



Валдайские
записки

#23 | Июль 2015

Будущее мировой системы торговли

Филип Леви

Два десятилетия назад, в середине 90-х, для тех, кто выстраивал мировую систему торговли, настал, наконец, черед праздновать победу. Завершился Уругвайский раунд торговых переговоров, в котором участвовали 123 страны. На месте Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) – конструкции к тому времени уже изрядно обветшавшей – появился сверкающий небоскреб Всемирной торговой организации (ВТО). Предполагалось, что эта структура распространит свое влияние на все области торговых отношений, поможет разрешению споров и станет глобальной площадкой для разработки всеобъемлющих норм и правил поведения торговых партнеров. Ожидалось, что такой подход поможет избежать тупиковых ситуаций, в которых периодически увязали участники больших раундов переговоров.

В появлении ВТО была объективная необходимость. Международная торговля не только наращивала объемы – стремительно увеличивалась ее доля в экономической активности стран. Возрастали и темпы диверсификации мировой коммерческой деятельности. Торговля перестала быть примитивным обменом товарами. В ней росла доля услуг, расширялась сеть глобальной кооперации, когда те или иные товары комплектовались по всему миру.

Увы, от былого воодушевления за прошедшие годы не осталось и следа. Торговля продолжала расти, но уже не так быстро, как в эпоху, предшествовавшую мировому финансовому кризису. На политическом уровне забуксовали переговоры, начатые после Уругвайского раунда. В недавнем заявлении относительно их перспектив генеральный директор ВТО Роберто Азеведо констатировал: «Трудно заметить какое-либо продвижение».

Конечно, два последних десятилетия отмечены и определенными достижениями. Китайская Народная Республика обрела статус экономической супердержавы и в 2001 году вступила в ВТО. Летом 2012 года 156-м членом организации стала Россия. Однако зашедший в тупик очередной раунд переговоров продемонстрировал, что во взглядах стран-участников на будущее мировой торговли пролегал водораздел. Граница прошла между крупнейшими развитыми и крупнейшими развивающимися странами: в оппозицию США и Евросоюзу встали Индия и Китай.

После неудачной попытки завершить переговоры летом 2008 года ведущие развитые страны переключились на разработку крупных региональных торговых соглашений. Хотя официально такие государства, как Бразилия, Россия, Индия и Китай и не отстранены от этой деятельности, ее участниками они так же не являются. Даже в новые переговоры о торговле услугами, проходящие под эгидой ВТО, вовлечена лишь малая часть государств-членов, что ставит под вопрос одно из главных достижений Уругвайского раунда – положение о применимости большинства его правил ко всем государствам-членам.

В этой статье исследуются возможности и перспективы мировой системы торговли. В чем причины противоречий, возникших в ходе последнего раунда переговоров? Что привнесли новые институциональные подходы – «мегарегиональные» и многосторонние соглашения в рамках ВТО, которые стали практиковаться после провала глобальных переговоров? Наконец, куда эти тенденции способны привести мировую торговлю, и как крупнейшие игроки могут воздействовать на ее будущее?

Провал Дохийского раунда

Раскол в системе мировой торговли стал заметен сразу после Второй мировой войны. К развивающимся странам применялись иные подходы, нежели к развитым экономикам. На языке коммерции это называлось «особым дифференцированным режимом». У такого подхода были как философские, так и практические корни.

С философской точки зрения, как считали теоретики, в 50-х и 60-х годах прошлого века развивающиеся страны вряд ли бы сумели совершить экономический рывок, если бы с ними во всю мощь стали конкурировать развитые страны. В соответствии с распространенной точкой зрения, развивающиеся страны как раз следовало оградить от полномасштабного воздействия рынка. Только при таких условиях им было бы по плечу добиться процветания и развить основы экономики до уровня, способного выдерживать всемирную конкуренцию.

В практической же плоскости дело обстояло так, что на долю развивающихся стран сразу по окончании войны приходился относительно небольшой объем мирового производства и торговли. Развитой мир придавал сравнительно мало значения обретению доступа на их рынки. При этом политические силы, вовлеченные в холодную войну, считали важным заручиться лояльностью этих стран, а лояльности было легче добиться как раз в отсутствие обязательств открывать национальные рынки.

