

МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА

С. Ф. Сутырин

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ В ПОИСКАХ ОТВЕТА НА ВЫЗОВЫ ВРЕМЕНИ

Как известно, в мире на сегодняшний день насчитывается более 100 международных экономических организаций. В рамках своей компетенции каждая из них в отдельности и все они в совокупности решают важнейшую задачу, без выполнения которой сколь-нибудь приемлемое функционирование современного мирового сообщества в его многообразии и многомерности просто не представляется возможным. Речь идет о регулировании деятельности субъектов международной торговли, зарубежного инвестирования, международного научно-технического сотрудничества и других форм международных экономических отношений. Отдавая должное проводившейся и проводимой сейчас межправительственными институтами работе, нельзя вместе с тем не признать насущную потребность содержательной трансформации существующей системы межгосударственного регулирования мирохозяйственных связей. Указанная необходимость достаточно явно осознается как представителями экспертного сообщества, так и многими политиками. Соглашается с этим и целый ряд высокопоставленных сотрудников самих международных экономических организаций.

Институциональная основа современной системы в значительной мере сформировалась под влиянием решений Бреттон-Вудской конференции 1944 г. и по-прежнему во многом отражает реалии эпохи середины XX в. Сегодня ситуация изменилась. Принципиальное значение здесь имеют как минимум три отчетливо проявляющиеся тенденции. Во-первых, трансформируются (а по мнению многих авторов, резко сужаются) пределы и возможности государственного регулирования социально-экономических процессов¹. Во-вторых, существенно возросли возможности частного бизнеса. Вполне можно согласиться с индийским исследователем Д. Найяром, который пишет о том, что в результате

Сергей Феликсович СУТЫРИН — д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой мировой экономики СПбГУ. Окончив экономический факультет, с 1974 г. преподает в Университете. В 1978 г. защитил кандидатскую, в 1989 — докторскую диссертации. Стажировался в Лондонской школе экономики (1980–1981) и Банке Финляндии (1995–1996). Читал лекции в университетах Германии, Финляндии, Швеции, Японии. Область научных интересов — международные экономические отношения, история экономической мысли. Автор более 160 научных работ, в том числе 4 монографий. 25 работ опубликованы в США, Германии, Норвегии, Финляндии, Исландии, Японии.

роста объема прямых зарубежных инвестиций Всемирный банк (ВБ) и Международный валютный фонд (МВФ) в качестве источников финансовых ресурсов по существу маргинализировались. Одновременно с этим развитие международных финансовых рынков подорвало их способность эффективно управлять международной ликвидностью и обеспечивать стабильность мировой валютной системы².

В-третьих, все ощутимее становится конкуренция со стороны многочисленных международных неправительственных организаций (НПО), в целом ряде случаев откровенно бросающих вызов традиционным институтам межгосударственного регулирования мирохозяйственных связей³. В некоторых случаях последние в силу целого ряда причин оказываются просто не в состоянии эффективно решать поставленные ими самими задачи. Показательна в этом плане судьба функционировавшего с 1973 г. в рамках системы ООН Центра по транснациональным корпорациям (United Nations Centre for Transnational Corporations). По мнению ряда исследователей, именно заинтересованность национальных государств в привлечении на свою территорию прямых зарубежных инвестиций, проявляющаяся, в частности, в смягчении социальных и экологических стандартов, привела к тому, что, потратив 20 лет на бесплодные переговоры с целью выработки обязательного для исполнения кодекса поведения ТНК, Центр прекратил свое существование⁴.

Все это и порождает призывы к радикальной трансформации тех или иных МЭО как не справляющихся со своими обязанностями. Показательна в этом отношении ситуация, складывающаяся вокруг Доха раунда переговоров Всемирной торговой организации (ВТО). Не раз на самом высоком уровне звучали заявления о необходимости его успешного завершения, о том, что желанный компромисс наконец-то вот-вот будет найден. Но всякий раз сделать последний решающий шаг навстречу друг другу не удавалось. В этих условиях весной 2007 г. участники заседания «Атлантического совета США» — влиятельной организации, объединяющей американских экспертов в области международных экономических отношений, призвали вообще покончить с устаревшей практикой проведения «глобальных раундов» торговых переговоров⁵.

