нового осмысления. Став президентом, Трамп незамедлительно выполнил свое предвыборное обещание вывести страну из

¹⁹¹Remarks by Ambassador Demetrios Marantis, Dep. US Trade Representative. Institute of Strategic and International Studies. Kuala Lumpur (Malaysia). 2010. July 28.

Транстихоокеанского партнерства. Этот шаг полностью противоречил линии не только предыдущей администрации Б.Обамы, но и характеру торговой политики США за весь послевоенный период и поставил под вопрос дальнейшее лидерство США в международной торговле. Позиция Вашингтона при администрации Обамы в отношении ТТП, которому она придавала исключительно важное значение, полностью соответствовала сохранению Соединенными Штатами лидерства как в АТР, так и в мире в целом. Однако президент Трамп объявил, что участие в данном партнерстве не соответствует национальным интересам США, не приведя при этом серьезных аргументов.

Приостановка после прихода к власти Трампа другого стартовавших в 2013 г. переговоров США - ЕС о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве (ТТИП), которая уже нанесла определенный урон отношениям Соединенных Штатов с Евросоюзом и перспективам Трансатлантического сообщества в целом, также не сопровождалась внятными объяснениями со стороны администрации Трампа.

Однако наибольшее недоумение среди международных экспертов и многих правительств вызвали попытки администрации Трампа обосновать право Вашингтона не соблюдать правила Всемирной торговой организации и начать проводить более «агрессивную» торговую политику, отстаивая свои национальные интересы, в ответ на «недобросовестную торговую практику» других стран. Такое предупреждение содержалось в переданном в Конгресс в конце февраля 2017 г. ежегодном плане действий офиса Представителя США на международных торговых переговорах (USTR). Как было отмечено в документе, сложившееся статус-кво невыносимо – на протяжении слишком длительного времени Америка теряла внешние рынки, уступая их другим

странам, ибо американские предприятия и работники не имели реальной возможности оценить ущерб от иностранной конкуренции¹⁹².

Подкрепляя положения плана действий, президент Трамп накануне его обнародования подчеркнул, что дефицит США в торговле товарами с остальным миром составил в 2016 г около 800 млрд. долл. Американские товары облагаются в других странах сверхвысокими пошлинами, в то время как в США эти же страны ввозят свою продукцию почти по нулевым тарифам, посетовал Трамп. Наряду с Китаем, команда Д.Трампа обвинила также Германию и Японию в искусственном ослаблении своих валют в ущерб американским производителям.

Приведенные аргументы администрация Трампа считала достаточными, чтобы начать действовать «агрессивно», сообразно обстоятельствам с тем, чтобы пресекать незаконные, с ее точки зрения, практики, но, поощряя в то же время справедливую рыночную конкуренцию. На практике администрация намерена добиваться поставленных целей, включая защиту своего суверенитета и открытие иностранных рынков, путем «строгого следования американскому торговому законодательству», но в ее собственном понимании. В частности, в течение февраля – марта 2017 г. в Вашингтоне неоднократно заявляли, что ради сокращения дефицита в торговле с Китаем и Мексикой и одновременного возвращения рабочих мест в США Конгресс может принять решение об обложении товаров из некоторых этих стран дополнительной пошлиной. Но это как привело бы к прямому и грубому нарушению обязательств США в ВТО.

Дело в том, что с формальной точки зрения Соединенные Штаты располагают необходимым законодательным инструментом для введения дополнительной пошлины на ввозимые товары – это закон о торговле 1974

¹⁹² *Jacobs J.* Trump to Order Study of 'Trade Abuse' Contributing to Deficits. - <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-03-31/trump-to-order-study-of-trade-abuse-contributing-to-deficits>

года¹⁹³. Согласно соответствующему разделу данного закона, США могут применять штрафной тариф в отношении стран, дискриминирующих американские товары. То есть, этот закон с самого начала носил односторонний характер, но в условиях ГАТТ-1947, когда обязательства участников соглашения по ряду позиций не носили строго характера, на данный закон в принципе можно было опираться. Но ситуация в корне изменилась с началом функционирования ВТО в январе 1995 г., когда государства-члены приняли на себя строгие связывающие обязательства. Поэтому Вашингтон не прибегал и не мог прибегать к положениям данного акта, будучи связанным, как и другие члены организации, принятыми в рамках ВТО обязательствами. Но в начале 2017 г. США впервые продемонстрировали готовность отойти от взятых на себя обязательств в рамках одного из важнейших международных институтов.

Последствия подобных шагов новой американской администрации, если они состоятся, способны вызвать разрушительные последствия в глобальном масштабе. Ибо возможные односторонние протекционистские действия США неизбежно повлекут за собой аналогичные меры других стран по принципу цепной реакции. Описанные торговые инициативы администрации Трампа ассоциируются с принятым республиканскими предшественниками нынешнего президента во времена Великой депрессии Актом Смута-Хоули (см. 1.2), который, лишь усугубил мировой кризис 1930-х годов. Однако сегодня в условиях многократно возросшей степени взаимозависимости экономик последствия протекционизма могут быть намного серьезнее, чем во времена Великой депрессии.

Оправдывающий протекционистские меры лозунг Трампа о возвращении в страну рабочих мест носил главным образом популистский характер во время избирательной кампании, но в действительности несостоятелен. Считать, что свободная торговля разрушает рабочие места,

¹⁹³Trade Act of 1974. - <https://www.finance.senate.gov/download/trade-act-of-1974-summary-of-the-provisions-of-hr-10710>

было бы грубым упрощением. Если они и разрушаются, то в первую очередь в секторах с низкоквалифицированным трудом, а в высокотехнологичных отраслях, наоборот, свобода торговли создает рабочие места.

Обещание улучшения жизни простых американцев благодаря возведению торговых барьеров – тоже в значительной мере фикция. Если какое-то число рабочих мест и удастся вернуть благодаря этому, то одновременно простые американцы ощутят рост цен на товары широкого спроса – обувь, одежду, те же айфоны и пр., ибо сегодня все это доступно благодаря относительно невысоким пошлинам в торговле со странами Восточной Азии и производственным цепочкам, которые скорее всего разрушатся в случае возведения Америкой протекционистских барьеров. Выше было упомянута Национальная экспортная инициатива 2010 года бывшего президента Б. Обамы, которая, напротив, предполагала создание 2 млн. новых рабочих мест за счет либерализации торговли и в том числе за счет участия США в ТТП, и данный подход представляется гораздо более обоснованным и отвечающим современному характеру экономической глобализации.

Вместе с тем сам Дональд Трамп даже за короткий срок пребывания у власти уже менял или заметно смягчал свои подходы по разным проблемам. Одно из таких изменений или корректировок заслуживает внимания в рамках данного параграфа. Речь идет о переговорах президента Трампа с председателем КНР Си Цзиньпином в начале апреля 2017 г. во Флориде.

Итог встречи лидеров двух главных экономик планеты сопровождался в мировых СМИ характерной фразой: «Стороны смогли отойти от края пропасти». В течение многих месяцев, с самого начала своей президентской кампании Трамп не переставал грозить Пекину жесткими экономическими мерами в виде значительного повышения импортных пошлин на китайские товары после своего избрания, дабы исправить явный торговый дисбаланс, от которого США, по его мнению, несут неоправданные потери. В подтверждение своих намерений, став хозяином Белого дома, Трамп

назначил на высокие посты в торговом блоке своей администрации двух человек с глубоким антикитайским бэкграундом: ветерана рейгановской администрации Роберта Лайтхайзера – представителем США на торговых переговорах (USTR) и бывшего профессора калифорнийского университета Питера Наварро – главой специально созданного нового офиса по торговле и промышленности и одновременно директором Национального совета по торговле. Последний известен в качестве автора таких изданий, как «Смерть от Китая» и «Крадущийся тигр», где, в частности, говорится о том, что означает для мира китайский милитаризм.

Напряженное ожидание объявления конкретных протекционистских мер достигло максимума в начале марта 2017 г., когда в Конгрессе был распространен упомянутый выше ежегодный план действий офиса Представителя США на торговых переговорах. По все данным на тот момент, именно Китай должен стать первым и главным объектом мер по «восстановлению справедливости» в торговых отношениях. Однако переговоры президента Д.Трампа с Председателем Си Цзинпином весьма заметно изменили ситуацию. Китайская сторона выразила согласие с так называемым «100-дневным планом» Белого дома, нацеленным на быстрое увеличение американского экспорта и, соответственно, на уменьшение дефицита США в торговле с Китаем. Соединенные Штаты в течение указанного периода обязались воздерживаться от каких-либо односторонних мер в отношении Китая. При этом министр торговли У. Росс выразил надежду, что китайская сторона будет стремиться к снижению своего профицита в торговле с США. Стороны решили также добавить к уже установившемуся при президенте Обаме диалогу по стратегической безопасности и экономическим вопросам еще две составляющие – сотрудничество в правоохранительной сфере и кибербезопасности, а также по социальным и культурным вопросам¹⁹⁴.

¹⁹⁴US, Chinese Leaders Aim for Negotiated Trade Outcomes within 100 Days // Bridges. 2017. Vol. 21. N 13.

Несмотря на то, что военно-политические разногласия между Пекином и Вашингтоном никуда не делись, итог переговоров оказался вполне приемлемым для обеих сторон. Встреча в целом показала, что конфронтация между США и Китаем не является неизбежной. Однако в итоге апрельские договоренности реализованы не были, а с августа 2017 г. администрация Трампа начала длительное расследование против Пекина в связи с нарушениями, с точки зрения США, прав интеллектуальной собственности американских компаний в Китае. Тем не менее, нельзя исключать, что с учетом высокой степени экономической взаимозависимости двух стран и их передовых позиций в мировой экономике и торговле, та или иная форма взаимодействия США и Китая будет влиять в дальнейшем на лидерство международной торговле будет влиять.

Более того, финансово-экономическое могущество США и быстрый экономический подъем Китая до уровня первых позиций в мире по некоторым показателям делает взаимодействие США-Китай вынужденным, ибо альтернативой ему может быть лишь вооруженное противостояние. Китай стал крупнейшим иностранным кредитором США – ему принадлежат американские гособлигации на сумму почти \$1,2 трлн. Если эти бумаги окажутся на рынке, то американская финансовая система не устоит. С другой стороны, после этого некому будет покупать китайские товары, а крах доллара обесценит золотовалютные резервы Поднебесной. Эта своеобразная «гарантия взаимного уничтожения» в новой версии XXI века стала важнейшим сдерживающим фактором Вашингтона и Пекина.

В свете сказанного автор считает заслуживающими внимания немногочисленные, но весьма авторитетные экспертные высказывания о том, что судьба многосторонних торговых переговоров Доха-раунда во многом зависела от возможности достижения согласия по ключевым вопросам между Вашингтоном и Пекином. В частности, как заявил в ходе восьмой министерской конференции ВТО в декабре 2011 г. П.Лами, многосторонняя торговая система не может ныне функционировать без достижения согласия

между США и Китаем в ряде областей¹⁹⁵. Иными словами, речь шла о возможном формировании нового лидерства в торговых переговорах в виде некоего «квазиальянса» США и Китая, уже получившего обозначение G2 или «Большая двойка» (другое название - «Химерика»/Chimerica). Тезис Лами был в свое время вполне логичен, однако с учетом жесткого торгового противостояния США и Китая с 2017 г., он требует уже иного осмысления.

Несмотря на то, что вероятность такого нового лидерства, с учетом известных политических и военно-стратегических противоречий между двумя странами, представляется пока весьма невысокой, она теме не менее существует, и ее необходимо принимать во внимание, по меньшей мере, в силу двух обстоятельств. Во-первых, США в последние годы утрачивали свое лидерство и при президенте Трампе, с учетом изложенного, этот процесс вероятно продолжится. Во-вторых, Китай, сравнявшись с Америкой по размеру экономики, взять на себя роль лидера пока явно не готов. Поэтому гипотетически можно предположить, что образовавшуюся нишу в какой-то мере будет способен заполнить формат «Большой двойки». И если такое будет происходить, то остальным державам вероятно придется волей-неволей приспособливаться к новому распределению ролей в глобальной экономике и торговле.

Изменения Вашингтоном акцентов в торговой политике еще до прихода к власти Д.Трампа не могли не вызвать соответствующую реакцию в других странах.

В начале апреля 2010 г. представитель Южной Африки в ВТО Ф.Исмаил прямо упрекнул США в том, что, оставаясь ведущим игроком в торговых переговорах, они в то же время демонстрируют отсутствие воли работать на основе общепринятых многосторонних соглашений ВТО¹⁹⁶. Нынешний раунд не зря получил с самого начала название Раунда развития, напоминают представители других развивающихся стран, что означает

¹⁹⁵After Eighteen Year "Marathon," Russia Crosses WTO Finish Line // Bridges Daily Update. 2011. N 3.

¹⁹⁶Long stalemate ahead for WTO talks // Asia News Network. 2010. Apr. 4.

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 (как этого хочет Вашингтон) рискуют разрушить с таким трудом достигнутый баланс¹⁹⁷.

Подъем активности развивающихся стран на переговорах Доха-раунда имеет свою ясную логику. Мировой кризис нанес ощутимый удар по 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. Неслучайно в начале декабря 2009 г. на Министерской конференции ВТО в Женеве 22 развивающиеся страны подписали соглашение о сокращении таможенных тарифов на 20% или более для значительной доли 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 отметили роль ВТО в преодолении глобального финансового и экономического кризиса, в предотвращении распространения протекционизма в мире, а также подчеркнули важность завершения Доха-раунда¹⁹⁸. 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 завершить Дохийский раунд¹⁹⁹. Подобная инициатива вряд ли могла появиться до кризиса.

¹⁹⁷Ibid.

¹⁹⁸News Digest // Bridges. 2009. Vol. 8. N 12.

¹⁹⁹Агентство «Синьхуа». - http://news.xinhuanet.com/english/2009-09/26/content_12113854.htm

В начале июня 2010 г. 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 протекционизма²⁰⁰.

Описанная активность Бразилии, Индии, ЮАР и других стран свидетельствует о происходящих весьма серьезных переменах на мировой торговой арене. С момента подписания ГАТТ и до конца XX века, как было сказано, бессменными лидерами либерализации рынков выступали богатые страны и прежде всего США. Однако в начале XXI в. быстрый рост экономической мощи и влияния развивающихся стран, в первую очередь Китая, Индии, Бразилии, а также мировой экономической кризис привели к изменению прежней традиции – появились симптомы перехода переговорной инициативы на Доха-раунде от индустриально развитых держав Запада к ведущим развивающимся странам, которые, как выясняется, все чаще проявляют более серьезную, чем богатые страны заинтересованность в дальнейшей многосторонней либерализации рынков, ожидаемой от завершения переговоров раунда.

Показательно, что ближайшие партнеры Вашингтона среди богатых стран не намерены делить с ним ответственность за ситуацию на переговорах Доха-раунда. Как заявил в марте 2010 г. торговый комиссар ЕС Карел де Гюхт, «Мы не несем ответственности за то, что происходит», добавив, что мяч теперь находится на стороне США²⁰¹. Это означало, что, по мнению Еврокомиссии, необходимый импульс на переговорах должен исходить от Соединенных Штатов. Однако вместо того, чтобы ясно заявить о своих намерениях, Вашингтон, по мнению Брюсселя, бездействовал.

Справедливость упреков в свой адрес были вынуждены признавать и в Вашингтоне. Так, по словам бывшего Представителя США на торговых

²⁰⁰US, India call for balanced conclusion to WTO Doha talks // ANI. Wash., 2010. June 6.

²⁰¹EU Trade Chief Says US Must Make First Move to Restart Doha Round // Reuters. 2010. March 23.

переговорах Р. Кирка, мир начинает думать, что Соединенные Штаты не проявляют интереса к завершению Дохийского раунда и это подрывает доверие к Вашингтону²⁰².

Из сказанного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, за весь послевоенный период на многосторонних торговых переговорах впервые стали появляться признаки утраты лидерства Соединенными Штатами. И если при администрации Б.Обамы эта утрата компенсировалась возрастанием активности в создании мегарегиональных торговых соглашений (ТТП, ТТИП), то с приходом к власти Д.Трампа лидерство США в торговых переговорах и в международной торговле в целом может существенно снизиться. Утрата данного лидерства наносит урон общему имиджу страны как мирового экономического лидера, поэтому Вашингтон формально по-прежнему будет заявлять о своей приверженности достижению результата на переговорах в рамках ВТО. Однако внимание США к данным переговорам в обозримой перспективе вряд ли возрастет. Вместе с тем, с точки зрения реальных возможностей оказывать влияние на торговые переговоры, США все еще остаются главным действующим лицом.

Во-вторых, на переговорах в рамках ВТО значительно увеличилось влияние развивающихся стран прежде всего Китая, Индии, Бразилии, что стало следствием их бурного экономического роста в XXI веке. В условиях мирового экономического кризиса для многих развивающихся стран торговля является основной реальной возможностью для выхода из кризиса, что и объясняет их возросшую активность и заинтересованность в завершении переговоров Доха-раунда. Однако, несмотря на впечатляющий подъем новых игроков в лице упомянутых стран, взять на себя в полной мере роль лидера на многосторонних торговых переговорах в ближайшем будущем, перехватив тем самым инициативу у США, вряд ли кому-либо из них окажется по плечу. Это может ослабить современную МТС, если не будут предприняты меры по ее реформированию.

²⁰²Deal in WTO Doha round doubtful in 2010: Kirk // Ibid. March 9.

В-третьих, дальнейшее размывание лидерства на торговых переговорах, которое до сих пор, безусловно, обеспечивали США, чревато для Всемирной торговой организации дополнительными серьезными испытаниями. Именно в настоящее время это лидерство особенно востребовано, учитывая необходимость завершения Доха-раунда в условиях, когда мир еще не избавился от экономического кризиса.

В-четвертых, проблема лидерства на торговых переговорах в современных условиях дополнительно усложняется новым феноменом – уникальным геополитическим комплексом США-Китай, который можно рассматривать как элемент своего рода «нового экономического порядка», который способен оказать самое серьезное воздействие на мировую экономику и торговлю, в том числе на торговые переговоры.

5.4. Новый этап протекционизма после прихода к власти Д.Трампа

Корни протекционизма исторически находятся в практике меркантилизма, зародившегося в Западной Европе в XVI веке. Протекционизм, как внешнеэкономическая политика, в идеале призван ограничить несправедливую конкуренцию со стороны иностранных производителей. Но как правило, это дает результаты лишь в краткосрочном периоде. В долгосрочном же плане она оказывается деструктивной, снижая конкурентоспособность национальных производителей. Как видно из содержания предыдущего параграфа, на протяжении экономического развития государств периоды свободы торговли и протекционизма чередовались друг с другом. И, несмотря на то, что в конце XX – начале XXI века залогом экономического успеха многих государств явилась либерализация торговли, споры приверженцев свободы торговли и протекционизма продолжаются.

Рассматривая особенности современного протекционизма, автор останавливается на двух аспектах – новых формах протекционизма,

используемых в разных государствах и непредвиденной прежде волне протекционизма, исходящей из США после прихода к власти Дональда Трампа.

