

Экспертное мнение

Императив реформирования ВТО

в эпоху роста протекционизма и торговых войн¹

А.П. Портанский

Портанский Алексей Павлович – к.э.н., профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН; Российская Федерация, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; E-mail: aportanskiy@hse.ru

В статье обосновывается необходимость реформирования важнейшего института глобального экономического управления – Всемирной торговой организации (ВТО). Рассматриваются основные накопившиеся проблемы современной многосторонней торговой системы (МТС): проблема развития и эффективности ВТО в новых условиях, ослабление лидерской роли США, регионализм, кризис системы принятия решений в ВТО, обострившийся в последние годы протекционизм в торговле. Все эти вызовы в сумме обусловили необходимость реформирования ВТО, однако острейшими – теми, которые в конце концов перевели вопрос из сферы научных дискуссий в сферу практических инициатив, – оказались два последних. Анализируются первые шаги государств – членов ВТО на пути реформирования организации, сделанные в 2018 г. В этом плане основное внимание уделяется Концепции ЕС по реформированию ВТО – первой среди других стран инициативы в данном направлении. Отмечается важность позиций США и Китая, без учета которых вряд ли возможно успешно продолжить процесс реформирования ВТО. Особое внимание уделяется позиции США, которая носит противоречивый характер и сформирована в значительной степени под воздействием нынешней изоляционистской и протекционистской торговой политики администрации Дональда Трампа. Предварительный вывод, к которому приходит автор, состоит в том, что процесс реформирования ВТО будет весьма сложным и может растянуться на годы.

Ключевые слова: многосторонняя торговая система; ГАТТ; реформирование ВТО; мегарегиональные торговые соглашения

Для цитирования: Портанский А.П. (2019) Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 304–318 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-12.

К исходу второго десятилетия XXI в. в торгово-экономических отношениях между странами накопился ряд серьезных проблем, которые в совокупности стали заметно тормозить и даже препятствовать международной торговле. Поскольку не менее 97% мировой торговли регулируется правилами Всемирной торговой организации, то речь идет в первую очередь о проблемах многосторонней торговой системы (МТС), существующий в виде ВТО. Конкретным проявлением этих проблем явился зашедший фактически в тупик Дохийский раунд торговых переговоров, начавшийся еще в конце 2001 г. Наконец, последним сигналом об обострении ситуации стали начавшиеся после

¹ Статья поступила в редакцию в январе 2019 г.

2017 г. торговые войны, которые оказалось невозможным предотвратить при существующем инструментарии организации.

Дискуссии в экспертном сообществе о реформировании ВТО начались фактически еще в начале XXI в. Однако до недавнего времени никто не решался перевести их в практическую плоскость из-за устойчивых опасений «не навредить» работающему, пусть и с изъянами, но все-таки в течение семи десятилетий институту. Возникавшие и раньше торгово-политические конфликты вынуждали страны прибегать к использованию Органа по разрешению споров ВТО. Однако в условиях торговых войн этот механизм стал давать сбой. Последнее обстоятельство можно считать решающим в осознании неотвратимости реформирования ВТО, именно оно заставило ключевых игроков международной торговли перейти, наконец, от слов к делу.

Всемирная торговая организация стала третьим Бреттон-Вудским институтом после Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР) – в дальнейшем Всемирный банк. Однако на создание ВТО, в отличие от МВФ и МБРР, которые начали функционировать сразу после окончания Второй мировой войны, ушло около полувека. Проект первоначального третьего института Бреттон-Вудса в виде Международной торговой организации (МТО) не состоялся, но 23 страны – участницы переговоров по созданию МТО договорились подписать на временной основе главу IV устава этой организации («Гаванская хартия»), имевшую название «Торговая политика». Это произошло 30 октября 1947 г. Так появилось Генеральное соглашение о тарифах и торговле – ГАТТ-1947, ставшее первым в

истории институтом многостороннего регулирования торговли.

Потребовалось восемь раундов напряженных торговых переговоров, чтобы в результате в апреле 1994 г. более 100 стран-участниц смогли подписать пакет соглашений о создании Всемирной торговой организации, известных также в истории как соглашения Уругвайского раунда и образовавших правовую базу ВТО. Создание ВТО, без сомнения, стало крупнейшим событием XX в. в сфере международных экономических отношений. Как и ГАТТ-1947, ВТО была основана на принципах недискриминации и предсказуемости торгового режима, а именно взаимного предоставления режима наибольшего благоприятствования, национального режима, транспарентности, приоритета тарифного регулирования над нетарифным, разрешения споров путем переговоров. Не только развитые, но и развивающиеся страны получили реальную выгоду от членства в ВТО. Либерализация торговли как результат переговоров в рамках ГАТТ/ВТО стала мощным стимулом для экономического роста ряда ранее отсталых стран, в частности в регионе Восточной Азии. Вместе с тем по итогам Уругвайского раунда далеко не все проблемы и противоречия удалось разрешить. Многие развивающиеся страны считали, что от соглашений Уругвайского раунда в большей степени выиграли развитые страны, в частности в сфере сельского хозяйства, где последние в отличие от бедных стран широко применяли различные субсидии. С целью исправления ситуации в конце 2001 г. был начат очередной раунд торговых переговоров – Доха-раунд или Раунд развития. Второе название как раз должно было подчеркнуть исключительную направленность раунда на корректировку определенного дисбаланса, возникшего по итогам Уругвайского раунда, и удовлетворение нужд развивающихся стран. К сожалению, различия в подходах к дохийской повестке между развитыми и развивающимися странами уже в 2003 г. привели к громкому провалу очередной Министерской конференции (высшая инстанция ВТО) в Канкуне (Мексика). Это положило начало длительному кризису Доха-раунда. Лишь в 2013 г. на министерской конференции на Бали и в 2015 г. в Найроби удалось принять новые соглашения, наиболее важным из которых стало многостороннее Соглашение об упрощении процедур торговли. ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

