

О. Ю. Трофименко

ДОХА РАУНД: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВОЙ СИСТЕМЫ

Доха раунд, или Раунд развития (*ДДА – Doha Development Agenda*)¹, – первый раунд многосторонних торговых переговоров в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), начало которому положила Конференция министров стран–членов в столице Катара в ноябре 2001 г.² С первых лет своего функционирования неоднократно подвергались сомнению как необходимость самого существования Всемирной торговой организации, так и возможность выполнения странами – членами ВТО достигнутых договоренностей. Доха раунд был призван дать ответ на эти вызовы. Его развитие тесно связано с двумя министерскими конференциями – в Канкуне в 2003 и Гонконге в 2005 г.³

Декларацией Министерской конференции в Дохе в программу переговоров были включены вопросы, связанные с развитием, уточнением и дополнением действующих соглашений ВТО, а также традиционные вопросы снижения торговых барьеров. Кроме того, в повестку дня входили: сельское хозяйство, торговля услугами, доступ на рынок несельскохозяйственной продукции, связанные с торговлей аспекты защиты прав интеллектуальной собственности, инвестиционные меры, конкурентная политика и еще ряд направлений. По мнению генерального директора ВТО Паскаля Лами, этот раунд является беспрецедентно амбициозным по своему содержанию, масштабам участников и эффекту. Результат переговоров должен был не только улучшить правила и нормы, прописанные в итоговых документах Уругвайского раунда, но и установить более широкие обязательства по доступу на рынок⁴. Действительно, в переговорах принимает участие рекордное количество стран, а спектр рассматриваемых проблем весьма широк.

Такая обширная повестка дня переговоров была обусловлена, во-первых, тем, что после заключения соглашений Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров остался целый ряд вопросов, нуждающихся в дальнейшем обсуждении⁵. Во-

Ольга Юрьевна ТРОФИМЕНКО – канд. экон. наук, доцент кафедры мировой экономики экономического факультета СПбГУ. В 1995 г. окончила экономический факультет СПбГУ. В 2000 г. защитила кандидатскую диссертацию. Область научных интересов – функционирование и развитие международной торговой системы, формирование торговой политики, зарубежное инвестирование и транснациональные корпорации. Автор более 20 научных работ, часть которых опубликована за рубежом.

© О. Ю. Трофименко, 2007

вторых, первые годы функционирования ВТО показали, что между странами-членами сохранились и продолжают нарастать противоречия, нуждающиеся в неотложном решении. Круг этих противоречий весьма широк.

Так, несмотря на то, что краеугольным камнем современной международной торговой системы (МТС) является принцип недискриминации, реализуемый в рамках национального режима (НР) и режима наиболее благоприятствуемой нации (РНБ), соглашения ВТО содержат многочисленные исключения, среди которых самым очевидным выступает допущение использования различного рода преференциальных соглашений. В этих условиях страны—члены организации продолжают использовать меры, искажающие торговлю.

В общем виде противоречивость интересов членов ВТО можно свести к следующей формулировке: страны стремятся открыть для себя рынки торговых партнеров, одновременно не торопясь либерализовать свои. Такая позиция объясняется тем, что определенные секторы по разным причинам оказываются чувствительными как для развитых, так и развивающихся стран.

Следует также отметить, что, в отличие от ГАТТ, развивавшегося довольно медленно⁶, ВТО с самого начала была ориентирована на достаточно динамичное продвижение к выдвигаемым целям. Так, по словам Рубенса Рикуперо⁷, он был поражен, «насколько быстро произошла эволюция ВТО по сравнению с ГАТТ и особенно теми новыми и обострившимися вызовами, сложностями и возможностями, которые предстали перед развивающимися странами в сфере многосторонней торговой системы»⁸. Однако вскоре после заключения ряда договоренностей страны обнаружили, что некоторые взятые на себя обязательства являются весьма обременительными, а иногда и просто невыполнимыми по причине слабости их экономического развития и недостатка административных ресурсов, например, в сфере защиты прав интеллектуальной собственности. Это привело к срыву установленных в ряде соглашений сроков либерализации в торговле (например, сроки открытия рынков были сорваны при выполнении соглашения по текстилю и одежде, а предполагаемый график снижения уровня внутренней поддержки и экспортных субсидий сельскохозяйственным производителям не выполнен до сих пор).