Причины и мотивы протекционизма в условиях кризиса на национальном уровне очевидны, ибо обусловлены стремлением правительств продемонстрировать своему населению готовность принять быстрые и эффективные меры по защите рабочих мест и национальных предприятий. На практике же предпринятые некоторыми странами торговые протекционистские меры в принципе решают задачу смягчения в короткий срок проблемы пассивного сальдо внешней торговли, однако в перспективе оказываются неспособны содействовать экономическому развитию, как и не способны и разрешить проблему торгового дисбаланса.

Возведение торговых барьеров, как правило, лишь создает видимость борьбы с кризисом. Ибо в нынешних условиях глубокой взаимозависимости стран новые торговые барьеры скорее ведут к продлению рецессии в мировой экономике. Выше были описаны последствия принятия в Соединенных Штатах во времена Великой депрессии Акт Смута-Хоули – на повышение ставок импортных пошлин в США Европа ответила принятием аналогичных мер, в результате чего экономический кризис в мире лишь обострился.

В сегодняшнем глобализованном мире ситуация сложнее и драматичнее довоенной. Воздействие кризиса на торговлю привело к существенному снижению ее оборота в 2009 г. – примерно на 10%²⁰³. И в этой цифре есть существенный вклад торгового протекционизма.

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

²⁰³M. Lamy - Le G20 doit maintenant "tenir ses promesses" sur le Programme de Doha. Discour de Mr. Pascal Lamy à l'ouverture du Forum Public de l'OMC. Genève, 2009. Sept.28.

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 год²⁰⁴. Очевидно, что в подобной ситуации все стороны становятся проигравшими.

За последние годы и десятилетия торговый протекционизм претерпел значительные изменения. Государства, как правило, более не применяют заградительные пошлины, неприемлемые в рамках ВТО (об инициативах новой американской администрации на сей счет речь пойдет ниже). Современные протекционистские меры часто основываются на изощренных технических и административных барьерах, требованиях к безопасности для здоровья людей, окружающей среды и т.п. Причина возросшего в последние десятилетия использования странами этих нетарифных и административных барьеров объясняется тем, что уровни тарифной защиты в рамках ГАТТ/ВТО значительно снизились и к тому же являются связанными, поэтому защитить внутренний рынок с их помощью стало намного сложнее. Формой протекционизма по существу являются проводимые в разных странах кампании "покупай отечественное" или "принудительное сотрудничество" с местными компаниями.

Многие развивающиеся страны поставили перед собой цель глобализации своих крупнейших национальных компаний, опираясь при этом на накопленные значительные запасы валютных резервов. «Поддерживаемые государством корпорации» стали новой формой протекционизма. Она заключается в том, чтобы финансировать национальные компании при помощи государственных средств и тем самым помогать этим компаниям в их зарубежной деятельности. В Китае 21 из 22

²⁰⁴Protectionism cannot be 'smart', Lamy tells Australian think-tank - www.wto.org, 2009. March 2.

крупнейших компаний имеет тесные связи с государством. В то же время на местный рынок, где работают такие компании, становится значительно труднее прийти извне.

Одной из самых трудных для противодействия форм протекционизма, остаются в последние годы субсидии. Развитые государства овладели самыми изощренными способами применения субсидий, которые позволяют использовать их без нарушения правил ВТО. Одна из иллюстраций тому – перевод мер поддержки сельского хозяйства в ЕС из «желтой корзины» (меры ограничены) в «зеленую корзину», где ограничений нет. С наступлением мирового экономического кризиса использование разного рода субсидий лишь возросло.

Наращение торгового протекционизма в период кризиса стало предметом серьезной озабоченности ВТО. Согласно проведенному Секретариатом ВТО первом полугодии 2009 г. мониторингу протекционистских мер, страны, прибегнувшие к 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 ВТО²⁰⁵. То же самое можно сказать и в отношении экспортных субсидий в сельском хозяйстве, которые на тот момент не были запрещены, и этим как раз воспользовался в период кризиса ЕС. Иными словами, большая часть предпринятых мер не противоречила нормам ВТО и не выходила за рамки торговых соглашений, которые замышлялись в том числе для предотвращения полномасштабных торговых войн. Это позволило назвать такие меры «мерами малой интенсивности» (*low intensity measures*).

Тем не менее, согласно распространенному 17 июня 2013 г. докладу ВТО о торговых мерах стран G20, в период с середины октября 2012 г. до середины мая 2013 г. двадцатка ведущих стран мира ввела более сотни новых мер, которые ограничивают или потенциально могут ограничить торговлю.

²⁰⁵WTO steps up monitoring of protectionism // Associated Press. 2009. Febr. 9.

При этом 61% всех ограничивающих торговлю мер приходилось на механизмы торговой защиты, наиболее распространенными из которых являются антидемпинговые меры и временное повышение таможенных тарифов. Примечательно, что с момента последнего Доклада о мониторинге торговых мер страны реализовали 70 мер, которые упрощают ведение торговли. Тем не менее, в тот же период времени доля мер, направленных на упрощение торговых процедур, снизилась с 55% всех торговых мер до 40%. Более того, только 19% всех торговых ограничений, введенных с октября 2008 г., были устранены в 2013 г. по сравнению с 21% в 2012 г., что указывает на то, что протекционистские меры не рассеиваются, а накапливаются²⁰⁶.

Анализ проблемы протекционизма в современной торговле был бы неполным, если не упомянуть еще об одной его форме, известной еще со времен кризиса 1930-х годов. Речь идет о монетарном или валютном протекционизме, заключающемся в манипулировании обменным курсом валюты в целях поддержки национального производителя. Занижение курса национальной валюты – де-факто частный случай протекционизма, ибо оно сочетает в себе субсидии экспортерам и тарифы на импорт. В последние годы главным объектом критики в использовании валютного протекционизма стал Китай. Основные обвинения в адрес Пекина выдвигает Вашингтон, полагающий, что поддержание заниженного курса китайского юаня является одной из главных причин международного экономического дисбаланса. В свою очередь Бразилия обвиняет в валютных манипуляциях как Китай, так и Соединенные Штаты, полагая, что программа «количественного смягчения» (*Quantitative Easing*) ФРС США является частью хорошо продуманной стратегии страны по ослаблению доллара и, тем самым, получению несправедливой выгоды в мировой торговле²⁰⁷. Однако большая часть мировых финансовых аналитиков уверена, что именно

²⁰⁶Страны «Большой двадцатки» продолжают вводить торговые ограничения // Мосты. 2013. Вып.4. - <http://ictsd.org/i/news/bridgesrussian/171583/>

²⁰⁷Валютные войны перерастут в торговые // BFM.Ru. 10.01.11.

валютный протекционизм Китая остается более вероятной угрозой мировой экономике, нежели позиция США по отношению к доллару.

К сожалению, в решении проблемы манипулирования валютными курсами роль МВФ, которому в первую очередь надлежало решать проблему, оказалась явно недостаточной. Так, в течение 2009-2010 гг. директор-распорядитель МВФ Доминик Стросс-Кан неоднократно высказывался о сильно заниженном курсе юаня, однако на Китай это не произвело заметного впечатления и решение проблемы никак не сдвинулось с места. Некоторые страны, в частности, Бразилия, считают, что ВТО должна отнестись к манипуляции валютными курсами к завуалированным экспортным субсидиям. Руководство ВТО, в частности, бывший гендиректор П.Лами, не раз отмечало, что манипулирование курсами валют несет риск для торговли²⁰⁸. Однако, несмотря на наличие в правовой базе ГАТТ/ВТО соответствующих положений, позволяющих решать данную проблему, тот же Лами подчеркивал, что ею в первую очередь должен заняться МВФ.

Относительно новым явлением в Европе с началом мирового кризиса стал финансовый протекционизм. 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.

Очевидно, с учетом важности проблемы валютного и финансового протекционизма для современной мировой экономики и торговли и отсутствия заметного прогресса в ее решении, она должна стать предметом постоянного внимания «двадцатки».

С начала 2017 г. новая волна протекционизма исходит из Вашингтона, что связано с приходом к власти Д.Трампа. Поводом для ее возникновения явилось намерение нового американского президента добиться в сжатые сроки резкого сокращения торгового дефицита. Согласно опубликованным в США в начале февраля 2017 г. сведениям, дефицит в торговле товарами за 2016 г. превысил 734 млрд долл., из которых 347 млрд долл. пришлось на

²⁰⁸ВТО вступила в спор о валютных политиках // Рейтер, 2010. Ост.

Китай²⁰⁹. По мнению Д.Трампа, американские товары облагаются в других странах сверхвысокими пошлинами, в то время как в США эти же страны ввозят свою продукцию почти по нулевым тарифам. Поэтому его администрация сочла, что в ответ на «недобросовестную торговую практику» других стран США могут не соблюдать правила Всемирной торговой организации и начать проводить более «агрессивную» торговую политику, отстаивая свои национальные интересы. Такое предупреждение, в частности, содержалось в переданном в Конгресс 28 февраля 2017 г. ежегодном плане действий офиса Представителя США на международных торговых переговорах (USTR), что не могло не вызвать серьезную озабоченность в мире²¹⁰.

С 1 июня 2018 г. Вашингтон ввел повышенные импортные пошлины на металлы из Евросоюза, Канады и некоторых других стран — 25% на сталь и 10% — на алюминий. Как полагает нынешняя американская администрация, в последние годы в США произошло резкое снижение доли внутреннего производства металлов, что несет угрозу национальной безопасности. Однако правовое обоснование повышения Вашингтоном импортных пошлин было воспринято европейцами и канадцами как совершенно неприемлемое.

В рамках ВТО каждая страна имеет свои обязательства, базирующиеся на ее правилах, выработанных в ходе Уругвайского раунда. Эти правила допускают ограничения импорта строго в трех конкретных случаях: при демпинге, применении незаконных субсидий, угрозе национальным отраслям ввиду резкого роста импорта. При этом в каждом из этих случаев необходимо доказательство ущерба от упомянутых действий страны-поставщика. Ущерб устанавливается в ходе соответствующего прозрачного расследования с участием всех сторон. Нынешняя американская мера не

²⁰⁹ *Jefri T.* 2016 U.S. Merchandise Trade Deficit: \$734,316,300,000. CNS News. com. 07.02.17. - <http://www.cnsnews.com/news/article/terence-p-jeffrey/2016-us-merchandise-trade-deficit-734316300000>

²¹⁰ *Lawder D.* Trump Trade Office takes aggressive view on WTO rules: document // Reuters. 2017. March 2. - <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-trade-wto-idUSKBN1685U5>

вписывается ни в один из этих трех случаев, а вместо этого обосновывается «соображениями национальной безопасности». Но тогда дело приобретает совершенно иной юридический оборот²¹¹.

В правовой базе ВТО предусмотрено ограничение доступа на рынок по соображениям национальной безопасности — соответствующие меры возможны в случаях нелегальной торговли оружием и ядерными материалами, опасности вооруженных действий, террористической угрозы и т.п. И потому в подобных случаях государство само определяет, какие меры по ограничению доступа на свой рынок следует принять, действуя в соответствии со статьей XXI ГАТТ, которая как раз посвящена «исключениям по соображениям национальной безопасности». Сложность использования ст. XXI ГАТТ заключается в том, что механизм ее применения до сих пор недостаточно конкретен — государство, применяющее ограничение по указанной статье, само выступает конечным судьей в споре.

Однако американская сторона весьма субъективно формулирует «соображения национальной безопасности» в очевидном отрыве от существующих международных правил. Так, Вашингтон видит угрозу национальной безопасности в резком снижении доли внутреннего производства металлов, хотя подобная ситуация по сути является лишь следствием обычной международной конкуренции.

Европейцев и канадцев шокировал тот факт, что пошлины против них устанавливаются США «по соображениям национальной безопасности». Как подчеркнул глава Еврокомиссии Жан-Клод Юнкер, «установленные американские односторонние пошлины являются необоснованными, противоречат правилам ВТО и представляют собой протекционизм в чистом виде». Президент Франции Эмманюэль Макрон назвал решение

²¹¹Портанский А. Реформирование ВТО – процесс долгий и сложный. РСМД. 13.12.18. - <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reformirovanie-vto-protsess-dolgiy-i-slozhnyy/>

администрации США незаконным и ошибочным. Достаточно резко в ходе июньского 2018 г. саммита «семерки» в Квебеке высказался премьер-министр Канады Джастин Трюдо, назвав принятые Вашингтоном меры «карательными», «неприемлемыми» и «оскорбительными»²¹².

Можно сказать, что для торговых партнеров США является неприемлемым подход американской стороны к защите своего внутреннего рынка и обеспечению своих внешнеторговых интересов на основе внутреннего торгового законодательства США. Так, в течение 2018 г. в Вашингтоне ссылались главным образом на два законодательных акта. Согласно Закону о торговле 1974 г.²¹³, США могут применять штрафной тариф в отношении стран, дискриминирующих американские товары. Другой документ — Закон о расширении торговли 1962 г.²¹⁴ позволяет ограничивать импорт товаров, если он представляет «угрозу национальной безопасности». Этот закон и послужил для Вашингтона юридическим обоснованием повышения импортных пошлин на сталь и алюминий с 1 июня 2018 г. То есть, оба упомянутых закона с самого начала носили односторонний характер. И если в период действия ГАТТ-1947 США формально имели право воспользоваться положениями этих законов, то с момента начала функционирования ВТО в январе 1995 г. Вашингтон уже не мог делать этого, ибо был связан, как и другие члены организации, принятыми в ее рамках обязательствами. Именно так поступали все предыдущие американские администрации в период 1995 – 2016 гг., т.е. с момента создания ВТО и до прихода в Белый дом президента Трампа.

После неоднократных попыток убедить Вашингтон в необоснованности его протекционистских мер в конце ноября 2018 г. Евросоюз, а также Китай, Канада, Норвегия, Мексика, Россия Турция, а затем Индия и Швейцария обратились в Орган по разрешению споров ВТО с

²¹²Там же

²¹³TRADE ACT OF 1974. SUMMARY OF THE PROVISIONS. - <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/trade9.pdf>

²¹⁴Trade Expansion Act, 1962.

жалобой против США о неправомерности введения американской стороной пошлин на сталь и алюминий в июне 2018 г.²¹⁵ В ходе этой жалобы упомянутые истцы намеревались оспорить американские пошлины в качестве защитных и одновременно доказать, что США не могут в данном случае ссылаться на соображения национальной безопасности.

Предпринятый сразу девятью странами демарш в отношении США стал достаточно убедительным свидетельством активного сопротивления ведущих членов ВТО попыткам Вашингтона пересмотреть сложившиеся правила международной торговли. Однако подобный торговый спор с самого начала выглядит весьма сложным и без очевидного шанса на успех для истцов. Ибо в нем неминуемо придется рассматривать крайне чувствительный момент – применение ограничений по соображениям национальной безопасности. Поэтому данный случай как раз довольно точно отражает потребность в институциональном реформировании ВТО.

Протекционистские инициативы новой американской администрации не нашли понимания со стороны торговых партнеров – Евросоюза, Японии, Канады. Ярким подтверждением приверженности этих государств курсу на дальнейшую либерализацию рынков и глобализацию послужили описанные в 4.2 инициативы по заключению соглашений СРТРР, СЕТА, ЕРА/ЈЕFTA

Вместе с тем на июльском (2017г.) саммите G20 в Гамбурге была принята некая компромиссная формулировка между свободой торговли и необходимостью принятия регулятивных мер. Подтвердив приверженность борьбе против протекционизма, участники встречи признали за государствами их право на использование «легитимных инструментов торговой защиты», что допускает различные интерпретации²¹⁶. Как видно из сказанного, несмотря на принимаемые на высоком международном уровне согласованные меры против протекционизма, успех от них носит временный

²¹⁵United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. -

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm - (Дата обращения:29.12.18).

²¹⁶Ce qu'il faut retenir du sommet du G20 // La Tribune. - <http://www.latribune.fr/economie/international/ce-qu-il-faut-retenir-du-sommet-du-g20-743290.html>

характер, и протекционистские тенденции вновь возрождаются на уровне государств. Очевидно, что пока мир не преодолел последствий экономического кризиса, рассчитывать на кардинальное устранение ограничительных мер в торговле не приходится. Вместе с тем в контексте данного исследования следует подчеркнуть, что решению проблемы протекционизма кардинальным образом и в долгосрочном плане, безусловно, будет способствовать укрепление глобальной торговой системы.

Наконец, стоит сказать и о том, что политика экономических санкций также может преследовать протекционистские цели. Как отметили в Минэкономразвития РФ, в последнем июльском 2017 г. санкционном пакете США прямо предусмотрена возможность ограничивать иностранное участие в строительстве экспортных трубопроводов. На фоне намерений США увеличить поставки газа в Европу это не что иное, как протекционизм. В том же пакете содержится норма, запрещающая инвестиции в шельфовые арктические нефтедобывающие компании с долей РФ свыше 33%, что выглядит как откровенная поддержка американским инвестициям в Россию, но только в проекты с минимальным российским участием²¹⁷.

5.5. Научные подходы к институциональной реформе ВТО в XXI в.

Во втором десятилетии XXI века большинство исследователей, дипломатов, юристов, сферой деятельности которых является торговая политика и многосторонняя торговая система, уже не подвергают сомнению тезис о необходимости институциональных изменений в ВТО в принципе. Актуальным теперь является вопрос, каково должно быть содержание этих изменений, каким образом и в какие сроки их следует осуществлять.

Согласованного мнения по данному вопросу пока не выработано. Несмотря на то, что высказаны различные предложения по

²¹⁷Комраков А. Членство в ВТО России не помогло // Независимая газета. 2017. 28 авг.

институциональному реформированию современной МТС, подкрепленные соответствующими аргументами их авторов, ни одно из них не может пока считаться подходящим для реализации. Причина заключается в том, что создание ВТО в ходе переговоров Уругвайского раунда в 1986-1994 гг. потребовало огромных усилий и компромиссов от участников этих переговоров. То есть полученный результат достался дорогой ценой и в принципе оправдал ожидания, несмотря на известные недостатки (о достоинствах ВТО было достаточно сказано в предыдущих главах).

Сегодня же выясняется, что реформы должны затронуть базовые элементы ВТО, т.е. те, благодаря которым система собственно и обрела свою действенность, эффективность, наконец, признанный в мире авторитет. Это, в частности, относится к принятию решений через механизм консенсуса и к принципу «единого пакета». Очевидно, что любой поспешный, непродуманный подход к реформированию этих элементов может нанести непоправимый ущерб современной МТС, не дав ничего позитивного взамен. Тем не менее, поиски и исследования в данном направлении должны продолжаться. Автор, со своей стороны, надеется внести свой посильный вклад в эти исследования.

Прежде чем перейти к анализу возможных вариантов институционального реформирования ВТО, необходимо пояснить, в результате чего Организация подошла к пределу своих возможностей. Следует еще раз отметить, что кризис переговоров не является абсолютно новым явлением в ГАТТ/ВТО. Скорее наоборот – состояние кризиса сопровождало практически все основные этапы переговоров внутри ГАТТ/ВТО. В частности, в период Уругвайского раунда торговые переговоры не раз были на грани срыва.