306

Однако отдельные позитивные результаты не сняли общего кризисного состояния Раунда развития. Более того, в заключительной декларации конференции в Найроби в 2015 г. впервые в истории ГАТТ/ВТО был зафиксирован раскол между членами по фундаментальному вопросу – отношению к повестке Доха-раунда. Одна часть, преимущественно развивающиеся страны, выступила за ее сохранение, другая, в основном развитые страны, – за внесение в нее кардинальных изменений с целью вывода переговоров из тупика. Позиция первых объяснялась тем, что развивающиеся страны считали повестку Уругвайского раунда выполненной не до конца, особенно в части их доступа на рынки развитых стран, отсюда и требование сохранения первоначальной повестки раунда. Для последних же главной задачей стало дальнейшее движение вперед по пути либерализации рынков и выработки правил торговли в новых сферах, что требовало изменения повестки. Это и привело к расколу.

Острейшие проблемы многосторонней торговой системы

Начало XXI в. было отмечено значительным подъемом экономической мощи новых индустриальных стран (НИС): Китая, Индии, Бразилии и некоторых других. Как следствие, усилилось влияние 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 их числу мы относим: проблему развития и эффективности в условиях нового баланса сил, обусловленного резко возросшим влиянием НИС и в целом большой группы развивающихся стран;

ослабление роли США в торговых переговорах;

кризис системы принятия решений в ВТО в условиях значительно выросшего числа членов организации;

как следствие предыдущего – серьезное замедление функции ВТО, а именно генерирования новых правил для меняющейся торговли;

новый этап роста протекционизма после прихода к власти в США Дональда Трампа и готовность его администрации нарушать правила ВТО ради националь-

ных интересов Соединенных Штатов.

Все перечисленные вызовы тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Тем не менее стоит рассмотреть вкратце каждый из них.

Проблема развития и эффективности в условиях нового баланса сил. Начиная с 1960-х годов ряд развивающихся стран Юго-Восточной Азии и Латинской Америки добились 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 глобализующемся 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 сознавали, что открытые рынки важны для их экспорта. 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 слу-

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

307

чаев 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 так называемого *специального и дифференцированного режима* (SDT), который предполагал ряд льгот при выполнении ими обязательств в рамках ГАТТ-1947. В новых условиях им было предоставлено более продолжительное время на реализацию новых соглашений и обещана техническая помощь для выполнения взятых обязательств. Однако время показало, что принятых мер было недостаточно или они плохо реализовывались, и потому многие страны не смогли полностью выполнить свои обязательства в установленные сроки.

Причина в том, что наименее развитые государства до сих пор не имеют достаточных ресурсов для эффективного участия в переговорах: они не располагают своими представительствами при штаб-квартире ВТО в Женеве, у них остро не хватает квалифицированных специалистов в области торговой политики, их национальные ресурсы ограничены для выполнения некоторых соглашений, в частности, ТРИПС, Соглашения о технических барьерах в торговле, ТРИМС и др.

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 каким документам она будет присоединяться, а к каким – нет, в ВТО принцип «единого пакета» кардинально изменил поведение стран-членов. Отныне неучастие в процессе принятия решений стало рискованным, ибо эти решения чреваты принятием новых обязательств, которые могут стать обременительными или даже неприемлемыми для отдельных стран. То есть выполнение некоторых новых обязательств означало опять-таки необходимость располагать достаточными для этого ресурсами.

После образования ВТО в процессе присоединения к ней находилось более 40 государств. Анализ условий их присоединения привел 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 SDT [Рикуперо, 2004, с. 61].

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 страны [Шорт, 2004, с. 80]. Исключением стали 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 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

² Принцип «единого пакета» на переговорах в рамках ВТО означает необходимость согласования всех пунктов повестки, чтобы каждый из них мог вступить в силу (Nothing is agreed until everything is agreed).

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

308

этой организации: с одной стороны, они, вне всякого сомнения, нуждаются в либерализации и базирующейся на правилах системе торговли, однако, с другой стороны, 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. 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 упомянутого SDT, в частности, сохранения повышенных импортных тарифов. Однако с течением времени некоторые из этих стран добились заметного экономического прогресса, но ни одна из них не отказалась от прежнего статуса, предполагающего перечень льгот. Это вызывает законное недовольство со стороны развитых стран, побуждая их в конечном счете искать другие площадки для торговых переговоров.