Несмотря на то, что целью Доха раунда было смягчение существовавших проблем в сфере регулирования международной торговли, в рамках переговорного процесса противоречия между различными группами стран проявились особенно остро. Считается, что повестка Доха раунда, отражает, в первую очередь, интересы богатых государств. Так, в решении вынесенных на повестку дня так называемых сингапурских вопросов⁹, в которые входили инвестирование, конкурентная политика, содействие торговле и прозрачность государственных закупок, были заинтересованы, прежде всего, развитые страны. Дальнейшая либерализация торговли услугами и усиление защиты прав интеллектуальной собственности также отвечала их интересам. Принятие на себя в полной мере обязательств в обозначенных выше областях развивающимися странами могло поставить их в сложное положение. Вместе с тем развивающиеся государства, не имея желания или возможности акцентировать свое внимание на указанных сингапурских вопросах, стремились решить более насущные для себя задачи: либерализация в сфере сельского хозяйства, миграция рабочей силы, а также ускорение реализации ряда других соглашений ВТО. Эти вопросы, в свою очередь, не находили понимания среди развитых стран.

Давая характеристику Доха раунду, следует выделить такую особенность, как возросшая роль развивающихся стран в процессе глобального управления. Это связано как с

наличием в документах ВТО положений, посвященных увеличению их роли в международной торговле товарами и услугами, так и с ростом активности самих стран в отстаивании своих интересов. Так, в Министерской декларации 2001 г. отмечается, что большинство стран — членов этой организации принадлежит к группе развивающихся государств и их интересы должны находиться «в самом центре» рабочей программы Раунда развития. Кроме того, декларация обращает внимание на уязвимость наименее развитых стран и особые структурные проблемы, с которыми они сталкиваются в процессе участия в международной торговле¹⁰. Проводя анализ основных соглашений ВТО, следует отметить особое отношение этой организации к входящим в ее состав развивающимся странам. Это обеспечивается, например, возможностью использования более длительных переходных периодов при проведении либерализации внешней торговли, менее жесткими требованиями в части связывания тарифов и проч. Вместе с тем путем формирования коалиций для отстаивания наиболее острых вопросов эти страны привлекают к себе и своим проблемам все большее внимание и имеют возможность громче заявить о своих интересах. Это проявляется, в частности, в их попытке переломить ситуацию с правилами регулирования в сельском хозяйстве.

Как известно, особенность современного этапа регулирования *сельского хозяйства* состоит в том, что некоторые страны—члены ВТО имеют право использовать такие меры поддержки, как экспортные субсидии, специальные защитные меры и меры «янтартной корзины». В основном эти меры применяют развитые страны. Так, только около 20 членов ВТО используют в этой сфере экспортные субсидии, в том числе США, Канада, Норвегия, Швейцария, ЕС (как один), Венесуэла и т. д. Около 30 стран применяют АМП¹¹ (среди них также можно увидеть США, Канаду, ЕС) свыше разрешенного к применению уровня в объемах *de minimis*¹². Около 40 членов ВТО используют механизм тарифных квот¹³. Таким образом, мощная государственная поддержка в развитых странах ведет к росту конкурентоспособности их продукции на внутреннем и внешних рынках, снижая при этом возможности производителей, не пользующихся поддержкой такого рода, в основном из развивающихся стран.

