

Портанский А.П.¹

Реформа ВТО: позиции сторон и оценка перспектив

Рассматриваются актуальные проблемы деятельности и перспективы реформирования ВТО. Дается анализ причин возникновения трудностей в деятельности организации и возможные пути их преодоления. Дается оценка позиций США и Китая по вопросам роли ВТО и необходимости налаживания ее работы.

Ключевые слова: ВТО, разрешение споров, Китай, США, многосторонние соглашения.

JEL:F13

DOI:10.17323/2499-9415-2020-2-22-25-29

Создание ВТО в 1994 г. считается крупнейшим событием в сфере международных экономических отношений XX в. И вот четверть века спустя реформирование ВТО видится не менее сложной и амбициозной задачей.

Императив реформирования обусловлен накопившимися проблемами, связанными с системой принятия решений, разрешения споров, растущим протекционизмом в торговле и т.д. Причем первая — система принятия решений — является ключевой, а последним решающим импульсом к реформированию стали торговые войны последних лет.

Надо сразу сказать о существующем скептицизме относительно отхода от механизма консенсуса при принятии решений. Так, некоторые зарубежные специалисты в области торговой политики настроены достаточно пессимистично по поводу возможного преобразования данного механизма, хотя в проектах реформирования ВТО именно это ставится на первое место.

На тему принятия решений консенсусом написано немало работ, в том числе такими известнейшими экспертами, как Тома Котье, Амрита Нарликар и другие. В частности, приводятся ссылки на опыт голосования в Европейском Союзе при принятии решений, т.е. речь идет, конечно, о постепенном отходе от механизма консенсуса в пользу голосования.

¹ Портанский Алексей Павлович — кандидат экономических наук, профессор НИУ ВШЭ. E-mail: <aportanskiy@hse.ru>.

Очевидно, что для принятия какого-то решения по данному вопросу придется пройти еще довольно большой путь. Надо иметь в виду, что происходящие в последнее время первичные дискуссии о реформе ВТО идут в очень непростых условиях раскола между ее членами, зафиксированного в 2015 г. в Найроби в заключительной декларации Министерской конференции. Этот раскол, как известно, касается отношения членов ВТО к повестке Доха-раунда: одни, в основном развивающиеся страны, требуют сохранения начальной повестки¹, в то время как другие развитые страны во главе с Соединенными Штатами выступают за ее модернизацию.

В дискуссии о реформировании ВТО центральной проблемой, конечно, остается сближение позиций Соединенных Штатов и Китая. Принципиально проблема не нова — еще семь-восемь лет назад предыдущий глава ВТО Паскаль Лами, комментируя трудности переговоров Дохийского раунда, говорил, что, чтобы что-то сдвинулось с места, прежде всего должны договориться Китай и Соединенные Штаты. И сейчас с вопросом реформирования ситуация аналогична.

Коротко о позиции Соединенных Штатов по поводу реформирования. США в принципе за реформирование ВТО, но одновременно они имеют серьезные претензии к ней, о которых неоднократно говорил Дональд Трамп. ВТО, по его мнению, всегда действовала в интересах других стран, в частности, Китая, но не Соединенных Штатов.

Особой проблемой, возникшей в результате позиции США, стало функционирование Апелляционного органа в системе разрешения споров ВТО. У Вашингтона есть большие претензии по процедурам в этом органе, а также по толкованию правил при разборе апелляций. Весьма серьезные претензии США имеют к нерыночной практике Пекина и статусу Китая как развивающейся страны в рамках ВТО. Это очень серьезная, можно сказать, глубинная проблема для США, которая не позволяет им положительно воспринять предлагаемые Евросоюзом инициативы по совершенствованию функционирования Апелляционного органа, ибо в конечном счете недовольство американцев упомянутым статусом Китая остается для них своего рода блокирующим негативным фактором. Параллельно Вашингтон старается вынудить другие страны отказаться от этого статуса. Так произошло с Южной Кореей и, вероятно, произойдет с Бразилией.

Таким образом, Соединенные Штаты пытаются сузить кольцо ключевых развивающихся стран вокруг Китая — стран, которые дорожат этим стату-

¹ Начальная повестка Доха-раунда предусматривала вопросы, в решении которых были заинтересованы развивающиеся страны.

сом. Следует отметить, что США добиваются некоторого успеха в плане попыток ограничить торговлю отдельных стран, ключевых партнеров США, с Китаем, например, USMCA, или, как ее называют пост-НАФТА, — там есть ряд положений, ограничивающих торговлю Мексики с Китаем. Надо сказать, что Европейский Союз и Япония разделяют позицию США в отношении статуса Китая как развивающейся страны.

Что касается позиции Китая по реформе ВТО, то в 2018 г. Пекин обнародовал на сей счет три главных принципа, а именно:

- 1) защита фундаментальных ценностей многосторонней торговли;
- 2) защита интересов развивающихся стран-членов (подразумевается, конечно, специальный дифференцированный режим для них);
- 3) уважение практики принятия решений через механизм консенсуса.

При этом второй принцип — защита интересов развивающихся стран-членов — является ключевым из трех в подходе Китая. Защищая свою позицию как развивающейся страны, китайское руководство, в частности, говорит, что Поднебесной еще предстоит вывести из бедности миллионы своих граждан, показатель душевого ВВП в Китае менее 10 тыс. долл., т.е. остается значительно меньше, чем в развитых странах, чем в России и в Аргентине.

