

От Бреттон-Вудса до Буэнос-Айреса

Рассмотрены факторы и причины, помешавшие СССР стать участником ГАТТ, а также последствия отказа от членства в системе многостороннего регулирования. Исследуются вопросы обеспечения эффективного участия России в ВТО и пути получения максимальных выгод в рамках названной системы. Проанализирована роль ВТО в современных условиях с точки зрения поддержания системы международной торговли и внешнеэкономических интересов нашей страны. Предложены возможные альтернативные сценарии развития систем международного регулирования торговли в контексте попыток формирования мега-региональных торговых соглашений и соотношения многостороннего и регионального подходов регулирования глобального рынка.

Ключевые слова: ГАТТ, ВТО, международная торговля, региональные торговые соглашения, глобальное экономическое регулирование, внешнеэкономические связи РФ.

СССР не являлся участником Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), предшественника ВТО. В опубликованных в России работах, посвященных международным экономическим отношениям во второй половине XX в., данному факту дается весьма сжатое объяснение. Отказ Москвы от подписания ГАТТ в 1947 г. объясняется политическими и идеологическими причинами, что в общем соответствовало действительности. Но был ли возможен иной сценарий, т. е. могла ли история наших взаимоотношений с первым многосторонним институтом регулирования торговли сложиться иначе? Поиск ответа на данный вопрос важен, в частности, потому, что это помогло бы российским политикам и обществу в целом лучше понять, почему переговоры России о присоединении к ВТО оказались столь сложными и продолжительными.

Другой сценарий для Москвы был возможен

Анализ некоторых событий 70-летней давности дает основания считать, что иной сценарий действительно был возможен, во всяком случае, до определенного времени.

¹ Портанский Алексей Павлович — профессор факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН. E-mail: <portanskiy@gmail.com>.

14 августа 1941 г. было объявлено о подписании британским премьером У. Черчиллем и американским президентом Ф.-Д. Рузвельтом Атлантической хартии, которой было суждено стать одним из основных программных документов антигитлеровской коалиции. Провозглашенные в хартии в качестве главной цели разгром стран-агрессоров, а также цели построения послевоенного мира на основе права наций на самоопределение и общего разоружения произвели должное впечатление на союзников, в том числе на СССР. В результате 24 сентября 1941 г. Советский Союз вместе с другими государствами присоединился к Атлантической хартии.

Из девяти пунктов этого исторического документа два были посвящены торгово-экономическим вопросам и предусматривали, соответственно, снижение торговых барьеров и глобальное экономическое сотрудничество после окончания войны, подразумевавшее создание всемирной организации. Именно в этих пунктах появились те принципы недискриминации, которые после войны легли в основу Генерального соглашения о тарифах и торговле. Следовательно, став участницей Атлантической хартии, Москва так или иначе уже в 1941 г. де-факто (хартия не была юридически обязывающим документом) приняла принципы, заложенные позднее в строительство многосторонних институтов.

Логическим продолжением подписания Атлантической хартии стало участие Советского Союза в 1944 г. в Международной конференции 44 государств антигитлеровской коалиции в американском Бреттон-Вудсе (штат Нью-Хемпшир). СССР подписал соответствующие учредительные документы, в частности, уставы Международного валютного фонда (МВФ) и Международного банка реконструкции и развития (МБРР), став тем самым формально участником основанной на американском долларе Бреттон-Вудской финансовой системы. Более того, советские экономисты в то время активно выступали в поддержку проектов Бреттон-Вудса. Так, в 1944 г. ведущий экономический журнал СССР «Мировое хозяйство и мировая политика» писал: «...мы заинтересованы в стабильности валюты зарубежных стран, как тех, куда мы экспортируем товары, так и тех, откуда мы товары импортируем. Мы заинтересованы в развитии мировой торговли. Всякого рода мероприятия, которые в какой бы то ни было мере могут способствовать решению указанных задач, в том числе и валютные мероприятия, должны поэтому привлекать наше внимание»¹.

Эта заинтересованность имела реальную основу. Годом раньше, в 1943 г., на трехсторонней конференции в Тегеране президент США Франклин Рузвельт пообещал Иосифу Сталину весьма внушительный по тем временам беспро-

¹ Трахтенберг И. Проекты международных валютных соглашений // *Мировое хозяйство и мировая политика*. 1944. № 1. С. 40.