Сельскохозяйственное лобби и такие соображения, не связанные с торговлей, как, например, необходимость обеспечения продовольственной безопасности, заставляют богатые страны сопротивляться снижению уровня протекционизма. Наиболее эффективные производители сельскохозяйственной продукции из развивающихся стран (в том числе страны группы G20¹⁴) в целом заинтересованы в большем открытии хорошо защищаемых рынков в США, ЕС и ряде других государств¹⁵. Согласованная позиция этой группы, возглавляемой Бразилией, Индией и Китаем на переговорах в Канкуне, привела к тому, что переговоры по либерализации в сельском хозяйстве еще раз стали камнем преткновения в рамках международной торговой системы¹⁶. Активная позиция развивающихся стран в переговорах этим не ограничивается. Тот факт, что в ходе раунда с повестки дня ушли сингапурские вопросы, также является следствием деятельности G20. На сегодняшний день и Бразилия, и Индия играют ведущую роль в представлении интересов развивающихся стран, и от их действий во многом зависит направление и ход многосторонних торговых переговоров.

В то же время, несмотря на рост активности развивающихся стран в формировании современной международной торговой системы, влияние многих из них остается в целом ряде случаев довольно незначительным. Ограниченные возможности РС по формулированию своих позиций в тех или иных областях переговорного процесса во многом связаны с их бедностью и отсталостью. Так, целый ряд развивающихся государств даже

не могут себе позволить держать постоянные представительства в ВТО в Женеве. По мнению Супахая Паничпакди — предшественника Паскаля Лами на посту Генерального директора ВТО, это приводит к тому, что «прения по большинству проблем направляет лишь небольшая группа стран-членов, и это временами приводит к искажению взглядов на обсуждавшиеся проблемы»¹⁷. Кроме того, развивающиеся страны испытывают нехватку квалифицированных специалистов в сфере международной торговой политики. Возможности отстаивания своих интересов посредством использования механизма разрешения споров также ограничены вследствие высоких издержек. По словам Супахая Паничпакди, «участие в разбирательствах часто предусматривает оплату юридических услуг на таком уровне, который для большинства развивающихся стран недоступен»¹⁸.

Вместе с тем неправомерно было бы рассматривать развивающиеся страны в виде невинных жертв, на которых нацелились империалистические хищники. В целом ряде случаев позиции развитых стран являются вполне оправданными, например, в сфере защиты прав интеллектуальной собственности в связи с массовым производством контрафактной продукции в Индии, Китае и других странах. Конечно, здесь существует и другая сторона медали — вследствие достаточно низкого уровня доходов экономические субъекты в развивающихся странах просто не в состоянии приобретать дорогостоящие зарубежные товары. Это особенно остро проявляется в фармацевтике и привело к появлению «дженериков» — более дешевых аналогов запатентованных лекарств. Государство, в свою очередь, из-за слабости системы управления и халатности зачастую не в состоянии обеспечить должный уровень защиты¹⁹.

Переговоры в сфере услуг также являются достаточно сложными. В дальнейшей либерализации торговли услугами заинтересованы, прежде всего, развитые страны, где доля сектора в производстве ВВП превышает 70%²⁰. Однако современные объемы международной торговли услугами, несмотря на рост, в четыре раза меньше аналогичных показателей торговли товарами (2415 против 10 159 млрд долл.)²¹. Для развивающихся государств в связи с тем, что эта сфера является недостаточно развитой и в силу ее особой важности для обеспечения занятости и экономической безопасности, либерализация не так привлекательна.

Таким образом, процесс по сближению переговорных позиций и устранению существующих противоречий шел достаточно сложно. Определенный компромисс был найден лишь в рамках «Июльского пакета» в августе 2004 г., направленного на сокращение сельскохозяйственного протекционизма в следующих сферах: меры внутренней поддержки, экспортные субсидии и доступ на рынок²². В этой связи на встречу министров в Гонконге в декабре 2005 г. и последовавшие за ней переговоры возлагались большие надежды.