Однако за последние два десятка лет в повестке ВТО произошел кардинальный сдвиг от обсуждения взаимного снижения импортных тарифов к вопросам регулирования внутри национальных границ. В эту повестку вошли разнообразные сферы нетарифного регулирования, а именно

субсидии, технические барьеры в торговле, а также сфера услуг и торговые аспекты прав интеллектуальной собственности. На подходе обсуждение вопросов торговли и окружающей среды, конкурентной политики, инвестиций и пр., которые еще более усложнят структуру переговоров. К этому следует добавить конец эпохи господства в международных организациях США и Западной Европы и формирование многополярного мира с многочисленными новыми игроками, готовыми использовать свое право вето там, где это возможно, в частности, в ВТО. Все эти новые обстоятельства и заставляют переосмыслить процесс принятия решений.

В центре внимания будущего институционального реформирования ВТО непременно должен стоять вопрос: каким образом сохранить выгоды от улучшившейся транспарентности и вовлеченности участников в деятельность организации и в то же время удержать ее способность давать эффективные результаты или, короче говоря, - как совместить цели легитимности и эффективности.

Если говорить об описанной выше системе принятия решений в ВТО, то, как полагают многие исследователи, изменению должны быть подвергнуты все три элемента данной системы. Однако в первую очередь, по общему мнению, необходимо отыскать какое-то решение, которое бы позволило отойти от существующего механизма консенсуса или, по крайней мере, преобразовать его. В настоящее время наиболее заслуживающими внимания автор считает три группы предложений по возможному реформированию принятия решений через механизм консенсуса:

- создание исполнительного органа;
- использование принципа критической массы;
- изменение системы голосования

Рассмотрим каждое предложение в отдельности.

Исполнительный орган. Выше уже было сказано об исполнительном органе как об одной из трех составляющих системы принятия решений в ВТО. Одновременно создание исполнительного органа рассматривается и как

вариант реформирования принятия решений через механизм консенсуса. Идея подобной инстанции в истории ГАТТ/ВТО высказывалась еще в ходе переговоров о создании МТО в 1946-1948 гг., однако тогда этого сделать не удалось. Самой известной структурой в этом смысле, как было отмечено, явилась так называемая *Groupe de la Paix*.

Провал министерской конференции в Сиэтле в 1999 г. вновь вернул актуальность идее создания исполнительного комитета (совета), состоящей в делегировании членами ВТО своих полномочий группе примерно из нескольких десятков представителей, которые бы работали над решением конкретных вопросов в постоянном режиме. Роль исполнительного комитета должна быть строго ограничена выработкой консенсуса по конкретным вопросам повестки дня и отсутствием у него полномочий принятия окончательных решений от имени всех членов ВТО. Идея исполкома исходит из предположения о том, что если предлагаемые им проекты решений будут сбалансированными и вызывающими доверие остальных членов, работа ВТО может быть ускорена и стать более эффективной.

Членство в исполкоме предполагает репрезентативность и сбалансированность с точки зрения доли той или иной страны в мировой торговле, географического фактора, представительства бедных и богатых стран и пр.

Поддерживающие идею исполнительного комитета деятели, в числе которых такие авторитетные лица, как бывший генеральный директор ГАТТ/ВТО Питер Сазерленд, полагают, что создание исполкома может отвечать интересам как развивающихся, так и развитых стран, если при этом удастся реально сбалансировать интересы и тех, и других²¹⁸. Первые смогли бы, наконец, преодолеть сложившуюся фактически оборонительную тактику в ВТО с акцентом на блокирование инициатив развитых стран и получить взамен «зеленой комнаты» орган, где у них будет справедливое

²¹⁸ Сазерленд П., Сьюэл Дж., Уайнер Д. Вызовы, стоящие перед ВТО, и политика глобального управления // Роль Всемирной торговой организации в глобальном управлении /Под ред. Сэмпсона Г. М.: Весь мир, 2004. С.119.

представительство. Развитые страны в свою очередь могли бы более эффективно добиваться дальнейшей либерализации.

В защиту идеи исполкома для ВТО ее сторонники приводят позитивную практику функционирования формата министров финансов «двадцатки».

Однако одновременно идея исполнительного органа имеет и немало критиков. Значительная доля развивающихся стран не верит в нее. Соглашаясь в принципе с тем, что исполком может сделать процесс принятия решений более эффективным, они в то же время считают, что реализация модели исполнительного или консультативного органа способна лишь формализовать исторически сложившуюся в отношении них дискриминационную практику. А это, с их точки зрения, противоречило бы реально произошедшему в последние годы росту вовлеченности развивающихся стран в деятельность ВТО. Кроме того противники идеи ссылаются на примеры аналогичных органов в МВФ, Всемирном банке, а также Совета Безопасности ООН, деятельность которых за последние годы не раз подвергалась критике, связанной чаще всего с проблемами представительности в них различных стран.

Из сказанного можно сделать вывод: идея создания в ВТО исполнительного органа в принципе содержит позитивные элементы. Но конечный эффект очевидно будет зависеть от характера воплощения данной идеи в практику.

Использование принципа критической массы. Идея основана на ином, по сравнению с предыдущим, подходе. Вместо того чтобы делегировать полномочия в принятии решений исполкому, сохраняется принцип самоуправляемости организации, однако наряду с этим механизм принятия решений становится более гибким за счет внедрения новых элементов. Эти новые элементы призваны гарантировать, что «непримиримая» часть членов не сможет воздерживаться от достижения дающих общую выгоду соглашений.

Данный подход был конкретизирован в 2006 г. Р.Лоуренсом из Гарвардского университета и получил название «Клуба в клубе»²¹⁹. Подход предполагает добавление к подписанным всеми базовым соглашениям ВТО дополнительного «клуба», в который входили бы лишь некоторые члены ВТО. Идея представлена неким компромиссом, при котором различия во взглядах, а именно, неготовность ряда членов принимать максимум обязательств может сосуществовать с позицией других членов организации, способных к более расширенному списку обязательств. Прецеденты такого подхода в принципе уже имеются, в частности, в Соглашении ВТО о правительственных закупках (*Agreement on Government Procurement*). Такой подход позволил бы дать всем членам возможность участвовать в переговорах, однако при этом от них не требовалось бы присоединиться к принимаемому решению.

Лоуренс при этом признает, что открытие доступа воспользоваться всеми новыми выгодами для всех членов «клуба» безусловно снижает интерес к присоединению. Поэтому в качестве возможного компромисса видится ограничение круга бенефициаров-неподписантов, к примеру, только наименее развитыми странами, в то время как развитые страны, не подписавшие документ, не должны получать такой льготы.

Идея Лоуренса получила развитие в так называемом первом Докладе Комиссии Уорвика (2007)²²⁰. Сохраняя «клубный» подход, авторы доклада выдвигают идею принятия решений, основанную на «критической массе», подразумевающей соединение группы ключевых членов ВТО с дополнительной страновой группой с изменяемой геометрией. Такая «критическая масса» членов могла бы подменить принцип консенсуса. Примеры использования такого подхода также уже имели место, в частности, при выработке секторальных соглашений ВТО – по базовым

²¹⁹Lawrence R. Rulemaking Amidst Growing Diversity: A Club-of-Clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection // Journal of International Economic Law. 2006. Vol.9, Iss. 4. P.823-835.

²²⁰The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward? The report of the first Warwick Commission. University of Warwick, 2007.

телекоммуникациям, по финансовым услугам, по Информационным технологиям.

Между описанными двумя вариантами есть, по меньшей мере, два существенных различия. Во-первых, последний очевидно подразумевает более жесткий подход к процессу принятия решения. Его участниками могут стать важнейшие игроки мировой торговли, следовательно, соглашение, выработанное на подобной базе, способно оказать гораздо большее воздействие на мировую торговлю, чем соглашение при обычном «клубном» варианте. Во-вторых, в то время как «клубный» вариант предполагает предоставление выгод от новой сделки лишь ограниченному числу стран, вариант «критической массы» предполагает распространение получаемых выгод на всех членов ВТО, включая тех, кто не подписал документ. При этом авторы варианта «критической массы» считают, что те члены, которые не подписали документ, не должны оказаться в проигрыше, ибо они не являются ни главными поставщиками, ни главными потребителями.

С другой стороны эти два варианта все-таки объединяет то, что оба направлены на предупреждение тупиковых ситуаций, на поощрение мотивации к экспорту, а, следовательно, на реальный прогресс в переговорах. С точки зрения потенциальной эффективности, вариант «критической массы» представляется предпочтительнее. Однако одновременно этот вариант несет в себе и проблему, обусловленную самой спецификой нахождения необходимой «критической массы», которое может оказаться под воздействием характера выносимых на повестку вопросов.

Обновление системы голосования. Как известно, система голосования, основанная на принципе простого большинства, может приводить к засилью этого большинства (примером может служить Генеральная Ассамблея ООН), следствием чего становится утрата реальной вовлеченности в деятельность организации со стороны значительной части ее важных игроков.

Недостатки механизма консенсуса были отмечены выше. Но выбор между консенсусом и голосованием по принципу простого большинства не

есть выбор только между двумя вариантами. Существуют промежуточные варианты. Таковым, к примеру, является процедура «взвешенного голосования», на которую, в частности, указывает известный исследователь многосторонней торговой системы Дж.Джексон²²¹.

Одно из наиболее проработанных и детальных предложений взвешенного голосования выдвинули Т.Котье и С.Такеношита. Их модель, учитывающая интересы наиболее крупных игроков и одновременно представляющаяся справедливой с точки зрения средних и малых, основывается на использовании баланса четырех критериев: доли страны-члена в мировой торговле (отражена в величине ее вноса в бюджет ВТО), ее ВВП, рыночной открытости и численности населения. В то время как первые два критерия могут быть выгодны развитым странам, последние два служат выравниванию баланса в пользу остальных игроков.

Так, критерий рыночной открытости, отражающий соотношение объема импорта к ВВП, увеличивает влияние небольших стран, чьи ВВП и доля в мировой торговле сравнительно невелики, однако их экономики при этом являются достаточно открытыми, что означает их высокую степень вовлеченности в мировую торговую систему. Критерий численности населения в принципе отвечает интересам развивающихся стран. Сложность применения указанных критериев связана с тем, что различные страны будут по-разному испытывать на себе различные варианты такой формулы.

Преимущество подхода Котье-Такеношита состоит прежде всего в том, что в отличие, скажем, от системы голосования в МВФ и Всемирном банке, он не дает привилегий богатым странам. Совокупность названных критериев предоставляет возможность эффективного участия в принятии решения игрокам, имеющим существенные различия между собой. Вместе с тем данный подход не лишен слабых мест. Первое, по мнению авторов, состоит в возможном подрыве принципов легитимности и демократичности из-за того,

²²¹ *Jackson J.* The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations. Cambridge (Mass.)-London: The MIT press, 1997. P.65, 68.

что кто-то из участников обретает весомый голос не в результате обсуждений вопроса и демонстрации аргументов, а лишь в силу соответствия установленным критериям. Второе обусловлено тем, что даже самая выверенная система взвешенного голосования неизбежно оставляет в невыгодном положении ряд участников.

Подход Котье-Такеношита очевидно интересен странам ОЭСР, Бразилии, Индии, Китаю, ряду небольших государств с открытой экономикой, но наименее развитые страны вряд ли могут рассчитывать на существенную выгоду при его использовании. Однако если преследовать практическую цель приведения системы голосования в соответствие с реальным распределением силы и потенциала участников, то использование взвешенного голосования представляется оправданным. Разумеется, рассчитывать на поддержку системы такого голосования всеми участниками не приходится. Недовольными скорее всего окажутся те страны, для которых утрата влияния в результате отмены консенсусного механизма окажется неприемлемой.

Таким образом, можно сказать, что использование системы взвешенного голосования связано с наличием сложного противоречия между абсолютным влиянием, которым член организации хотел бы обладать при принятии решения и эффективностью голосования всех участников в целом, т.е. эффективностью принятия решений. Взвешенное голосование содержит также риск подрыва способности ВТО урегулировать споры путем вынесения решений по правам и обязательствам между странами-членами различных размеров и политического веса.

В уже упомянутом докладе Комиссии Уорвика содержится также предложение использования «двойного порога» с целью разрешения противоречия между отражающей политические реалии и обеспечивающей должную эффективность системой взвешенного голосования и системой, построенной по принципу «одна страна – один голос», которая гарантирует равенство, но одновременно чревата рисками тупиковых ситуаций.

В качестве первого порога предлагается размер страны с тем, чтобы решение было поддержано определенной долей участников мировой торговли или производителей глобального ВВП. Данная идея созвучна использованию «критической массы», а также известному принципу «основных поставщиков» (*PSP – Principal Suppliers Principle*). Для обеспечения большей справедливости системы предлагается второй порог, который требует, чтобы за принимаемое решение проголосовал определенный минимум стран. Комбинация этих двух порогов и призвана одновременно обеспечить интересы больших и малых игроков.

Однако, после серии обсуждений сама Комиссия Уорвика высказалась против системы «двойного порога», выдвинув несколько возражений. Первым была названа сложность в согласовании собственно пороговых показателей, ибо различные типы решений могут потребовать и различных пороговых показателей. Второе связано с первым и заключается в вероятной утрате интереса к участию в принятии решения некоторыми странами в силу недовольства установленной системой пороговых показателей.

Тем не менее, система «двойного порога» пользуется поддержкой у отдельных исследователей, которые считают ее наилучшим из имеющихся вариантов сочетания целей легитимности и справедливости ВТО, с одной стороны, и эффективности, с другой. Вопрос лишь в том, чтобы максимально взвешенно и точно определить пороговые показатели. Таковыми могут быть, к примеру, 70% доли рынка, приходящейся на страны, участвующие в голосовании и те же 70% членов ВТО, высказавшихся за данное решение²²².

Предпринятое рассмотрение основных предложений по реформированию системы голосования показывает, что каждое из них содержит определенные позитивные элементы, равно как и каждое не лишено недостатков.

²²²Narlicar A. Adapting to new power balances: institutional reform in the WTO // Elsig M., Cottier T. Reforming the WTO: the decision-making triangle revisited. Governing the WTO. Cambridge univ. press, 2011. P.125.

С точки зрения автора, несмотря на отмеченные недостатки, наиболее перспективным из рассмотренных предложений представляется подход, основанный на принципе использования «двойного порога». В то же время целесообразно не сбрасывать со счетов подход Котье-Такеношита.

Однако, относительное преимущество того или иного из рассмотренных выше вариантов реформирования системы голосования над остальными можно, по мнению автора, считать второстепенным фактором по сравнению с остающимся главным препятствием. Таковым является нерешительность и нежелание значительной части членов ВТО всерьез рассматривать варианты постепенного отхода от принципа консенсуса. Это относится в первую очередь к тем развивающимся странам, которые сравнительно недавно обрели политическую самостоятельность и международное признание. Участие в процедуре консенсуса остается для них одним из ощутимых и весомых международных подтверждений их самостоятельности. В этой ситуации возникает вопрос, насколько адекватно разные страны-члены используют свое фактическое право вето в ВТО. Одновременно весьма весомым остается фактор многолетней традиции – механизм консенсуса при принятии решений является неотъемлемой частью современной МТС с момента ее возникновения в 1947 г. в виде ГАТТ. Решиться нарушить семидесятилетнюю традицию весьма непросто, и эта инерция видимо будет действовать еще не один год.

Очевидно, данная проблема не может быть решена в сжатые сроки даже при условии мобилизации максимальных ресурсов для этой цели. Тем не менее, в современной истории есть примеры успешного решения подобных проблем. Такой пример, в частности, дает история евроинтеграции. В 2007 г., как известно, в результате подписания Лиссабонского договора был совершен переход от системы принятия решений путем консенсуса к квалифицированному большинству по целому ряду вопросов. Но для этого потребовались многие годы сложнейших переговоров.

В связи со сказанным можно предположить, что одним из направлений институционального реформирования ВТО – и, возможно, важнейшим – станет постепенный переход от механизма консенсуса к тому или иному типу голосования квалифицированным большинством при принятии решений, например, путем двойного большинства. При этом логично допустить, что решения по различным группам вопросов потребуют соответственно разных типов голосования. Другим важным направлением институционального реформирования видимо явится укрепление наднационального характера организации в той или иной форме, о чем говорилось выше.

Другое уже упомянутое направление институционального реформирования просматривается в произошедшем в 2001-2013 гг. изменении отношения участников переговоров Доха-раунда к «единому пакету», о чем уже было сказано выше. Эта эволюция отношения участников переговоров к «единому пакету» логически следует из общего кризиса переговоров Доха-раунда, обусловленного остающимися серьезными противоречиями по ряду принципиальных вопросов дальнейшей либерализации мировой торговли. При этом утратившая эффективность система принятия решений сама по себе становится тормозом переговоров и не позволяет рассчитывать на достижение продуктивных результатов. В то же время осуществление отхода от принципа «единого пакета» на практике не обходится без затруднений.

Как свидетельствовали итоги состоявшейся в декабре 2011 г. 8-й Министерской конференции ВТО, инициативы выборочного решения вопросов с отходом от нерешенных проблем переговоров раунда Доха (т.е. попытки преодоления принципа «единого пакета») вызывали острые дебаты и разногласия. Некоторые страны высказались против отхода от принципа «единого пакета». Наиболее последовательной в этом смысле оказалась Индия, которая уже после успешной конференции на Бали в декабре 2013 г. затормозила вступление в силу Соглашения об упрощении процедур

торговли, выдвинув требования в духе возврата к принципу «Единой сделки».

Тем не менее, отход от принципа «единого пакета» уже стал фактом на переговорах Доха-раунда в результате подписания на балийской конференции в декабре 2013 г. Соглашения об упрощении процедур торговли и его вступления в силу в 2017 г.

В повестке Дохийского раунда содержится более 20 вопросов, решение которых не удастся найти с начала 2002 г. За это время некоторые из них могли резко актуализироваться, не говоря о том, что в современной мировой торговле появляются и новые проблемы, которые не включены в повестку раунда. Обсуждение и тех, и других зачастую не терпит отсрочки. Можно представить, к примеру, что в недалеком будущем серьезно обострится проблема взаимосвязи торговли и окружающей среды, либо иная связанная с торговлей проблема. Возникающие в этом случае риски могут быть чреваты серьезным ущербом мировой экономике и торговле и потому решение соответствующих вопросов вряд ли разумно откладывать до завершения текущего переговорного раунда ради незыблемости принципа «единого пакета».

Итак, фактически случившийся отход от принципа «единого пакета» уже можно рассматривать как признак начала будущего реформирования системы принятия решений в ВТО.

5.6. Концепция ЕС реформирования ВТО

В начале данной главы перечислены важнейшие вызовы, перед которым оказалась Всемирная торговая организация в XXI в. Последним пятым по счету назван новый этап роста протекционизма после прихода к власти в США Дональда Трампа и готовность его администрации нарушать правила ВТО ради национальных интересов Соединенных Штатов. Ставшие

следствием этой новой, проводимой администрацией Трампа торговой политики торговые войны собственно и явились триггером в переходе от слов к делу по вопросу реформирования ВТО.

Торговые войны 2017 – 2018 годов, главными действующими лицами которых явились США и Китай, заранее обусловили крайне сложный и деликатный характер самых первых шагов по реформированию ВТО. Очевидно, что такие шаги должны были быть предприняты некой инициативной группой стран-членов, являющихся одновременно активными участниками торговли. Понятно, что США и Китай как раз являются крупнейшими и активными участниками торговли, однако их включение в инициативную группу несло риск срыва консультаций с самого начала. И такие опасения были небезосновательны²²³. Поэтому на состоявшуюся в Оттаве 24 – 25 октября 2018 г. встречу по данной теме было решено пригласить представителей 13 государств, но без США и Китая.

