

ВТО: накопившиеся проблемы и перспективы после МК-13

Портанский А.П.

Портанский Алексей Павлович — к.э.н., профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН.

SPIN РИНЦ: 9015-4017

ORCID: 0000-0001-5025-9190

ResearcherID: K-8066-2015

Для цитирования: Портанский А.П. ВТО: накопившиеся проблемы и перспективы после МК-13 // Современная мировая экономика. 2024. Том 2. №1 (5).

DOI: <https://doi.org/10.17323/2949-5776-2024-2-1-70-82>

Ключевые слова: ВТО, МК-13, глобализация, реформа, США, Китай.

Аннотация

Отталкиваясь в качестве повода от прошедшей в начале 2024 г. очередной министерской конференции ВТО (МК-13), автор рассматривает первоначальный успех этого института, а затем анализирует накопившиеся проблемы организации и ее ослабление в последние годы. Эффективное решение этих проблем связано с реформированием ВТО. Однако этому препятствуют многочисленные разногласия среди членов организации и в первую очередь значительное различие в подходах к реформе между двумя главными акторами глобальной экономики и торговли — США и Китаем. Пока же реформа продвигается небольшими шагами, которые носят скорее технический характер. Несмотря на явное ослабление ВТО в последние годы и накопившиеся проблемы, никто из ее членов никогда не высказывался за прекращение или ограничение ее деятельности. При наихудшем сценарии в глобальной экономике нельзя исключать значительного ущерба для ВТО. Впоследствии возродить организацию будет намного труднее, чем сохранить уже действующую.

Введение

В конце февраля — начале марта 2024 г. в Абу-Даби прошла 13-я Министерская конференция Всемирной торговой организации (МК-13), которая обычно проводится

раз в два года. ВТО — один из крупнейших институтов глобального управления, ряды которого продолжают пополняться, — после МК-13 число членов организации достигло 166. В то же время за последние годы ВТО не раз становилась мишенью для критических нападок.

Однако критике подвергаются сегодня практически все без исключения международные институты, начиная с ООН. О слабости и неэффективности ее механизмов высказываются ныне и рядовые дипломаты, и всемирно известные персоны. ООН в том виде, в котором она функционировала с момента своего основания, «больше не соответствует новым реалиям», писал не так давно папа Франциск в связи с конфликтом в Украине¹. На устах у многих инициативы и требования о необходимости реформирования ООН, включая в первую очередь Совет Безопасности. При этом никто всерьез не предлагает закрыть, распустить ООН из-за ее недостаточной эффективности. И это разумно. Но в отношении других уважаемых международных организаций, например ВТО, такой взвешенный подход почему-то не используется.

Всемирную торговую организацию называют «ООН для мировой торговли». Кстати, и по числу членов (166 с 2024 г.) ВТО вполне сравнима с ООН. А если вспомнить число государств-учредителей, то ООН окажется в проигрыше: 51 государство против более 100 при создании ВТО. В начале марта с.г. авторитетное агентство Bloomberg, комментируя скромные, по его мнению, итоги состоявшейся МК-13, сочло уместным распространить сообщение под заголовком «Смерть ВТО теперь выглядит неизбежной». Одновременно примечательным оказался подзаголовок сообщения: «Немногие глобальные институты приносили такую пользу, подвергаясь при этом столь пренебрежительному отношению»². С этим тезисом трудно не согласиться. Одновременно встает вопрос: почему так получилось?

В предлагаемой статье автор ставит целью показать, что, несмотря на переживаемые трудности, ВТО непременно должна сохраниться, хотя пройти через неизбежное реформирование организации будет весьма непросто.

