

Перспективы и вызовы для многосторонней торговой системы в контексте пандемии COVID-19

Рассматриваются актуальные проблемы деятельности ВТО, включая новые вызовы, связанные с пандемией COVID-19. Исследуются причины эрозии многосторонней системы регулирования торговли и обосновываются необходимость ее сохранения и развития как инструмента обеспечения благоприятных условий развития мировой торговли. Обозначены возможные шаги со стороны данной многосторонней системы для смягчения последствий пандемии и повышения эффективности ее работы в случае возникновения новых внешних кризисов.

Ключевые слова: ВТО, многосторонняя система регулирования торговли, международная торговля, пандемия (ковид).

JEL:F13

DOI:10.17323/2499-9415-2020-2-22-7-15

Пандемия COVID-19 стала жестким испытанием для мировой экономики и оказала негативное влияние на ситуацию в международной торговле. Однако для того чтобы объективно оценить возможные последствия «коронакризиса» для многосторонней торговой системы, необходимо учитывать, в каком состоянии находилась эта система накануне вспышки пандемии. При этом необходимо иметь в виду, что нынешний кризис не только обостряет имеющиеся проблемы, но и создает новые возможности в плане адаптации правил торговли к новым вызовам.

Ситуация в многосторонней торговой системе по состоянию на начало 2020 г.

Большинство экспертов сходятся во мнении, что те проблемы, которые существуют в многосторонней торговой системе (МТС) сейчас, — это не

¹ Лякишев Дмитрий Владимирович — кандидат экономических наук, постоянный представитель Российской Федерации при Всемирной торговой организации в Женеве. E-mail: <lyakishev@wto.economy.gov.ru>.

результат событий последних двух-трех лет. Данные проблемы накапливались фактически с момента создания ВТО. Это относится в первую очередь к сложностям, связанным с реформой организации. Здесь налицо классический пример «устойчивости движущегося велосипеда». Если скорость движения вперед замедляется, если не реализуются идеи о заключении новых соглашений или они реализуются с большим опозданием, если не обновляются правила торговли, то система теряет свою устойчивость. В ВТО мы наблюдаем это фактически с начала 2000-х годов, с момента запуска и дальнейшей пробуксовки Дохийского переговорного раунда.

Незавидную ситуацию, в которой сейчас находится система разрешения споров ВТО, было бы неверно рассматривать и как результат «подрывных» действий одного отдельно взятого члена ВТО в течение последнего времени. Это также является следствием проблем и претензий к системе, аккумулировавшихся долгие годы. Не случайно представители США постоянно указывают, что Вашингтон последовательно критиковал деятельность Апелляционного органа ВТО, начиная с середины 2000-х годов, в то время как другие члены организации все это время сопротивлялись попыткам начала его реформы.

Одним из признаков ослабления МТС является заключение двусторонних сделок, сомнительных с точки зрения правил ВТО. В первую очередь, безусловно, речь идет о так называемой первой фазе соглашения США — КНР. Но есть и другие примеры. Например, в договоренностях между бывшим председателем Еврокомиссии Ж.-К. Юнкером и президентом США Д. Трампом, анонсированных в июле 2018 г., также фигурируют элементы, ранее не характерные для торговой политики ни ЕС, ни США. Так, Ж.-К. Юнкер публично пообещал нарастить импорт отдельных товаров (сои, сжиженного природного газа) из США на рынок Евросоюза. Как это можно было сделать рыночными методами и в рамках правил ВТО — не совсем понятно. Не удивительно, что впоследствии Брюссель не предпринял никаких регулятивных мер, для того чтобы реализовать эти договоренности. Импорт же американской сои в ЕС во второй половине 2018 г. возрос исключительно в связи с благоприятной рыночной конъюнктурой. Однако Ж.-К. Юнкер спустя всего два месяца после своего визита в Вашингтон не преминул доложить Д. Трампу об этом факте как о свидетельстве выполнения Евросоюзом двусторонних договоренностей.