В результате, в ходе семи раундов переговоров по ГАТТ была сформирована система торговли, в рамках которой на менее развитые страны налагались весьма необременительные обязательства, но и для удовлетворения их потребностей также делалось не очень много.¹

Впрочем, в Уругвае, на восьмом раунде, рассматривались вопросы, волновавшие развивающиеся экономики, в связи с чем в нем принимало участие большое число делегатов из этих стран. Однако в результате многие участники переговоров почувствовали, что не слишком преуспели. Например, от них потребовали применить дорогостоящие меры по упрощению процедур торговли, тогда как многие послабления, на которые они более всего рассчитывали – например, в области сельского хозяйства, текстильного производства и швейной промышленности – обернулись обещаниями будущей либерализации (хотя были основания сомневаться в ценности таких предложений).

Это означало, что в конце 90-х годов, когда участники новообразованной ВТО попытались начать переговоры, их попытки натолкнулись на скепсис и протест как со стороны группировок, озабоченных последствиями глобализации, так и со стороны развивающихся стран, которые полагали, что они еще не получили сполна того, что было оговорено ранее. Встреча министров стран-членов ВТО в Сиэтле в 1999 году вылилась в бурю протестов и разногласий.

Следующий раунд переговоров состоялся лишь после терактов 11 сентября 2001 года. Стремясь предпринять хоть что-то для восстановления доверия в экономике, члены ВТО собрались в

¹ См.: Srinivasan, T.N. (1999), *Developing Countries and the Multilateral Trading System: From the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Westview Press.

ноябре 2001 года в столице Катара Дохе и приняли «Дохийскую повестку дня в области развития». Это название не случайно. В нем заложены и обещание принять к сведению озабоченности развивающихся стран, и намерение отмежеваться от прежних раундов в рамках ГАТТ. Важно и то, что в новой повестке затушеваны некоторые острые разногласия между развитыми и развивающимися странами. Ведущие экономики рассматривали документ в качестве обязательства принять участие во взаимных переговорах по вопросам, имеющим значение для развивающегося мира. Некоторые же восприняли его как одностороннее намерение развитых стран устранить дисбалансы, касающиеся прежде всего их самих.

Хотя такая дипломатическая *double entendre* (двусмысленность) и пришлась кстати при запуске Дохийского раунда, она очень быстро привела к проблемам на самих переговорах. Осенью 2003 года министерская встреча в Канкуне, которая, как предполагалось, должна была ознаменовать собой срединную точку переговоров, закончилась взаимными обвинениями. В январе 2005 года истек первый условный срок окончания переговоров. Не прошел и запасной вариант – завершить их в конце 2006 года. Отчаянные усилия привести раунд к завершению летом 2008 года, также оказались бесплодными. Основной причиной стали разные концепции «минимального уровня обязательств», которые предлагалось взять на себя ведущим экономикам.

Развитые страны, в особенности США, взирали на торговые барьеры, воздвигаемые развивающимися экономиками, уже без прежнего благодушия. Отчасти потому, что крупнейшие развивающиеся рынки, в особенности Китай, обретали слишком большую экономическую мощь, чтобы с ними можно было не считаться.

Другой причиной стало то, что фактор растущей диверсификации торговой деятельности убедил деловые круги развитого мира в необходимости перейти на соглашения, основанные на «высоких стандартах». В этих соглашениях затрагивались не только традиционные вопросы пограничного контроля, но также темы инвестиций, торговли услугами и интеллектуальной собственности. В такой смене вех отразилось многое: и эволюция мировой торговли, и то обстоятельство, что за десятилетия переговоров по ГАТТ многие страны – по крайней мере, развитые – значительно снизили взаимные барьеры.

Так или иначе, но летом 2008 года, многосторонний переговорный процесс замер.

Региональный бум

США и Европа были полны решимости добиться либерализации торговли путем заключения региональных или многосторонних соглашений. В сентябре 2008 года США объявили о намерении вступить в переговоры с четырьмя государствами Азиатско-Тихоокеанского региона (Бруней, Чили, Новая Зеландия и Сингапур).² Подбор участников мог бы показаться странным, особенно учитывая то обстоятельство, что с Чили и Сингапуром у США уже были

² См.: Barfield, Claude and Philip I. Levy (2009), “Tales of the South Pacific: President Obama and the Transpacific Partnership,” AEI International Economic Outlook No. 2, December.