По их мнению, те страны, которые заинтересованы в развитии свободной торговли, должны переключиться на создание коалиции единомышленников⁶. Утверждается, что весь ход Доха раунда убедительно продемонстрировал неспособность добиться сколь-нибудь значимого прогресса в рамках системы, строящей свою деятельность на основе принципа консенсуса. Более того, очевидно, что в современных условиях для стран, желающих осуществить значительные сокращения тарифов или субсидий, возникает проблема «зайцев». Для того чтобы решать ее, нужно отказаться от принципа РНБ, требующего предоставления либерального торгового режима даже тем странам, которые в ходе переговоров не пошли на аналогичные встречные уступки. Коалиция сторонников свободной торговли должна иметь право не предоставлять «аутсайдерам» преимущества, связанные с тарифной либерализацией. По мнению работавшего в администрации Клинтона заместителем министра торговли С. Айзенштата, вне зависимости от того, удастся или нет достичь соглашения в ходе Доха раунда, он должен быть последним. Современный мир движется слишком быстро для такого рода базирующихся на основе консенсуса пяти-восьмилетних раундов переговоров⁷.

Едва ли приходится удивляться тому, что подобного рода предложения не находят поддержки в ВТО. Многие высокопоставленные сотрудники Секретариата организации видят в них призыв к фактической ликвидации глобального регулирования международной торговли, что, по их мнению, будет чревато самыми серьезными негативными

последствиями для всех стран, и в первую очередь для развивающихся государств. Показательна в этом отношении позиция нынешнего Генерального директора ВТО П. Лами. В своих многочисленных выступлениях и интервью он, с одной стороны, признает возможность провала Доха раунда. Однако, с другой стороны, считает, что эта угроза должна оказывать мобилизующее и консолидирующее воздействие на участников переговорного процесса, которые за последние пять лет достигли серьезного прогресса, преодолев большую часть пути к достижению взаимоприемлемого пакета соглашений⁸.

Факт существования большого количества институтов межгосударственного регулирования заставляет обратить внимание еще на одну проблему, от успешного решения которой во многом зависит результативность их функционирования. Речь идет о необходимости определенной координации деятельности этих организаций. С некоторой долей условности можно сказать, что на этапе своего формирования рассматриваемая система предполагала более или менее четкое разделение труда между основными субъектами регулирования. Однако уже тогда, как известно, далеко не все пошло гладко⁹.

Ну а затем сложности в силу целого ряда причин стали нарастать. Во-первых, появлялись все новые и новые организации¹⁰, претендующие на решение тех или иных вопросов функционирования системы мирохозяйственных связей. При этом конкретные задачи, стоящие перед ними, а соответственно и пределы их компетенции не всегда были четко очерчены и отграничены от аналогичных характеристик уже существующих институтов.

Во-вторых, по мере активного развития процессов региональной экономической интеграции все острее становилась проблема согласования глобального и регионального уровней регулирования¹¹. Активный рост второго из них является, помимо всего прочего, достаточно наглядной иллюстрацией известного положения теории международного сотрудничества. В соответствии с ним как вероятность, так и эффективность последнего тем выше, чем меньшее количество субъектов принимают в нем участие и чем больше общность их интересов¹².

В-третьих, количественный и качественный рост мирохозяйственных связей привел к усилению взаимозависимости и взаимопроникновения различных видов внешнеэкономической деятельности. В этой связи следует особо подчеркнуть, что в одних случаях, например, экспорт и зарубежное инвестирование выступают как альтернативные стратегии выхода на тот или иной национальный рынок, в других — являются взаимодополняющими элементами хозяйствования. Так, активная международная торговля финансовыми услугами в современных условиях преимущественно осуществляется в режиме «коммерческого присутствия», т. е. с необходимостью предполагает инвестиции в создание за рубежом подразделений головного учреждения. Указанная неоднозначность взаимосвязи различных форм международных экономических отношений с очевидностью предъявляет дополнительные требования к их регулированию.

В-четвертых, расширение и углубление взаимодействия национальных экономик, как известно, не только способствовало росту благосостояния и улучшению качества жизни определенной части населения нашей планеты, но и породило целый ряд негативных последствий социального и экологического плана. Многие из них, по крайней мере формально, не входят в сферу деятельности международных экономических организаций. В то же самое время институты, призванные регулировать социальную сферу и природоохранную деятельность, не имеют мандата, распространяющегося на мирохозяйственные процессы.

Наконец, в-пятых, следует принимать во внимание и внутреннюю логику функционирования рассматриваемых субъектов межправительственного регулирования. Несмотря на всю специфику, отличающую их, например, от государственных институтов, для них характерны многие общие закономерности. В частности, подобно любой другой организации, международным экономическим организациям свойственна склонность к экспансии, расширению, в том числе и сферы своего влияния.