Рассуждая о причинах и поводах накопления проблем в МТС, не совсем корректно сводить всё к противостоянию отдельных крупных игроков (например, к тому, что США не нравится торговая политика КНР). Представляется, что всё гораздо сложнее (рис. 1).

После развала Советского Союза и социалистического блока казалось, что западная капиталистическая система осталась вне конкуренции. Однако сейчас очевидно, что экономическая модель КНР в некоторых аспектах ока-

зывается более конкурентоспособной. Таким образом, речь идет о противостоянии экономических систем и моделей, а не о торгово-политических мерах регулирования торговли в узком смысле.

Кроме того, «линией разлома» стал кризис традиционной концепции развития, закреплённой в действующих правилах ВТО через особый статус развивающихся стран и предоставление им специального и дифференцированного режима (СДР) в торговле. Претензии здесь носят обоюдный характер. С одной стороны, США и другие западные страны сомневаются в том, что в нынешней ситуации КНР и другие крупные развивающиеся экономики по-прежнему имеют право на этот статус. С другой стороны, развивающиеся страны чувствуют себя обманутыми: те обещания, которые были им даны и закреплёны в соглашениях Уругвайского раунда и затем более отчетливо зафиксированы в Дохийской повестке, так и не были реализованы.



Рис. 1. Предпосылки эрозии МТС

Источник: составлено автором.

Изложенные выше предпосылки кризиса МТС можно охарактеризовать как глобальные тенденции. Вместе с тем многочисленные проблемы накапливались и на национальном уровне во многих странах, прежде всего на Западе. В частности, рост социального неравенства и истощение традиционных факторов благополучия среднего класса в США и странах Западной Европы подпитывает политический популизм, который в торгово-политической сфере выражается в протекционизме. Это оказывает самое непосредствен-

ное влияние на торговую политику тех государств, где к власти пришли популистские лидеры. Можно говорить и о том, что далеко не все правительства, сохраняющие приверженность идеям свободной торговли, способны успешно демонстрировать электорату выгоды от либеральной торговой политики, заключения новых соглашений, совершенствования правил ВТО.

Если говорить о тенденциях, проявляющихся на национальном уровне, но оказывающих непосредственное влияние на отношения между странами, следует упомянуть общую тенденцию снижения уровня взаимного доверия, подрывающую эффективность действующих многосторонних правил. Это выражается и в ослаблении арбитражной функции ВТО, которое, безусловно, происходит не само по себе, а является результатом осознанных действий членов организации. Потеря доверия к партнерам и эффективности системы в целом побуждает правительства не стесняться в применении односторонних торговых мер, в том числе вводимых по некоммерческим соображениям.

Будущее ВТО: за и против

Тем не менее существуют серьезные аргументы в пользу того, что МТС по-прежнему обладает определенным потенциалом устойчивости. При этом, справедливости ради, следует рассмотреть и противоположные аргументы (рис. 2).

Прежде всего следует отметить, что более 95% мировой торговли по-прежнему осуществляется в рамках правовой системы ВТО. «Сомнительные» двусторонние сделки пока являются, скорее, исключением из общего правила. Риски эскалации односторонних мер и выхода из соглашений, конечно, существуют. Безусловно, небольшие страны — члены ВТО наблюдают за действиями наиболее влиятельных членов организации и склонны брать с них пример. Поэтому нарастание таких явлений может внезапно приобрести характер «снежного кома». Однако сейчас такой сценарий, наверное, следует рассматривать как гипотетический риск, а не как неизбежное развитие ситуации.

Один из традиционных аргументов апологетов ВТО состоит в том, что за время существования организации объем мировой торговли вырос почти в 3 раза. Таким образом, налицо эффективность и востребованность системы. Однако на это можно возразить следующее: нынешний кризис оказал очень сильное негативное воздействие на мировую торговлю, а темпы ее восстановления пока не ясны. Вместе с тем большинство экспертов считают, что нынешний спад не будет носить долгосрочного характера, и мировая торговля вскоре вновь выйдет на траекторию устойчивого роста.