заключены договоры о свободной торговле. Однако эти четыре страны создали структуру, основанную на двух привлекательных принципах: «высоких стандартах» в торговле и открытости для новых членов. Эта структура стала известна как Транстихоокеанское партнерство (ТТП). За годы переговоров число ее участников выросло до 12: к ней, к примеру, присоединились такие крупные игроки как Япония и Канада, а также Малайзия, Мексика и Вьетнам. На долю ТТП приходилась значительная часть мировой торговли. Сам факт существования этого объединения стал своего рода отповедью странам, поддерживавшим умаление в правах развивающихся стран. Ведущие экономики являли пример всему миру: и восходящими рынками можно работать на уровне «высоких стандартов». Взамен развивающиеся страны получали возможность публично и в достойной доверия форме выразить свою приверженность открытой экономике и политике поощрения инвестиций.³

Проблемы ВТО были, в частности, связаны с принципом консенсуса. Учитывая, что число членов организации достигло 160, возникала потенциальная угроза того, что каждый из них когда-нибудь захочет и сможет воспользоваться своим правом вето. Хотя на практике малые государства вряд ли способны в одиночку заблокировать решение ВТО, такое вполне под силу крупным развивающимся странам. Такая ситуация по существу сводила на нет усилия по совершенствованию управления глобальной системой торговли. Структуры, подобные ТТП, представляли собой альтернативу «снизу». Если какое-нибудь государство, например, Китай, ведет себя в ВТО достаточно несговорчиво, то ТТП способно создать новый набор правил, в обход ВТО. Однажды торгового представителя США спросили: смог бы Китай вступить в ТТП? Тот ответил, что КНР с радостью туда примут, когда страна будет к этому готова.⁴ Он явно имел в виду то, что ТТП будет устанавливать в Азиатско-Тихоокеанском регионе новые правила игры, и что Китай таким образом поставят перед свершившимся фактом.

Число потенциальных региональных и многосторонних договоренностей о свободной торговле неуклонно растет. Европейский Союз предложил Японии и Канаде заключить такие договоры. США и Европа также приступили к переговорам о создании Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТАТИП).

Если работа над всеми этими масштабными соглашениями будет доведена до конца, то в итоге появится новый набор правил глобальной торговли. Из процесса, формирующего создание новой системы, могут быть исключены крупнейшие развивающиеся страны – Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР. Хотя у всех этих стран есть место за столом переговоров в ВТО, реальные события разворачиваются уже не там.

Ничто не в состоянии помешать странам БРИКС учредить свое собственное объединение с уровнем обязательств, устраивающим государства-члены. Проблема в том, что объемы торговли между странами БРИКС составляют невысокую долю их товарооборота со странами, придерживающимися «высоких стандартов». Кроме того, более низкие требования, которым

³ См.: Levy, Philip I. (2009), The United States-Peru Trade Promotion Agreement: What Did You Expect? Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1501243>.

⁴ Здесь есть одна тонкость. ТТП иногда называют антикитайским союзом. Но хотя такой взгляд и на руку тем, кто сосредоточен на анализе стратегических противоречий между США и Китаем, реально вопрос состоит в том, способен ли Китай принять высокие требования ТТП.

придерживаются страны-участники этого союза, предоставляют им меньше возможностей для привлечения инвестиций.

Впрочем, идеальная структура, основанная на высоких стандартах, еще не создана. Ключевые соглашения, призванные лечь в ее основу, находятся на разных стадиях разработки, и каждое встречает препятствия на своем пути. Проблема не только в том, что со скрипом идут переговоры между странами. Растет неприятие ключевых принципов соглашений внутри самих стран, будь то США или государства Европы. Даже если и удастся преодолеть сопротивление, все равно остаются препятствия, включая, например, вопрос о том, как гармонизировать все эти разрозненные соглашения. Вопрос гармонизации не так сложен в сфере тарифов, так как любая страна в состоянии без промедления применить разные уровни налогообложения в зависимости от страны происхождения товара. Куда сложнее такая проблема, как регулирование, госзакупки и прозрачность торговых операций, которые зачастую диктуют государствам правила их экономического поведения. Если не привести эти нормы в систему, каждому отдельному правительству будет трудно подчиняться множеству противоречивых команд. Эта проблема как раз и снимается заключением многостороннего торгового договора.

Куда идти дальше?

Изложенный выше сценарий, в котором новая модернизированная система торговли создается посредством заключения широкомасштабных региональных соглашений, – это всего лишь одно из возможных направлений, которым может проследовать глобальная система торговли. В следующей части нашей работы представлены три альтернативных варианта ее дальнейшего развития.