Как ВТО стала жертвой своего успеха

На рубеже XX–XXI вв. была сформулирована мысль, что система ГАТТ/ВТО со временем стала «жертвой своего собственного успеха». История этого успеха такова. В 1929-х гг. на мир обрушилась Великая депрессия — первый в прошлом веке глобальный экономический кризис. Осознание его уроков передовыми странами к началу 1940-х гг. привело к формулированию принципов недискриминации. Это был эпохальный поворот в отношениях между странами, ибо речь шла об отказе от господствовавшего на протяжении тысячелетий правила «разори соседа» ради

¹ Mares C. Pape François : Nous sommes témoins de “l’impuissance” de l’ONU dans la guerre en Ukraine. Catholic News Agency. 2022. April 6. Режим доступа: <https://www.catholicnewsagency.com/news/250898/pope-francis-we-are-witnessing-the-impotence-of-the-un-in-the-ukraine-war>

² La mort de l’OMC semble désormais inévitable. Bloomberg. 2024. March 8. Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2024-03-08/world-trade-organization-s-death-is-a-momentous-error?srnd=opinion>

собственного процветания. Выяснилось, что хозяйственная взаимозависимость между государствами в XX в. стала столь глубокой, что спастись в условиях экономического кризиса поодиночке уже не получается. К концу Второй мировой войны в 1944 г. конференция в Бреттон-Вудсе, исходя из упомянутых принципов недискриминации, задалась целью создать такие международные институты, которые гарантировали бы международное сообщество от возникновения глобальных экономических кризисов, способных привести к очередной войне. Договоренность о двух институтах, МВФ и МБРР³, была достигнута, и они заработали после 1945 г., а с третьим, который первоначально получил название «Международная торговая организация», вышло заметно сложнее. Сначала фрагмент ее устава (*Trade Policy*) был преобразован в Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ-1947), носившее временный характер, и лишь спустя без малого полвека в результате восьми раундов сложнейших торговых переговоров в рамках ГАТТ удалось прийти к созданию полноценного международного института – Всемирной торговой организации.

Принятие решений путем консенсуса и принцип «единого пакета» («не согласовано ничего, пока не согласовано всё») обеспечили надежность правовой базы и эффективность механизма по разрешению споров. Это и придало ВТО уникальный характер, ибо ни один другой универсальный институт в мире не располагал (и не располагает) подобным механизмом. Число зафиксированных торговых споров в ВТО с 1995 г. давно перевалило за 600, и, кстати, одним из самых активных участников этих споров остаются США, откуда как раз чаще всего и доносятся упреки в адрес ВТО. Огромную значимость функции ВТО по разрешению споров признают все, включая ее убежденных противников-антиглобалистов. Именно эта функция обеспечивает реализацию задуманной еще в Бреттон-Вудсе задачи – обеспечение безопасности торгово-экономических отношений.

Итак, функционирование на основе общепринятых правил с четкими механизмами обеспечения их действенности, укрепление в результате международного авторитета и быстрый рост членства – в этом состоял несомненный успех организации.

Создание ВТО идеально совпало с «золотым веком» глобализации, который пришелся на 1990-е гг., когда вслед за разрушением Берлинской стены рухнули преграды для установления прямого и взаимовыгодного сотрудничества между вчерашними идеологическими противниками. Фрэнсис Фукуяма на философском уровне осмыслил произошедшие в мире эпохальные перемены, предложив концепцию «конца истории». Первая четверть XXI века, к сожалению, изменила прежние представления о непрерывном поступательном развитии взаимовыгодного международного сотрудничества в духе глобализации 1990-х и «игры с положительной суммой» (*win-win game*).

Успех созданной к концу XX столетия ВТО не избавил ее от проблем. Среди наиболее острых следует выделить такие, как:

- кризис системы принятия решений в ВТО при значительно возросшем числе членов организации;

³ МБРР – Международный банк реконструкции и развития, в дальнейшем – Всемирный банк.

- как следствие предыдущего — серьезное замедление функции ВТО генерирования новых правил, востребованных меняющейся торговлей;
- серьезнейшим вызовом для ВТО с начала XXI в. стал протекционизм, особенно его новые формы, а также экономические санкции, несовместимые с духом и буквой ВТО. Приход к власти в США в 2017 г. Д. Трампа был ознаменован непредвиденным всплеском протекционизма и тенденцией отхода от правил ВТО по соображениям национальной безопасности [Портанский — Императив 2019].