центный заём в 6 млрд американских («золотых») долларов в рамках продолжения помощи по ленд-лизу на восстановление разрушенного хозяйства СССР. В свою очередь Сталин дал Рузвельту обещание вступить в войну с Японией. Получив весной 1944 г. по каналам разведки информацию о том, что США готовы увеличить размер пакета до 10 млрд долл., советское политическое руководство приняло твердое решение участвовать в предстоящей конференции в Бреттон-Вудсе. Расчет оказался верным — размер помощи американцами был подтвержден. Чтобы лучше представить значение обещанной помощи, необходимо упомянуть, что согласно решениям Ялтинской конференции 1945 г., весь объем репараций с побежденной Германии определялся в 20 млрд долл., половина из которых причиталась Советскому Союзу. Таким образом, Москва в итоге могла рассчитывать на колоссальную по тем временам сумму.

Как полагают некоторые историки, президент Ф. Рузвельт действительно рассчитывал на длительное послевоенное сотрудничество США и СССР, исходя из исторических прецедентов времен наполеоновских войн и Гражданской войны в США в середине XIX в., когда Российская империя оказывала поддержку Америке.

Нет нужды доказывать, сколь важное экономическое значение имела для Советского Союза обещанная Рузвельтом помощь. Однако участие СССР в Бреттон-Вудсе имело и важнейшее политическое измерение. Как заявил в ходе конференции советский представитель М.С. Степанов, «...СССР видит для себя два полезных итога конференции: финансовая помощь и формальное признание СССР великой державой»¹.

Можно с достаточной уверенностью предположить, что, если бы события и дальше развивались подобным образом, СССР скорее всего участвовал бы и в продолжении Бреттон-Вудского процесса, а именно в начавшихся в 1946 г. под эгидой ООН переговорах о создании Международной торговой организации (МТО). И Рузвельт, и Сталин ценили тегеранские договоренности и собирались следовать им и далее.

Однако все изменилось после смерти Ф. Рузвельта 12 апреля 1945 г. К тому же через несколько месяцев с политической арены ушел еще один участник «большой тройки» У. Черчилль, который после поражения на выборах в Англии был вынужден уступить место премьеру лейбористу К. Эттли.

1 Сироткин В.Г., Алексеев Д.С. СССР и создание Бреттон-Вудской системы, 1941–1945 гг.: политики и дипломатия: сб. статей. Новейшая история 2001. URL: <<http://uchebnikfree.com/russia-history/sirotkin-alekseev-sssr-sozdanie-bretton.html>>. С. 13.

Неучастие СССР в ГАТТ имело глубокие причины

Новый президент США Г. Трумэн не чувствовал себя связанным данными его предшественником Сталину обещаниями. Более того, на конференции в Потсдаме он, как известно, перешел к тактике «атомного шантажа», подкрепленной вскоре атомными бомбардировками Хиросимы и Нагасаки. Были внесены существенные коррективы и в Бреттон-Вудский процесс. Изменилась сама схема предоставления помощи пострадавшей Европе: Трумэн отверг Бреттон-Вудский механизм, согласно которому помощь должна была осуществляться через МВФ и МБРР. Вместо формата МВФ–МБРР Вашингтон выдвинул чисто американскую схему плана Маршалла. В последнем Советском Союзу отводилась уже не почетная роль великой державы, а место одной из региональных держав, пострадавших от германской агрессии наряду с Англией и Францией. В этой резко изменившейся ситуации Сталин принял решение отказаться от ратификации подписанных в июле 1944 г. Бреттон-Вудских соглашений.

Что касается обещанного Рузвельтом Сталину займа, то Трумэн решил передать его Англии, урезав при этом сумму до 3 млрд долл. Данный жест воодушевил бывшего британского премьера Черчилля на своеобразную благодарность: 5 марта 1946 г. в небольшом американском городке Фултоне в присутствии Трумэна он произнес ставшую впоследствии знаменитой речь, которую многие историки из разных стран посчитали начальной точкой будущей холодной войны. В ответ Сталин 14 марта 1946 г. в интервью газете «Правда» квалифицировал речь Черчилля как призыв к войне с СССР.

Последнюю попытку добиться подтверждения обещанного Рузвельтом займа советская сторона предприняла летом 1947 г. на совещании министров иностранных дел стран-союзниц, когда уже план Маршалла был выдвинут официально. Попытка оказалась безрезультатной. Это побудило Москву отказаться от участия в плане Маршалла.