В принятом по результатам встречи совместном коммюнике министры и главы делегацией 13 членов ВТО (Австралии, Бразилии, ЕС, Канады, Кении, Мексики, Новой Зеландии, Норвегии, Сингапура, Чили, Швейцарии, Южной Кореи и Японии) заявили о решительной поддержке многосторонней торговой системы, подчеркнув незаменимую роль ВТО в содействии торговле. Участники подчеркнули глубокую обеспокоенность недавними событиями в области международной торговли, в частности ростом протекционизма, которые отрицательно сказываются на ВТО и ставят под угрозу всю многостороннюю торговую систему. Растущая напряженность в торговле, отметили они, связана с крупными изменениями в глобальном торговом ландшафте; достижение результатов в рамках переговорной функции стало более сложным.

²²³В середине ноября 2018 г. очередной саммит стран АТЭС в Папуа – Новой Гвинее завершился без принятия заключительного коммюнике из-за возникших разногласий между делегациями США и Китая.

Участник встречи в Оттаве выделили *три сферы*, которые, по их мнению, требуют срочного рассмотрения.

Первая касается механизма разрешения споров ВТО. Эффективная система урегулирования споров сохраняет права и обязательства членов ВТО и необходима для укрепления доверия между ними на переговорах, указывается в коммюнике²²⁴. Участники встречи в Оттаве выразили глубокое беспокойство в связи с тем, что в Апелляционном органе продолжают оставаться вакансии. Блокировка назначения членов Апелляционного органа представляет риск для системы ВТО в целом. (Подробнее - ниже).

«Мы подчеркиваем настоятельную необходимость разблокировать назначение членов Апелляционного органа», – сказано в коммюнике.

Вторая сфера затрагивает переговорную функцию ВТО. Министры и главы делегаций заявили о необходимости активизировать переговоры в рамках ВТО и указали, что следует завершить переговоры о субсидиях в рыболовстве²²⁵ и обновить правила ВТО с тем, чтобы они отражали такие реалии XXI века, как цели устойчивого развития.

Решение современных экономических и торговых вопросов, а также завершение ранее начатых дел являются ключом к обеспечению актуальности ВТО, заявили министры. Участники встречи признали, что для достижения результатов на многосторонних переговорах могут потребоваться гибкие и открытые подходы. Они также подчеркнули «необходимость устранения искажений рынка, вызванных субсидиями и другими инструментами».

Третья сфера это усиление мониторинга и прозрачности торговой политики членов ВТО. Такой мониторинг играет центральную роль в

²²⁴Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform. - <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communication-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html> - (Дата обращения: 29.12.18).

²²⁵Переговоры о субсидиях в рыболовстве стали одним из важных пунктов повестки Министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе в декабре 2017 г.

понимании политических шагов, предпринимаемых членами организации. «Конкретные улучшения в этой области могут быть достигнуты в ближайшей перспективе», – заявили министры и главы делегаций, отметив при этом, что официальные лица будут работать над конкретными идеями по этим вопросам.

Участники встречи подчеркнули, что нынешняя ситуация в ВТО уже не является устойчивой. Для ее изменения к лучшему необходимо перейти к конкретным действиям: борьбе против протекционизма, движению вперед на переговорах по вопросам повышения транспарентности, разрешения споров и разработки в рамках ВТО правил торговли XXI века.

Важнейшее место проблема реформирования ВТО заняла также на саммите G20 в Буэнос-Айресе, состоявшемся 30 ноября - 01 декабря 2018 г. В итоговой декларации саммита участники заявили о необходимости реформирования ВТО. При этом, однако, в результате долгих и бурных дебатов они все-таки воздержались от «осуждения протекционизма» в той или иной форме, не желая открыто указывать на США в качестве главного виновного в росте протекционизма в мировой торговле. Как заявил в этой связи президент Аргентины Маурисио Макри, «Будучи самой открытой экономикой в мире, Соединенные Штаты не согласятся с положением запертого в клетке»²²⁶. Лидеры G20 договорились продолжить работу по проблеме реформирования ВТО на очередном саммите в Японии в 2019 г.

Таким образом, встреча в Оттаве и саммит G20 в ноябре – декабре октября 2018 г. года продемонстрировали, что международное сообщество действительно считает проблему реформирования ВТО назревшей и готово к конкретным действиям. О своей приверженности и готовности решать ее так или иначе заявили все основные участники торговли. Однако именно

²²⁶Service minimum sur le commerce et le climat au G20 de Buenos Aires. 01.12.18. - <https://www.france24.com/fr/20181201-argentine-g20-service-minimum-commerce-climat-etats-unis-omc-cop21> - (Дата обращения: 29.12.18).

Европейский союз первым выдвинул конкретную Концепцию реформирования ВТО²²⁷.

Прежде чем перейти к анализу предложений ЕС, автор считает целесообразным рассмотреть подходы США и Китая к решению проблемы.

В марте 2018 г. Представитель США на торговых переговорах Р.Лайтхайзер обнародовал последнюю версию ежегодной повестки американской администрации в сфере торговой политики. Документ является достаточно подробным и затрагивает практически все аспекты деятельности ВТО. Повестка, в частности, касается таких вопросов, как торговля продукцией сельского хозяйства, торговля услугами, торговые аспекты прав интеллектуальной собственности, торговля и развитие, торговые соглашения с другими странами, правила ВТО и реформирование организации, применение американских торговых законов и др. Документ выдержан в критическом духе в отношении торговой политики предыдущих администраций и одновременно претендует на достижение нового качественного уровня торговой политики при администрации Трампа²²⁸.

В докладе Лайтхайзера сказано о неудовлетворенности администрации существующими правилами и их применением в таких областях, как условия труда, конкурентная политика, рынок медицинского оборудования. Отмечены предпринятые расследования нарушений прав интеллектуальной собственности в отношении американского бизнеса в Китае. Фактически оправданы случаи применения торговых законов США 1960-х – 1970-х гг. в целях защиты интересов национальной безопасности, что не может не вызывать озабоченность, поскольку эти законы применяются в отрыве от правил ВТО и обязательств самих США в рамках этой организации.

²²⁷Concept paper. WTO modernization. - http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf - (Дата обращения: 29.12.18).

²²⁸Trump Administration Sends Annual Trade Agenda Report to Congress. 28.02.18. - <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/february/trump-administration-sends-annual>

Значительное внимание уделено положению в ВТО большой группы стран, которые, присоединившись в свое время к Организации со статусом развивающихся и получив соответствующие льготы, продолжают и сегодня считать себя таковыми, хотя многие из них достигли существенного прогресса в ряде отраслей экономики и даже обогнали некоторые развитые страны. При этом целый ряд развивающихся стран имеет непрозрачную торговую политику. В результате эти члены ВТО де-факто пользуются неоправданными, с точки зрения Вашингтона, привилегиями, что в конечном счете блокирует прогресс в выработке новых правил ВТО и дальнейшей либерализации. И главные претензии США среди этой группы стран как раз обращены к Китаю. Китайская экономика, как неоднократно подчеркивали представители администрации Трампа, имеет в силу ранее обретенных привилегий, а также нарушений ряда рыночных принципов, огромные преимущества перед американской²²⁹.

В этом, собственно, заключается суть подхода Вашингтона к реформированию ВТО — ликвидировать неоправданные, устаревшие, по мнению администрации Трампа, привилегии группы развивающихся стран, которые сегодня фактически парализуют торговые переговоры и многостороннюю торговую систему в целом. Данный подход можно понять, но оправдать лишь отчасти, ибо он очевидно лишен конструктивности. Настаивая на своих требованиях, американская сторона, фактически блокирует с самого начала какое-либо продвижение на едва начавшихся консультациях по реформированию ВТО, выставляя в качестве условия их выполнение. Это очевидно противоречит самому духу и сложившимся за много десятилетий традициям многосторонних переговоров в рамках ГАТТ/ВТО, не говоря о том, что еще раз ставит под вопрос многолетнее лидерство США на этих переговорах. И это безусловно делает

²²⁹Lighthizer: China has not corrected actions that led to tariffs // South China Morning Post. 2018. Nov. 21. - <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2174237/lighthizer-china-has-not-corrected-actions-led-tariffs>

взаимодействие с американской стороной в вопросе реформирования ВТО достаточно сложным для других стран.

Будучи одним из главных участников международной торговли, Евросоюз всегда занимал активную позицию по всем аспектам функционирования ВТО и проявлял ответственность за сохранение переговорного процесса в ее рамках. Так, еще в 2004 г. на фоне первых признаков серьезного кризиса переговоров Доха раунда Европейская комиссия (ЕК)²³⁰ сформулировала несколько значимых для того периода вопросов, в том числе – возможное реформирование ВТО. В частности, предлагая членам ВТО уточнить приоритеты деятельности на тот момент – улучшение функционирования ВТО или работа над механизмом принятия решений – ЕК одновременно подчеркивала, что продвижение по пути возможного реформирования ВТО требует постепенного и взвешенного подхода (более системные вопросы должны решаться на более поздних этапах)²³¹.

Концепция ЕС по реформированию ВТО была обнародована в конце июня 2018 г. Как отмечается в начале документа, многосторонняя торговая система противостоит сегодня самому глубокому кризису с момента своего создания. Впервые под угрозой оказались ее важнейшие функции, такие как выработка необходимых правил торговли и обеспечение эффективного функционирования механизма разрешения споров. При этом кризис рискует стать глубже, если будет продолжаться практика введения односторонних ограничительных мер, приводящих зачастую к соответствующим контрмерам, либо к сделкам меркантилистского характера. Подчеркнута особая обеспокоенность состоянием апелляционной инстанции (апелляционного органа) внутри Органа по разрешению споров ВТО (подробнее – ниже). Эти и другие накопившиеся проблемы фактически

²³⁰ Комиссия Европейских сообществ (КЕС) или с конца 1990 –х гг. Еврокомиссия (ЕК) уполномочены членами Евросоюза вести торговые переговоры от имени ЕС.

²³¹ *Портанский А.* Многосторонняя торговая система и Евросоюз (1994 – 2004). М.: Деловая литература, 2005. С.78.

отбрасывают глобальное экономическое управление на 20 лет назад – во времена, когда правила применялись лишь тогда, когда это было удобно и когда сила могла подменять правила, говорится в Концепции.

Общей целью модернизации ВТО ставится обновление существующих правил и создание условий, позволяющих осуществлять это обновление. Для этого необходимо, прежде всего, сконцентрироваться на ключевых проблемах эволюционирующей глобальной торговли и обеспечить такую модель переговоров, при которой будущие соглашения могли бы вырабатываться не только на общей основе, так и на основе интересов отдельных групп членов организации с тем, чтобы в обоих случаях будущие соглашения становились неотъемлемой базой ВТО.

Основные сферы реформирования сформулированы в Концепции следующим образом:

- Приведение правил ВТО в соответствие с современной глобальной экономикой;
- Усиление роли ВТО в мониторинге торговли;
- Преодоление надвигающейся тупиковой ситуации в системе разрешения споров ВТО.

Как видно, эти сферы практически совпадают с зафиксированными в заключительном коммюнике состоявшейся спустя четыре месяца встречи 13 стран в Оттаве. Это подтверждает провозглашенный с самого начала принципиальный характер подхода ЕС к реформированию ВТО, предполагающего, *во-первых*, активность собственной позиции, *во-вторых*, выстраивание коалиции стран вокруг своей Концепции.

Концепция содержит конкретные предложения по наиболее чувствительным вопросам международной торговли последних лет.

Предложив свою концепцию, ЕС сразу начал консультации с ведущими партнерами, в том числе с США и Китаем. При этом предложения ЕС в значительной степени направлены на удержание США в рамках начинающихся переговоров по реформированию ВТО и недопущению

сползания главного торгового партнера на негативистские позиции в отношении действующей системы правил международной торговли.

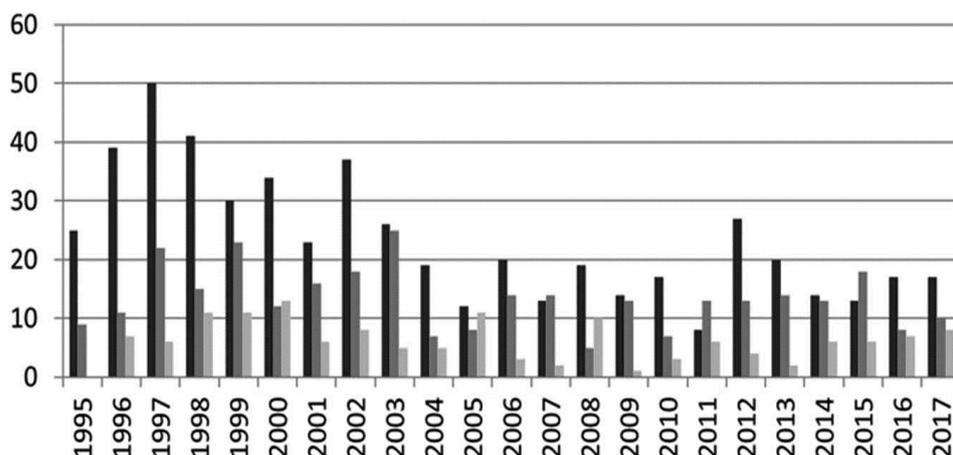
В этой связи Брюссель фактически солидаризировался с обозначенным выше претензиям Вашингтона в отношении группы развивающихся стран, достигших достаточно высокого уровня развития экономики, но не желающих расставаться с обретенными ранее привилегиями. Для исправления ситуации Брюссель предлагает «улучшение транспарентности», «своевременность подачи нотификаций о применяемых субсидиях», усиление правовой дисциплины государственных торговых предприятий, функционирование которых зачастую сопровождается искажениями рыночной конкуренции и др. Предложения, предполагают, в частности, повышение транспарентности в деятельности государственных предприятий и в субсидировании. Остроту последней проблемы, примеру, иллюстрирует такой показатель: к марту 2018 г. 90 стран-членов не направили в ВТО ни одной нотификации. С достаточной уверенностью можно предположить, что почти все эти страны принадлежат к развивающимся, и подобная ситуация, разумеется, не может далее быть терпимой.

Значительное место в концепции ЕС отведено модернизации апелляционной инстанции (апелляционного органа) Органа по разрешению споров ВТО. Ситуация вокруг нее обострилась в 2018 г. в связи с блокированием американской стороной назначения в него новых судей под предлогом превышения им своего мандата и общей неудовлетворенности его функционированием. Это вызвало острую обеспокоенность многих членов ВТО, ибо концу 2018 г. года оставалось всего трое судей вместо предусмотренных семи, и дальнейшее неназначение новых грозит остановкой в 2019 г. функционирования собственно Органа по разрешению споров ВТО. В результате организации в целом может быть нанесен весьма серьезный урон, ибо Орган по разрешению споров обеспечивает важнейшую функцию ВТО, гарантируя стабильность и безопасность торгово-экономических отношений между государствами-членами. Интенсивность и

востребованность механизма по разрешению споров ВТО иллюстрирует приводимая на рис.5 «Статистика споров в ВТО в период 01.01.1995 – 31.12.2017».

Рис. 5

Статистика споров в ВТО, в период 01.01.1995 – 31.12.2017



Обозначения на графике:

Черный столбик – число запросов на консультации

Темно-серый столбик – число образованных для разбирательств панелей

Светло-серый столбик – число апелляционных нотификаций

Источник: данные сайта ВТО – разрешение споров https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

В своих предложениях по апелляционной инстанции Брюссель во многом учел претензии Вашингтона к его нынешнему функционированию. В частности, предложено строго ограничить апелляцию сроком 90 дней, что было прописано и ранее, однако часто не соблюдалось. Позицию ЕС в этом вопросе поддержали в ноябре 2018 г. Канада, Индия, Норвегия, Новая Зеландия, Швейцария, Австралия, Южная Корея, Исландия, Сингапур, Мексика, Китай²³². Тем не менее, в середине декабря 2018 г. американская сторона отвергла предложения Евросоюза по реформированию апелляционной инстанции, не представив аргументированных возражений и

²³²COMMUNICATION FROM THE EUROPEAN UNION, CHINA, CANADA, INDIA, NORWAY, NEW ZEALAND, SWITZERLAND, AUSTRALIA, REPUBLIC OF KOREA, ICELAND, SINGAPORE AND MEXICO TO THE GENERAL COUNCIL. 26.11.18. -

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf

сославшись лишь на то, что они не в полной мере учитывают озабоченности США²³³.

В действительности указанную неаргументированную позицию Вашингтона по восстановлению дееспособности апелляционной инстанции можно рассматривать в качестве следствия общего недовольства деятельностью ВТО, о чем американская администрация стала говорить с начала 2017 г. и попытки оказания нажима на членов ВТО с целью более существенных уступок требованиям США в сфере торговой политики. Особое место в этом смысле занимают постоянно предъявляемые Трампом претензии общего характера к Китаю в плане недостаточной открытости его экономики после присоединения к ВТО и отсутствия должного, с точки зрения Вашингтона, нажима на Пекин со стороны других членов ВТО.

Однако возникшая вокруг системы разрешения споров ВТО проблема слишком серьезна и чувствительна, чтобы предъявлять предварительные условия для ее решения. Это дает основания считать позицию США в данном вопросе к началу 2019 г. явно неконструктивной. Показательным для характеристики позиции США в отношении сложившейся в 2018 г. ситуации в Органе по разрешению споров может, по мнению автора, послужить высказывание одного авторитетного американца свидетелем которому был сам автор. В ходе одного из панельных заседаний ежегодного Общественного форума ВТО в Женеве в начале октября 2018 г. президент Национального совета по торговле США и бывший заместитель генерального директора ВТО Руфус Йеркса (Rufus Yerxa), признав ответственность Вашингтона за сложившуюся ситуацию назначением судей в апелляционную инстанцию Органа по разрешению споров ВТО, высказал достаточно неожиданную мысль о том, что Китай, Япония, др. страны Азии могли бы сами реформировать апелляционный орган без США. Сказанное Р.Йерксом поддержали такие виднейшие исследователи

²³³Miles T. U.S. not swayed by WTO reform proposals // Reuter. 2018. Dec. 12.

международной торговли, как Т.Котье и У.Дадуш, сделав однако оговорку о том, что решать подобные вопросы без США все-таки нежелательно²³⁴.

В предложениях ЕС также отмечается, что в современных дискуссиях часто доминирует точка зрения, согласно которой правила глобальной торговли тем или иным образом препятствуют торговле и потому развивающиеся страны нуждаются в освобождении как от нынешних, так и будущих правил. На самом же деле сегодня различия между развитыми и многими развивающимися странами уже не выглядят так явно, как это было четверть века назад при создании ВТО, и потому упомянутую точку зрения нельзя считать логичной и приемлемой. Понятно, что определенная гибкость в выполнении развивающимися странами правил ВТО должна быть сохранена, но лишь в тех случаях, когда это необходимо. В предложениях Брюсселя как раз содержатся конкретные механизмы для решения этого счета. Важнейшее внимание в Концепции ЕС уделено функции ВТО по выработке правил, укреплению многосторонней торговой системы и повышению эффективности организации.

