

*Н. С. Швейкина*

## **ВСЕМИРНАЯ ТОРГОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ СЕТЕВОЙ МОДЕЛИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*Работа представлена кафедрой политологии.*

*Научный руководитель – доктор философских наук, профессор Л. В. Сморгунов*

**Интерес к Всемирной Торговой Организации в российских научных кругах высок, что не в последнюю очередь связано с грядущим вступлением в ВТО России. Научные исследования, связанные с ВТО, в основном касаются взаимоотношений ВТО и России. Самой ВТО посвящено немало публикаций, но в основном экономико-правового характера, изучается организационная**

структура ВТО, ее деятельность и важнейшие документы. Таким образом, в большинстве работ, связанных с исследованием роли международных экономических организаций как субъектов глобального управления, делается акцент на их экономической и правовой деятельности, в то время как эти организации являются и политическими акторами.

**The interest to World Trade Organization in Russian Political Science research is high because of future of Russia's joining to this organization. Generally the research connected with WTO is about relations between Russia and WTO. There are plenty of publications about WTO, but mainly these publications are economic and law, or study the organizational structure of WTO, it's activities and documents. But at the same time international economic organizations have more and more influence on political agenda in the global world. And this influence more effective and correct than the activities of plenty of International political organizations and alliances.**

Глобальный мир становится комплексным и расплывчатым. Происходит рассредоточение центров власти и силы. Неслучайно многими аналитиками отмечается, что происходит системный переход планетарного масштаба – переход к новой управленческой парадигме, называемой «global governance» – «глобальное управление», которое представляет собой совершенно иной тип управления – сетевой<sup>1</sup>. В сущности, сеть в современной политике – это и есть форма управления, отличающаяся от традиционной тем, что в ней постепенно нивелируется иерархия и на первое место выходит множество различных самоуправляющихся групп, варьирующихся от общественно-политических движений внутри конкретного государства до наднациональных объединений. Разумеется, нередко между этими группами возникают недопонимание, переходящее в конфликты, управлять напрямую которыми очень проблематично, а подчас и невозможно. Поэтому на первое место выходят такие международные институты, которые органично встраиваются в современную governance-парадигму и которые обладают необходимым властными ресурсами, способными преодолеть хаотичность мироотношений посредством трансформации их в диалог с целью установления конструктивных отношений партнерства на основе консенсуса.

Мы считаем Всемирную Торговую Организацию (ВТО) одним из таких институтов.

Обычно ВТО понимается как типичный наднациональный институт, подобный

Организации Объединенных Наций, НАТО или же Всемирному Банку<sup>2</sup>. Однако мы придерживаемся той позиции, что ВТО – это организация нового типа, основанная на сетевых принципах управления. Также, как правило, в различных исследованиях ВТО предстает исключительно экономическим актором глобального управления<sup>3</sup>. Мы же утверждаем, что ВТО стоит и должно рассматривать в качестве политического актора. И несмотря на то что изначально ВТО создавалось лишь как инструмент регулирования международной торговли, в современном мире роль ВТО значительно шире. Это инструмент глобализации, один из ее главных акторов, ее символ, политическое значение которого трудно переоценить.

**ВТО является сетевой организацией.** Сетевые теории приобретают в политологической среде все большую популярность, что далеко не случайно, поскольку ученые давно задались целью предложить иной тип властвования, принципиально отличающийся от традиционного, иерархического. Современность сама предлагает решение этого вопроса. Увеличение количества государств на планете, возникновение ряда региональных альянсов, размывание границ в зоне Шенген, появление сети Интернет – все это отражение новой структуры мира, которую уже вряд ли можно назвать структурой, скорее – глобальной миросистемой, основанной на сетевой модели. Управление этой миросистемой, состоящей из бесчисленного множества сетевых акторов, возможно только по ее правилам –

зачастую противоречивым и не имеющим никакого правового оформления. Иначе говоря, чтобы суметь управлять сетью, необходимо встроиться в эту новую миросистему.