Проблемы, которые остаются без решения

Кризис системы принятия решений в ВТО при значительно возросшем числе членов организации. ВТО в полной мере унаследовала от ГАТТ систему принятия решений посредством механизма консенсуса, и в настоящее время это является, без преувеличения, наиболее чувствительной проблемой ВТО.

При консенсусе у стран-членов безусловно появляется ощущение суверенного равенства. При голосовании же оно зачастую не гарантировано, ибо работает фактор экономического и политического веса государства. Однако при консенсусе каждый участник обладает возможностью заблокировать решение. Механизм консенсуса работал вполне удовлетворительно во времена ГАТТ, когда число участников переговоров не превышало нескольких десятков, и среди них явно господствовали развитые государства, преследовавшие, как правило, схожие цели. Другое дело, когда число участников давно превысило полторы сотни, при этом не менее двух третей из них — это развивающиеся государства, нередко руководствующиеся при голосовании протестным настроением. В этих условиях достижение консенсуса стало процессом весьма трудным и обременительным.

В 2003 г. на очередной Министерской конференции в Канкуне (Мексика) проблема проявилась со всей остротой, и из-за невозможности принятия решений по ключевым вопросам повестки конференция завершилась провалом. Раскол в Канкуне, как подчеркивал занимавший в то время пост представителя США на торговых переговорах Роберт Зеллик, 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 (*won't-do countries*) [Zoellick 2003]. Иными словами, в последние годы и десятилетия консенсус фактически превратился в ничем не ограниченное право вето в ВТО, с помощью которого любой участник имеет силу заблокировать решение, несмотря на то что в нем заинтересована значительная группа стран-членов.

Однако при всем при том консенсус остается уникальным способом обеспечения легитимности принимаемых в ВТО решений, особенно в рамках процедуры разрешения споров. В результате складывается некий «институциональный тупик». Выход из этого тупика, очевидно, должен быть найден на пути институционального реформирования ВТО.

Проблему серьезного замедления функции ВТО генерирования новых правил для торговли следует рассматривать как прямое следствие кризиса системы принятия решений в организации.

В течение почти всей второй половины XX в. ГАТТ вполне отвечало задачам регулирования торговли, выполняя три базовые функции: сбалансированная взаимная либерализация рынков; выработка правил путем переговоров; дипломатическое урегулирование торговых споров. Международная торговля в основном вписывалась в простую схему: «Произведи товар здесь, продай его за рубежом». С наступлением XXI в. характер торговли стал кардинально меняться — теперь границы пересекают не только товары и услуги (хотя физически услуги могут и не пересекать границы), но и целые производства. Поэтому наряду с товарами через границы также идут и потоки инвестиций, идей, ноу-хау, рабочей силы. И все эти сферы требуют правил торговли, которые прежде не существовали.

Как предполагалось, ВТО с 1995 г. должна была обеспечивать появление новых правил. Но эти надежды сбылись далеко не в полной мере. Почти за три десятилетия существования ВТО странам-членам удалось подписать лишь одно полноценное многостороннее соглашение — Соглашение об упрощении процедур торговли⁴. Дефицит современных правил ощущается, к примеру, в таких областях, как регулирование торговли в рамках глобальных цепей добавленной стоимости (GVC), использование «зеленой» энергии, международное инвестирование, валютная политика, не говоря уже о таких новейших сферах, как регулирование цифровых рынков и искусственный интеллект⁵.

Чтобы эти новые правила появились в рамках ВТО, соответствующие вопросы должны быть внесены в повестку Дохи, т.е. ее требуется изменить. Но сделать это непросто — этому препятствует значительная часть стран-членов (в основном развивающиеся страны), настаивающая 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, т.е. ослабляет ее.

Новый этап роста протекционизма после прихода к власти в США Трампа и тенденция отхода от правил ВТО по соображениям национальной безопасности. Протекционистская политика администрации 45-го американского президента Трампа практически полностью отошла от принципов торговой политики, проводившейся всеми его предшественниками, начиная с Франклина Рузвельта, подразумевавшей последовательную либерализацию рынков, уважение правил международной торговли и совместно созданных институтов многостороннего регулирования, прежде всего — ГАТТ/ВТО [The Trump administration 2018].