Проблема координации, следовательно, становится, с одной стороны, все более актуальной, с другой — все более трудноосуществимой. Указанная тенденция многократно усиливается в связи с развертыванием процесса глобализации. В итоге применительно к целому ряду форм мирохозяйственных связей складывается ситуация, описываемая известной поговоркой: «У семи нянек дитя без глазу».

В этой связи в публикациях последнего времени поднимается весьма интересный вопрос о конкуренции среди международных экономических организаций¹³. Применительно к институтам, возникшим сравнительно недавно, она осложняется тем, что им необходимо встраиваться в уже сложившуюся систему регулирования. Так, например, после создания ВТО большое значение имело ее позиционирование как одной из ключевых международных экономических организаций, признание мировым сообществом. С точки зрения маркетинговой стратегии свою роль, например, сыграли даже разработка и утверждение в апреле 1997 г. логотипа Всемирной торговой организации¹⁴. Своеобразным актом социализации ВТО стало приглашение ее Генерального директора для участия в саммите «большой семерки» в Лионе в 1996 г. Важным событием в этом плане явилось и празднование в 1998 г. в Женеве 50-й годовщины многосторонней торговой системы ГАТТ — ВТО, фактически проходившее в рамках приуроченной к нему второй конференции министров ВТО. В юбилейных торжествах приняли участие многие главы государств и правительств — Билл Клинтон, Тони Блэр, Нельсон Мандела, Фидель Кастро и др.¹⁵

Что касается характера взаимодействия международных экономических организаций, то здесь, как представляется, уместно было бы применить тот термин, который стал широко использоваться в мировой литературе по международному бизнесу, — *co-competition* (что можно перевести либо как «конкуренция через сотрудничество», либо как «конкурентное сотрудничество»). Непосредственное знакомство с деятельностью таких учреждений, как ВТО и Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), дало дополнительные основания автору настоящей статьи придерживаться подобного мнения.

Действительно, на сегодняшний день ВТО и ЮНКТАД представляют собой две авторитетные международные организации, специализирующиеся на вопросах торговли. При этом можно утверждать, что само создание второй из них было вызвано, наряду с другими причинами, неспособностью ГАТТ в полной мере адекватно реагировать на обострение противоречий Север–Юг и отчасти Восток–Запад. ЮНКТАД была призвана обеспечить по-настоящему комплексный учет закономерностей функционирования мирохозяйственной системы. В его рамках связь между либерализацией и соответствующим расширением масштабов международной торговли, с одной стороны, и экономическим развитием — с другой, не выглядит безусловной и однозначной. Вместе с тем потенциальная позитивная роль международной торговли не отрицается. Наоборот, в Годовом отчете ЮНКТАД за 2006 г. Генеральный секретарь организации Супачай Панитчпакди¹⁶ подчеркивает, что ее основополагающей миссией является «обеспечение развития на основе торговли»¹⁷.

В свою очередь ВТО с самого начала исходила из того, что экономическая политика ее членов должна «осуществляться с целью повышения жизненного уровня, обеспечения полной занятости и значительного и постоянного роста уровня реальных доходов... в соответствии с целями устойчивого развития»¹⁸. В ходе своего функционирования организация стала еще больше акцентировать проблему развития в качестве ключевой. Достаточно вспомнить, что официальное название проходящего сейчас раунда многосторонних торговых переговоров — «Доха раунд развития» (Doha Development Agenda). Можно, видимо, говорить о том, что это, в известной степени, вынужденный для ВТО шаг. Но факт остается фактом. В определяющем цели и формат переговорного процесса документе, «Дохийской декларации», подчеркивается: «Мы преисполнены решимости осуществлять процесс реформ и либерализации торговой политики, обеспечивая тем самым условия, при которых система в полной мере способствует подъему, росту и развитию... Международная торговля может сыграть ведущую роль в стимулировании экономического развития и искоренении бедности. Мы осознаем необходимость того, чтобы все наши народы воспользовались преимуществами, предоставляемыми новыми возможностями, и ростом благосостояния, порождаемого международной торговой системой»¹⁹.

В сложившейся ситуации ЮНКТАД и ВТО не просто конкурируют на ниве международной торговли и развития, но и в определенном смысле взаимно дополняют друг друга. Первая является органом Генеральной Ассамблеи ООН, вторая — самостоятельной международной организацией. Первая ориентирована на стимулирование дискуссий по широкому кругу вопросов, исследовательскую деятельность, техническое содействие развивающимся странам. Вторая нацелена на выполнение уже существующих соглашений и заключение новых. Первая активно взаимодействует с различными неправительственными институтами²⁰, вторая поддерживает с ними весьма ограниченные связи. Наконец, в совместном ведении ВТО и ЮНКТАД находится функционирующий в Женеве Международный торговый центр.