Ослабление роли США в торговых переговорах. В течение более чем полувека после окончания Второй мировой войны Соединенным Штатам принадлежала бесспорная лидирующая роль на многосторонних торговых переговорах в рамках ГАТТ/ВТО. Утрата этой роли стала ощущаться уже при президенте Б. Обаме, когда его администрация стала в большей мере склоняться к региональным форматам. Но если при Б. Обаме эта утрата компенсировалась возрастанием активности в создании мегарегиональных торговых соглашений (ТТП, ТТИП), то с приходом к власти Д. Трампа лидерство США в торговых переговорах вообще оказалось под вопросом. Свидетельством тому – неоднократные заявления представителей его администрации о готовности нарушить правила ВТО, если они будут препятствовать реализации национальных интересов Америки, а также выход США из ТТП и остановка по инициативе Вашингтона переговоров с ЕС по ТТИП.

Несмотря на то что в переговорах в рамках ВТО в XXI в. значительно увеличилось влияние развивающихся стран, прежде всего Китая, Индии, Бразилии, в ближайшем будущем ни одна из этих стран не готова взять на себя роль лидера. Таким образом, можно говорить о происходящем размывании лидерства на торговых переговорах, которое до сих пор обеспечивали США. Это, безусловно, усложняет достижение результата на торговых переговорах и в целом имеет весьма негативный эффект для ВТО.

Кризис системы принятия решений в ВТО в условиях значительно выросшего числа членов организации. Действующая с момента подписания ГАТТ-1947 система принятия решений через механизм консенсуса является, пожалуй, наиболее чувствительной из всех рассматриваемых проблем ВТО.

Консенсус, бесспорно, создает ощущение суверенного равенства стран – членов ВТО, которое вовсе не гарантировано при голосовании, когда неизбежно проявляется фактор экономического и политического веса государства. Но одновременно при консенсусе каждый участник обладает блокирующей силой. Когда во времена ГАТТ число участников переговоров не превышало нескольких десятков, и к тому же тон 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 перевалило за 150, и фактически две трети из них – это развивающиеся государства, для многих из которых характерен протестный настрой, достижение консенсуса стало чрезвычайно сложным и обременительным процессом.

Проблема в острейшем виде проявилась еще в 2003 г. на очередной министерской конференции в Канкуне (Мексика), завершившейся провалом из-за невозможности принятия решений по ключевым вопросам повестки конференции. Как подчеркивал

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

309

занимавший в то время пост представителя США на торговых переговорах Роберт Зел-

лик, 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*) [Zoellick, 2003]. То есть в последние годы в ВТО консенсус фактически превратился в ничем не ограниченное право вето, с помощью которого любой участник способен заблокировать решение, в котором заинтересована значительная группа других стран-членов.

Но ситуация не столь однозначна – 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.

Собственно прямым логическим следствием кризиса системы принятия решений в ВТО становится *серьезное замедление функции ВТО генерирования новых правил для меняющейся торговли*.

После того как в октябре 1947 г. было подписано ГАТТ-1947, на протяжении большей части послевоенного периода это соглашение в целом справлялось с задачей создания правил международной торговли в сфере товаров, выполняя три важные базовые функции: сбалансированное взаимное открытие рынков (либерализация); создание правил путем переговоров; способствование дипломатическому урегулированию торговых споров.

Иными словами, в течение почти всей второй половины XX в. ГАТТ вполне соответствовало задачам регулирования торговли, которые сводились к принципу «Произведи товар у себя – продай его за рубежом». С наступлением XXI в. характер торговли стал кардинально меняться – теперь границы пересекают не только товары и услуги (услуги могут и не пересекать границы. – *А. П.*), но и целые производства. Как следствие, наряду с товарными потоками через границы также идут и потоки инвестиций, идей, ноу-хау, рабочей силы. Следовательно, требуется соответствующий новый свод правил торговли.

Предполагалось, что функционирующая с января 1995 г. ВТО должна будет обеспечивать появление новых правил. Однако на деле это происходит далеко не в полной мере. За 23 года существования ВТО странам-членам удалось подписать лишь одно полноценное многостороннее соглашение: Соглашение об упрощении процедур торговли³. Дефицит современных правил на многостороннем уровне ощущается, к примеру, в следующих областях: регулирование торговли в рамках глобальных цепей добавленной стоимости (GVC), использование зеленой энергии, международное инвестирование, валютная политика и др. Чтобы эти новые правила появились в рамках ВТО, соответствующие вопросы должны быть внесены в повестку Дохи, то есть ее требуется изменить. Но сделать это непросто. Как было сказано выше, этому препятствуют многие страны-члены (в основном развивающиеся), настаивающие на обязательном выполнении всех пунктов первоначальной утвержденной повестки до того, как перейти к новым вопросам. В результате отсутствие своевременного генерирования необходимых правил неизбежно снижает эффективность ВТО.

Новый этап роста протекционизма после прихода к власти в США Д. Трампа. Собственно, эта причина и стала, как было отмечено в начале статьи, важнейшим импульсом для начала реформирования ВТО на практике. Администрация 45-го американца

Соглашение об упрощении (процедур) торговли – Trade Facilitation Agreement – было подписано на 9-й Министерской конференции ВТО на о. Бали в декабре 2013 г.

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

310

ского президента полностью отошла от принципов торговой политики, проводившейся всеми предшественниками Трампа, начиная с Франклина Рузвельта, подразумевавших последовательную либерализацию рынков, уважение правил международной торговли и совместно созданных институтов многостороннего регулирования, прежде всего ГАТТ/ВТО.