Цель Конференции в Гонконге можно сформулировать как сбалансирование разнонаправленных интересов стран-членов²³. Она должна была дать дополнительный импульс развитию современной международной торговой системы. В то же время вполне оправданным является то обстоятельство, что перед конференцией не ставились слишком амбициозные задачи. Страны-члены не могли себе позволить еще одной провальной конференции. Это отбросило бы процесс переговоров на несколько шагов назад, еще больше укрепило бы лагерь противников системы ВТО, а ее сторонников заставило бы еще глубже усомниться в ее жизнеспособности²⁴.

Таким образом, основной задачей, стоящей перед странами—членами ВТО, была необходимость определить круг вопросов, которые должны войти в окончательное соглашение Доха раунда²⁵. Одновременно страны воздерживались от необходимости при-

нения принципиальных решений по наиболее острым проблемам. В основной круг вопросов, обсуждаемых на конференции, входили:

- ◆ сельское хозяйство;
- ◆ доступ на рынок несельскохозяйственной продукции (*NAMA – non-agricultural market access*);
- ◆ услуги;
- ◆ правила, относящиеся к защитным мерам и региональным торговым соглашениям;
- ◆ содействие развитию торговли;
- ◆ специальный и дифференцированный режим для наименее развитых стран и др.

Анализ результатов министерской конференции в Гонконге показывает, что страны–члены ВТО, сознавая необходимость достижения компромисса, пошли на определенные уступки в отношении друг друга. Исходя из этого следует признать, что конференция прошла вполне успешно. В то же время, несмотря на важность достигнутых договоренностей и отсутствие провала на переговорах, следует вспомнить о том, что окончательные решения по многим вопросам не были приняты.

Действительно, в гонконгской декларации отмечалось, что еще многое предстоит сделать для завершения переговоров. По целому ряду вопросов на конференции были сформулированы лишь рамочные договоренности, а о конкретных деталях, связанных с конкретным уровнем снижения защиты и сроками, страны должны были договориться в течение 2006 г.

Несмотря на забрезжившую надежду, переговоры буксовали. Генеральный директор ВТО Паскаль Лами в своих выступлениях неоднократно призывал страны к активизации усилий, направленных на скорейшее достижение соглашения. По его мнению, Доха раунд никогда не воспринимался в качестве легкого мероприятия, а сложности, с которыми страны сталкиваются в его процессе, связаны с верой П. Лами в то, что результаты должны быть амбициозными и конкретными²⁶.

Несмотря на попытки генерального директора ВТО вывести переговоры из тупика, они были заморожены 24 июля 2006 г. Паскаль Лами объявил, что ситуация отчаянная²⁷. Министр торговли и промышленности Индии Камал Нат заявил: «Мы находимся где-то между палатой интенсивной терапии и крематорием»²⁸. При этом различные группы стран обвиняют друг друга в том, что консенсус не был достигнут.

Вместе с тем страны будут продолжать попытки, направленные на достижение компромисса. По мнению министра финансов Великобритании Гордона Брауна и его американского коллеги Генри Паулсона, США и Евросоюз должны принять срочные меры для возобновления многосторонних торговых переговоров. Однако уже в своем совместном заявлении они, признавая важность либерализации в сельском хозяйстве, говорят о необходимости скорейшей либерализации в торговле услугами, в том числе финансовыми, и дальнейшем снижении ставок таможенных пошлин на промышленную продукцию развивающимися странами²⁹. Желание крупнейших игроков продолжить переговоры является, с одной стороны, важным шагом на пути достижения компромисса. С другой стороны, в заявлении содержится нежелание идти на серьезные уступки. Ожидается, что министры наиболее влиятельных в ВТО держав в начале будущего года встретятся для обсуждения сложившейся ситуации в сфере многосторонних переговоров³⁰.