С учетом фактической тупиковой ситуации на переговорах Доха раунда после 2011 г., Предложения Еврокомиссии предусматривает гибкость в переговорных подходах, что вполне согласуется с описанными в предыдущем параграфе научными подходами. В частности, речь идет о концепции «гибкого многостороннего подхода» (flexible multilateralism). Она заключается в том, что в случаях, если по каким-то пунктам повестки невозможно достижение консенсуса на многосторонней основе, соглашение может быть заключено между ограниченным числом участников, однако его выгоды должны распространяться на всех членов организации на основе РНБ. То есть Брюссель выступает за максимальную поддержку многосторонних переговоров и достижение результата там, где это возможно. В то же время, в сферах, где многосторонний консенсус не

²³⁴ Автор сам участвовал в работе указанной панели и приводит мнения названных экспертов по своим записям.

представляется достижимым, следует активно поддерживать и продолжать плюрилатеральные переговоры, которые должны оставаться открытыми для присоединения всех членов организации, а их результат должен распространяться на всех на основе РНБ.

Одновременно ради улучшения переговорной функции, повышения степени политической вовлеченности участников и прогресса многостороннего формата должны рассматриваться и другие идеи.

Концепция ЕС предусматривает также повышение роли Секретариата ВТО, для чего необходимо соответствующее решение Министерской конференции. Данное предложение также согласуется с накопленными ранее научными наработками.

Идея реформирования ВТО была подхвачена в разных странах и потому в течение лета – осени 2018 г. спонтанно появлялись различные рабочие группы по данному вопросу, в частности ЕС – Япония – США, ЕС – Китай, группа с неформальным лидерством Канады, которая всегда играла заметную роль в работе ВТО.

Выше было сказано о встрече представителей 13 государств в Оттаве по вопросу реформирования ВТО. Соответствующие предложения Канады оказались близки Концепции ЕС. Вместе с тем канадские инициативы идут несколько дальше европейских в области плюрилатерального подхода. В качестве удачного примера гибкого многостороннего подхода в канадских инициативах приводится заключенное в ходе Министерской конференции на о. Бали Соглашение об упрощении торговли, которое позволило развивающимся странам обозначить, какие положения данного документа они готовы выполнять сразу, а для каких требуется переходных период. По мнению канадской стороны, такой подход целесообразно распространить в качестве модельного на будущие соглашения, которые будут существенно затрагивать интересы развивающихся стран.

Заключение

В начале XXI века наряду с продолжающимся процессом экономической глобализации, особенно после финансово-экономического кризиса 2008 г., стали проявляться отдельные признаки деглобализации, что неизбежно отразилось на устойчивости и характере функционирования ряда многосторонних институтов, в частности, МВФ и ВТО. Последствия этого кризиса внесли заметный элемент неопределенности в международные экономические отношения. Она, в свою очередь, усугубилась под действием таких факторов, как: долговой кризис, брексит, миграционная проблема в ЕС, неясность перспектив взаимоотношений США и ЕС после вступления на пост президента США в Дональда Трампа, протекционистские тенденции и попытки игнорирования новой американской администрацией международных экономических институтов и, как следствие, развязанные Вашингтоном после 2017 г. торговые войны с Китаем и другими странами.

Цель проведенного исследования включала две взаимосвязанные составляющие: во-первых, выявление путей решения наиболее острых проблем современной многосторонней торговой системы (МТС), включая вероятные варианты реформирования ВТО в обозримом будущем с учетом конкретных инициатив ЕС; во-вторых, в раскрытии перспектив мегарегиональных торговых соглашений (МРТС) с тем, чтобы представить вариант формирования новой системы глобального управления/регулирования торговли на основе ВТО и МРТС. Для достижения этой цели был сформулирован и решен ряд конкретных задач. В соответствии с целью исследования его итог может быть представлен по двум направлениям, которые тесно связаны между собой.

ПЕРВОЕ. Пути решения наиболее острых проблем современной МТС.

Две мировые войны XX века вкупе с экономическим кризисом 1930-х годов дали мощный импульс к созданию многосторонних институтов во

главе с ООН, призванных сохранять мир, обеспечивать решение спорных вопросов без применения силы, поддерживать стабильность международных финансово-экономических и торговых отношений. После 1945 г. эти институты в течение более чем полувека действовали успешно и в целом оправдали свое предназначение в разных областях.

Начало созданию современной многосторонней торговой системы (МТС) было положено на Бреттон-Вудской конференции в 1944 г. Подписанное в 1947 г. Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ) стало первым в истории институтом многостороннего регулирования торговли, созданным на базе принципов недискриминации. В ходе Токио раунда (1973 – 1979 гг.) произошел качественный сдвиг в формировании современной МТС – участники переговоров перешли к созданию новых правовых и организационных основ системы.

Постепенная стыковка национальных законодательств в торгово-политической сфере с середины 1970-х годов имела исключительно важное значение для набиравшего силу процесса глобализации экономики. Последовательные переговоры на основе принципов недискриминации в рамках ГАТТ обеспечили поэтапное снижение торговых барьеров, что способствовало развитию экономик всех участников процесса и в итоге – росту общего благосостояния. За полвека существования система ГАТТ/ВТО принесла богатство промышленно развитым странам-членам, способствовала бурному росту ряда развивающихся экономик, например, в Восточной Азии, вывела многие бедные страны из отсталости, открыв для них перспективы дальнейшего роста.

Завершение Уругвайского раунда торговых переговоров и создание ВТО в апреле 1994 г. явилось самым значительным событием в институциональном развитии международной торговли в XX веке. ВТО – одна из немногих универсальных организаций, которая, имея в своем составе на 2018 г. более 160 стран-членов, действует на основе жестко закрепленных правил и является, таким образом, действенным примером глобального

экономического управления. Верховенство закона и согласованная либерализация – вот те главные преимущества ВТО, которые позволили ей обрести влияние в мире. Выстроенная за полвека система обязательств в значительной мере определила те условия, в соответствии с которыми сегодня осуществляется вся мировая торговля.

Однако на рубеже XX-XXI вв. в результате быстрого экономического подъема новых индустриальных стран (НИС) ситуация в мировой экономике существенно изменилась. Лидеры НИС Китай и Индия сформировали свое представление о «глобальном порядке», отличающееся от того смысла, который был заложен в глобальные институты при их создании. В частности, главным в этом представлении стало требование реального доступа для развивающихся стран на рынки развитых стран. Это обстоятельство в совокупности с быстрым ростом числа членов ВТО, явным численным преимуществом развивающихся стран и наличием среди них тех, кто неоправданно продолжает пользоваться полученными ранее привилегиями, привели к фактическому блокированию системы принятия решений на торговых переговорах через механизм консенсуса. Это отчетливо проявилось в ходе затянувшегося более чем на полтора десятилетия Дохийского раунда торговых переговоров.

Открытие раунда в конце 2001 г. стало возможным в результате компромисса между развитыми и развивающимися странами. Компромисс состоял в уступке со стороны развитых стран, согласившихся с тем, что главное внимание в ней будет сконцентрировано на нуждах развивающихся стран с учетом того, что баланс соглашений предыдущего, Уругвайского раунда, был смещен в пользу развитых.

Серьезный кризис в переговорах возник на Министерской конференции ВТО в Канкуне (Мексика) в сентябре 2003 г., когда позиции развитых и развивающихся стран по повестке дня кардинально разошлись. С того момента переговоры Доха раунда вошли в состояние длительного кризиса, исключением из которого можно считать так называемый

«июльский пакет» договоренностей 2008 г., который, к сожалению, не был реализован из-за специфической позиции Индии и Китая по вопросам обеспечения продовольственной безопасности.

В 2011 г. было официально признано, что переговоры Дохийского раунда зашли в тупик. Ситуация немного изменилась в сторону возможной активизации и прогресса переговоров в на 9-й Министерской конференции ВТО на о. Бали в результате подписания Соглашения об упрощении процедур торговли. Успех был развит и на следующей, 10-й Министерской конференции в Найроби, где был подписан ряд важных документов, в частности, в сфере сельского хозяйства и дальнейшей либерализации торговли в рамках Соглашения об информационных технологиях.

Вместе с тем в Найроби впервые произошел открытый раскол среди членов ВТО – между приверженцами сохранения прежней дохийской повестки и теми, кто выступил за её модернизацию ради достижения прогресса на переговорах. Зафиксированный в Заключительной декларации 10-й Министерской конференции раскол подтвердил тупиковую ситуацию на переговорах Доха-раунда. В итоге, авторитету важнейшего института глобального экономического управления/регулирования был нанесён большой ущерб, что обострило вопрос адаптации института к новым условиям.

Тупик на переговорах Доха-раунда и кризис системы принятия решений в ВТО привели к резкому ослаблению функции генерирования организацией необходимых для современной торговли правил.

Кризис системы принятия решений является наиболее серьезной проблемой современной МТС. При нынешнем числе членов организации (более 160) и смещении большинства к развивающимся странам принятие решений путем консенсуса и по принципу «единого пакета» стало крайне сложным и зачастую невозможным. Глубокий кризис переговоров Доха-раунда показал, что без институциональных реформ, с вероятным отходом от механизма консенсуса, уже не обойтись.

Институциональное реформирование ВТО с самого начала представлялось чрезвычайно ответственным шагом, ибо его неотъемлемым условием должно было быть сведение к нулю рисков утраты тех выгод, которые были обретены с большим трудом за годы развития системы ГАТТ/ВТО. Предпринятое исследование дает основание полагать, что в перспективе реформированию могут быть подвергнуты все три элемента системы принятия решений в ВТО: *Самоуправление – Консенсус – Единый пакет*.

Что касается самоуправления, то в настоящее время вопрос создания некоего управляющего органа (Исполнительного комитета) в ВТО по-прежнему актуален, несмотря на различия в подходах разных стран.

Преобразование механизма консенсуса остается наиболее сложным из всех трех элементов системы принятия решений. В последние годы предложено несколько вариантов его преобразования – либо путём создания исполнительного органа, либо через использование принципа критической массы, либо, изменив систему голосования. Каждый из вариантов имеет свои преимущества и недостатки.

На основе проведенного исследования автор полагает, что наиболее перспективным вариантом преобразования механизма консенсуса является постепенный переход к тому или иному типу голосования. Наиболее предпочтительными представляются две модели. Первая предусматривает принятие решений квалифицированным большинством, например, путём двойного порога (размер страны плюс определенный минимум стран при голосовании). Комбинация этих двух порогов призвана обеспечить интересы и больших и малых игроков. Вторая – модель взвешенного голосования Котье-Такеношита – основана на использовании баланса четырех критериев: доли страны-члена в мировой торговле (отражена в величине её взноса в бюджет ВТО), её ВВП, рыночной открытости и численности населения. Модель представляется справедливой, с точки зрения средних и малых стран.

По мнению автора, при дальнейшем поиске путей преобразования механизма консенсуса целесообразно опираться прежде всего на эти две модели.

Важнейшим сдвигом в направлении институциональной реформы МТС следует считать отход де-факто от принципа «единого пакета», произошедший в результате подписания многостороннего Соглашения об упрощении процедур торговли в 2013 г. на Министерской конференции на о. Бали. Однако, для того чтобы этот отход утвердился и не вызывал возражений у конкретных стран в тех или иных ситуациях, еще предстоит приложить определенные усилия. Движение в этом направлении позволит разблокировать некоторые тупиковые ситуации на торговых переговорах в многостороннем формате и добиться конкретного результата.

Отход от принципа «единого пакета» расширяет перспективы плюрилатеральных соглашений (соглашений с ограниченным кругом участников) и в итоге может послужить укреплению МТС. Как было показано в проведенном исследовании, число участников плюрилатеральных соглашений со временем растёт, соответственно, возрастает и доля охватываемого ими рынка. Примеры Соглашения об информационных технологиях, Соглашения о правительственных закупках, Соглашения о торговле гражданской авиацией показывают, что плюрилатеральные соглашения могут успешно развиваться внутри многосторонней системы. Не исключено, что в ближайшей перспективе могут появиться новые плюрилатеральные инициативы и в других областях, например, в сфере торговли и защиты окружающей среды.

Упомянутые примеры также дают конкретный ответ на весьма актуальный в последнее время вопрос, каким образом добиться включения плюрилатеральных соглашений в многостороннюю торговую систему (*Multilateralising plurilateralism*). Очевидно, простейшим механизмом для этого как раз является постепенное вовлечение новых участников в действующие плюрилатеральные соглашения. И тогда в результате данного процесса правила и нормы последних становятся правилами и нормами МТС.

Ярким подтверждением реальности такой перспективы мог бы стать вариант завершения переговоров по услугам в рамках *TiSA*, участники которых решили бы включить их результаты в свои национальные перечни обязательств в рамках ГАТС, что послужило бы общим целям укрепления МТС.

Сказанное дает основания считать, что плюрилатеральные соглашения являются не камнем преткновения для МТС, как считают критики идеи их встраивания в МТС, а скорее наоборот – своеобразными строительными блоками для многосторонней системы, способствующими её прогрессу. Можно предположить, что значение этих строительных блоков будет возрастать по мере необходимости преодоления разногласий между членами и выхода из тупиковых ситуаций на многосторонних торговых переговорах. Именно в рамках плюрилатеральных соглашений открывается возможность отработки и тестирования приемлемости и эффективности новых норм регулирования, которые в перспективе могут стать многосторонними.

Итак, постепенное включение плюрилатеральных соглашений в МТС представляется перспективным процессом, который можно рассматривать как часть институционального реформирования МТС.

За годы своего существования ВТО так и не нашла решения проблемы развития. Членство развивающихся стран привело к некоему парадоксу их участия в работе организации: с одной стороны, они безусловно нуждаются в либерализации и базирующейся на правилах системе торговли, но, с другой, применение этих правил на практике становится для них весьма непростой задачей. Именно в этом заключается проблема развития, которая занимает в последние годы весьма заметное место не только в ВТО, но и в других международных организациях.

Не умаляя значения международной помощи развитию, автор полагает, что первостепенная роль в решении задач развития должна принадлежать самим развивающимся странам. Как показали переговоры Доха раунда, они уже накопили определенный опыт самоорганизации, который, однако, до сих

пор наиболее активно использовался ими для противодействия инициативам развитых стран. Очевидно, тот же накопленный потенциал может и должен быть эффективно задействован и в целях сотрудничества, для решения конкретных задач развития.

В последнее время всё чаще говорят о некой оборотной стороне развития. Около 2/3 членов ВТО присоединились к ней как развивающиеся страны, для которых был установлен Специальный и дифференцированный режим (*SDT*), включая сохранение повышенных импортных тарифов. Со временем некоторые из этих стран добились заметного экономического прогресса, однако ни одна из них не отказалась от прежнего статуса, предполагающего известные льготы. Это вызывает законное недовольство со стороны развитых стран, побуждая их, в конечном итоге, искать другие площадки для торговых переговоров. Вероятно, нынешняя проблема эффективности ВТО и проблема развития смогут найти свое решение лишь в результате институциональной реформы нынешней МТС.

Самым опасным вызовом для МТС в настоящее время и на ближайшую перспективу остается *протекционизм* в его различных формах. Риски для международной торговли заметно обострились с приходом к власти в США президента Трампа, администрация которого сделала протекционизм и изоляционизм ведущими составляющими торговой политики США. С начала 2017 г. Вашингтон открыто заявил о готовности нарушить сложившиеся правила международной торговли и даже выйти из ВТО, если этого потребуют национальные интересы страны. Следствием этой политики стали торговые войны с Китаем и другими странами. Протекционизм и торговые войны в случае их продолжения создадут весьма серьезную угрозу глобальной экономике и торговле.

Угроза нынешней, основанной на правилах глобальной торговой системе существенно возросла в результате блокирования американской стороной назначения новых судей в апелляционную инстанцию – Орган по разрешению споров ВТО. В результате к концу 2018 г. возникла реальная

опасность для функционирования этого ключевого элемента ВТО, что может существенно обесценить работу ВТО в целом.

Опасность остановки функционирования Органа по разрешению споров ВТО, наряду с обострением торговых отношений между крупнейшими участниками мировой торговли, дали необходимый импульс для практических инициатив по реформированию ВТО. Наиболее активную позицию занял Евросоюз, первым среди членов ВТО представивший свою Концепцию реформирования организации.

Концепция ЕС, поддержанная к концу 2018 г. как минимум 12 государствами-членами ВТО, предлагает конкретные меры по наиболее острым вопросам функционирования ВТО, а именно: по совершенствованию переговорного процесса, активизации функции генерирования новых правил торговли, повышению уровня транспарентности, особенно в сфере субсидий и функционирования государственных торговых предприятий, и пр. Особое внимание уделено преодолению кризиса в апелляционной инстанции Органа по разрешению споров ВТО. Однако, несмотря на стремление Брюсселя удовлетворить претензии Вашингтона к работе апелляционной инстанции, последний до конца 2018 г. отвергал предлагаемые компромиссы.

Неконструктивный подход США к разблокированию апелляционного органа, как и к другим вопросам реформирования ВТО, является прямым следствием изоляционистской и протекционистской политики Вашингтона при президенте Трампе, которая впервые с 1930-х годов отвергает ценность международных институтов и установившихся в послевоенный период правил международной торговли. Вместе с тем ряд претензий США к неоправданно привилегированному положению ряда развивающихся стран в ВТО выглядят достаточно обоснованными и вызывают понимание в ряде развитых стран, в том числе в ЕС.

Успеху реформы ВТО мог бы способствовать конструктивный подход второй крупнейшей мировой экономической державы – Китая. Вопрос состоит в том, какой приоритет определит для себя Пекин – сотрудничество с

другими членами ВТО ради реального прогресса в реформировании ВТО или продолжение торгового противоборства с США. Позиция ЕС, нацеленная на создание максимально широкой коалиции стран-членов, выступающей за реформу ВТО, может способствовать вовлечению Китая в общую работу ради достижения позитивного результата.

В ходе международных дискуссий в конце 2018 г. некоторые авторитетные эксперты высказывали мнение, согласно которому, по наиболее острым вопросам реформирования ВТО, таким как, например, разблокирование деятельности Органа по разрешению споров, не исключено достижение договоренности без США. Подобное решение представляется крайне сложным и небезопасным, с точки зрения обеспечения устойчивости многосторонней торговой системы, однако полностью исключать такой вариант нельзя.

Итак, сам факт начала процесса практического реформирования ВТО, несомненно, является позитивным событием для МТС и системы глобальной экономики в целом. Однако, с учетом изложенного, дальнейший прогресс в реформе ВТО представляется весьма трудоёмким, не гарантированным от срывов и рискующим затянуться на годы.

ВТОРОЕ. Перспективы мегарегиональных торговых соглашений (МРТС) и формирования новой системы глобального управления/регулирования торговли.

Особое место среди современных вызовов МТС занимает проблема региональных торговых соглашений, поскольку она связана не только с возможными негативными эффектами для МТС, как это считалось прежде, но и с перспективой создания новой системы глобального управления/регулирования торговли.