Наиболее острую негативную реакцию ближайших торговых партнеров США вызвали неоднократные заявления представителей американской администрации о готовности США нарушить правила ВТО, если они будут препятствовать реализации национальных интересов страны, а также сугубо одностороннее и субъективное толкование Вашингтоном положения ГАТТ/ВТО об угрозе национальной безопасности, результатом чего, в частности, стало необоснованное увеличение импортных

пошлин на сталь и алюминий в 2018 г. Кроме того, по вине американской стороны к концу 2018 г. сложилась крайне напряженная ситуация вокруг функционирования Апелляционной инстанции внутри Органа по разрешению споров (ОРС) ВТО. США попросту блокировали назначение новых судей, без чего этот важнейший элемент ОРС рискует прекратить свою работу, что поставит под угрозу весь механизм разрешения споров – сердцевину Всемирной торговой организации. Это и побудило в первую очередь ЕС и Канаду наконец перейти к практическим шагам по реформированию организации.

Поиски решений в альтернативных форматах

Важнейший императив глобальной экономики – продолжение торговой экспансии и движение к дальнейшей либерализации рынков – по-прежнему остается в силе. Его не могут отменить ни мировой экономический кризис, ни тупик торговых переговоров Дохийского раунда и ослабление функции ВТО по созданию новых правил, ибо он отвечает самой природе капитализма, описанной еще К. Марксом. Адаптируя этот императив к условиям глобальной экономики и торговли XXI в., можно сказать, что если новые правила не генерируются на многостороннем уровне, то они неизбежно будут выработаны за рамками ВТО.

Именно по этой причине переговорная активность к началу XXI в. заметно сместилась с многостороннего на региональный уровень с целью выработки и заключения региональных/преференциальных торговых соглашений (РТС/ПТС), содержащих новые нормы регулирования. В результате в последние годы де-факто происходило снижение тарифов и открытие рынков в рамках РТС/ПТС в двустороннем и даже в одностороннем порядке, то есть повсюду, кроме многостороннего формата [Портанский, 2017, с. 47–53].

Первый серьезный прорыв в создании правил торговли за рамками ВТО произошел в начале октября 2015 г., когда из Атланты (США) пришло сообщение о завершении 12 государствами АТР (Австралия, Бруней, Новая Зеландия, Вьетнам, Сингапур, США, Канада, Чили, Япония, Мексика, Малайзия, Перу) длительных и весьма сложных переговоров и достижении согласия по Транстихоокеанскому торговому партнерству (ТТП). Соглашение нового типа было выработано в достаточно короткий срок. 4 октября 2016 г. в Окленде (Новая Зеландия) соглашение было подписано министрами 12 государств. Изначальный потенциал ТТП оценивался весьма внушительно: его доля в мировом ВВП составила бы около 40%, в мировой торговле – порядка 30% [Fagger, 2015].

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

311

Опубликованный текст соглашения подтвердил, что ТТП предполагало впечатляющий список мер по снятию торговых барьеров [USTR, с. а.]. В соглашении были сформулированы правила практически по всем аспектам торговли. В области доступа на рынок отменялись пошлины на 18 тыс. товаров. Удалось достичь договоренностей в таких чувствительных областях, как доступ на автомобильный и сельскохозяйственный рынки.

Унифицировались правила происхождения, правила в сфере технических барьеров, санитарных и фитосанитарных мер, были выработаны новые нормы в сфере финансовых и телекоммуникационных услуг. ТТП пошло дальше ВТО в области либерализации правительственных закупок и защиты прав интеллектуальной собственности. Наконец, в ряде сфер, где до сих пор не было соответствующих норм и правил ВТО, они были выработаны, а именно в сферах: инвестирования, конкурентной политики, охраны труда, окружающей среды, электронной торговли. Одновременно с основным документом участники ТТП даже подписали отдельную совместную декларацию о валютной политике, которая должна была вступить в силу одновременно с основным соглашением партнерства. В специальном заявлении по случаю подписанной декларации подчеркивалась важность макроэкономической стабильности для общего успеха ТТП.

По данным института мировой экономики Петерсона, партнерство должно было увеличивать реальные доходы 12 государств-участников на 295 млрд долл. в год. При этом 64% общего прироста придется на Японию и США. Экспорт стран – участниц ТТП должен вырасти на 440 млрд долл., или на 7% [Petri, Plummer, 2012]. В целом, как заявлял президент Б. Обама, выступая на осенней сессии Генассамблеи ООН в 2015 г., Транстихоокеанское партнерство позволило бы поддерживать экономический рост с

помощью торговли, которая соответствует более высокому стандарту. Таким образом, в плане выработки правил и либерализации ТТП первое из подписанных мегарегиональных торговых соглашений – МРТС – двинулось заметно дальше достижений ВТО. Заняв президентское кресло в начале 2017 г., Д. Трамп радикально изменил ситуацию, подписав указ о выходе США из ТТП. При этом никаких убедительных разъяснений этого шага сделано не было. После выхода США из партнерства мнения 11 стран – участниц ТТП относительно целесообразности продолжения проекта в начале разделились, однако затем все пришли к общему мнению о необходимости проведения новых переговоров. В результате соглашение было изменено и подписано в первой половине марта 2018 г. под новым названием «Всеобъемлющее и прогрессивное Соглашение для Транстихоокеанского партнерства» (ВТТП) [ICTSD, 2018]. Практически сразу после подписания 11 стран-участниц приступили к его ратификации, и 30 декабря 2018 г. оно вступило в силу.