Таким образом, очевидно, что страны–члены ВТО стремятся сохранить существующий уровень протекционистской защиты. Вместе с тем имеется понимание того, что дальнейшее развитие международной торговой системы возможно только при условии взаимных уступок стран-членов. Ключевым фактором, тормозящим ход переговоров в

рамках Доха раунда, стал протекционизм в сфере сельского хозяйства. В то же время развитые страны увязывают перспективы достижения консенсуса в сельском хозяйстве с необходимостью обеспечения договоренности в других чувствительных вопросах (либерализация торговли услугами, дальнейшее снижение пошлин на готовую продукцию). Несмотря на то что переговоры оказались замороженными, страны выражают надежду на продолжение диалога. Однако пока недостаточно ясно, удастся ли полностью преодолеть кризис, с которым столкнулась Всемирная торговая организация. Вместе с тем в успешном завершении переговоров в рамках Доха раунда заинтересованы все страны—члены ВТО. Это будет способствовать укреплению многосторонней торговой системы.

¹ Предыдущие раунды многосторонних торговых переговоров проходили в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле.

² Конференция министров – высший орган принятия решений в ВТО, в рамках которого обсуждаются принципиальные решения, связанные с функционированием этой организации. Всего после формирования ВТО состоялось 6 министерских конференций. Конференции проходили в Сингапуре 9 – 13 декабря 1996 г., Женеве 18 – 20 мая 1998 г., Сиэтле 30 ноября – 3 декабря 1999 г., Дохе 9 – 14 ноября 2001 г., Канкуне 10 – 14 сентября 2003 г. и в Гонконге 13 – 18 декабря 2005 г.

³ Первая из-за целого ряда нерешенных проблем оказалась провальной. Можно с большой долей уверенности утверждать, что встрече в Гонконге и последующим за ней переговорам отводилась особая роль.

⁴ *Lamy P.* WTO Doha Development Agenda: Building on the Uruguay Round towards a freer, fairer world trading system. 22 November 2006 (www.wto.org).

⁵ В повестку дня Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров (1986–1994) входил довольно широкий круг вопросов: тарифы, нетарифные меры, услуги, интеллектуальная собственность, торговля текстилем и одеждой, сельское хозяйство, создание ВТО.

⁶ По мнению многих экспертов, именно в этом состоял успех развития ГАТТ.

⁷ Рубенс Рикуперо – Генеральный секретарь ЮНКТАД до 14.09.2004.

⁸ *Рикуперо Р.* Восстановление доверия в многосторонней торговой системе // Роль ВТО в глобальном управлении. М., 2004. С. 78.

⁹ «Сингапурские вопросы» были обозначены в 1996 г. в рамках первой Конференции министров ВТО в Сингапуре по инициативе развитых стран.

¹⁰ Ministerial Declaration. WT/MIN(01)/DEC/1. 2001. 20 November.

¹¹ АМП – агрегированная мера поддержки (aggregate measure of support, AMS) относится к мерам так называемой янтарной (желтой) корзины – мерам, искажающим торговлю и подлежащим сокращению. АМП определяется как разница между отечественной и мировой ценой. Эта величина, выражаемая в национальной валюте, умножается на количество произведенной в стране продукции (в случае, когда отечественная цена выше мировой). К полученному значению добавляются дотации сельскохозяйственным производителям и суммы, которые они не уплачивают в силу предоставленных им льгот.

¹² В настоящее время развитым странам разрешен к использованию минимальный уровень мер янтарной корзины, что составляет 5% от совокупного сельскохозяйственного производства (10% – для развивающихся).

¹³ Так, США используют тарифные квоты по 54 видам сельскохозяйственной продукции, страны ЕС – 87, Республика Корея – по 67 позициям. Безусловным лидером по применению тарифных квот является Норвегия, которая использует их по отношению к 232 товарам.

¹⁴ G20 – коалиция стран, настаивающих на наиболее амбициозных реформах в сельском хозяйстве. В настоящее время в группу, несмотря на название, входит 21 страна: Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Египет, Зимбабве, Индия, Индонезия, Китай, Куба, Мексика, Нигерия, Пакистан, Парагвай, Филиппины, Таиланд, Танзания, Уругвай, Чили и ЮАР.