Таким образом, кончина Ф. Рузвельта и последовавшие за ней события довольно быстро привели к свертыванию участия СССР в Бреттон-Вудском процессе. Это выразилось в неучастии Советского Союза в переговорах по выработке устава МТО в 1946–1948 гг. и соответственно в его отсутствии среди сторон, подписавших в ходе этих переговоров 30 октября 1947 г. Генеральное соглашение о тарифах и торговле.

Конечно, такое изменение сценария было обусловлено не только кончиной Рузвельта. Задуманная еще в ходе войны будущая система финансово-экономического устройства мира не могла не оказаться тесно переплетенной с вопросами глобального переустройства международных отношений, связанного с установлением сфер влияния, изменением границ и т.п. Стало понятно, что послевоенные геополитические устремления вчерашних союзников по антигитлеровской коалиции расходятся буквально в противоположные стороны. Кроме того, необходимо учесть, что с чисто экономической точки зре-

ния СССР с его централизованной системой планирований и государственной монополией на внешнюю торговлю не очень вписывался в систему ГАТТ.

За фактическим разрывом выстраивавшегося с начала 1940-х годов сотрудничества между СССР и его союзниками по коалиции последовал длительный период холодной войны. Одним из следствий этого и стало достаточно скудное освещение в разного рода печатных изданиях в Советском Союзе, а затем и в России событий, связанных с участием СССР в некоторых важнейших инициативах коалиции, таких как Атлантическая хартия и Бреттон-Вудская конференция. С 1949 г. усилиями советской пропаганды историческое значение Атлантической хартии было ужато до «идеологической основы НАТО».

Таким образом, отказавшись в 1947 г. от участия в ГАТТ по политическим и идеологическим соображениям, Сталин исходил из худших сценариев на ближайшие годы — вплоть до неизбежности новой войны с Западом. В рамках данного политического видения будущего были созданы структуры экономического и военно-политического взаимодействия социалистических стран: в 1949 г. — Совет экономической взаимопомощи (СЭВ), а позднее в 1955 г. — Организация Варшавского договора (ОВД).

Опоздание на полвека не прошло бесследно

Однако в середине 1970-х годов тогдашнее советское руководство все-таки решило взять курс на установление отношений с ГАТТ. В 1979 г. на высшем политическом уровне было принято решение о целесообразности присоединения к ГАТТ — этого требовали объективные интересы выхода на внешние рынки. Тем временем за три десятилетия функционирования ГАТТ число его участников с первоначальных 23 выросло более чем в три раза.

К сожалению, в переговорах советской стороне было отказано. Отказ был обусловлен очередным серьезным обострением в холодной войне между СССР и Западом, связанным с вводом советских войск в Афганистан в декабре 1979 г. Впрочем, отношения в тот момент ухудшились не только с западными странами — негативная реакция на вторжение в Афганистан последовала и от многих развивающихся стран, традиционно считавшихся друзьями СССР¹.

Лишь в конце эпохи перестройки, в 1990 г., СССР обрел статус наблюдателя в ГАТТ. Между тем к тому времени к Соглашению присоединилось более

¹ *Столь серьезное вмешательство политики в экономику — явление, не часто встречавшееся в истории ГАТТ/ВТО. Другой подобный пример — приостановка переговоров по восстановлению участия Китая в ГАТТ после событий 1989 г. на площади Тяньаньмэнь.*

100 стран, принципы и правила ГАТТ прочно утвердились в мировой торговле, многие страны реформировали свои законодательные системы в соответствии с его положениями. Отставание тех, кто все еще находился вне системы торговых переговоров, значительно возросло.

После распада СССР Россия унаследовала от него статус наблюдателя в ГАТТ и в 1993 г. подала заявку на присоединение к Соглашению. Годом позже в апреле 1994 г. 104 страны подписали Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации (а в 1995 г. в ВТО входило более 120 стран). В том же 1994 г. Россия направила новую заявку на присоединение к ВТО. Переговоры стартовали одновременно с началом функционирования самой ВТО — в январе 1995 г. На тот момент потеря во времени, связанная с неучастием страны в ГАТТ, составила уже без малого полвека.

Процесс присоединения к ВТО стал существенно сложнее, чем к ГАТТ-1947. Эта сложность логически вытекала из различий ГАТТ-1947 и ВТО.