В условиях непреодоленных негативных последствий мирового экономического кризиса торговля остается реальным и действенным рычагом восстановления мировой экономики и роста национальных хозяйств. Для обеспечения эффективности торговли как минимум

необходимы соответствующие правила торгового обмена. Соглашение ГАТТ в течение полувека в значительной мере обеспечивало международную торговлю такими правилами в сфере товаров. Однако ВТО в начале XXI века уже не справляется с задачей своевременного генерирования новых правил, в то время как потребность в них возрастает по мере изменения характера торговли вследствие развития современных технологий, прогресса в международном разделении труда (в частности, формирования глобальных цепочек добавленной стоимости). Насущная потребность в новых правилах не может не побуждать участников торговли к поиску иных путей выработки этих правил уже за рамками ВТО.

Поиск этих путей привел в конце XX – начале XXI века к смещению переговорной активности в сферу региональных и преференциальных торговых соглашений с ограниченным кругом участников. Серьезный прорыв в создании правил торговли за рамками ВТО был достигнут с появлением новых форматов – мегарегиональных торговых соглашений (МРТС). Подписанные и вступившие в силу в период 2016 – 2019 гг. Всеобъемлющее прогрессивное соглашение для Транстихоокеанского партнерства (ВПТТП), Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение между ЕС и Канадой (СЕТА), Соглашение об экономическом партнерстве ЕС – Япония продемонстрировали, что содержащиеся в них нормы на данный момент либо опережают нормы ВТО, либо создают их там, где многосторонние нормы пока отсутствуют.

Вместе с тем для международной торговли появление МРТС ведет к принципиально новой ситуации в правилах торговли с учетом значительной доли в ней любого из формирующихся мега-соглашений. Возникает серьезная озабоченность в связи с возможными расхождениями норм МРТС с многосторонними нормами регулирования. Так, в бывшем соглашении о ТТП, в заменившем его ВПТТП и в нынешнем СЕТА имеются как более продвинутые по сравнению с ВТО нормы в ряде сфер (защита интеллектуальной собственности, торговля услугами, технические барьеры в

торговле, упрощение процедур торговли), так и нормы, которых пока нет в ВТО (инвестирование, конкуренция, трудовые стандарты, защита окружающей среды). Применение этих норм странами, одновременно участвующими в таких МРТС и в ВТО, может привести к правовым коллизиям в ходе регулирования торговли и особенно при разрешении торговых споров.

В случае успеха МРТС, вероятно формирование новой многоопорной (многоуровневой) системы глобального регулирования/управления торговлей. Её принципиальная новизна будет состоять в том, что она будет включать несколько опор. Таковыми могут стать региональная опора в виде МРТС и многосторонняя опора в виде ВТО, а в качестве третьей опоры могут быть также использованы двусторонние инвестиционные соглашения. При этом в данной многоопорной системе ВТО должна служить центральной опорой. Серьезной предпосылкой к этому является зафиксированное в документах последних Министерских конференций ВТО положение о необходимости сохранения центральной роли ВТО в мировой торговле. Эту же позицию разделяет и большинство стран, входящих в G20.

Для успеха новой системы необходима гармонизация норм МРТС и других плюрилатеральных соглашений с нормами ВТО; при этом первые призваны стать строительными блоками для многосторонней системы. Этот процесс должен иметь встречный характер: с одной стороны, в повестку ВТО должны включаться новые плюрилатеральные инициативы, с другой – по мере роста числа участников плюрилатеральных форматов (в том числе МРТС), нормы последних постепенно будут становиться многосторонними нормами. Выше, в первой части Заключения, на сей счет приведён конкретный пример соглашения *TiSA*. В этом суть так называемой мультилатерализации плюрилатеральных соглашений (*Multilateralising plurilateralism*).

Таким образом, для формирования указанной многоопорной системы регулирования/управления торговлей необходимо выполнение двух ключевых условий: Во-первых, институциональное реформирование ВТО,

без которого она вряд ли сможет сохранить за собой роль центральной опоры в будущей системе; во-вторых, последовательная гармонизация между нормами региональных соглашений и нормами ВТО.

Нельзя исключать и негативного сценария развития событий. В случае неудачи реформы, с одной стороны, и без приведения действующих РТС/МРТС в соответствие с правилами ВТО (гармонизации норм) – с другой, упомянутая многоопорная система регулирования/управления торговлей вряд ли будет создана. При этом неудача с ее созданием чревата серьезным ослаблением сложившейся в послевоенный период «системы, основанной на правилах» (*rules-based system*), вместо которой может утвердиться «система, основанная на силе» (*power-based system*) с последующим появлением соперничающих торгово-экономических блоков и фрагментацией мировой торговли. С рисками могут столкнуться, в первую очередь, развивающиеся страны, если они окажутся за рамками МРТС или не добьются внутри них равного с более сильными участниками голоса. Еще одна проблема, с которой могут столкнуться также, в первую очередь, развивающиеся страны, заключается в ограниченности их финансовых и человеческих ресурсов для участия на разных уровнях управления международной торговлей. Не каждой стране будет под силу обеспечить участие во всех форумах, вырабатывающих правила торговли.

Логически встает вопрос минимизации указанных рисков. Автор полагает, что для этого необходимо выполнение следующих условий строительства МРТС, которые обеспечивали бы безопасность всех участников торговли, с учетом их интересов:

- Дополнительное подтверждение на многостороннем уровне мер, призванных закрепить центральную роль ВТО в регулировании торговли. Этому, в частности, может способствовать зафиксированная в пункте 28 Декларации Найроби цель – превратить действующий временный механизм прозрачности региональных торговых соглашений в постоянный;

- Принятие в одностороннем порядке участниками переговоров по МРТС мер к обеспечению открытости договоренностей;
- Учитывая, что характерной особенностью МРТС является выработка новых норм регулирования, которые вызывают беспокойство у развивающихся стран, одним из условий снижения потенциальных негативных последствий МРТС могло бы стать совместное со странами, не участвующими в этих форматах, признание норм и технических стандартов;
- Обеспечение для третьих стран возможности полного или частичного присоединения к МРТС.

Разумеется, эти рекомендации не могут быть исчерпывающими. Лишь со временем станет более понятно, каким образом можно преодолеть риски МРТС. Пока же на данном этапе автор считает целесообразным и оправданным сформулировать вопросы, на которые в обозримом будущем предстоит искать ответы. К таким вопросам автор относит:

- Какова география и динамика глобальной интеграции в рамках МРТС?
- Какой урок можно будет извлечь из МРТС как инкубаторов новых правил?
- В какой степени (по каким направлениям) МРТС будут давать эффект создания торговли и эффект отклонения торговли?
- Каким образом удастся интегрировать достижения МРТС в МТС?
- Как обрести уверенность в том, что плюрилатеральный подход станет инклюзивным?

Очевидно, что для ответов на поставленные вопросы потребуются дальнейшие исследования по данной теме. Что касается возможных сроков создания системы глобального управления/регулирования торговли в случае позитивного сценария развития событий, то они могут быть уточнены в течение ближайших одного-двух лет с учетом реальных результатов начавшегося процесса реформирования ВТО, а также ожидаемого подписания ВРЭП и развития подписанных МРТС.

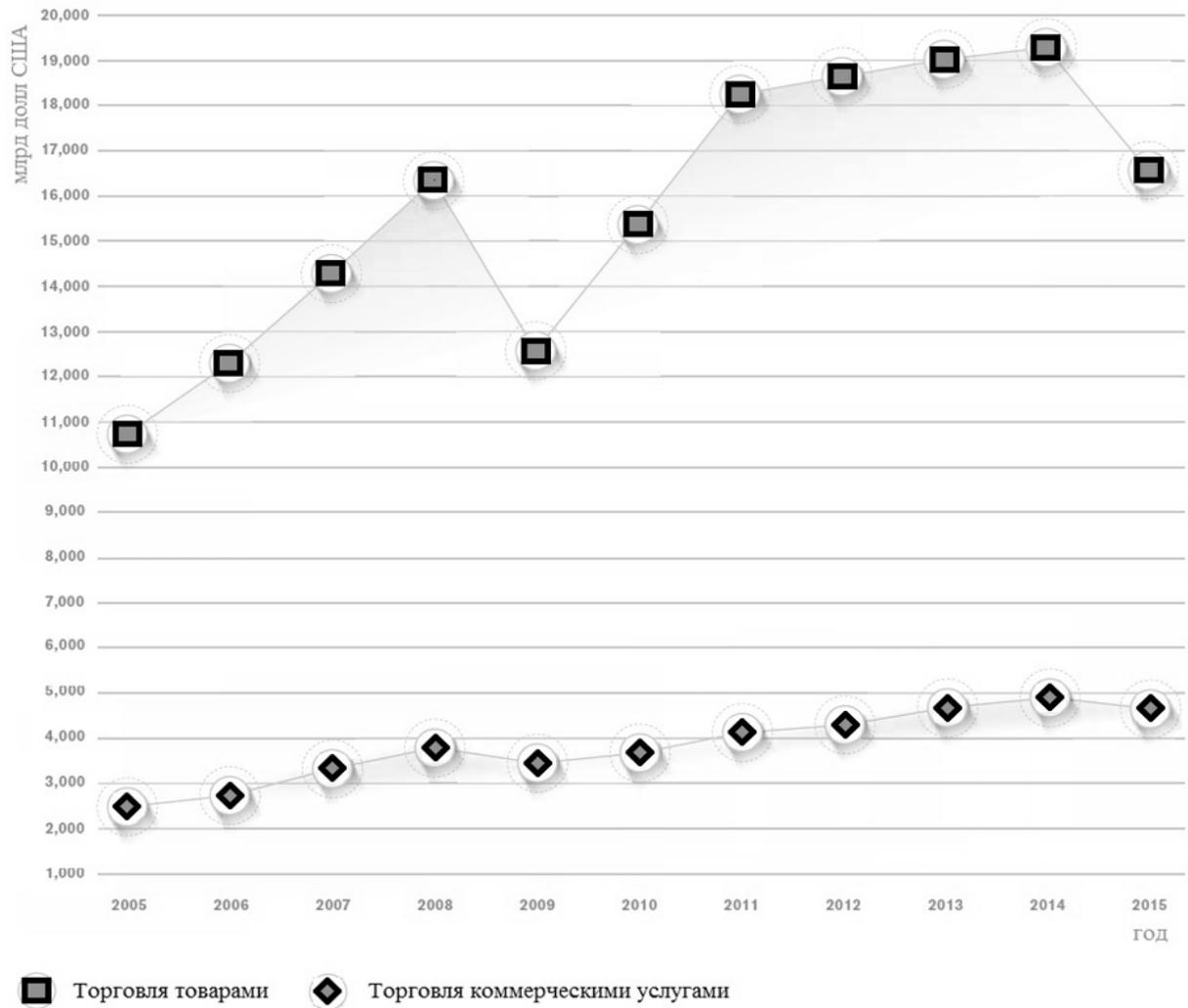
В завершение автор считает важным подчеркнуть, что исследованную в работе проблему гармонизации многостороннего и регионального (плюрилатерального) форматов регулирования в сфере торговли целесообразно рассматривать как часть общей проблемы поиска баланса между глобальными и региональными институтами в современном мире. Эта проблема, очевидно, будет актуальной в ближайшем будущем. Регионализм не обязательно отменяет глобализацию или противостоит ей. Он может быть одним из проявлений глобализации. Прогресс МРТС меняет характер глобализации: суть ее новой стадии заключается в продолжении глобализации, но с акцентом на локальный уровень или в последствиях глобализации на региональном уровне. Не исключено, что в обозримом будущем проявление глобализации станет особенно ощутимым в регионах, охваченных формирующимися МРТС. Это может способствовать сглаживанию противоречий между региональным (плюрилатеральным) и многосторонним форматами в различных сферах.

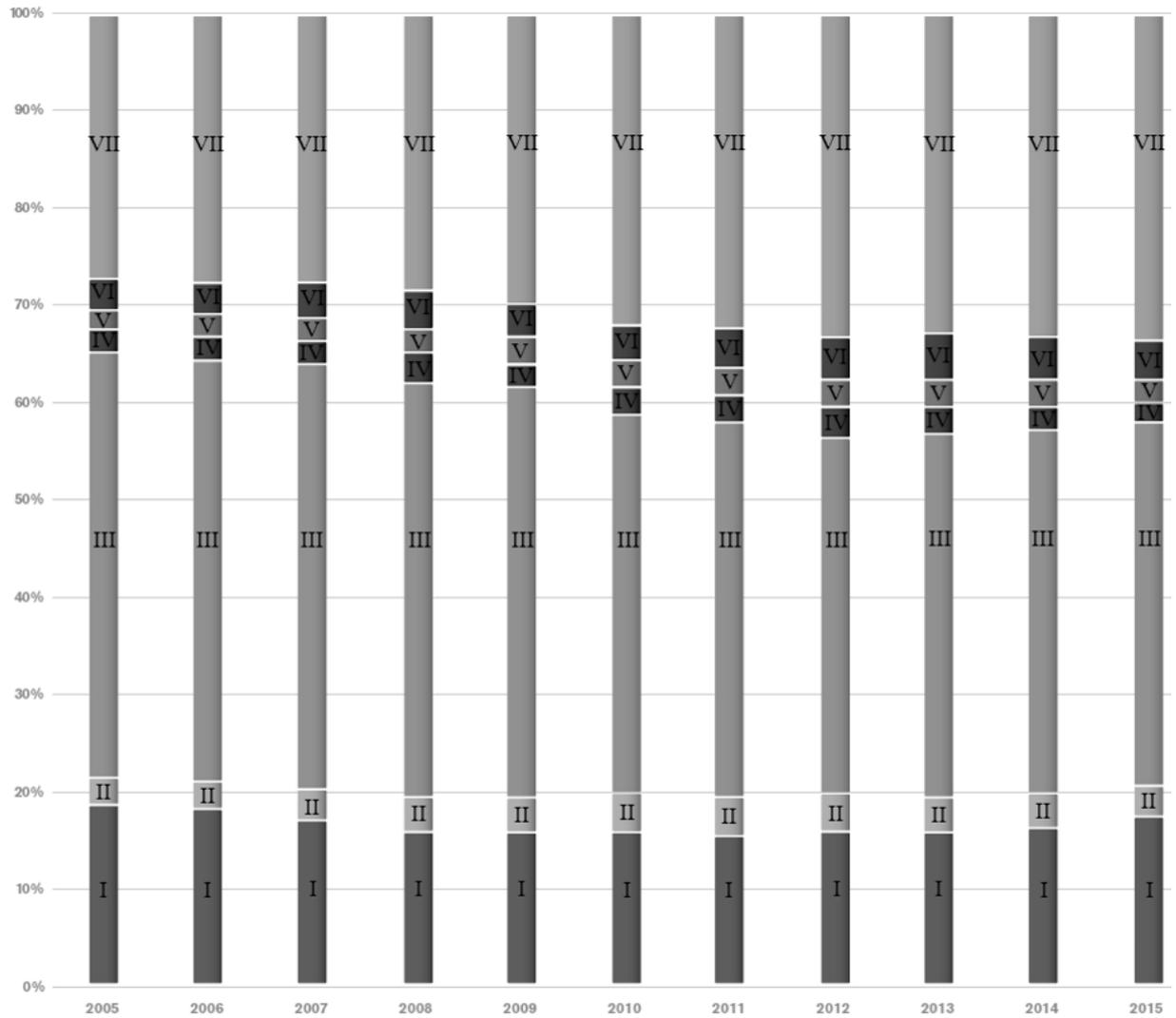
Что касается России, то её интересам отвечало бы, прежде всего, сохранение значимости и ведущей роли ВТО в регулировании мировой торговли, учитывая, что РФ пока не входит ни в одно из упомянутых в работе МРТС. Располагая необходимыми профессиональными ресурсами, Россия способна занять активную позицию в будущей институциональной реформе ВТО, – подтверждением этому может служить активная роль России в выработке решений министерских конференций организации, начиная с 2013 г. Вместе с тем необходимо учитывать, что при нынешнем состоянии национальной экономики Россия не вполне готова поспевать за высокими темпами экономической глобализации. Поэтому в её интересах – не форсировать реформы в ВТО, ибо в противном случае она будет вынуждена принимать сценарии и правила, отвечающие, прежде всего, интересам экономически сильной группы государств-членов. Представляется, что контролировать процесс и управлять им целесообразно как на уровне ВТО,

так и на уровне G-20, имея в виду озабоченность членов «двадцатки» выбором направлений будущей деятельности ВТО.

Одновременно объективным интересам РФ соответствовало бы включение в один из будущих геоэкономических центров. Для этого в принципе видятся два пути. Первый состоит в формировании собственной группировки, которая в перспективе по своему влиянию была бы сопоставима с известными МРТС. Попытки в данном направлении уже предприняты в виде начавшихся переговоров ЕАЭС – страны АСЕАН – страны ШОС о создании широкой зоны свободной торговли. Однако успех на данном направлении не гарантирован либо возможен лишь в отдаленной перспективе.

Второй путь заключается в налаживании контактов с такими МРТС, как ВПТТП и ВРЭП. Данный путь не даст быстрых результатов, ибо для российского бизнеса будет весьма сложно сразу принять нормы и правила, выработанные в рамках этих партнёрств. Тем не менее, этот путь способен быстрее принести интеграционные преимущества российской экономике, чем первый. По мнению автора, для более успешного продвижения по этому пути российской торговой дипломатии было бы целесообразно занять активную позицию в выполнении названных выше условий строительства МРТС, в частности, обеспечении для третьих стран возможности полного или частичного присоединения к существующим МРТС.

Приложение 1**Мировая торговля товарами и коммерческими услугами, 2005-2015 гг.**

Приложение 2**Торговля товарами между членами ВТО в региональном разрезе, 2005-2015**

I Северная Америка II Южная Америка III Европа IV СНГ V Африка VI Ближний Восток
VII Азия

Приложение 3**Декларация 10-й Министерской конференции ВТО. Найроби, 2015 г.**²³⁵**TENTH WTO MINISTERIAL CONFERENCE, NAIROBI, 2015
Nairobi Ministerial Declaration**

Adopted on 19 December 2015: WT/MIN(15)/DEC

PART I**Preamble**

1. We, the Ministers, have met in Nairobi, Kenya, from 15 to 18 December 2015 at our Tenth Session. As we conclude our Session, we would like to express our deep appreciation to the Government and people of Kenya for the exceptional organization and the warm hospitality we have received in Nairobi.
2. We note that our Tenth Session takes place as we mark the twentieth anniversary since the establishment of the WTO. On this occasion, we underline the crucial importance of the multilateral rules-based trading system and reaffirm the principles and objectives set out in the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.
3. We reaffirm the pre-eminence of the WTO as the global forum for trade rules setting and governance. We acknowledge the contribution that the rules-based multilateral trading system has made to the strength and stability of the global economy. We reaffirm the value of our consistent practice of taking decisions through a transparent, inclusive, consensus-based, Member-driven process.
4. We note with concern the slow and uneven recovery from the severe economic and financial crisis of 2008, resulting in lower global economic growth, depressed agricultural and other commodity prices, raising inequalities, unemployment and significantly slower

²³⁵ Текст Декларации приводится на английском языке, т.к. только он является аутентичным.

expansion of international trade in recent years. We acknowledge that international trade can play a role towards achieving sustainable, robust and balanced growth for all.

5. We pledge to strengthen the multilateral trading system so that it provides a strong impetus to inclusive prosperity and welfare for all Members and responds to the specific development needs of developing country Members, in particular the least-developed country Members.