В ответ на повторяющиеся упреки Вашингтона о несоответствии Китая критериям рыночной экономики и закрытости рынка Пекин, с одной стороны, признает важность проведения дальнейших глубоких реформ и расширения открытости в экономике, но с другой — отвергает рекомендации США: так называемые три ноля в торговле (*Three zeros in trade*), означающие нулевой тариф, нулевые барьеры на рынке, и нулевые субсидии.

Одновременно, не желая оставаться в положении оправдывающегося, Китай, со своей стороны, предъявляет претензии США, в первую очередь в связи с объявленным президентом Трампом лозунгом *America First*, объясняя, каким образом реализация этого лозунга подрывает режим наибольшего благоприятствования (РНБ).

Вместе с тем среди китайских исследователей существует и иное мнение относительно участия Поднебесной в реформировании ВТО. Согласно этому мнению, Китаю не следует настаивать на статусе развивающейся страны и соответствующих привилегиях в ВТО, ибо не в интересах страны оставаться на позициях Индии и других развивающихся стран, цепляющихся за этот статус. Вместо этого следовало бы повернуться в сторону позитивной и конструктивной координации усилий по реформированию ВТО вместе с США, ЕС и Бразилией, что, несомненно, способствовало бы более активному участию Китая в глобальном управлении в целом и, соответственно, укреплению его статуса как равной США мировой державы. Такой подход, конечно, отвечал бы интересам США.

Что может все-таки поспособствовать прогрессу в реформировании ВТО в настоящее время с учетом существующего разрыва в подходах главных игроков — Соединенных Штатов и Китая? С точки зрения автора, здесь можно выделить семь пунктов.

Первый пункт — это, конечно, работа группы Оттавы, которая впервые собралась в октябре 2018 г. Ее главная задача — выработка платформы, позволившей бы каким-то образом сблизить позиции США и Китая.

Второй пункт — трехстороннее партнерство США — ЕС — Япония. Это относительно недавняя инициатива, в которой речь идет о новых правилах субсидирования и новых видах запрещенных субсидий. Успех этих инициатив укрепит позиции названных трех игроков и будет полезен для ВТО в целом.

Третий пункт — функционирование временного апелляционного органа, состоящего из 17 стран — членов ВТО. Это может открыть перспективы реформирования организации без США. Такое развитие событий в принципе исключать нельзя, но отсутствие в Апелляционном органе важнейшего игрока мировой торговли вряд ли выглядело бы оправданным.

Четвертый пункт связан с исходом переговоров по улучшению договоренности о разрешении споров. Эти переговоры уже идут 18 лет, но страны — члены ВТО сохраняют надежду на их успешный финал.

Пятый пункт — выполнение Китаем и Соединенными Штатами первой части торговой сделки США — КНР, вступившей в силу 15 января 2020 г., и вероятность заключения второй части сделки. Здесь имеется в виду, что успех этой сделки поспособствует каким-то образом сближению позиций Китая и Соединенных Штатов, снизив противостояние между ними в торговле и сняв таким образом часть напряженности, существующей между двумя державами. Однако в течение 2020 г. ситуация с прогрессом сделки, скорее, ухудшилась из-за пандемии COVID-19 и обвинений Пекина со стороны Вашингтона в сокрытии информации о коронавирусе на начальной стадии. Одновременно следует заметить, что указанная сделка США — КНР может иметь весьма серьезные негативные последствия для многосторонней торговой системы. Речь идет о нарушении РНБ. Оно, в частности, связано со взятыми Китаем в рамках названной сделки обязательствами по закупке в США товаров и услуг на 200 млрд долл., что дискриминирует других поставщиков Китая.

И последний, *шестой пункт*, связан с вариантом неизбрания Трампа в ноябре 2020 г. на второй срок. В этом случае другой президент (например, Джо Байден) может скорректировать позицию противостояния Китаю, серьезно смягчив ее.

Этот анализ современной ситуации в ВТО не хотелось бы завершать на пессимистической ноте, однако нельзя не упомянуть замечания в адрес

международной торговли, высказанные совсем недавно одним из самых известных в мире экономических обозревателей — сотрудником *Financial Times* Мартином Вулфом. В своем комментарии, посвященном брекзиту, наряду с резкой критикой правительства Бориса Джонсона, он заметил, что мировая торговая система находится в состоянии смертельной опасности в условиях конфликта между Соединенными Штатами и Китаем. По словам Вульфа, ВТО практически оказалась в состоянии блокады своих судебных и законодательных функций.

Нельзя не упомянуть также очередные нападки на ВТО в Конгрессе США, где прозвучали предложения о выходе США из ВТО. К счастью, буквально на следующий день эта инициатива была подвергнута разгромной критике со стороны авторитетных ученых из института CATO (*CATO Institute*).

Такова на сегодняшний день в общих чертах ситуация с будущим реформированием ВТО. Она противоречива и не очень оптимистична, но продолжать усилия в направлении реформы ВТО, несомненно, необходимо.

Portanskiy A.¹

Russia's approaches to reform of the WTO

The article deals with current issues and prospects of WTO reform. The article analyzes the causes of difficulties in the organization's activities and possible ways to overcome them. The article assesses the positions of the United States and China on the role of the WTO and the need to stabilize its work.

Keywords: *WTO, dispute resolution, China, USA, multilateral agreements.*

Статья поступила в редакцию 21 июля 2020 г.

1 Portanskiy Alexey — PhD in economics HSE, professor. E-mail: <aportanskiy@hse.ru>.