Еще один традиционный тезис: за время существования ВТО ни одна страна не вышла из состава ее участников. При этом очередь на присоединение к организации по-прежнему насчитывает более двух десятков государств



Рис. 2. Будущее ВТО: за и против

Источник: составлено автором.

и таможенных территорий. Безусловно, надо иметь в виду, что последнее крупное событие в плане расширения состава участников ВТО — присоединение Казахстана, состоявшееся в 2015 г., т.е. почти пять лет назад. После этого статус члена ВТО пока смогли обрести только Афганистан и Либерия. Однако несколько стран, в том числе из числа ближайших соседей России, продолжают активно вести переговоры по присоединению, и некоторые из них близки к завершению. Что касается публичных высказываний руководства США о выходе страны из ВТО, то следует учитывать, что эти сигналы обращены в первую очередь к внутренней аудитории, имеют непосредственное отношение к нынешней предвыборной президентской кампании и не подкрепляются конкретными действиями. Более того, они, как мы наблюдали на протяжении последних месяцев, зачастую имеют разнонаправленный характер.

Многие сейчас вспоминают (во многих странах, в том числе на благополучном Западе, за истекшие десятилетия об этом успели забыть), что создание ВТО после Второй мировой войны подкреплялось идеей достижения мира между народами через торговлю. Характерно, что «конфликтные» страны в различных регионах мира (Судан, Южный Судан, Сомали, Ирак, Восточный Тимор) воспринимают эту идею вполне серьезно и искренне считают, что развитие международной торговли путем обретения

членства в ВТО станет для них мощным фактором для урегулирования внутренней ситуации.

Очевидной альтернативой многосторонним правилам является принятие торговых мер «по собственному разумению» без учета интересов партнеров, которые ставятся «перед фактом». Это малопривлекательно даже для наиболее влиятельных членов организации, и в общем-то все понимают, что совместная выработка правил лучше, чем принуждение. К сожалению, в повседневной торговой политике даже наиболее либерально настроенные члены организации (например, ЕС) иногда забывают об этом и вводят меры «без оглядки» на партнеров по ВТО.

Несмотря на пробуксовку реформы ВТО и несовершенство ее механизмов в современных условиях, рабочие органы организации продолжают функционировать. Главный показатель их востребованности со стороны участников организации — количество вопросов (прежде всего так называемых специфических торговых озабоченностей), выносимых на обсуждение. В повестке регулярных заседаний таких органов, как комитеты ВТО по доступу на рынок, по техническому регулированию, по санитарным и фитосанитарным мерам, каждый раз присутствует до нескольких десятков подобных вопросов. Высказывая те или иные озабоченности, члены ВТО не просто «сотрясают воздух». Привлечение «коллективного внимания» к торговой мере заставляет принявшее ее правительство задуматься об адекватности данной меры. В результате удается добиться отмены или пересмотра многих мер без обращения в Орган ВТО по разрешению торговых споров (как, собственно, и было задумано при выстраивании системы рабочих органов ВТО).

Что касается реформы, то очень характерно, что абсолютно все члены организации в той или иной форме выражают желание ее реформировать (хотя и расходятся в путях достижения данной цели). Это означает, что страны продолжают возлагать надежды на преодоление кризисных явлений в МТС и не готовы смириться с ее коллапсом. Это же относится и к попыткам восстановления эффективности системы разрешения споров: никто из членов ВТО не говорит о том, что без нее можно и обойтись.

«Коронакризис»: что дальше?

Любой кризис — это в определенной степени развилка. Он может стать дополнительным фактором для усиления негативных трендов, а может, наоборот, открыть новые возможности для трудностей. Резкое ухудшение ситуации в мировой экономике и торговле вследствие пандемии вполне может заставить членов организации задуматься о необходимости реальных шагов по поддержке МТС и таким образом стать катализатором реформы ВТО (рис. 3).



Рис. 3. Коронакризис: что дальше?

Источник: составлено автором.