Острую отрицательную реакцию ближайших торговых партнеров США вызвала серия заявлений представителей администрации Трампа о готовности Вашингтона проигнорировать правила ВТО, если они будут препятствовать реализации национальных интересов страны, а также крайне субъективное толкование Вашингтоном положения ГАТТ/ВТО об угрозе национальной безопасности, результатом которого,

⁴ Соглашение об упрощении (процедур) торговли — Trade Facilitation Agreement — было подписано на 9-й Министерской конференции ВТО на о. Бали в декабре 2013 г.

⁵ В ноябре 2022 г. вошел в силу Закон ЕС о цифровых рынках, а в марте 2024 г. Европарламент принял Закон об искусственном интеллекте.

в частности, стало увеличение импортных пошлин на сталь и алюминий в 2018 г. [Портанский – Д.Трамп 2019].

Торговая война между США и Китаем, в которой Вашингтон преследовал стратегическую цель не допустить превращения КНР в первую мировую экономику и которая явилась потрясением для мировых рынков, предельно обострила вопрос: способна ли ВТО разрешить эти новые проблемы и конфликты в торговле? Первым признаком отсутствия позитивного ответа на него стал досрочный уход со своего поста предыдущего главы ВТО бразильца Роберто Азеведо весной 2020 г. со ссылкой на личные обстоятельства [Azevedo 2020]. Для экспертов причина этого чрезвычайного шага была более-менее ясна: опытейший и авторитетный дипломат, поняв, что для прекращения торговой войны США и Китая имеющихся инструментов ВТО явно недостаточно, принял для себя решение спокойно уйти, не подвергая дальнейшему риску свою репутацию. В том, что у ВТО действительно не было достаточных возможностей для остановки этой торговой войны, Азеведо был прав. И это, пожалуй, можно было считать тем моментом, когда слабость ВТО стала очевидной.

Торговая война США и Китая стала, пожалуй, самой убедительной иллюстрацией резко возросшего в XXI в. влияния геополитики на торговлю. Другими подтверждениями этого феномена следует считать последствия технологической расстыковки (*decoupling*) между экономиками США и КНР; напряженность между Вашингтоном и Пекином вокруг Тайваня; негативное воздействие новой промышленной политики крупных государств на торговлю, как, например, резкое недовольство в ЕС принятым в США в августе 2022 г. Законом о сокращении инфляции с его разрушительными последствиями для экономик стран Евросоюза.

Сегодня крупнейшие игроки глобальной экономики предпринимают шаги, которые напрямую противоречат нормам ВТО. Примеров тому немало: ограничения США на поставки чипов, ограничения Китая на экспорт редкоземельных металлов, принцип френдшоринга. Последний пример, пожалуй, самый яркий. О желании следовать принципу френдшоринга, т.е. вести торговлю со странами, разделяющими общие с США ценности, не раз заявляла министр финансов Джаннет Йеллен⁶. Но это означает ни много ни мало прямое нарушение базового принципа международной торговли (принципа ВТО) – взаимного предоставления РНБ (режима наибольшего благоприятствования).

В самое последнее время обозначилась новая тревожная тенденция восприятия ведущими странами практики введения торговых барьеров. В конце марта – начале апреля 2024 г. Офис Торгового представителя США (USTR) опубликовал доклад об «Иностраных торговых барьерах» [Foreign Trade Barriers 2024]. Как следует из доклада, USTR изменил свой подход к выявлению торговых барьеров. Признается, что любая страна, включая США, имеет суверенное право проводить независимую торговую политику, отталкивающуюся от национальных интересов. Данный тезис явно перекликается с недавней практикой торговой политики администрацией Трампа, отличавшейся явным неуважением к нормам ВТО. Доклад USTR фактиче-

⁶ Yellen calls out China's trade practices during South Korea visit. 2022. July 18. Режим доступа: https://www.business-standard.com/article/international/yellen-calls-out-china-s-trade-practices-during-south-korea-visit-122071801525_1.html

ски подтверждает тенденцию на вольное толкование странами положений ГАТТ/ВТО о национальной безопасности [Смеетс 2014]. Это может привести к неконтролируемому росту числа торговых барьеров, вводимых под прикрытием существенных интересов национальной безопасности, что приведет к новой большой проблеме. И если ее не внести в ближайшее время в повестку ВТО, то международную торговлю будут ждать новые потрясения.