Вместе с тем обе организации достаточно ревниво относятся друг к другу. Так, по мнению ряда сотрудников ЮНКТАД, именно ей принадлежит авторство в разработке многих идей, которые сейчас находятся в арсенале Всемирной торговой организации. Речь идет, в частности, о специальном и дифференцированном режиме в отношении развивающихся государств, особых условиях присоединения к ВТО наименее развитых стран, вопросах содействия торговле, не говоря уже о связи последней с инвестициями и экологическими проблемами. Подобные претензии не только не находят понимания у коллег из ВТО, но и вызывают вполне понятную ответную реакцию. Хотя приведенный пример, безусловно, носит частный характер, однако, как представляется, отражает общую ситуацию.

Какой может быть применительно ко всей системе межгосударственного регулирования мирохозяйственных связей не столь уж отдаленная перспектива решения проблемы согласования деятельности межправительственных институтов? Если возобладают тенденции сотрудничества, то логика подсказывает целесообразность создания некоего «супермеждународного» ведомства (или наделение соответствующими полномочиями ООН). Именно оно должно будет осуществлять разграничение сфер влияния и координировать работу многочисленных организаций. Альтернативный вариант предполагает доминирование духа соперничества и конкуренции по принципу естественного отбора наиболее жизнеспособных учреждений. При этом в условиях представляющегося весьма вероятным формирования сетевой модели управления мирохозяйственными

процессами²¹ межгосударственные институты в любом случае вынуждены будут активно сотрудничать с другими субъектами регулирования (неправительственными, представляющими бизнес-сообщество, национальными и субнациональными).

В заключение хочется подчеркнуть, что совершенствование структуры, целей и задач, принципов функционирования каждой отдельно взятой международной экономической организации, с одной стороны, и координация деятельности всей совокупности этих институтов — с другой, соотносятся как частное и общее. Иными словами, успешное решение первой проблемы фактически невозможно без сколько-нибудь удовлетворительного решения второй. Между тем она пока еще только начинает привлекать к себе серьезное внимание отечественных ученых-экономистов. Следовательно, указанное направление исследования представляется вдвойне перспективным.

¹ Подробнее об этом см.: *Сутырин С. Ф.* Национальное государство как субъект управления процессом экономической глобализации // Мировой общественный форум «Диалог цивилизаций». Вестник. 2005. №1.

² *Nayyar D.* Towards Global Governance // *Governing Globalization. Issues and Institutions* / Ed. by Deepak Nayyar. Oxford University Press. 2002. P. 9–10.

³ См., напр.: *Ломажин Н. А.* Отношения ВТО с неправительственными организациями (НПО) // Эволюция международной торговой системы: перспективы для развивающихся рынков: Материалы международной научно-практической конференции 1–2 марта 2007 г. / Под ред. Н. А. Ломажина, С. Ф. Сутырина. СПб., 2007.

⁴ *Mellahi K., Frynas J. G., Finlay P.* Global Strategic Management. Oxford University Press. 2005. P. 102.

⁵ Вариантов вывода Доха раунда из тупика на протяжении нескольких последних лет предлагалось достаточно много. Еще в свою бытность европейским комиссаром по вопросам торговли П. Лами высказался за то, чтобы наименее развитые и «другие слабые или уязвимые» страны не принимали на себя никаких дополнительных обязательств, получив в итоге «бесплатный раунд». В одной из последних работ Дж. Стиглиц, отвергая эту идею, предложил, чтобы все члены ВТО взяли на себя обязательства по предоставлению свободного доступа на свой рынок для товаров из всех развивающихся стран, которые беднее их (по показателю ВВП на душу населения) и меньше (по объему ВВП) (*Stiglitz J. E., Charlton A.* Fair Trade for All. How Trade Can Promote Development. Oxford University Press. 2005.) Реагируя на фактический провал пятой конференции министров ВТО в Канкуне в 2003 г., директор Центра изучения проблем глобализации при Йельском университете Э. Седийо писал о том, что реалистичной стратегией спасения переговорного процесса для членов ВТО будет переключение на обсуждение не столько конкретных деталей, сколько общих принципов. Как не покажется это парадоксальным, но, по его мнению, вместо обсуждения взаимных сбалансированных уступок, возможно, было бы легче договориться о кое-чем более важном — общем видении международной торговой системы, которая способствует экономическому росту и развитию. Временный отказ от обсуждения деталей позволил бы членам ВТО согласиться с тем, что в некоем приемлемом и комфортно отдаленном будущем международная торговая система должна предполагать снятие всех барьеров на пути движения товаров и существование общую либерализацию торговли услугами, а также принятие принципов взаимности и недискриминации. «Возможно, удалось бы также договориться о том, что ВТО принесла бы наибольшую пользу, если бы концентрировалась только на вопросах либерализации торговли, освободившись от других проблем управления глобальной экономикой и передав их другим международным или региональным институтам. В результате этого переговорщики обрели бы компас, необходимый для того, чтобы вновь начать плавание по бурному морю торговых переговоров» (*Zedillo E.* Doha or die // *The Economist. The World in 2004.* P. 93).