Другим проектом МРТС, потенциал которого изначально расценивался выше, чем у ТТП, стало Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП) между США и Евросоюзом. Переговоры по нему стартовали в 2013 г. и, согласно заявлениям представителей американской администрации, должны были завершиться в рамках президентского мандата Б. Обамы. Этого, однако, не случилось из-за значительного объема торговых противоречий и спорных вопросов между партнерами. С приходом к власти Д. Трампа переговоры по ТТИП были остановлены по инициативе американской стороны. Главное объяснение фактического отхода от партнерства – намерение администрации Трампа строить политические и торгово-экономические отношения с каждой страной ЕС по отдельности, а не с ЕС.

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

312

После срыва проектов ТТП и ТТИП первым реально заработавшим МРТС стало Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение между ЕС и Канадой СЕТА⁴. Соглашение было подписано сторонами 30 октября 2016 г. в Брюсселе, а в феврале 2017 г. ратифицировано Европарламентом и парламентом Канады. После этого оно вступило в силу на временной основе, так как в Евросоюзе требуется его ратификация всеми национальными и региональными парламентами, на что отведен срок до конца 2019 г.

Как отметил в своем обращении к европарламентариям по случаю ратификации Соглашения премьер-министр Канады Джастин Трюдо, СЕТА является самым прогрессивным торговым соглашением, когда-либо заключавшимся Оттавой или Брюсселем [Prime Minister of Canada, 2017]. СЕТА устанавливает высочайшие стандарты современной торговли, подчеркнул он. Иными словами, Соглашение реализует то, что было заложено изначально в двух известных торговых мегапроектах – ТТП и ТТИП. Положения СЕТА затрагивают не только торговлю товарами, услугами, инвестициями, госзакупки, но и сферы, где норм ВТО либо еще нет, либо они разработаны достаточно слабо, а именно – вопросы окружающей среды, трудовых стандартов, функционирования госпредприятий, устойчивого развития, электронной торговли. Наиболее тонким и чувствительным пунктом Соглашения считается выработанный порядок рассмотрения споров инвестор – государство в создаваемом инвестиционном суде, чего также пока нет в ВТО.

С 2012 г. между странами АТР ведутся переговоры по созданию еще одного МРТС – Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП). Целью переговоров было объявлено достижение современного, всеобъемлющего, качественного и взаимовыгодного соглашения в рамках экономического партнерства между десятью членами АСЕАН и шестью странами, имеющими соглашения о ЗСТ с первыми. В повестке переговоров вопросы торговли товарами, услугами, инвестиционное сотрудничество, экономическое и техническое взаимодействие, защита прав интеллектуальной собственности (ИС), развитие конкуренции, создание механизма по разрешению споров. Сроки подписания соглашения несколько раз сдвигались с конца 2016 г., и на момент написания этой статьи подписание было перенесено на 2019 г.

Мегарегиональные торговые соглашения способны вызвать значительные перемены в международной торговле, когда и если они будут полностью реализованы. Так, если бы были реализованы первоначальные планы по ТТП и ТТИП, то на их совместную долю, по оценкам, пришлось бы около 2/3 мирового ВВП и более половины мировой торговли. Это обстоятельство было бы чревато неизбежными последствиями

для действующих в международной торговле правил, каковыми на сегодняшний день являются главным образом правила ВТО. Ибо ТТП и ТТИП смогли бы задавать свои правила и нормы в торговле. А с учетом указанного объема торговых обменов, на которые эти правовые нормы распространялись бы, они неминуемо вошли бы в коллизию с нормами и правилами ВТО [Портанский, 2016, с. 42–52]. Реализуемые в настоящее время МРТС меньше по своему потенциалу, чем ТТП и ТТИП, тем не менее перспектива коллизий правовых норм ВТО и МРТС в недалеком будущем сохраняется. Это вызывает озабоченность у многих участников международной торговли. Чтобы избежать негативного сценария развития событий необходимо выполнение как минимум двух тесно взаимосвязанных условий: постепенной гармонизации правовых положений

⁴ Строгого определения или критериев для МРТС пока не существует. На базе проектов ТТП и ТТИП считалось, что на МРТС должно приходиться не менее 25% мировой торговли. СЕТА не отвечает этому критерию, однако оно вполне отвечает другому, не менее важному, – в нем содержатся более передовые по сравнению с ВТО нормы и правила.

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

313

МРТС и ВТО и реформирования последней. Ибо без реформирования универсальной организации гармонизация норм между двумя форматами теряет смысл.

Вступившие на начало 2019 г. в силу МРТС, а именно СЕТА, ВПТТП и ЕРА, устанавливают более высокие в сравнении с ВТО стандарты торговли, что подчеркивали премьер-министр Канады Дж. Трюдо, а ранее – бывший президент США Б. Обама. Это означает, что данные соглашения содержат положения, которые пока еще не выработаны в рамках ВТО, в частности, в таких сферах, как инвестирование, конкурентная политика, трудовые стандарты, защита окружающей среды, электронная торговля, а также более совершенные нормы в сфере защиты прав интеллектуальной собственности и некоторые другие.