Основная причина заключалась в более широком и жестком характере обязательств в рамках ВТО. Если страна — участница ГАТТ-1947 могла выполнять его положения в той степени, в которой они не противоречили национальному законодательству, то членство в ВТО потребовало безусловного выполнения всех многосторонних соглашений, составляющих ее правовую базу. Помимо обязательств о связывании тарифных ставок страна должна брать на себя обязательства в отношении сельскохозяйственных субсидий, торговли услугами, торговых аспектов прав интеллектуальной собственности.

Другая причина была связана с тем, что переговоры о присоединении велись в условиях несбалансированности прав и обязательств внутри самой ВТО. Так, богатые страны, продолжавшие предоставлять своим фермерам различные субсидии, предлагали в то же время присоединяющимся странам отказаться от подобных мер. А в некоторых случаях им предлагалось принять обязательства, выходящие за рамки ВТО, — так называемые обязательства «ВТО+».

В ожидании выгод от членства в ВТО

Россия стала полноправным членом ВТО в августе 2012 г. Прошедшее пусть небольшое время в целом подтвердило правильность решения о присоединении стран к ВТО и сбалансированность условий этого присоединения. Получила ли уже российская экономика те выгоды от членства в ВТО, на которые рассчитывала? Пока, скорее, нет. Почему? Для ответа на этот вопрос автор предпочел воспользоваться метафорой.

Представьте себе, что вы задумали построить «умный дом», о котором мечтали, чтобы жить в нем комфортно, долго и счастливо. Предвкушая

будущее совершенство своего строения, вы заранее на первых же этапах приобрели всю электронно-цифровую начинку для него, которая в общем-то и призвана сделать ваше будущий дом «умным».

Прошло время. Строительство дома по некоторым не вполне понятным причинам оказалось замороженным. Скорее всего, вы не совсем разумно распорядились имевшимися средствами, потратив их на развлечения и далеко не первостепенные нужды. Дома нет, и приобретенная заранее электронно-цифровая начинка, хотя и находится в рабочем состоянии, использована быть не может. Кто ответственен за случившееся? Ответ очевиден — вы сами.

Вернемся, однако, к первоначальному вопросу. «ВТО — инструмент, которым надо научиться пользоваться», — сказал Президент РФ Владимир Путин еще в 2001 г. И он был абсолютно прав и точен на 100%. Членство в ВТО никогда не дает преимуществ автоматически быть в этой организации сложнее, чем вести переговоры о присоединении. Эта вроде бы не очень сложная истина оказалась на поверку чуждой для многих наших высоких чиновников, полагавших, что коли мы порвали, наконец, финишную ленточку после 18 лет сложнейших переговоров, то выгоды должны прийти сами собой и сразу. Игнорирование реальности немедленно обернулось проигрышем первого же спора в ВТО — о взимании утилизационного сбора с легковых автомобилей, произведенных соответственно в России и за рубежом. Так мы начали «учиться пользоваться инструментом». Однако по большому счету дело даже не в этом.

Уточним: в ВТО государства стремятся ради получения свободного и недискриминационного доступа на внешние рынки, что подразумевает и снятие действовавших прежде дискриминационных ограничений. Последнее мы получили, это принесло нам ежегодную выгоду примерно в несколько миллиардов долларов. Много это или мало? С точки зрения того, на что мы рассчитывали, мало. А как сделать, чтобы выгода была большой?

Еще раз: в ВТО государства стремятся ради получения свободного и недискриминационного доступа на внешние рынки. Зачем? Чтобы экспортировать возможно больше, зарабатывая на этом. Достаточно ли мы сегодня экспортируем? Разумеется, нет. Основные статьи экспорта по-прежнему нефть и газ. Кстати, чтобы продавать углеводороды, вовсе необязательно быть в ВТО. А вот рынки готовой продукции в мире давно поделены и пробиться на них без членства в ВТО практически невозможно.