Есть ли выход из создавшейся ситуации? Он есть, но лежит через долгий путь реформирования ВТО. Об этом знают все и согласны, что это необходимо. Но активно приступить к реформе пока не представляется возможным в силу отсутствия ключевого условия — сближения позиций США и Китая по содержанию реформы.

Почему реформировать ВТО сегодня сложнее, чем вчера

О необходимости реформирования ВТО заговорили уже вскоре после начала функционирования организации на рубеже XX–XXI вв. В реформе ВТО заинтересованы все ее участники, поэтому данный вопрос так или иначе присутствовал в повестке всех последних Министерских конференций ВТО.

Тупик переговоров Доха-раунда, невозможность разрешить имеющимися у ВТО инструментами торговый конфликт США — Китай, появившиеся за три десятилетия существования правовой базы ВТО в виде соглашений Уругвайского раунда новые сферы торговли — всё это требует новых правил, которые необходимо согласовать на многостороннем уровне. Но разные страны имеют различные экономические приоритеты и подходы к решению этих проблем, а поиск компромиссов на переговорах в ВТО занимает, как правило, достаточно много времени. При этом чем позднее приступить к реформированию ВТО, тем оно будет более трудоемким, т.к. правовая база организации в любом случае со временем расширяется и усложняется.

Во втором десятилетии XXI в. стало очевидно, что состояние глобальной экономики и торговли в значительной мере определяют два игрока — США и Китай. Соответственно, ставить вопрос о практическом начале реформирования ВТО можно только в случае существенного сближения подходов к вопросу этих двух сторон. Пока же такого сближения не наблюдается.

США неоднократно выражали свое недовольство существующими правилами и их применением в таких областях, как конкурентная политика, права интеллектуальной собственности, которые нарушаются, по мнению Вашингтона, в отношении американского бизнеса в Китае. Особую озабоченность вызывает у США положение 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. 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 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 американской администрации, имеет в силу ранее обретенных привилегий огромные преимущества перед американской [Meltzer 2023].

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 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. В то же время позиция американской стороны имеет некоторые основания. Характерным в этой связи является пример с приостановкой функционирования Апелляционного органа (АО) с конца 2019 г. в системе разрешения споров ВТО. Как заявил замглавы Минэкономразвития РФ Владимир Ильичев, комментируя итоги МК-13, нельзя сказать, что критика апелляционного органа со стороны США полностью лишена оснований. Некоторые аргументы американцев справедливы: на стадии апелляции с легкостью опровергались выводы третейских групп, иногда давались интерпретации правил ВТО, весьма далекие от первоначального смысла, который был в них заложен. Да и сама эта стадия зачастую использовалась проигравшей стороной лишь как возможность затянуть разбирательство, сохраняя при этом в силе меры, признанные в ходе спора не соответствующими нормам ВТО. Однако тактика, которую выбрали США, — «подвесить» назначение арбитров в АО, заморозив таким образом его работу, сделала всех остальных участников организации заложниками их амбиций [Замглавы 2024].

Таким образом, 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. Вместе с тем Вашингтон стремится поддерживать имидж твердого сторонника реформирования ВТО.

Что касается позиции Китая по реформе ВТО, то в конце ноября 2018 г. Министерство торговли КНР опубликовало документ с ее разъяснением. В нем выделено три главных принципа: защита фундаментальных ценностей многосторонней торговли, защита интересов развивающихся стран-членов и уважение практики принятия решений через механизм консенсуса [Zhu V. 2019]. Особое внимание уделяется второму принципу. Пытаясь оставаться главным защитником интересов развивающихся стран в ВТО, Китай акцентирует внимание на необходимости сохранения их привилегий, в частности режима SDT⁷ в ВТО, что прямо противоречит основному требованию США, поддерживаемому Евросоюзом.