Инициативы по реформированию ВТО и их перспективы

В течение лета и осени 2018 г. стали известны изначальные позиции и предложения ряда стран-членов по реформированию ВТО. Наибольшую активность в этом плане проявили Евросоюз и Канада при поддержке еще ряда государств. Министры этих 13 стран (Австралия, Бразилия, ЕС, Канада, Кения, Мексика, Новая Зеландия, Норвегия, Сингапур, Чили, Швейцария, Южная Корея и Япония) провели 24–25 октября 2018 г. совещание в Оттаве, на котором попытались выработать ключевые направления реформирования ВТО. Как видно, в перечне участников не оказалось США и Китая, главных игроков мировой экономики и торговли, и этому есть серьезные основания. Между двумя экономическими сверхдержавами с 2017 г. идет торговая война, среди которой случаются перемирия, однако до сих пор лишь временные. Понятно, что участие этих двух игроков в указанном совещании могло свести все вопросы повестки к проблеме торгового противостояния США и Китая⁵. Торговая война явилась следствием глубоких претензий Вашингтона к Пекину, суть которых состоит в следующем.

В марте 2018 г. представитель США на торговых переговорах Р. Лайтхайзер обнародовал последнюю версию ежегодной повестки американской администрации в сфере торговой политики. Повестка затрагивает такие вопросы, как реформирование ВТО, торговые соглашения с другими странами, применение американских торговых законов. Документ выдержан в критическом духе в отношении торговой политики предыдущих администраций и одновременно претендует на достижение нового качественного уровня торговой политики при администрации Д. Трампа.

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 1960–1970-х годов 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.

Значительное внимание уделено положению в ВТО большой группы стран, которые, присоединившись в свое время к Организации со статусом развивающихся, продолжают и сегодня считать себя таковыми, хотя многие из них достигли существенного прогресса в ряде отраслей экономики и даже обогнали некоторые развитые страны.

⁵ Подобный негативный опыт был получен на состоявшемся в ноябре 2018 г. в Папуа – Новой Гвинее саммите АТЭС, когда из-за разногласий между США и Китаем не удалось сразу принять за-

При этом некоторые развивающиеся страны имеют непрозрачную торговую политику. В результате эти члены ВТО де-факто пользуются неоправданными, по мнению Вашингтона, привилегиями, что 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 Д. Трампа, имеет в силу ранее обретенных привилегий огромные преимущества перед американской.

В этом, собственно, заключается суть подхода Вашингтона к реформированию ВТО – ликвидировать неоправданные, устаревшие привилегии группы развивающихся стран, которые сегодня фактически парализуют торговые переговоры и многостороннюю торговую систему в целом. Данный подход можно понять, но оправдать – лишь отчасти. 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, безусловно, противоречит духу и сложившимся в течение десятилетий традициям многосторонних переговоров в рамках ГАТТ/ВТО, не говоря о том, что еще раз ставит под вопрос многолетнее лидерство США на этих переговорах.

Евросоюз, как отмечалось ранее, занял наиболее активную позицию по реформированию ВТО, первым опубликовав список конкретных предложений (концепцию) на этот счет [ЕС, 2018]. Несмотря на то что позиция ЕС изначально явилась прямым следствием неправомерных протекционистских мер США в отношении европейских производителей, в ней нет прямых или косвенных претензий к Вашингтону, что по большому счету разумно. Ибо реформирование одного из главных институтов глобального экономического управления слишком серьезный вопрос, чтобы начать немедленно сводить счеты с главным торговым партнером. В предложенной концепции обозначены три ключевых направления реформирования:

приведение правил ВТО в соответствие с современной глобальной экономикой;

усиление роли ВТО в мониторинге торговли;

преодоление надвигающейся тупиковой ситуации в системе разрешения споров ВТО.

Предложив свою концепцию, ЕС сразу начал консультации с ведущими партнерами, в том числе с США и Китаем. При этом Брюссель фактически разделяет обозначенную выше позицию и претензии Вашингтона в отношении группы развивающихся стран, достигших достаточно высокого уровня развития экономики, но не желающих расставаться с обретенными ранее привилегиями. В этом плане Брюссель предлагает «улучшение транспарентности», «своевременность подачи нотификаций о применяемых субсидиях» и др. Предложения предполагают, в частности, повышение транспарентности в деятельности государственных предприятий и в субсидировании. Остроу последней проблемы, к 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 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 неудовлетворенности его функционированием. Это вызвало острую обеспокоенность многих членов ВТО, ибо к концу 2018 г. оставалось всего трое судей вместо предусмотренных семи, и дальнейшее неназначение новых грозит остановкой

в 2019 г. функционирования собственно Органа по разрешению споров ВТО, который считается сердцевинной всей организации. Позицию ЕС в этом вопросе поддержали в ноябре 2018 г. Канада, Индия, Норвегия, Новая Зеландия, Швейцария, Австралия, Южная Корея, Исландия, Сингапур, Мексика, Китай, что отвечает изначальному намерению Брюсселя сформировать коалицию стран по данному вопросу.