Когда мы начинали переговоры о присоединении, в Правительстве и делегации наших переговорщиков были уверены, что вот-вот скоро в нашей экономике начнутся реформы, направленные на модернизацию, мы постепенно научимся производить конкурентоспособные товары, благодаря которым изменится структура нашего экспорта. И отвечая на вопрос, когда ждать результатов от членства в ВТО, мы с достаточной уверенностью отвечали — лет через семь, ну пусть десять, полагая, что как раз за это время реформы в экономике начнут

приносить желаемые плоды. Изменилось ли что-то в нашей экономике в лучшую сторону за прошедшие пять лет? Изменилось, но далеко не в лучшую сторону. Во II полугодии 2017 г., когда писались эти строки, российская экономика в целом продолжала находиться в состоянии глубокого кризиса, а некоторое оживление роста с начала года принципиально никак не изменило картину. При этом на ближайшую перспективу необходим рост не ниже среднемирового, т.е. не меньше 3,5% в год. Однако, по самым оптимистическим прогнозам, в лучшем случае рост в России составит максимум 2% в год.

Вспоминается сравнительно недавняя история экономического подъема Китая. Реформы Дэн Сяопина начались в Поднебесной после 1979 г. на руинах, оставленных «культурной революцией». Спустя 23 года, когда Китай стал членом ВТО, он уже превратился в «мировую фабрику» и мощнейшего экспортера, а к 2010 г. вообще вышел на первое место в мире по экспорту товаров, воспользовавшись на все 100% преимуществами членства в ВТО.

Мы ведем отсчет наших реформ с 1992 г. Спустя те же 23–25 лет мы никак не продвинули свою экономику в плане создания современных обрабатывающих отраслей и соответствующего экспортного потенциала. Была лишь иллюзия экономического могущества в середине нулевых, когда на нас спустилась «манна небесная» в виде высоких цен на нефть и соответственно рекордных показателей сальдо торгового баланса в 160 млрд долл. в год. Хотелось верить, что это навсегда. Но в 2009 г. пришлось внезапно столкнуться с новой неприятной реальностью — максимальным среди стран «двадцатки» падением внешнеторгового оборота за первый год мирового кризиса. Выяснилось, что вся наша экономика абсолютно зависима от мировой конъюнктуры на углеводороды, т.е. у нас нет современной экономики, для которой ВТО открывает выход на внешние рынки.

Модель экономики, основанная главным образом на эксплуатации сырья, окончательно исчерпала себя как раз к моменту нашего присоединения к ВТО — в 2012 г. Примечательно, что тогда, точнее в 2011 г., глава Минэкономразвития России Э. Набиуллина абсолютно справедливо предупреждала, что конъюнктура мировых рынков меняется не в нашу пользу и что, если мы не научимся производить конкурентоспособную продукцию, мы не сможем долго удерживать значительное положительное сальдо торгового баланса.

Разумное предостережение, к сожалению, не пошло впрок. По данным Центрального банка РФ, за 2013–2015 гг. несырьевой экспорт в стоимостном выражении упал у нас на 18%, резко снизился экспорт легковых и грузовых автомобилей (на 26 и 30%), о чем свидетельствовала Федеральная таможенная служба РФ. Небольшим утешением стал физический рост экспорта меди (в 2,5 раза), минеральных удобрений (на 77%), пшеницы и ржи (на 54%).

Если вернуться к метафоре с «умным домом», то окажется, что в случае с присоединением к ВТО картина получилась аналогичной. Мы приобрели необходи-

мый инструмент (электронно-цифровую начинку для «умного» дома), однако сам дом (современную экономику) так и не начали строить, хотя за минувшее время могли бы серьезно продвинуться на этом пути, ибо средств было достаточно. Значит, как и в использованной метафоре, виноваты мы сами. Еще раз подчеркнем, по итогам переговоров мы получили вполне приемлемые и сбалансированные условия для развития нашего бизнеса, однако воспользоваться открывшимися возможностями в должной мере пока не смогли.

Новые вызовы глобальной торговли и Россия

В начале XXI в., особенно во втором его десятилетии, вызовы для глобальной торговой системы существенно изменились. Одни из них имеют объективный характер, так как обусловлены проблемами и эволюцией самой системы, другие — это, скорее, вызовы субъективного свойства, ибо связаны с внезапными серьезными изменениями в торговой политике одной конкретной страны, а именно США, роль которых в мировой экономике и торговле остается весьма значительной.

Начнем с последних — субъективных вызовов. С приходом администрации Трампа Вашингтон впервые за послевоенную историю открыто заявил о готовности нарушить принципы и правила ВТО, т. е. свои обязательства как члена этой организации ради защиты своих национальных интересов в торговле. Такое предупреждение содержалось, в частности, в переданном в Конгресс в начале марта 2017 г. ежегодном плане действий офиса Представителя США на международных торговых переговорах (USTR).