Несмотря на внушительные размеры своей экономики, Китай остается именно развивающейся страной, настаивают китайские представители. Стране еще предстоит вывести из бедности миллионы своих граждан.

⁷ SDT — Специальный и дифференцированный режим, который был установлен при создании ВТО для развивающихся стран, позволявший снижать уровень их обязательств (например, по импортным пошлинам) при присоединении к ВТО.

В ответ на повторяющиеся упреки Вашингтона о несоответствии Китая критериям рыночной экономики, о закрытости его рынка Пекин, с одной стороны, признает важность проведения дальнейших глубоких реформ и расширения открытости в экономике, но с другой — отвергает рекомендации США о «трех нулях в торговле» (*“three zero trade”*), означающих нулевой тариф, нулевые барьеры на рынке и нулевые субсидии, квалифицируя их как совершенно несправедливые в отношении Китая как развивающейся страны [Ghosal Singh A. 2019].

Одновременно, не желая оставаться в положении оправдывающегося, Китай предъявляет ряд претензий США. Так, по мнению китайской стороны, лозунг американской администрации при Трампе «Америка прежде всего» подрывает базовые принципы ВТО — РНБ и Национальный режим. Аналогичной критике подвергаются известные злоупотребления Вашингтона с исключениями из торгового режима по соображениям национальной безопасности и односторонними мерами по защите своего рынка, что представляет собой, по существу, откровенный протекционизм. Все это несовместимо с правилами ВТО, подрывает сложившуюся в торговле систему, основанную на правилах, полагают в китайском правительстве [Zhong Nan/Ren Xiaojin 2019].

Согласно упомянутому документу правительства, в КНР придают важнейшее значение сохранению принципа консенсуса при принятии решений в ВТО, что в принципе сочетается с его позицией по сохранению привилегий для развивающихся стран. Такой подход, безусловно, обеспечивает Пекину поддержку со стороны последних. Напротив, подход развитых стран к реформированию ВТО, в частности Евросоюза, состоит в преодолении или преобразовании механизма консенсуса в ту или иную форму голосования. Как показали многие исследования, ВТО не сможет эффективно функционировать в будущем без преобразования механизма консенсуса [Elsig M., Cottier 2011].

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.

Важно также отметить, что среди китайских исследователей существует и иной взгляд на участие Китая в реформировании ВТО. Так, по мнению главы Института морского развития в Океанском университете Китая и почетного профессора Научно-технологического университета Макао Пан Чжунъина, Китаю не стоит настаивать на статусе развивающейся страны и соответствующих привилегиях в ВТО, ибо не в интересах страны оставаться на позициях Индии и других развивающихся стран. Вместо этого следовало бы повернуться в сторону позитивной и конструктивной координации усилий по реформированию ВТО совместно с США, ЕС и Бразилией, что несомненно способствовало бы более активному участию Китая в глобальном управлении в целом [Ghosal Singh A. 2019].

Анализируя подходы США и Китая к реформированию ВТО, нельзя не сказать об инициативе Евросоюза, которую можно считать примиряющей в контексте существующих американско-китайских противоречий.

Перечень конкретных предложений (Концепция) по реформе ВТО был выдвинут Евросоюзом в конце лета — начале осени 2018 г. [European Commission 2018]. Эту позицию поддержали Канада и еще ряд государств, образовавших так называемую Группу Оттавы. 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.

Как уже было отмечено выше, поиск компромиссов на переговорах в ВТО — дело весьма непростое и занимает, как правило, немало времени. Это напрямую касается и «реформенной» повестки организации. Однако определенный прогресс здесь все-таки есть. За два года, прошедшие после предыдущей МК-12, удалось серьезно продвинуться в реформе так называемой повседневной работы ВТО. Речь идет, например, об упрощении доступа к информации о вновь принимаемых участниками организации мерах регулирования, оказывающих влияние на торговлю. Для этого внедряются новые цифровые инструменты, создаются электронные базы данных, удобные для пользователей. Конечно, все это носит в известной мере технический характер и не затрагивает принципиальных проблем реформирования. Тем не менее продвижение к цели мелкими шагами происходит.