В своих предложениях по апелляционной инстанции Брюссель во многом учел

претензии Вашингтона к его нынешнему функционированию. В частности, предложено строго ограничить апелляцию сроком на 90 дней, что было прописано и ранее, однако часто не соблюдалось. Тем не менее в середине декабря 2018 г. американская сторона отвергла предложения Евросоюза по реформированию апелляционной инстанции, сославшись на то, что они не в полной мере учитывают озабоченности США [Miles, 2018]. В этой связи следует заметить, что эти озабоченности, помимо претензий к функционированию апелляционной инстанции, сводятся к претензиям общего характера, постоянно предъявляемым администрацией Трампа к Китаю, в плане недостаточной открытости его экономики. Однако возникшая вокруг системы разрешения споров ВТО проблема слишком серьезна и чувствительна, чтобы выставлять предварительные условия для ее решения. Это позволяет считать позицию США в данном вопросе на начало 2019 г. явно неконструктивной.

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 от будущих правил. На самом же деле сегодня различия между развитыми и многими развивающимися странами уже не выглядят так отчетливо, как это было четверть века назад при создании ВТО, и потому упомянутая точка зрения является в корне неверной. Понятно, что определенная гибкость в выполнении развивающимися странами правил ВТО должна быть сохранена, но лишь в тех случаях, когда это необходимо. В предложениях Брюсселя содержатся конкретные механизмы для решения этой задачи.

Концепция ЕС также содержит ряд инициатив по укреплению многосторонней торговой системы, повышению эффективности ВТО.

О своей активной позиции в отношении реформирования ВТО заявляет и Китай, который в последние годы стремится выступать единым фронтом с другими странами, осуждающими протекционизм Вашингтона. На последнем традиционном саммите ЕС – Китай в июле 2018 г. стороны выразили единое мнение о стремлении реформировать ВТО. При этом, однако, в Брюсселе в значительной мере разделяют озабоченности Вашингтона относительно нарушений Пекином прав интеллектуальной собственности в отношении иностранных компаний и недостаточным обеспечением свободы доступа на китайский рынок.

Выражая поддержку реформированию ВТО, китайская сторона пока ограничивается достаточно общими заявлениями, подчеркивая важность незыблемости базовых принципов и правил ВТО. Представляется, что Пекин вряд ли будет готов безоговорочно откликнуться на требования Вашингтона об упразднении существующих привилегий для развивающихся стран – членов ВТО. В противовес этому на первый план Китай скорее будет выдвигать необходимость борьбы против протекционизма, несущего угрозу свободной торговле.

Что касается России, то она всячески поддерживает идею реформирования ВТО, о чем в последнее время заявляли, в частности, президент Владимир Путин и министр экономического развития Максим Орешкин. При этом российская торговая дипломатия имеет весьма неплохие позиции для активного участия в процессе.

ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ. Т. 14. № 2 (2019)

316

Изложенное дает основания полагать, что процесс реформирования ВТО будет довольно сложным и может занять не один год. Самым трудным, видимо, станет на определенном этапе вопрос преобразования системы принятия решений. Механизм консенсуса, действовавший в ГАТТ/ВТО более 70 лет, сегодня в условиях 164 стран-членов стал явным тормозом при выработке решений. Но и отказаться от него тоже будет непросто. И в этом, возможно, кроется один из главных вызовов начинающегося реформирования ВТО. В начавшемся процессе реформирования обозначился также вопрос, требующий безотлагательного решения – это модернизация Апелляционной инстанции ОРС, ибо отсутствие решения данного вопроса может нанести серьезный урон важнейшей функции ВТО – разрешению торговых споров.

Источники

Портанский А. (2016) После Найроби ВТО будет вынуждена меняться // Российский внешнеэкономический вестник. № 3. С. 42–52.

Портанский А.П. (2017) О перспективах мегарегиональных торговых соглашений // Мир новой экономики. № 3. С. 47–53.

- Рикуперо Р. (2004) Восстановление доверия в МТС: следует ликвидировать «разрыв легитимности». Роль Всемирной торговой организации в глобальном управлении / под ред. Г.М. Сэмпсона. М.: Весь мир.
- Шорт К. (2004) Превращая раунд развития в реальность. Роль Всемирной торговой организации в глобальном управлении / под ред. Г.М. Сэмпсона. М.: Весь мир.
- European Commission (EC) (2018) Concept Paper: WTO Modernisation: Introduction to Future EU Proposals. Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf (дата обращения 03.06.2019).
- Farrer M. (2015) From Cars to Cough Medicine: Why the Trans-Pacific Partnership Matters to You // *The Guardian*. 5 October. Режим доступа: <http://www.theguardian.com/business/2015/oct/05/from-cars-to-cough-medicine-why-the-trans-pacific-partnership-matters-to-you> (дата обращения: 29.11.2018).
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2018) Countries Sign Pacific Rim Trade Deal, Call for “Expeditious” Ratification Process // *Bridges*. Vol. 22. No. 9. Режим доступа: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/countries-sign-pacific-rim-trade-deal-call-for-“expeditious”-ratification> (дата обращения: 29.11.2018).
- Miles T. (2018) U.S. Not Swayed by WTO Reform Proposals // *Reuters*. 12 December. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-not-swayed-by-wto-reform-proposals-idUSKBN1OB1XG> (дата обращения: 01.06.2019).
- Petri P.A., Plummer M.G. (2012) The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications. Policy Brief 12–16, Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=2146> (дата обращения: 05.01.2015).
- Prime Minister of Canada (2017) Prime Minister Trudeau Welcomes the European Parliament’s Approval of the Comprehensive Economic and Trade Agreement and Strategic Partnership Agreement. Режим доступа: <https://pm.gc.ca/eng/news/2017/02/15/prime-minister-trudeau-welcomes-european-parliaments-approval-comprehensive-economic> (дата обращения: 29.11.2018).
- United States Trade Representative (USTR) (с. а.) TPP Full Text. Режим доступа: <https://ustr.gov/tradeagreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text> (дата обращения: 03.06.2019).
- Zoellick R.B. (2003) America Will Not Wait for the Won’t-Do Countries // *Financial Times*. 22 September. Режим доступа: https://ustr.gov/archive/Document_Library/Op-eds/2003/America_will_not_wait_for_the_won%27t-do_countries.html (дата обращения: 03.06.2019).