Сетью на огромный дефицит в торговле товарами, образовавшийся, по мнению команды Трампа, из-за недобросовестной конкуренции ряда стран, американский президент наряду с Китаем обвиняет также Германию и Японию в искусственном ослаблении своих валют в ущерб американским производителям.

Администрация Трампа полагает, что США могут действовать «агрессивно», сообразно обстоятельствам с тем, чтобы пресекать незаконные, с ее точки зрения, практики, но, поощряя в то же время справедливую рыночную конкуренцию. Встает вопрос: каковы могут быть дальнейшие шаги нынешней американской администрации в направлении реализации описанного плана?

В упомянутом документе говорится, что администрация намерена добиваться поставленных целей, включая защиту своего суверенитета и открытие иностранных рынков путем строгого следования американскому торговому законодательству. Но это уже прямой намек на «преодоление» при необходимости правил ВТО. Это может произойти, если Конгресс США примет решение об обложении товаров из некоторых стран (Китая, Мексики) дополнительной пошлиной. Оправданием такой меры считается необходимость

сокращения дефицита в торговле с Китаем и Мексикой и одновременное возвращение рабочих мест в США.

Формально Соединенные Штаты располагают необходимым законодательным инструментом — это Закон о торговле 1974 г.¹. Согласно соответствующему разделу данного Закона, США могут применять штрафной тариф в отношении стран, дискриминирующих американские товары, т. е. этот Закон с самого начала носил односторонний характер. Но если в период действия ГАТТ-1947 США формально имели право воспользоваться положениями этого Закона, то с момента начала функционирования ВТО в январе 1995 г. Вашингтон уже не мог делать этого, ибо считал себя связанным, как и другие члены организации, принятыми в ее рамках обязательствами.

Сегодня, судя по обнародованным документам и заявлениям американской администрации, ситуация может измениться: Вашингтон впервые демонстрирует готовность отойти от взятых на себя обязательств в рамках одного из важнейших международных институтов. Последствия подобных действий трудно поддаются воображению. Элементарная логика подсказывает, что непременно объявятся государства, которые захотят последовать примеру США, поскольку у каждого из них также найдутся аргументы в защиту своих национальных интересов. Но тогда в международной торговле наступит хаос.

Описанные торговые инициативы администрации Трампа вызывают в памяти параллели с временами Великой депрессии. В 1930 г. республиканские предшественники нынешнего президента приняли так называемый Акт Смута–Хоули, в соответствии с которым ставки импортных таможенных пошлин достигли самого высокого уровня за 100 лет с лишним. В большинстве случаев увеличение ставок составило 50%, а иногда доходило до 100%. Однако вскоре Европа ответила аналогичными протекционистскими мерами. По мнению многих современных экономистов и историков, именно Акт Смута–Хоули явился детонатором Великой депрессии².

Подобные попытки подрыва важнейших международных институтов несут серьезные риски для сложившейся системы международной торговли и стабильности глобальной экономики в целом. Не случайно ближайшие партнеры США — ЕС, Канада, Япония — в последнее время словами и делами заявили о своем намерении продолжить курс на либерализацию рынков, дав тем самым понять Вашингтону, что они не разделяют усиление протек-

1 *TRADE ACT OF 1974. SUMMARY OF THE PROVISIONS.* URL: <<https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/trade9.pdf>>.

2 *The Battle of Smoot-Hawley.* *The Economist.* 2008. 8 Dec. URL: <<http://www.economist.com/node/12798595>>.

ционизма в его внешнеэкономической политике. Однако проблема никуда не ушла, ибо вес США в мировой торговле настолько значителен, что изменения курса этой страны оказываются ощутимыми практически всеми.

Что касается существующих сегодня объективных вызовов, стоящих перед глобальной торговой системой, то, с одной стороны, они заключаются в кризисе, переживаемом ныне многосторонней торговой системой с бесконечно затянувшимися переговорами Доха-раунда, а с другой — они связаны с выходом на арену мегарегиональных торговых соглашений (МРТС). Вокруг потенциального воздействия МРТС на ВТО продолжаются активные дискуссии. Высказываются как позитивные, так и негативные сценарии на будущее. Но в любом случае это воздействие может быть весьма существенным, учитывая значительную долю в мировой торговле, приходящуюся практически на любое из известных МРТС.