Скромный, но важный итог МК-13

На прошедшей в начале года в Абу-Даби МК-13 прорыва в виде подписания каких-либо новых соглашений не произошло, да на это, в общем, никто особенно и не рассчитывал, учитывая известное ослабление ВТО в последние годы в силу накопившихся проблем, существующих разногласий между членами организации, а также современных геополитических рисков. В этих обстоятельствах даже принятие финальной Министерской декларации министров (на МК-11 в 2017 г. и этого не удалось добиться) и позитивных решений по некоторым пунктам повестки уже следует рассматривать как приемлемый результат [Abu Dhabi 2024].

В итоге на МК-13 принято решение, признающее прогресс, достигнутый в целях создания полностью и хорошо функционирующей системы разрешения споров, доступной для всех членов в 2024 г. Министры поручили своим постоянным делегациям в Женеве ускорить обсуждение данной темы.

Важным вопросом повестки ВТО на протяжении нескольких десятилетий остается электронная торговля. Переговоры по выработке соответствующего соглашения ведутся в плюрилатеральном формате (то есть в них участвуют не все члены ВТО). На протяжении последних лет процесс подготовки документа продвигался относительно медленно, ведь речь идет о новой для ВТО сфере. При этом во многих

юрисдикциях (США, ЕС, КНР) в данной сфере уже сформировались национальные регулятивные нормы, и они зачастую противоречат друг другу на концептуальном уровне. В конце 2023 — начале 2024 г. переговоры заметно ускорились и вполне могут завершиться до конца этого года.

Россия, как и многие другие члены организации, предлагала либо объявить мораторий на таможенные пошлины на электронные передачи постоянным, либо хотя бы продлить его действие, как это происходило на нескольких предыдущих министерских конференциях подряд. Однако некоторые крупные развивающиеся страны, как, например, Индия, пока блокируют такие решения. Аргумент индийских представителей заключается в том, что прекращение действия моратория создает возможности для увеличения фискальных поступлений в бюджеты развивающихся стран, которые можно было бы направить на индустриализацию их экономик. Но проблема в том, что у стран-членов отсутствует единое определение электронных передач — собственно предмета взимания пошлин. Поэтому существуют опасения, что такие пошлины могут использоваться в качестве инструмента несправедливой конкурентной борьбы. По итогам обсуждений на МК-13 принято решение продлить в очередной раз до следующей конференции мораторий на таможенные пошлины на электронные передачи. Как пояснил в этой связи В. Ильичев, данный мораторий на текущий момент фактически единственная «специальная» договоренность ВТО в сфере электронной коммерции [Замглавы 2024].

Другой важный вопрос повестки — выработка соглашения об упрощении инвестиций, подготовка которого началась еще на МК-11 в Буэнос-Айресе. Вырабатываемый документ должен пополнить правовой пакет ВТО в виде плюрилатерального соглашения. Оно, как сообщили в российской делегации, должно облегчить российским инвесторам доступ на рынки развивающихся стран за счет снижения бремени излишних административных барьеров. В то же время участие России в этой договоренности будет способствовать повышению доверия к российскому рынку со стороны инвесторов из дружественных государств. Однако пока некоторые партнеры РФ по БРИКС (Индия, ЮАР) сохраняют осторожное отношение к идее соглашения. Работа по соглашению об упрощении инвестиций будет продолжена в Женеве.

Не удалось добиться ожидавшегося продвижения по рыболовным субсидиям для вступления в силу соответствующего соглашения и соглашения по сельскому хозяйству. Переговоры по этим и другим вопросам также будут продолжены в Женеве.

Как и ожидалось, МК-13 одобрила присоединение к ВТО двух новых членов, ими стали Коморы и Восточный Тимор. Из постсоветских республик в процессе присоединения к ВТО находятся Азербайджан, Беларусь, Туркменистан и Узбекистан.