317

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL. Vol. 14. No 2 (2019)

The Imperative of WTO Reform in an Era of Rising Protectionism and Trade Wars¹

A. Portanskiy

Alexey Portanskiy – PhD, Professor of the Faculty of World Economy and International Affairs, Higher School of Economics; Leading Researcher, IMEMO RAS; 17 Malaya Ordynka Str., 119017, Moscow, Russian Federation; Email: aportanskiy@hse.ru

Abstract

This article substantiates the necessity of reform of the major institution of global economic governance, the World Trade Organization (WTO). A number of crucial problems facing the existing multilateral trading system (MTS) are explored: the problem of the development and efficiency of the WTO in the new environment; the weakening of the leadership role of the U.S.; regionalism; the crisis of the decision-making system in the WTO; and the recent rise of trade protectionism. These challenges point to the necessity of WTO reform, the latter two being particularly pressing since they eventually moved the issue from the realm of scientific discussion into the realm of practical initiatives. This article analyzes the first steps taken by members of the WTO in 2018 toward the organization’s reform, focusing on the EU’s concept paper on WTO modernization, which was the first such initiative. Emphasis is given to the pivotal role of the positions of the U.S. and China since it is hardly possible to successfully continue the process of WTO reform without them. The controversial position of the U.S., formed largely under the influence of the current isolationist and protectionist trade policy of the Trump administration, is analyzed in depth. The article concludes that the process of WTO reform is bound to be extremely complicated and may take years.

Key words: multilateral trading system; GATT; WTO reform; mega-regional trade agreements

For citation: Portanskiy A. (2019) The Imperative of WTO Reform in an Era of Rising Protectionism and Trade Wars. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 304–318 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-12.

References

- European Commission (EC) (2018) Concept Paper: WTO Modernisation: Introduction to Future EU Proposals. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf (accessed 3 June 2019).
- Farrer M. (2015) From Cars to Cough Medicine: Why the Trans-Pacific Partnership Matters to You. *The Guardian*, 5 October. Available at: <http://www.theguardian.com/business/2015/oct/05/from-cars-to-cough-medicine-why-the-trans-pacific-partnership-matters-to-you> (accessed 29 December 2018).
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2018) Countries Sign Pacific Rim Trade Deal, Call for “Expeditious” Ratification Process. *Bridges*, vol. 22, no 9. Available at: <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/countries-sign-pacific-rim-trade-deal-call-for-“expeditious”-ratification> (accessed 29 December 2018).
- Miles T. (2018) U.S. Not Swayed by WTO Reform Proposals. *Reuters*, 12 December. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto/u-s-not-swayed-by-wto-reform-proposals-idUSKBN1OB1XG> (accessed 1 June 2019).
- Petri P.A., Plummer M.G. (2012) The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications.

Policy Brief 12–16, Peterson Institute for International Economics. Available at: <http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=2146> (accessed 5 January 2015).

¹ The editorial board received the article in January 2019.

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL. Vol. 14. No 2 (2019)

318

Prime Minister of Canada (2017) Prime Minister Trudeau Welcomes the European Parliament's Approval of the Comprehensive Economic and Trade Agreement and Strategic Partnership Agreement. Available at: <https://pm.gc.ca/eng/news/2017/02/15/prime-minister-trudeau-welcomes-european-parliaments-approvalcomprehensive-economic> (accessed 29 December 2018).

Portanskiy A. (2017) O perspektivakh megaregionaknykh torgovykh soglajeniy [On Prospects of MRTAs]. *Mir Novoi Ekonomiki*, no 3, pp. 47–53 (in Russian).

Portanskiy A. (2016) Posle Nairobi VTO budet dynuzhdena menjatjsja [After Nairobi the WTO Will Be Forced to Change]. *Rossiyskiy vneshneekonomicheskiy vestnik*, no 3, pp. 42–52 (in Russian).

Short C. (2001) *Making the development Round a reality*. The Role of the World Trade Organization in Global Governance (G.P. Sampson (ed.)). Tokyo: The United Nations University Press.

Ricupero R. (2001) *Rebuilding Confidence in the Multilateral Trading System: Closing the "Legitimacy Gap"*. The Role of the World Trade Organization in Global Governance (G.P. Sampson (ed.)). Tokyo: The United Nations University Press.

United States Trade Representative (USTR) (c. a.) TPP Full Text. Available at: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text> (accessed 3 June 2019).

Zoellick R.B. (2003) America Will Not Wait for the Won't-Do Countries. *Financial Times*, 22 September. Available at: https://ustr.gov/archive/Document_Library/Op-eds/2003/America_will_not_wait_for_the_won%27t-do_countries.html (accessed 3 June 2019).__