Сценарий №1: Продолжать работу в существующих структурах

Что станется, если препятствия на пути работы ТТП и ТАТИП окажутся непреодолимыми? Достаточно ли прочны существующие международные институты, чтобы удовлетворять требованиям глобальной торговли в краткосрочной перспективе?

Попытка довольствоваться существующим статус-кво наталкивается на две проблемы. Во-первых, торговым правилам ВТО уже двадцать лет. Они сформированы в ходе Уругвайского раунда и сразу после него. Когда-то была надежда, что Всемирная торговая организация возьмет на себя некое подобие законодательной функции, но этого не произошло. Когда устанавливались нынешние правила, многое из того, что появилось в международной торговле сейчас – глобальные цепочки поставки, возрастающая роль госкорпораций, электронная торговля, засекречивание данных, ограничения на экспорт сельхозпродукции – на повестке дня просто не стояло. Теперь проблемы возникают у юристов, разрешающих торговые споры, когда от них требуется истолковать законы той или иной страны. Однако, как правило, под рукой всегда имеется судебный механизм, с помощью которого заполняются пробелы в законодательствах, когда к частной – страновой – ситуации требуется применить общие принципы.

В связи с этим, встает вторая проблема с сохранением статус-кво. Не ясно, достаточно ли надежен Механизм урегулирования споров (МУС) ВТО, чтобы справляться с поставленными перед ним задачами. МУС – это своеобразная судебная система, которую поддержали участники Уругвайского раунда. Однако там не предусмотрена ни политическая поддержка, ни возможность ссылаться на прецеденты. Более того, в условиях ВТО иначе стоит и коренной вопрос обеспечения исполнения обязательств. Постановления МУС не имеют силы закона. Когда какую-либо сторону уличают в нарушении правил и процедур торговых соглашений в рамках ВТО, в соответствующем решении МУС всего лишь перечисляются санкции, которые заявитель может на законном основании применить к нарушителю. Это создает большие проблемы, когда жалоба исходит от малой страны, а ответчик – крупная держава. Если малая страна способна выступить всего лишь с угрозой ответных действий, то зачем большой стране вообще исполнять свои обязательства? Обычно ответ на этот вопрос таков: крупная держава неизбежно будет стремиться сохранить свою репутацию в ВТО – авторитетном глобальном форуме, где путем удобно разрешать возникающие споры. Однако этот мотив исчезает, если туманны сами перспективы продвижения переговоров по ВТО. Таким образом, жизнедеятельность организации зависит от ее перспектив и надежд на прогресс в будущем.

Сценарий №2: Завершение Дохийского раунда

Самый простой путь к прогрессу лежит через завершение раунда переговоров в Дохе. После долгого периода спячки там появились признаки жизни: состоявшаяся на Бали в 2013 году министерская встреча закончилась принятием соглашения по облегчению условий торговли. По сравнению с тем, на что в принципе замахивались участники раунда, эти договоренности выглядят более чем скромно. Но наблюдатели ликовали: наконец-то происходит хоть какое-то движение вперед. Одобрение условий либерализации торговли сочеталось с призывами к подвижкам и по более широкой повестке дня. В этом, впрочем, тоже нет ничего нового: подобные предложения неоднократно звучали на излете мирового финансового кризиса. Проблема как тогда, так и теперь состоит в том, что эти призывы не вызвали почти никакой реакции.

Попытки привести переговоры в Дохе к успешному завершению наталкиваются на две ключевые проблемы. Первая заключается в том, что нынешней повестке дня почти 14 лет. В ней отражены насущные вопросы 2001 года. Хотя кое-какая возможность инкорпорировать новые задачи в старую программу действий все же есть, сама по себе ситуация сильно ограничивает простор для маневра.

Вторая проблема в том, кто возглавит переговоры. По традиции ведущие роли всегда доставалось США и Европейскому Союзу. Однако сейчас они настолько разочарованы состоянием дел в ВТО, что их усилия по большей части перенаправлены на региональные проекты.