Позитивный сценарий, предполагающий гармонизацию норм регулирования между многосторонним и региональным форматами, открывает перспективу создания так называемой многоуровневой или многоопорной системы регулирования мировой торговли, опорами которой станут ВТО, МРТС и двусторонние инвестиционные соглашения.

Происходящие изменения в глобальной системе управления торговлей как на многостороннем, так и на региональном уровнях, неизбежно затрагивают интересы России и потому требуют отдельного анализа и соответствующего учета при реализации внешнеэкономического курса страны.

Если в недалеком будущем система глобального управления торговлей станет многоуровневой или многоопорной, то, очевидно, это потребует от государств проведения активной политики на всех уровнях, что прежде всего относится к многостороннему уровню, т.е. к ВТО, место которой в новой системе хотя и изменится, однако ее роль видимо останется весьма существенной. Участию в ВТО придают важное значение страны БРИКС, а также многие развивающиеся страны, заинтересованные в выполнении до конца повестки Доха-раунда и не согласных с линией развитых стран во главе с США на постепенный отход от повестки Дохи.

Перспективы для России

Приоритетность многостороннего формата для международной торговли была ясно подчеркнута осенью 2015 г. Президентом РФ В.В. Путиным и министром иностранных дел С.В. Лавровым, когда они давали свои оценки завершению переговоров по Транстихоокеанскому партнерству (ТТП) 5 октября 2015 г. В частности, были отмечены риски фрагментации международной торговли в связи с продвижением ТТП и ТТИП (Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство).

Конкретно причины заинтересованности России в поддержке ВТО можно свести как минимум к двум основным пунктам:

- солидарность с аналогичной позицией большинства членов — развивающихся стран, в том числе стран БРИКС, выступающих за продолжение многосторонних переговоров и в результате — укрепление позиций России на мировой экономической арене;
- возможность активизировать свою роль в ВТО в процессе предстоящего реформирования организации, что также будет способствовать укреплению авторитета и позиций России в мировой экономике.

Активное участие в ВТО никоим образом не отменяет развитие региональных подходов, и в этом плане России целесообразно стремиться к расширению поля деятельности и углублению своего участия.

В 2015–2016 гг. отмечена определенная активизация российской реакции на процессы создания МРТС. С учетом этой реакции можно обозначить два направления ответных действий России на перспективу реализации МРТС:

- а) выстраивание «симметричного ответа» на существующие партнерства в виде создания нового, в котором России будет принадлежать одна из ведущих ролей;
- б) поиск путей и способов налаживания связей и сотрудничества с такими объединениями, как ТТП, ТТИП, Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), Всеобъемлющее экономическое торговое соглашение (СЕТА), (Канада — ЕС).

Вариант (А) политически более привлекателен, поскольку подразумевает создание соизмеримого в экономическом плане с существующими МРТС блока. Москва, как известно, взяла линию на создание широкой зоны свободной торговли (ЗСТ) на основе ЕАЭС, стран ШОС и АСЕАН. Этой цели, в частности, послужил проведенный в мае 2016 г. деловой форум Россия — АСЕАН в Сочи. В результате были налажены рабочие контакты между ЕЭК и секретариатом АСЕАН. В Сочинской декларации отмечено, что предложение о создании ЗСТ с АСЕАН выглядит как шаг, продиктованный необходимостью встроиться в систему мегарегиональных торговых блоков¹. При этом считается, что пилотное соглашение о ЗСТ ЕАЭС–Вьетнам может послужить прототипом дальнейших соглашений с Сингапуром и Камбоджей.

Вариант (Б) может предполагать установление контактов и сотрудничества в том или ином виде в первую очередь с ВРЭП и с ТТП, ибо и в том, и в другом блоке отсутствуют инициаторы антироссийских санкций — США (после заявленного выхода из данного соглашения в январе 2017 г.) и ЕС. Рос-

¹ По итогам саммита Россия — АСЕАН принята декларация и план развития сотрудничества с Россией. ТАСС. 20 мая 2016. URL: <<http://tass.ru/politika/3301017>>.

сия способна актуализировать свое право на участие в проекте ВРЭП. Как страна форума АТЭС, Россия могла бы вернуться к планам по созданию зоны свободной торговли АТЭС, выдвинутым еще в 2006 г., в которой ВРЭП может стать центральным элементом. Заметим, что в нынешних международных условиях взаимодействие с ВРЭП для России наиболее комфортно, так как исключает контакты с западными державами, продолжающими санкционную политику в отношении нашей страны.