Заключение

В заключение следует подчеркнуть, что, несмотря на критику в адрес ВТО в последние годы и ее очевидное ослабление, никто среди представителей государств-членов ни разу не высказался за прекращение или ограничение деятельности организации. Когда же подобные высказывания в том числе скандального характера о грядущей «смерти ВТО» звучат из уст отдельных политиков, то их корни

следует искать не столько в сфере деятельности организации, сколько в специфике текущей политической конъюнктуры той или иной страны, например в нюансах предвыборной президентской гонки в США — имеем в виду нашумевшие высказывания Трампа против ВТО в период его первого мандата, которые в 2024 г. вновь пускаются в ход.

Разумеется, нельзя исключать, что при наихудшем сценарии ВТО может быть нанесен значительный ущерб. Элементами такого сценария может быть наметившаяся в глобальном масштабе фрагментация торговли, а также приход к власти Трампа в 2025 г.: он уже сделал некоторые заявления, которые чреваты ударом по системе правил международной торговли [Stein 2024]. Все это неизбежно обернется серьезными потерями для государств и мировой экономики в целом. И тогда вновь встанет вопрос о возрождении ВТО, если сейчас она пострадает. Однако сделать это будет неизмеримо сложнее, чем сохранить уже действующую организацию.

Библиография

Замглавы Минэкономразвития РФ: все участники ВТО заинтересованы в ее реформе. 2024. 28 февраля. Режим доступа: <https://www.wto.ru/news/zamglavy-minekonomrazvitiya-rf-vse-uchastniki-vto-zainteresovany-v-ee-reforme/>

Портанский А. Императив реформирования ВТО в эпоху роста протекционизма и торговых войн // Вестник международных организаций. 2019. №2. С. 304–318.

Портанский А. Дональд Трамп: отход от принципов своих предшественников // Международная экономика. 2019. №2. С. 21–32.

Портанский А. Трамп оправдывает торговые войны и намерен побеждать в них. ИМЭМО. 2018. 5 марта. Режим доступа: <https://www.imemo.ru/news/events/text/tramp-opravdivaet-torgovie-voyni-i-nameren-pobezhdaty-v-nih>

Смеетс М. Несовместимые цели: экономические санкции и ВТО // Россия в глобальной политике. 2014. №4. Режим доступа: <https://globalaffairs.ru/articles/nesovmestimye-czeli-ekonomicheskie-sankczii-i-vto/>

Abu Dhabi Ministerial Declaration. 2024. March 2. Режим доступа: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/DEC.pdf&Open=True>

DG Azevêdo: “We’ve achieved a lot, but much remains to be done” // Financial Times. 2020. May 14.

Foreign Trade Barriers. The 2024 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. Office of the United States Trade Representative Ambassador Katherine C. Tai.

Elsig M., Cottier T. Reforming the WTO: the decision-making triangle revisited. Governing the WTO. Cambridge Univ. Press, 2011. P. 125.

European Commission presents comprehensive approach for the modernisation of the World Trade Organization. Brussels, 18 September 2018. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5786_en.htm (дата обращения: 29.12.18).

Ghosal Singh A. Within China, arguments rage about how to shape the future of the World Trade Organization. 2019. May 21. Режим доступа: <https://thediplomat.com/2019/05/what-does-china-want-from-wto-reforms/> (дата обращения: 29.04.20)

Meltzer J. Il est important de distinguer la politique économique américaine de celle de la Chine pour gagner les cœurs et les esprits // Brookings. 2023. May 8. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/articles/distinguishing-us-economic-policy-from-chinas-is-important-to-win-hearts-and-minds/>

Stein J. Donald Trump is preparing for a massive new trade war with China // Washington Post. 2024. January 27.

The Trump administration's trade strategy is dangerously outdated // The Economist. 2017. March 2.

Zhong Nan/Ren Xiaojin. China submits proposal for WTO reform // China Daily. 2019. May 25.

Zhu V. La Chine Et La Réforme de L'OMC: Qui Veut Le Moins... Veut Le Moins // China Trends. Mars 2019.

Zoellick R. America will not wait for the won't-do countries. Bureau of International Information Programs. US Department of State. 2003. Sept. 22.