¹⁵ Вместе с тем ряд развивающихся стран также находится в оппозиции по отношению к дальнейшей серьезной либерализации в этом секторе. Это связано прежде всего с тем, что в настоящее время они пользуются преференциями в доступе на американский и европейский рынки. В случае их открытия производители из таких развивающихся стран столкнутся с гораздо более высоким уровнем конкуренции.

¹⁶ См. об этом подробнее: Страны с переходной экономикой в системе ВТО / Под ред. С. Ф. Сутырина. СПб., 2005.

¹⁷ *Паничтакди С.* Уравнивание соперничающих интересов: будущая роль ВТО // Роль ВТО в глобальном управлении. М., 2004. С. 65.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Дискуссии о плюсах и минусах созданной в развитых странах системы защиты прав интеллектуальной собственности идут давно. В качестве основных контраргументов серьезной защиты приводят следующие: недостаток информации, позволяющей определить оптимальные сроки защиты, необходимость установления разных сроков защиты для различных секторов экономики, а также то обстоятельство, что патенты ограничивают распространение знаний. «Если бы у нас не было системы патентов, то было бы безответственно, исходя из наших сегодняшних знаний о ее экономических последствиях, рекомендовать создание такой системы. Но поскольку патентная система существует уже давно, то было бы безответственно, исходя из наших сегодняшних знаний, рекомендовать ее отмену» (Фритц Махлуп (1958)).

²⁰ The World Factbook 2006 (www.cia.gov).

²¹ International trade statistics 2006 (www.wto.org). Это связано как с тем, что довольно большая часть услуг относится к категории неторгуемых, так и с тем, что в странах — членах ВТО до сих пор существуют достаточно высокие барьеры для проникновения на рынки услуг иностранных игроков.

²² *Сутырин С. Ф.* ВТО на пути от Канкуна к Гонконгу: перспективы и последствия для России // Китай и Россия в мировой экономике / Под ред. С. Ф. Сутырина. Шанхай, 2006.

²³ Так, торговый комиссар Европейского Союза Питер Мандельсон накануне конференции в Гонконге заявил: «Я приехал сюда серьезно обсуждать условия соглашения, но это не значит, что я готов на новые уступки в области сельскохозяйственных субсидий. Мне кажется, что пришло время для других стран выступить со своими улучшенными предложениями» (РИА Новости. 2005. 12 дек.). В частности, в своем последнем предложении перед конференцией Европейский Союз предложил сократить субсидии на 35–60%, однако большинство развивающихся стран требует более радикального их сокращения. США, однако, выразили готовность сократить субсидии своим производителям на 55–90%. Кроме того, страны-члены стремятся увязывать свои уступки с теми, которые они получают от других стран. Так, представитель Бразилии накануне Гонконга заявил, что развивающиеся страны готовы расширить доступ иностранных компаний на свои рынки услуг, но только в обмен на «существенное» сокращение сельскохозяйственных субсидий в развитых странах.

²⁴ Особенно это касается стран, еще ведущих переговоры о вступлении в ВТО, в том числе России. Так, по словам М. Медведкова, Гонконгская конференция имеет большое значение для определения вектора, по которому в дальнейшем будет развиваться ВТО. Соответственно и для России она важна относительно корректировки планов, касающихся участия в работе по отдельным направлениям ВТО.

²⁵ Заключение соглашения планировалось на конец 2006 г.

²⁶ *Lamy P.* Op. cit.

²⁷ Chase, Steven WTO talks collapse after 5 years // *Globe and Mail*. 2006. July 24.

²⁸ Ibid.

²⁹ Brown and Paulson call for WTO progress // *Reuters*. 2006. November 27.

³⁰ Top WTO powers to meet in January // *Hemscott*. 2006. November 28.

Статья поступила в редакцию 31 января 2007 г.