6. We acknowledge that international trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. The majority of WTO Members are developing country Members. We seek to place their needs and interests at the centre of the work in the WTO.

7. We reaffirm the centrality of development in the WTO's work and commit to continuing to make positive efforts designed to ensure that developing country Members, and especially the least-developed country Members, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development.

8. We recognize the role the WTO can play in contributing towards achievement of the 2030 Sustainable Development Goals, in so far as they relate to the WTO mandate, and bearing in mind the authority of the WTO Ministerial Conference.

9. We recognize the importance of strengthened coherence in global economic policy-making. We underscore the Marrakesh coherence mandate, and encourage initiatives for cooperation with other international organizations in pursuit of our common objectives, while respecting the competence of each organization.

10. On the occasion of the WTO's twentieth anniversary, we acknowledge important achievements under the functions of the Organization described in Article III of the Marrakesh Agreement.

11. We reaffirm the importance of work in regular bodies in furthering the objectives of the WTO Agreements and in facilitating meaningful exchange of information and sharing of experiences regarding the effective implementation and operation of their provisions. We note that the WTO's trade monitoring work, including trade policy reviews, has contributed consistently to the functioning of the multilateral trading system, by achieving greater transparency in, and understanding of, the trade policies and practices of Members.

12. We reiterate that the WTO shall remain the main forum to negotiate multilateral trade rules. We have made some progress in the negotiations. At our Fourth Session, we launched for the first time in the history of the GATT and the WTO, a Development Round; the Doha Work Programme. We recall the adoption of the Protocol Amending the TRIPS Agreement. We draw particular attention to the adoption of the Agreement on Trade Facilitation (TFA) as the first multilateral agreement since the establishment of the WTO. We commend those Members that have already accepted the respective Protocols and look forward to additional acceptances. We welcome the Decisions and the Declaration listed in Parts I and II of the Bali Ministerial Declaration, and the subsequent General Council Decision of November 2014 on Public Stockholding for Food Security Purposes. We note, however, that much less progress has been made in Agriculture and other central components of the WTO's negotiating agenda, namely NAMA, Services, Rules and Development.

13. We note that the Dispute Settlement Understanding (DSU) continues to offer a means for the settlement of disputes among Members that is unique in international agreements. The system has dealt with a large and growing number of disputes, demonstrating Members' continuing confidence in it.

We recognize that the increasing number and growing complexity of disputes present challenges to the system. We therefore commit to pursue and renew efforts to address current challenges and to further strengthen the system, including through effective implementation of the rulings and recommendations of the Dispute Settlement Body (DSB).

14. We recall the commitments made by Ministers at all of our previous sessions, as well as by the international community at the Fourth UN Conference on Least-Developed Countries (LDCs) in Istanbul, to assist LDCs secure beneficial and meaningful integration into the multilateral trading system and the global economy. We recognize that LDCs remain vulnerable and continue to face structural difficulties in the global economy. We underscore the continued importance of initiatives aimed at fully and meaningfully integrating LDCs into the multilateral trading system in a more effective manner.

15. We recognize the contribution of the Enhanced Integrated Framework (EIF) in mainstreaming trade in development policies of LDCs and building their trade capacity. This significant role in helping LDCs achieve their development objectives is duly recognized by the 2030 Agenda for Sustainable Development. We are determined to further intensify our efforts to secure the necessary level of financial contributions to the program with the view to enabling the delivery of predictable trade-related support to LDCs, based on the programme needs as set out in the EIF Phase Two Programme Framework.

16. We recognize the importance of the Aid for Trade initiative in supporting developing country Members to build supply-side capacity and trade-related infrastructure and we shall accord priority to the LDCs' needs. We take note of the outcomes of the WTO global reviews on Aid for Trade, in particular the Fifth Global Review, and recognize the continuing need for this initiative.

17. We note the substantial progress in WTO's technical assistance and capacity building, which

focus on the needs and priorities of beneficiary Members. We recognize that dedicated facilities such as the Standards and Trade Development Facility and the Trade Facilitation Agreement Facility are making an important contribution towards assisting developing country Members and LDCs to implement relevant WTO agreements. We also reiterate the importance of targeted and sustainable financial, technical, and capacity building assistance programmes to support the developing country Members, in particular LDCs, to implement their agreements, to adjust to the reform process, and to benefit from opportunities presented.

18. We celebrate the enlargement of the Organization by accessions in accordance with Article XII of the Marrakesh Agreement. We note that the accessions of the Republic of Yemen, the Republic of Seychelles and the Republic of Kazakhstan to the WTO have been completed since our last Session. In particular, we note with satisfaction that this Conference has completed the accession procedures for two least-developed countries, the Republic of Liberia and the Islamic Republic of Afghanistan. We recognize the extensive commitments and the contribution of the Article XII Members resulting from their accessions to the strengthening of the multilateral trading system. We will work jointly on the expeditious completion of current accessions. We remain committed to efforts to facilitate accessions and provide technical assistance to acceding countries, including in the post-accession phase.

19. As we recognize the centrality and primacy of the multilateral trading system, we note that WTO Members have also successfully worked and reached agreements in plurilateral formats.

20. We take note of the reports from the General Council and its subsidiary bodies. We welcome the progress arising from these reports, and the Decisions stemming from them, in strengthening the effectiveness of the WTO as an organisation and the multilateral trading system as a whole.

PART II

Regular work under the General Council

21. We welcome the following decisions we have adopted at this Session:

- Work Programme on Small Economies – Ministerial Decision – WT/MIN(15)/40 – WT/L/975
- TRIPS Non-violation and Situation Complaints – Ministerial Decision – WT/MIN(15)/41 – WT/L/976
- Work Programme on Electronic Commerce – Ministerial Decision – WT/MIN(15)/42 – WT/L/977

22. We further welcome the adoption by the TRIPS Council of the Decision on the Extension of the Transition Period under Article 66.1 of the TRIPS Agreement for Least-developed Country Members for certain obligations with respect to pharmaceutical products as well as the related Waiver Decision adopted by the General Council concerning Least-developed Country Members' obligations under Article 70.8 and 70.9 of the TRIPS Agreement.

Doha Development Agenda

- We welcome the progress in the DDA, which is embodied in the following Decisions and Declarations we have adopted at our Tenth Session:

Agriculture

- Special Safeguard Mechanism for Developing Country Members – Ministerial Decision of 19 December 2015 – WT/MIN(15)/43 – WT/L/978
- Public Stockholding for Food Security Purposes – Ministerial Decision of 19 December 2015 – WT/MIN(15)/44 – WT/L/979

- Export Competition – Ministerial Decision of 19 December 2015 – WT/MIN(15)/45 – WT/L/980

Cotton

- Cotton – Ministerial Decision of 19 December 2015 – WT/MIN(15)/46 – WT/L/981

LDC issues

- Preferential Rules of Origin for Least-Developed Countries – Ministerial Decision – WT/MIN(15)/47 – WT/L/917/Add.1
- Implementation of Preferential Treatment in Favour of Services and Service Suppliers of Least Developed Countries and Increasing LDC Participation in Services Trade – Ministerial Decision – WT/MIN(15)/48 – WT/L/982

PART III

24. We strongly commit to addressing the marginalization of LDCs in international trade and to improving their effective participation in the multilateral trading system. Towards that end, we shall ensure that all issues of specific interest to LDCs shall be pursued on a priority basis, with a view to strengthening them, making them commercially meaningful and, when appropriate, legally binding.

25. We reaffirm our commitment to fully implement the Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries, including differential treatment in line with the Marrakesh Decision in the context of the agriculture negotiations, in recognition of the challenges that these Members continue to face.

26. We reaffirm our commitment to continue to address in every area of WTO work, in a substantive and meaningful manner, the needs of small, vulnerable economies (SVEs) and to favourably consider the

adoption of such measures as would facilitate their fuller integration into the multilateral trading system. We will take into account the needs of SVEs in all areas of negotiations, without creating a sub-category of WTO Members.

27. We recognize the special situation of the Members acceded in accordance with Article XII of the *Agreement Establishing the World Trade Organization* who have undertaken extensive market access commitments at the time of accession. This situation shall be taken into account in the negotiations.

28. We reaffirm the need to ensure that Regional Trade Agreements (RTAs) remain complementary to, not a substitute for, the multilateral trading system. In this regard, we instruct the Committee on Regional Trade Agreements (CRTA) to discuss the systemic implications of RTAs for the multilateral trading system and their relationship with WTO rules. With a view to enhancing transparency in, and understanding of, RTAs and their effects, we agree to work towards the transformation of the current provisional Transparency Mechanism into a permanent mechanism in accordance with the General Council Decision of 14 December 2006, without prejudice to questions related to notification requirements.

29. We agree to reinvigorate the regular work of the Committees and direct the General Council to consider the need for adjustments in the structure of their subsidiary bodies in light of their relevance to the implementation and operation of the Covered Agreements.

30. We recognize that many Members reaffirm the Doha Development Agenda, and the Declarations and Decisions adopted at Doha and at the Ministerial Conferences held since then, and reaffirm their full commitment to conclude the DDA on that basis. Other Members do not reaffirm the Doha mandates, as they believe new approaches are necessary to achieve meaningful outcomes in multilateral negotiations. Members have different views on how to address the

negotiations. We acknowledge the strong legal structure of this Organization.

31. Nevertheless, there remains a strong commitment of all Members to advance negotiations on the remaining Doha issues. This includes advancing work in all three pillars of agriculture, namely domestic support, market access and export competition, as well as non-agriculture market access, services, development, TRIPS and rules. Work on all the Ministerial Decisions adopted in Part II of this Declaration will remain an important element of our future agenda.

32. This work shall maintain development at its centre and we reaffirm that provisions for special and differential treatment shall remain integral. Members shall also continue to give priority to the concerns and interests of least developed countries. Many Members want to carry out the work on the basis of the Doha structure, while some want to explore new architectures.

33. Mindful of this situation and given our common resolve to have this meeting in Nairobi, our first Ministerial Conference in Africa, play a pivotal role in efforts to preserve and further strengthen the negotiating function of the WTO, we therefore agree that officials should work to find ways to advance negotiations and request the Director-General to report regularly to the General Council on these efforts.

34. While we concur that officials should prioritize work where results have not yet been achieved, some wish to identify and discuss other issues for negotiation; others do not. Any decision to launch negotiations multilaterally on such issues would need to be agreed by all Members.

Библиография

I. Официальные документы Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. - М.: Маркетинг, 2001.
2. Таможенный кодекс РФ. - М.: Проспект, КНОРУС, 2009.
3. Таможенный кодекс Таможенного союза /Под ред. Касьяновой Г.Ю. - М.: АБАК. 2011.
4. Федеральный закон от 12.03 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».
5. Федеральный закон от 12.03 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».
6. Федеральный закон от 12.03 №173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».
7. Федеральный закон от 12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».
8. Федеральный закон от 21.07.2012 N 126-ФЗ "О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15.04.1994".

II. Документы международных организаций

9. Результаты переговоров Уругвайского раунда многосторонних Торговых переговоров. Правовые тексты. - М.: МАИК Наука/Интерпериодика», 2002.
10. The Doha Round Texts and related documents. World Trade Organization. - Geneva, 2009.
11. GATT. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations. - Geneva, 1979.
12. Global Value Chains: Challenges Opportunities and Implications for Policy. OECD, WTO and World Bank Group. Report for G20. 19.07.2014.
13. Ministerial Declaration. The Doha Round texts. WTO.- Geneva, 2009.

14. The Texts of the Tokyo Round Agreements. - Geneva, 1986.
15. UNCTAD. The Least Developed Countries Report 2018. -
<https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2280>
16. UNCTAD. The Technology and Innovation Report 2018. -
<https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2110>
17. UNCTAD. The Trade and Development Report 2018. -
<https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2227>
18. World Bank. The World Development Report.-
<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>.
19. World Bank. Doing Business 2018 Report. -
<http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>
20. World Bank. Russia Economic Report, No. 40, Dec. 2018: Russia's Economy: Preserving Stability, Doubling Growth, Halving Poverty – How? -
<http://www.worldbank.org/en/country/russia/publication/rer>
21. WTO-OECD-UNCTAD Reports to G20 on trade and investment measures.
22. WTO Trade Report 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. -
http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/publications_e.htm

Ш. Литература

23. Барановский В., Иванова Н. Глобальное управление: возможности и риски / В.Барановский, Н.Иванова. - М.: ИМЭМО РАН. - 2015. -
https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015_009_full.pdf
24. Бартлет Б. Об истории торговли и протекционизма / Б.Бартлет.-
<http://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2008/1697>
25. Валютные войны перерастут в торговые // ВФМ.Ru. - 2011. –Jan. 10.
26. Великобритания. Эпоха реформ /Под ред. Ал.А.Громько. - М.: Весь мир, 2007. – 536 с. – (Старый Свет – Новые времена).
27. ВТО вступила в спор о валютных политиках // Рейтер. – 2010. – Oct. 19.

28. Дохийский раунд переговоров грозит зайти в очередной тупик // Итар-Тасс. - 2008. - 27 июля.
29. Дюмулен И. Всемирная торговая организация. Экономика, политика, право / И.Дюмулен. - М., 2008. – 346 с.
30. Дюмулен И. Международная торговля. Тарифное и нетарифное регулирование: Учебное издание / И.Дюмулен. - М., 2011. – 516 с.
31. Дюмулен И. Международная торговля в послекризисные годы (2010-2015 гг.): новые тенденции и некоторые проблемы / И.Дюмулен // Российский внешнеэкономический вестник. - 2016. - № 7. - С.3-13.
32. Дульский И.В. Федерализм и функционализм в теории европейской интеграции / И.В.Дульский // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. - 2010. - № 18. - С.12-13. - <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-i-funktsionalizm-v-teorii-evropeyskoj-integratsii>
33. Индия заблокировала принятие протокола, который позволил бы вступить в силу Соглашению по упрощению процедур торговли // Прайм. - 2014. – 28 июля.
34. Интервью М.Ю.Медведкова «У нас нет обязательств, что-то ухудшить, но есть право это сделать // Коммерсант. - 2011. - 20 дек.
35. Карбонье Ж. Международная торговля в эпоху относительного дефицита ресурсов / Ж.Карбонье // Мосты. - 2013. - Т.4. Вып.4. - <http://ictsd.org/i/news/bridgesrussian/171580/> - (Дата обращения: 29.12.18).
36. Комраков А. Членство в ВТО России не помогло / А.Комраков // Независимая газета. - 2017. - 28 авг.
37. Кочева Е.Э. Неофункционализм и материальная логика в теории европейской интеграции Вальтера Хальштейна / Е.Э.Кочева // Вестник Томского государственного университета. Философия, социология, политология. - 2011. - № 3(15). - С.132-134. - <https://cyberleninka.ru/article/n/neofunktsionalizm-i-materialnaya-logika-v-teorii-evropeyskoj-integratsii-valtera-halshteyna>

38. Невельский А. Экономический бум в развивающихся странах был аномалией / А.Невельский // Ведомости. - 2016. - 14 окт.
39. Пебро М. Международные экономические, валютные и финансовые отношения / М.Пебро. - М., 1994. – 493 с.
40. Портанский А.П. Дональд Трамп: отход от принципов своих предшественников. // Международная экономика. - 2019. – №2. – С.21–32.
41. Портанский А.П. ЕС и Япония создают крупнейшую в мире зону свободной торговли / А.П.Портанский. 18.07.18. - www.imemo.ru
42. Портанский А.П. Многосторонняя торговая система и Евросоюз (1994 – 2004) / А.П.Портанский. - М.: Деловая литература, 2005. – 95 с.
43. Портанский А.П. Многосторонняя торговая система и перспектива ее реформирования / А.П.Портанский. - М.: ИМЭМО РАН. 2015. – 151 с.
44. Портанский А.П. Реформирование ВТО – процесс долгий и сложный / РСМД. - 13.12.18. - <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reformirovanie-vto-protsess-dolgiy-i-slozhnyy/>
45. Портанский А.П. Свобода торговли – цель на все времена.»14 пунктов Вильсона сто лет спустя: как переизобрести мировой порядок / А.П.Портанский / Центр стратегических разработок. - М., 2018. - С.39-44.
46. Портер М. Международная конкуренция / М.Портер. - М., 1993.
47. Присоединение к ВТО и политика в области развития. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. Нью-Йорк - Женева, 2001.
48. Проблемы эффективности и реформы системы международных многосторонних институтов. Монография /Авт.колл. Отв.ред Ларионова М.В. - М.: ТАИС, 2007.
49. Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Правовые тексты. - М.: МАИК «Наука/Интерпериодика», 2002. - 498 с.

50. Роль Всемирной торговой организации в глобальном управлении /Под ред. Сэмпсона Г. - М.: Весь мир, - 2004. – 296 с.
51. Сироткин В.Г., Алексеев Д.С. СССР и создание Бреттон-Вудской системы, 1941-1945 гг.: политики и дипломатия / В.Г.Сироткин, Д.С.Алексеев. - Сборник статей. Новейшая история. - 2001. - <http://uchebnikfree.com/russia-history/sirotkin-alekseev-sssr-sozdanie-bretton.html>. С.13.
52. Смит А.Исследование о природе и причинах богатства народов / А.Смит. – 2-е изд., испр. и доп., сокращ. пер. Щепкина М.П., Кауфмана А.Л. - Спб., 1908.
53. Содействие торговле через цепочки создания стоимости: новые возможности для развивающихся стран. // Мосты.- 2013. - Т.4. - Вып.3. - <http://ictsd.org/i/news/mosty-blog/171862/>
54. Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции / Дж.Стиглиц. - М.: «Мысль», 2003. – 304 с.
55. Стиглиц Дж., Рашид Х. Торговое лицемерие Америки / Дж.Стиглиц, Х.Рашид // Ведомости. - 2006. - 10 июля.
56. Страны «Большой двадцатки» продолжают вводить торговые ограничения // Мосты. - 2013. - Вып.4. - <http://ictsd.org/i/news/bridgesrussian/171583/>
57. Страны-члены ВТО договорились возобновить переговоры по глобальному торговому соглашению // РБК. - 2007. - 29 янв.
58. Страны-члены ВТО подписали рамочное соглашение о либерализации мировой торговли // Прайм-Тасс. - 2004. - Aug. 2.
59. Уткин А. Дипломатия Франклина Рузвельта / А.Уткин. - <http://www.library.fa.ru/files/Utkin.pdf>-
60. Шансы на успех на женевских консультациях ВТО повысились до 70% // Прайм-Тасс. - 2008. - 28 июля.
61. After Eighteen Year “Marathon,” Russia Crosses WTO Finish Line // Bridges Daily Update. - 2011. - N 3.