Одновременно, и мы это наблюдаем уже сейчас, возникают новые идеи о том, как обеспечить «полезность» ВТО для решения новых проблем, вызванных «коронакризисом». Наиболее очевидная из этих идей — сосредоточить усилия на либерализации торговли теми товарами, которые оказались наиболее востребованными в условиях пандемии.

Возможные варианты развития в условиях пандемии

Экстренные меры, принимавшиеся правительствами в феврале — апреле 2020 г., зачастую были направлены на ограничение внешней торговли товарами первой необходимости, в первую очередь продукцией медицинского назначения. Уровень международной координации при принятии этих мер был крайне низким, что создало серьезные риски в плане глобальных усилий по борьбе с распространением вируса. Задача, как ее видят в Женеве, — избежать подобных рисков в случае повторения аналогичной ситуации в будущем.

Наиболее амбициозное предложение — разработать и принять «горизонтальное» соглашение по торговле медицинскими товарами, которое охватывало бы широкий круг регулятивных тем: тарифы, количественные ограничения, техническое регулирование, торговые аспекты охраны прав интеллектуальной собственности, вопросы упрощения торговых процедур. Следует отметить, что кризис выявил явное несовершенство правил по охране прав интеллектуальной собственности в отношении медицинской продукции. Некоторые страны приняли меры на национальном уровне, направленные на ликвидацию таких пробелов, однако это стало поводом задуматься и о возможности аналогичных шагов в рамках ВТО. Еще одна идея — создать в ВТО специальный орган, который мог бы планировать международную кооперацию и сотрудничество в сфере торговли при возникновении кризисных ситуаций: своего рода центр прогнозирования кризисов и реагирования на них.

В более системном плане можно ожидать интенсификации дискуссий, по интерпретации общих изъятий из правил ГАТТ и ГАТС и исключений по соображениям национальной безопасности. Еще одно перспективное направление: согласование правил электронной коммерции. Дистанционная торговля товарами и предоставление онлайн-услуг оказались крайне востребованными в условиях пандемии. В связи с этим масштабные переговоры по электронной коммерции, которые ведутся уже несколько лет, могут получить новый импульс.

Наконец, следует отметить, что нынешний кризис во многих странах неизбежно привел к резкому росту государственных субсидий в наиболее пострадавшие сектора экономики. С точки зрения условий международной торговли это означает повышение рисков «войны бюджетов», т.е. обеспечение конкурентных преимуществ на мировых рынках за счет государственных дотаций. Данная тенденция может привести к интенсификации переговоров в ВТО по уточнению и реформированию правил предоставления субсидий, прежде всего в промышленности.

Итак, «коронакризис» следует рассматривать не только как еще один фактор, усугубляющий негативные тенденции в многосторонней торговой системе, но и как шанс для активизации международных усилий по их преодолению. При этом надо учитывать, что, несмотря на признаки стагнации, накапливавшиеся на протяжении двух последних десятилетий, система ВТО по-прежнему обладает определенной устойчивостью. Риски потери этой устойчивости лежат, скорее, в плоскости глобальных геополитических трендов, а также в социально-экономических процессах, происходящих на национальном уровне в различных странах. Поэтому вопрос заключается в том, готовы ли члены ВТО использовать нынешнюю ситуацию для укрепления доверия к многосторонней торговой системе и ее модернизации.

Prospects and challenges for the multilateral trading system in the context of the COVID-19 pandemic

The current problems of the WTO activity, including new challenges related to the COVID-19 pandemic, are considered. The reasons for the erosion of the multilateral system of trade regulation are investigated and the need for its preservation and development as a tool for the favorable development of world trade is justified. Possible steps on the part of the multilateral system to mitigate the consequences of the pandemic and improve its effectiveness in the event of new external crises are outlined.

Keywords: *WTO, multilateral trade regulation system, international trade, pandemic (covid).*

Статья поступила в редакцию 17 июля 2020 г.

¹ Liakishev Dmitrii — PhD in economics, permanent representative of the Russian Federation to the world trade organization in Geneva. E-mail: <lyakishev@wto.economy.gov.ru>.