⁶ Одновременно с этим, как считает «Атлантический совет США», необходимо провести реструктуризацию всей международной экономической архитектуры, включая принципы управления и структуру МВФ, ВБ, Международного энергетического агентства и других институтов. Для этой цели следовало бы провести представительную международную конференцию, аналогичную Бреттон-Вудской. При этом динамично развивающиеся экономики, такие как китайская, должны увеличить свое представительство и получить большие полномочия. В противном случае система глобального экономического регулирования просто распадется.

⁷ US experts call for end to global trade rounds // *Financial Times.* 2007. April 21.

⁸ См., напр.: *Marathon man gasping for trade deal* // *The times.* 2006. Dec. 13. P. 49.

⁹ В частности, не удалось в полном объеме реализовать план создания Международной торговой организации (МТО). Возникшее вместо нее Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) представляло собой достаточно усеченную версию по сравнению с первоначально планировавшимся специализированным учреждением ООН.

¹⁰ Существенная часть из них представляла собой международные экономические организации «второго поколения», т. е. создавалась самими межправительственными институтами, а не национальными государствами.

Одновременно с появлением новых происходила и ликвидация целого ряда организаций, однако их общее число демонстрировало тенденцию к устойчивому росту.

¹¹ См. подробнее, напр.: *Сутырин С. Ф.* Соотношение регионального и глобального в междивизиационном взаимодействии // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5: Экономика. 2006. Вып. 1.

¹² *Kapur D.* Processes of Change in International Organizations // *Governing Globalization. Issues and Institutions* / Ed. by D. Nayyar. Oxford University Press. 2002. P. 335.

¹³ *Ibid.* P. 340–341. — При этом автор включает в сферу конкуренции за ресурсы и сферы влияния не только международные организации, но и НПО, национальные государства и «рыночные институты».

¹⁴ Первоначально он был разработан по заказу Правительства Сингапура для первой конференции министров ВТО, а затем был принят в качестве дара этой страны Генеральным Советом организации. По словам дизайнера логотипа г-жи Су Йонг, шесть дуг символизируют собой земной шар и мировую торговлю, где страны-члены формируют стратегические альянсы. Объединяющее дуги вращение обеспечивает доминанту динамизма и оптимизма, олицетворяя при этом нацеленный на развитие справедливой и открытой торговли дух ВТО (*Gallaher P.* The First Ten Years of the WTO. 1995–2005. Cambridge University Press. 2005. P. 40).

¹⁵ А в это время за стенами Дворца Наций представители ряда неправительственных организаций проводили демонстрации протеста. На обошедшем всю мировую прессу фото был изображен плакат в руках одного из демонстрантов со словами: «Бог мертв, ВТО заменила Его».

¹⁶ Интересно отметить, что до своего прихода в ЮНКТАД он занимал пост Генерального директора ВТО.

¹⁷ UNCTAD Annual Report 2006. Geneva, 2006. P. IV.

¹⁸ Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров: Правовые тексты. М., 2002. С. 5. — Стоит, правда, отметить, что аналогичная, хотя и несколько более краткая, формулировка содержалась еще в тексте ГАТТ 1947.

¹⁹ Doha Declaration. World Trade Organization. 2003. P. 2.

²⁰ Так, в рамках ЮНКТАД функционирует Международный виртуальный университет. В России его членами являются московская Высшая школа экономики и экономический факультет СПбГУ.

²¹ См., напр.: *Governance in a Globalizing World* / Ed. by J. S. Nye, J. D. Donahue. Washington, 2000. P. 36–37.

Статья поступила в редакцию 29 ноября 2007 г.