Альтернативой США и ЕС могли бы стать страны БРИКС. Конечно, это ознаменовало бы собой полный разрыв с прежней практикой, но есть и причины, по которым такая возможность может быть рассмотрена. В настоящее время во главе ВТО стоит представитель Бразилии. Китай извлек громадные выгоды от использования торговых стандартов ВТО. Ни одна из

стран БРИКС не участвует в переговорах о создании крупных региональных торговых структур. Все они выиграли бы от переноса переговоров в Женеву и возобновления раунда. В отличие от соглашений о свободной торговле, которые требуют обязательств по более глубокой либерализации, основанных на принципе «все или ничего», ВТО обеспечивает постепенность движения вперед, что, по-видимому, в большей степени отвечает предпочтениям стран БРИКС. Но для того, чтобы воспользоваться такой возможностью, одной стране или нескольким странам БРИКС потребуется прийти к заключению, что прогресс в Дохе предпочтительнее других предлагаемых альтернатив, и решить, что им следует выступить на переговорах со значительно более солидными предложениями, чем до сих пор.

Сценарий № 3: новый подход в рамках ВТО

Последний сценарий предполагает продолжение работы под эгидой ВТО с одновременным признанием того, что переговоры в Дохе потерпели неудачу и нужно применить другие средства. Например, запустить новый раунд переговоров с обновленной повесткой дня, либо вернуться к использованию многосторонних соглашений в рамках ВТО.

Их число стремительно росло в 70-х годах по мере того, как усложнялась повестка дня переговоров по ГАТТ. Подгруппы членов ГАТТ присоединялись к отдельным «кодексам» по субсидиям, государственным закупкам или антидемпинговым процедурам. Подписавшиеся страны получали выгоды, обозначенные в соглашениях; не подписавшиеся могли таких выгод и не получить (некоторые практики не поддаются выделению в отдельную категорию). Это противоречило принятому в ГАТТ принципу «наибольшего благоприятствования», по которому всем участвующим государствам предоставляется одинаковый режим, но решало проблему строптивых стран, противившихся заключению соглашений. Одним из достижений Уругвайского раунда было то, что там удалось убедить каждого участника подписаться на все кодексы, объединив тем самым обязательства государств-членов ВТО.⁵ Однако для этого у переговорщиков во время Уругвайского раунда имелись особые рычаги влияния: все страны-отказники исключались из числа государств-основателей ВТО. Но эта уловка сработала всего один раз.

Даже сейчас параллельно с вялотекущими переговорами в ВТО идет многосторонняя работа по либерализации услуг, подготовлено Соглашение по торговле услугами (ТИСА), которое рассматривается в качестве продолжения Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС). В документе ВТО говорится следующее: «Заявленной целью [разработки соглашения] является достижение значительного результата, сопоставимого с ГАТС, который привлек бы большое число участников, и который в будущем можно было бы перевести в многосторонний формат». Такой подход получил название «изменяемой геометрии»: страны вступают в некоторые соглашения и оставляют за собой право вступить в другие, когда почувствуют, что готовы выполнять более жесткие обязательства.

Но это может привести к некому хаосу: отвергается одно из ключевых преимуществ больших раундов переговоров. Если, например, некая страна выступает в качестве истца по разряду услуг, но одновременно ответчицей по разряду сельского хозяйства, то на больших раундах

⁵ Исключение составляет Соглашение о государственных закупках, которое остается многосторонним.

переговоров всегда есть возможность достижения перекрестных компромиссов. На переговорах по секторам или при сложной «изменяемой геометрии» сделать это гораздо труднее. Однако на практике это могло бы помочь установлению контроля ВТО над ТТП и ТАТИП.

Заключение: рычаги политического влияния

Мировая система торговли, выйдя из состояния самоуспокоенности, попала в полосу препятствий. Сам по себе объем торговли продолжает расти, хотя и более низкими темпами, чем прежде. Достижения Уругвайского раунда были достаточно впечатляющими, а грядущие проблемы – достаточно пугающими, чтобы у многих появился соблазн оставить все как есть. Особенно принимая во внимание неудовлетворенность потребностей все усложняющегося мира торговли и изначальную шаткость всей системы ВТО.

В нынешней ситуации – и на глобальных переговорах, и при попытках убедить скептически настроенную общественность в выгодах глобализации – востребовано лидерство нового типа. Есть множество стран-кандидатов, которые извлекают огромную пользу и существенные выгоды от сотрудничества в рамках мировой системы торговли. Остается лишь ожидать, кто из них сможет возглавить процесс.

Об авторе:

Филип Леви, Старший научный сотрудник по направлению «мировая экономика», Чикагский совет по глобальным проблемам; адъюнкт-профессор Школы управления Келлога, Северо-Западный университет.