Всемирная Торговая Организация является наиболее молодой из экономических международных организаций мирового значения. Ее созданию во многом способствовала коренная перестройка мира, произошедшая на рубеже 1990-х годов. Существовавшее до этого Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ – по первым буквам английской транскрипции) не являлось сетевой организацией в полном смысле этого слова. Созданное в 1940-е годы, оно так и не смогло стать серьезным наднациональным институтом по причине биполярности тогдашней миросистемы и резкой конфронтации полюсов. В то же время ГАТТ стало единственным на тот момент в мире международным соглашением, предусматривавшим реально выполняемые согласованные условия либерализации международной торговли и разрешения международных конфликтов<sup>4</sup>. Трансформации ГАТТ в ВТО предшествовал длительный Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров, продолжавшийся восемь лет (с 1986 по 1994 год).

За время существования ГАТТ были выработаны важнейшие базовые принципы функционирования ВТО как сетевой организации – устранение торговых барьеров посредством многостороннего торгового процесса и развитие практики принятия решений на основе консенсуса. Также были заложены основы для осуществления коллегиального руководства, которое в ВТО представлено Конференцией министров стран-участников (созываемый не менее одного раза каждые два года) и Генеральным Советом (созываемым по мере необходимости). Текущими вопросами занимается Секретариат ВТО, возглавляемый Генеральным директором. Секретариат в каком-то смысле автономен от Конференции и Генерального Совета, хотя Генеральный директор Секретариата избирается именно

ими. В задачу Секретариата входит поддержка международного статуса ВТО. Он ведет очень напряженную работу – по некоторым данным, в штаб-квартире ВТО проводится до 2000 заседаний<sup>5</sup>.

Всемирная Торговая Организация как наиболее молодая мировая организация обладает всеми ресурсами – властными и правовыми, чтобы оказывать воздействие на глобальные процессы. Можно с уверенностью говорить о том, что ВТО осуществляет в значительной мере принцип сетевого взаимодействия – в процессе длительных раундов переговоров (например, об изменении торговой политики или же вступлении в ВТО новых членов) формируется политическое решение, в котором так или иначе задействованы все заинтересованные участники ВТО. ВТО построено на принципах коллегиального руководства и многосторонних соглашений. Участники ВТО взаимозависимы, связаны общими интересами и обменом ресурсами, они равны с точки зрения формирования решения. ВТО – договорная структура, состоящая из набора соглашений, организация, где решения (за редкими исключениями) принимаются на основе консенсуса. ВТО является форумом для проведения переговоров на непрерывной основе. Все это как нельзя лучше подтверждает сетевой характер системы управленческой системы ВТО.

**ВТО играет не только и не столько экономическую, сколько политическую роль в глобальном управлении.** Несомненно, создание ВТО – это в первую очередь политический шаг. И здесь стоит привести точку зрения Кента Джонса, который называет следующие политические составляющие, приведшие к возникновению ВТО:

1. Торговля является одним из национальных приоритетов, поскольку она способствует реализации политических целей как внутри страны, так и за ее пределами – на международной политической арене.

2. Экспансия внутренних рынков, интенсификация двусторонних торговых отношений между государствами способствует

поддержанию мира на планете. «Чем больше страны с рыночной экономикой начнут торговать между собой и увеличится их благосостояние, тем менее вероятно, что они станут воевать друг с другом, а гражданские войны приведут к установлению коммунистических режимов»<sup>6</sup>.

Стоит заметить, что второе положение соответствует позиции американских официальных лиц (одних из инициаторов подписания ГАТТ), таких как госсекретарь К. Халл, который считал, что открытые рынки – лучшая гарантия долгосрочного мира. Всемирная Торговая Организация, таким образом, является логичным продолжением политики неолиберализма, которая проводилась ведущими западными державами на протяжении второй половины XX столетия. Эта политика послужила мощным толчком к интенсификации процессов глобализации, выводя на первый план приоритет рыночной экономики и демократических институтов – как внутригосударственных, так и наднациональных. ВТО (равно как и ее предшественник ГАТТ) призвана политически и экономически вовлечь в систему неолиберальных ценностей как можно большее количество международных акторов, а также разработать комплекс таких правовых норм, которые были бы привлекательны для государства и свидетельствовали бы о возможности увеличить его политический вес на международной арене. Поэтому стремление государств стать участником ВТО в последние годы столь велико, и тем больше возможностей у стран – членов ВТО заблокировать окончательное решение по принятию в организацию отдельных государств. Затянувшийся на долгие годы процесс вступления России в ВТО – явное тому подтверждение.