62. As US Questions Free Trade, EU and Japan Usher in New Deal. - <https://moneyandmarkets.com/us-questions-free-trade-eu-japan-new-deal/?fbclid=IwAR1G8ryYNGliGNPEYmmASpQmLd9z--YNvYT8WBwFDIFmMaQf6N-ww1dANBw>. 01.02.19.
63. Azevedo R. Bali can herald a new era in the WTO / R.Azevedo // Azevêdo. - 2014. - July 17. - http://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra28_e.htm
64. Baehme H. Big Business Pressure Groups and Bismarck's Turn to Protectionism, 1873-79 / H.Baehme // Historical Journal. - 1967. - N 2. - P.218-236.
65. Baldwin R. The Systemic Impact. Mega-regional Trade Agreements. Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System? / R.Baldwin // World Economic Forum. - 2014. - P.26-27.
66. Balassa B. Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence / B.Balassa // Manchester School of Economic and Social Studies. - 1974. - Vol. 42, Iss. 2. - P.93-135.
67. Barbour V. Capitalism in Amsterdam in the Seventeenth Century / V.Barbour.- Johns Hopkins univ. press, 1950. - P.18-27.
68. Bellman E., Kenny P. India Blocks WTO Agreement to Ease Trade Rules / E.Bellman, P.Kenny // Wall Street Journal. - 2014. - July 27.
69. Bergoeing R. Trade Theory and Trade Facts / R.Bergoeing /Federal Reserve Bank of Minneapolis. March 2001. - <https://www.minneapolisfed.org/research/sr/sr284.pdf> - (Дата обращения: 29.12.18).
70. Bernanke B.S. Remarks at Sandridge lecture / B.S.Bernanke / Virginia Association of Economics, The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Richmond, VA. March, 2005. - <http://www.federalreserve.gov>.
71. Bhagwati J. «Free Trade Today» / J.Bhagwati.- Oxford: Princeton univ. press, 2002. - <https://press.princeton.edu/titles/7259.html> - (Дата обращения: 29.12.18).

72. A Brief History of UNCTAD. -

<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3358&lang=1>

73. Capaldo J. The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability / J.Capaldo // GDAE Working Paper.- 2014. - Oct.

74. Ce qu'il faut retenir du sommet du G20 // La Tribune. -

<http://www.latribune.fr/economie/international/ce-qu-il-faut-retenir-du-sommet-du-g20-743290.html>

75. Cherif A. Asie-Pacifique: la Chine se veut leader du libre-échange / A.Cherif // La Tribune. - 2016. - 23 nov.

76. COMMUNICATION FROM THE EUROPEAN UNION, CHINA, CANADA, INDIA, NORWAY, NEW ZEALAND, SWITZERLAND, AUSTRALIA, REPUBLIC OF KOREA, ICELAND, SINGAPORE AND MEXICO TO THE GENERAL COUNCIL. 26.11.18. -

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157514.pdf

77. Comprehensive Economic and Trade Agreement: Full Text [Electronic Resource] /Council of the European Union, 14 Sept. 2016. -

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10973-2016-INIT/en/pdf> - (Дата обращения: 29.12.18)

78. Concept paper. WTO modernization. -

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf - (Дата обращения: 29.12.18).

79. Cottier T., Elsig M. Governing the World Trade Organization / T.Gotier, M.Elsig. - Cambridge univ. press, 2011. – 348 p.

80. Countries Sign Pacific Rim Trade Deal, Call for “Expeditious” Ratification Process // Bridges. - 2018. - Vol. 22, N 9.

81. Davis R. The Rise of Protection in England, 1689-1786 / R.Davis // Economic History Review. - 1966. - N. 2. -

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0289.1966.tb00975.x> - (Дата обращения: 29.12.18)

82. Deal in WTO Doha round doubtful in 2010: Kirk // Reuters. - 2010. - March 9.
83. Developed countries blocking a WTO deal, says Kamal Nath. - www.domain-b.com/economy/trade. 04.05.07.
84. DG Azevêdo's address to the MC10 closing ceremony. - https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra108_e.htm - (Дата обращения: 29.12.18).
85. DISPUTE SETTLEMENT: DISPUTE DS412. Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector.- https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds412_e.htm - (Дата обращения: 29.12.18).
86. The Doha Development Agenda is back on track. Closing Press Conference /By P. Lamy /WTO General Council. - 2004. - July 31.
87. Doha deadlock continues // Oxford Analytica. - 2010. - Apr. 15.
88. Dougerhty C. German leader calls for “global economic charte” / C.Dougerhty // York Times. - 2009. - Jan. 30.
89. Drache D., Froese M. Omens and Threats in the Doha Round. (The Decline of Multilateralism?) / D.Drache, M.Froese /Institute on Global and Human Condition. – Hamilton (Canada), 2008. - <http://globalization.mcmaster.ca>.
90. Eckes A. Opening America's Market: US Foreign Trade Policy since 1776 / A.Eckes. - Chapel Hill: University of North Carolina press, 1995. - P.1-20.
91. Elliott L. WTO: China throws up barrier to Doha agreement/ L.Elliott // Guardian. - 2008. - July 28.
92. Erhard L. Prosperity through Competition / L.Erhard. - N.-Y.: Praeger, 1958. - <https://mises.org/library/prosperity-through-competition> - (Дата обращения: 29.12.18).
93. EU Trade Chief Says US Must Make First Move to Restart Doha Round // Reuters. - 2010. - March 23.

94. EU trade negotiator talks down TTIP failure report. - <https://www.theguardian.com/business/2016/aug/29/eu-trade-negotiator-talks-down-ttip-failure-report-sigmar-gabriel.28.08.16>
95. Everyone gives a little ground and trade talks get a final chance // Guardian. - 2006. - July 20.
96. Evolution of Regional Trade Agreements in the World, 1948-2016. - https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm - (Дата обращения: 29.12.18).
97. FACT SHEET: WTO Members Take Important Steps Towards Entry Into Force of the WTO Trade Facilitation Agreement. - <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2015/december/fact-sheet-wto-members-take-important> - (Дата обращения: 29.12.18).
98. Fisher F.J. Commercial Trends and Policy in Sixteenth-Century England / F.J.Fisher // Economic History Review. - 1940. - N 2. - <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0289.1940.tb00693.x> - (Дата обращения: 29.12.18).
100. 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.
101. The Future of the WTO. Report by the Consultative Board to the Director-General S.Panichpakdi. - Geneva, 2004. – 85 с.
102. GATT. The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations (1973 – 1979). - <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-444280-1.50026-4> - (Дата обращения: 29.12.18).
103. G-20 Trade Ministers Pledge "Political Leadership" to Boost Growth, Prosperity // Bridges. - 2016. - Vol. 20, N 26.
104. The GATT years: from Havana to Marrakesh. - http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm
105. Government Procurement Deal Heralds Start of WTO Ministerial // Bridges Daily Update. - 2011. - N 2.

106. Graham R. French put brave face on farm trade deal / R.Graham // Financial Times. - 2004. -Aug. 3.

107. Grastek C. van, Sauve P. The Consistency of WTO Rules: Can the Single Undertaking Be Squared with Variable Geometry? / C.van Grastek, P.Sauve // Journal of International Economic Law. -
<http://jiel.oxfordjournals.org/content/9/4/837.abstract> - (Дата обращения: 29.12.18)

108. Henderson W. The Rise of German Industrial Power / W.Henderson.- Berkeley: Univ. of California press, 1975. - <https://www.amazon.com/Rise-German-Industrial-Power-1834-1914/dp/0520031202>. - (Дата обращения: 29.12.18).

109. How TTIP would affect you. - <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/impact/> - (Дата обращения: 29.12.18).

110. Information Technology Agreement. -
http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm - (Дата обращения: 29.12.18).

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

112. Is Multilateralism in Crisis? // WTO Public Forum. - 2012. -
http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum12_e/public_forum12_e.htm

113. Jacobs J. Trump to Order Study of 'Trade Abuse' Contributing to Deficits / J.Jacobs. - <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-03-31/trump-to-order-study-of-trade-abuse-contributing-to-deficits> - (Дата обращения: 29.12.18).

114. Jackson J. The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations / J.Jackson. - Cambridge (Mass.)-London: The MIT press, 1997.

115. The Japanese Economy. - Cambridge: MIT press, 1992.

116. Jeffrey T. 2016 U.S. Merchandise Trade Deficit: \$734,316,300,000 / T.Jeffrey. - CNS News. com. -2 - Febr.7. - <http://www.cnsnews.com/news/article/terence-p-jeffrey/2016-us-merchandise-trade-deficit-734316300000>

117. Joint Communiqué of the Ottawa Ministerial on WTO Reform. - <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/10/joint-communiqué-of-the-ottawa-ministerial-on-wto-reform.html> - (Дата обращения: 29.12.18).

118. Kanter J. Another WTO push for a new trade deal / J.Kanter //Herald Tribune. - 2008. - June 26.

119. Kennedy P. The Rise and Fall of the Great Powers / P.Kennedy. - N.-Y.: Random House, 1987.

120. Kindleberger Ch. Commercial Policy between the Wars / Ch.Kindleberger // Cambridge Economic History of Europe. - N.-Y.: Cambridge univ. press, 1989. - Vol. 8. - <https://www.cambridge.org/core/books/cambridge-economic-history-of-europe-from-the-decline-of-the-roman-empire/commercial-policy-between-the-wars/AB6C7AF9899CED3E3A971E54E2B9B198>. - (Дата обращения: 29.12.18)

121. Krugman P. More On The Exchange Rate And The Trade Balance / P.Krugman. - 2010. April 7. - <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/04/07/more-on-the-exchange-rate-and-the-trade-balance>.

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

123. Lamy: Continue Moving in ‘Small Steps’ on Doha // Bridges Weekly. - 2012. - Vol.16, N 17. - <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/lamy-continue-moving-in-small-steps-on-doha>. - (Дата обращения: 29.12.18).

124. Lawder D. Trump Trade Office takes aggressive view on WTO rules: document / D.Lawder // Reuters. - 2017. - March 2. - <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-trade-wto-idUSKBN1685U5>

125. Lawrence R. Rulemaking Amidst Growing Diversity: A Club-of-Clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection / R.Lawrence // Journal of International Economic Law. - 2006. - Vol.9, Iss. 4. - P.823-835.

126. Lighthizer: China has not corrected actions that led to tariffs // South China Morning Post. –2018. – Nov.21. - <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2174237/lighthizer-china-has-not-corrected-actions-led-tariffs>
127. Lockwood W. The Economic Development of Japan / W.Lockwood. - L.: Oxford univ. press, 1955. <https://press.princeton.edu/titles/3000.html> - (Дата обращения: 29.12.18)
128. M. Lamy - Le G20 doit maintenant “tenir ses promesses” sur le Programme de Doha. Discour de Mr. Pascal Lamy à l’ouverture du Forum Public de l’OMC. - Genève, 2009. – Sept .28.
129. Long stalemate ahead for WTO talks // Asia News Network. - 2010. - Apr. 4.
130. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization. Article IX. Decision-Making. - http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm
131. Mevel J.-J. Trump creuse le fossé entre l'Amérique et l'Europe / J.-J.Mevel // Figaro. - 2017. - 31 mai.
132. Miles T. U.S. not swayed by WTO reform proposals / T.Miles // Reuter. - 2018. - Dec. 12.
133. Ministerial Declaration. The Doha Round texts /WTO. - Geneva, 2009.
134. The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward? The report of the first Warwick Commission. - University of Warwick, 2007. - https://warwick.ac.uk/research/warwickcommission/worldtrade/report/uw_warcomm_tradereport_07.pdf - (Дата обращения: 29.12.18).
135. Narlikar A. Adapting to new power balances: institutional reform in the WTO /A. Narlikar // Governing the WTO /By Cottier T., Elsig M. - Cambridge: Cambridge univ.press, 2011. - P.109-128.
136. No Early Harvest for LDCs’ Top WTO Priorities // ICTDS. News and Analysis. - 2010. - Vol.14, N 1. - P.6–8.
137. Nuland V. Towards a Transatlantic Renaissance: Ensuring Our Shared Future / V.Nuland. - U.S. Available at: <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rm/2013/nov/217560.htm> - (Accessed: 11July 2017).

138. Padmanabhan L. TTIP: The EU-US trade deal explained / L.Padmanabhan // BBC News. - <http://www.bbc.com/news/uk-politics-30493297>

139. Panda A. The CPTPP Trade Agreement Will Enter Into Force on December 30 / A.Panda. - <https://thediplomat.com/2018/11/the-cptpp-trade-agreement-will-enter-into-force-on-december-30>. 01.11.18.

140. Pascal Lamy fait rapport au Conseil général sur le Cycle de Doha et invite les négociateurs à “passer à la vitesse supérieure” // Conseil general de l’ OMC. - 2012. - 25 juil. - www.wto.org.

141. A Positive Agenda for Developing Countries: Issues for Future Trade Negotiations. UNCTAD/ITDC/TSB/10. - Geneva – New-York, 2000.

142. Protectionism cannot be ‘smart’, Lamy tells Australian think-tank - www.wto.org. - 2009. - March 2.

143. RCEP Participating Countries Call for Swift Conclusion of Negotiations // Bridges. - 2016. - Vol.20, N 38. - http://www.ictsd.org/search?f%5b0%5d=field_tag%3A507

144. Remarks by Ambassador Demetrios Marantis, Dep. US Trade Representative. Institute of Strategic and International Studies. - Kuala Lumpur (Malaysia). 2010. - July 28.

145. Remarks by U.S. Trade Representative Susan C.Schwab The Case for Trade Promotion Authority Renewal. - 2007. - Febr. 12.

146. Revised WTO Govt Procurement Agreement Enters into Force // Bridges Weekly Trade News Digest. - 2014. - Vol.18, N 13. - <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/188255/#sthash.hF5DhzqM.dpuf>

147. Schumpeter J. History of Economic Analysis/ J.Schumpeter. - N.-Y.: Oxford univ. press, 1954. -

<http://www.urbanlab.org/articles/economics/Schumpeter%201954%20-%20history%20economic%20analysis.pdf> - (Дата обращения: 29.12.18).

148. Service minimum sur le commerce et le climat au G20 de Buenos Aires. 01.12.18. - <https://www.france24.com/fr/20181201-argentine-g20-service-minimum-commerce-climat-etats-unis-omc-cop21> - (Дата обращения: 29.12.18).

149. Sheffield H. TTIP chart shows how far advanced EU-US trade deal negotiations really are / H.Sheffield // Independent. - 2016. - May 6.

150. Smeets M. The WTO Multilateral Trading System in a Globalizing World: Challenges and Opportunities: Dissertation / M.Smeets. - Maastricht: Maastrich Univ., 2017.

151. Smith A. The Wealth of Nations / A.Smith. - N.-Y., 1937.

152. Statement following the 24th EU-Japan Summit, Brussels, 6 July 2017.- Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/06-eu-japan-summit-statement/> - (Accessed: 11July 2017).

153. Subventions: l'OMC donne raison à Boeing face à Airbus // Tribune. - 2016. – Sept. 22.

154. TRADE ACT F1974 SUMMARY OF THE PROVISIONS. - <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/trade9.pdf>

155. Trade Facilitation. - https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm

156. Trade Policy Review: Russian Federation. 28and 30Sept. 2016. - https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp445_e.htm

157. Transatlantic Trade and Investment Partnership. - http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf. 2013. Sept.

158. TPP-11 Negotiators Examine Options for Advancing Deal Without US // Bridges. - 2017. Vol.21, N 26. - <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/tpp-11-negotiators-examine-options-for-advancing-deal-without-us>

159. TPP-11 Trade Talks Approach Finish Line Under a New Name // Bridges. - 2017. - Vol. 21, N 38.
160. TTIP Negotiators Reiterate 2016 Goal, While Noting Market Access Gaps // Bridges. - 2016. - Vol. 2, N 27.
161. Trump Administration Sends Annual Trade Agenda Report to Congress. 28.02.18. - <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/february/trump-administration-sends-annual>
162. UNCTAD. The TRIPS Agreement and Developing Countries. - 1997. – March 1.
163. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. - https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm - (Дата обращения: 29.12.18).
164. United States Tariff Commission. The Tariff and Its History. - Wash.: US Government Printing Office, 1934.
165. US, Chinese Leaders Aim for Negotiated Trade Outcomes within 100 Days // Bridges. - 2017. - Vol. 21, N 13.
166. US has little optimism for Doha round, says official // Xinhua. - 2010. – July 23.
167. US, India call for balanced conclusion to WTO Doha talks // ANI. - Wash., - 2010. - June 6.
168. Viner J. The Custom Unions Issue / J.Viner. - L., 1950.
169. Wilson Ch. Trade, Society and the State / Ch.Wilson // Cambridge Economic History of Europe. - N.-Y, 1967.-Vol. 4. - <https://www.cambridge.org/core/books/cambridge-economic-history-of-europe-from-the-decline-of-the-roman-empire/158FCC02A5346A447ABC232532829AAD>. - (Дата обращения: 29.12.18).
170. Wolf M. We agreeing a new Bretton-Woods is vital / M.Wolf // Financial Times. - 2008. - Nov. 4.

171. Working Party seals the deal on Russia's membership negotiations. - http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm.10.11.11

172. The WTO and Global Governance /Ed. by G.Sampson /United Nations University Press. - Tokyo-New York-Paris, 2008. - 277 p.

173. WTO downgrades outlook for global trade as risks accumulate. 27.09.18. - https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr822_e.htm

174. WTO steps up monitoring of protectionism // Associated Press. 2009. Febr. 9.

175. WTO meeting – EU: a waiting matching US offer on agri subsidy cuts – Mandelson // Forbes. - 2005. - Dec. 15.

176 WTO meeting ends in stalemate. REUTERS. BENOSAIRE, DECEMBER 14, 2017. -- https://www.rbc.ru/economics/21/12/2017/5a3bc5009a7947aa75f6fbce?utm_source=pushc

177. WTO Ministerial Conference: Chair Gavel Decisions, Maps Out Future // Bridges Daily Update. - 2012. - N 4.

178. WTO steps up monitoring of protectionism // Associated Press. - 2009. – Febr. 9.

179. WTO upgrades forecast for 2017 as trade rebounds strongly. - https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr800_e.htm - (Дата обращения: 29.12.18).

180 Zoellick R. America will not wait for the won't do countries / R.Zoellick. - Bureau of International Information Programs. US Department of State. - 2003.- Sept. 22.

181. Zoellick R. Ditch obstinate posturing to clinch a Doha deal / Z.Zoellick // Financial Times. - 2006. - Sept. 25.

IV. Периодические издания

1. Мировая экономика и международные отношения
2. Российский внешнеэкономический вестник
3. Россия в глобальной политике

4. Современная Европа
5. США и Канада: экономика, политика, культура
6. La Tribune
7. Le Figaro
8. Le Monde
9. Les Echos
10. The Economist
11. The Financial Times
12. The Wall Street Journal

V. Интернет-ресурсы

<http://economy.gov.ru>- сайт Минэкономразвития РФ

<http://www.ejil.org> - сайт Европейского журнала международного права

<http://ec.europa.eu/trade>- сайт Комиссариата по торговле Европейской комиссии

<http://www.eurasiancommission.org> - сайт Евразийской экономической комиссии (ЕЭК)

<http://www.globaltradealert.org>- сайт независимого мониторинга политических мер, влияющих на мировую торговлю (GTA)

<https://www.ictsd.org> - сайт Международного центра торговли и устойчивого развития

<http://www.imf.org> - сайт Международного валютного фонда (МВФ)

<http://www.oecd.org> - сайт Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

<http://unctad.org> - сайт Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)

<https://ustr.gov> – правительственный сайт Представителя США по торговле

<http://www.worldbank.org> – сайт Всемирного банка

<https://www.wto.org> – сайт Всемирной торговой организации