Однако проблема практического характера заключается в том, что Россия не участвовала в переговорах по созданию ВРЭП, т.е. не имела возможности продвигать свои интересы при выработке положений будущего соглашения. В то же время поспешное присоединение к этим переговорам чревато серьезнейшими проблемами. Следует иметь в виду, что экономики государств ВРЭП уже серьезно интегрированы в глобальные и региональные цепочки добавленной стоимости. Российские предприятия к этому явно не готовы, поэтому форсированное присоединение России к процессу создания ВРЭП могло бы потребовать от нее заранее невыполнимых обязательств.

Сопоставляя оба варианта, надо сказать, что в случае варианта (А) даже при самом благоприятном развитии событий на создание указанного нарождающегося интеграционного блока уйдет достаточно много времени при наличии большого числа факторов неопределенности, которые могут превратиться в непреодолимые препятствия на пути к цели. Одним из таких факторов является участие потенциальных партнеров ЕАЭС по нарождающемуся блоку в уже реально созданных партнерствах, таких как ТТП или ВРЭП.

Вариант (Б) более прагматичен и реален, но в то же время не сулит быстрых результатов. В настоящее время уже немало стран изъявили желание присоединиться к ТТП (среди них некоторые члены АСЕАН, участвовавшие в деловом майском форуме в Сочи); ряд стран выразили заинтересованность в налаживании сотрудничества с ТТИП в случае его реализации. Мотивы тех и других в общем сводятся к значительному торгово-экономическому потенциалу указанных МРТС, также к открывающимся новым возможностям по доступу на рынки и привлечению инвестиций. Очевидно, что по тем же соображениям России также будет важно искать пути сближения с МРТС.

При этом надо иметь в виду, что целями участия в МРТС является как решение собственных внешнеэкономических задач, так и обеспечение места и роли России в формировании новой системы глобального управления торговлей, поскольку неучастие России ни в одном из сформированных или формирующихся МРТС чревато негативными последствиями для нее: во-первых, окажутся ущемленными ее внешнеэкономические позиции, во-вторых, при укреплении новой многоуровневой системы управления торговлей Россия лишится участия на одном из уровней.

Можно сказать, что, став полноправным членом ВТО, Российская Федерация сразу заявила о себе как о твердом стороннике сохранения и дальнейшего развития многосторонней торговой системы, подкрепив это активной ролью на министерских конференциях ВТО. Так, в декабре 2013 г. на 9-й конференции на о. Бали российская делегация внесла реальный вклад в преодоление оставшихся между членами организации разногласий перед подписанием важнейшего многостороннего Соглашения ВТО об упрощении процедур торговли.

После результативной с точки зрения подписанных новых документов, но выявившей раскол среди стран по повестке Дохи 10-й Министерской конференции в Найроби в декабре 2015 г. перед членами ВТО встают весьма серьезные задачи, которые придется решать на очередной 11-й конференции в Буэнос-Айресе в декабре 2017 г. Несмотря на проблемы, недостатки и новые вызовы ВТО продолжает оставаться наиболее эффективно работающим экономическим институтом глобального управления. Одной из специфических черт данного института является его самоуправление. Это означает, что эффективность ВТО и ее будущее зависит от всех и каждого члена организации, но в большей степени от тех, кто играет в ней наиболее активную роль. Таковую роль должна сохранить за собой Россия.

Portanskiy A.¹

A Long Way from Bretton Woods to Buenos Aires

Factors and reasons which inhibited USSR to join GATT and consequences of its non participation in multilateral system of regulation of international trade are analyzed. Problems of effective participation of Russia in WTO and ways to get maximum gains of WTO membership are discussed. The analysis of WTO role for development of international trade and support of Russian economic interests is presented. Some alternative ways of development of international regulations of trade are discussed in relation with attempts of creation of mega regional trade agreements and correlation between multilateral and regional approach to regulations of global market.

Key words: *GATT, WTO, international trade, regional trade agreements, global economic governance, foreign economic relations of Russia.*

1 Portanskiy Alexey — professor, faculty of World Economy and International Affairs, HSE Chief researcher, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMORAS). E-mail: <portanskiy@gmail.com>.