**Сетевые механизмы управления являются основой для функционирования ВТО как политического актора глобализации.** Ключевой для понимания механизмов работы ВТО является так называемая система многосторонних обязательств, цель которых – сбалансированность использования участ-

никами ВТО инструментов торговой политики на основе достигнутого многостороннего компромисса. Многосторонние соглашения включают следующий ряд элементов, в том числе такие правила, как ГАТТ и соглашения Уругвайского раунда:

1) основные принципы системы многостороннего регулирования и многосторонних торговых соглашений;

2) индивидуальные обязательства стран-участниц в области торговых ограничений (в ГАТТ – таможенные тарифы, в ВТО – таможенные тарифы, ограничения в области торговли услугами и применение субсидий в торговле сельскохозяйственными товарами);

3) основные правила применения торговых ограничений и других мер регулирования (в значительной мере это случаи исключений из основных принципов и правила применения таких исключений);

4) механизм разрешения торговых споров, связанных с применением соглашений<sup>7</sup>.

Дабы проиллюстрировать политическую значимость сетевых механизмов ВТО в глобальном управлении, мы рассмотрим первый элемент вышеуказанных многосторонних соглашений.

Итак, ключевыми принципами многосторонней системы являются **недискриминация и транспарентность**.

Принцип **недискриминации** понимается двояко. Во-первых, здесь подразумевается недискриминация стран-партнеров по отношению друг к другу. Каждая страна обязана предоставить всем странам условия торговли, не менее благоприятные, чем те, которые она предоставила хотя бы одной стране. Здесь действует так называемый *режим наибольшего благоприятствования* (РНБ). Во-вторых, принцип недискриминации выражается в недопустимости дискриминации иностранных товаров по отношению к отечественным после прохождения таможни – иностранным товарам предоставляется *национальный режим*.<sup>8</sup> В настоящее время аналитики отмечают определенное размывание границы между международными и внутренними правилами това-

рообмена, что вызвало другую тенденцию – постепенный перенос центра тяжести с условий применения режима наибольшего благоприятствования на условия, базирующиеся на национальном режиме. По мнению И. И. Дюмулена, национальный режим в условиях прогрессирующей интеграции национальных экономик и дальше будет становиться важнейшим принципом многостороннего регулирования международных отношений<sup>9</sup>. Введение принципа недискриминации имеет значительные политические последствия и, в частности, то, что страна, вступившая в ВТО, не имеет возможности запретить ввоз товаров из страны, с которой у нее напряженные отношения на политической арене. Разумеется, существуют различные пути преодоления принципа недискриминации, но формально государство лишается одного из наиболее распространенных методов политического давления.

**Транспарентность** считается одним из важнейших принципов системы многостороннего международного регулирования внешней торговли и заключается в обеспечении ее прозрачности. Все страны обязуются регулярно предоставлять полную информацию другим членам ВТО о применении средств торговой политики, как в настоящее время, так и в перспективе. Как следует из статьи X ГАТТ-1994, это требование общее ко всем странам – членам ВТО и оно предполагает единообразие правового регулирования и учреждение достаточного количества судебных, арбитражных и административных процедур для целей быстрого пересмотра не соответствующих ГАТТ административных мероприятий, касающихся таможенных вопросов<sup>10</sup>. Утверждение принципа транспарентности и введение единой открытой правовой системы в государствах – членах ВТО также имеет свою политическую составляющую. Возникает вопрос правовой суверенности государства, незащищенности перед внешними правовыми влияниями. Торговое право страны, таким образом, становится подчинено не внутренним властным институтам,

а внациональному институту, что в значительной степени лишает государство самостоятельности в принятии решений относительно своей торговой политики.

Можно сделать вывод, что, вводя на своей территории принципы недискриминации и транспарентности, государство теряет свою автаркию, становится лишь одним из элементов системы *global governance*, сохраняя тем не менее свой суверенитет. Впрочем, это отмечается и самой ВТО: «ВТО не предполагает делегирования какой-либо части национального суверенитета наднациональным международным органам. В этом ее отличие от организаций интеграционного типа, таких как Европейский Союз. Кроме того, обязательства стран вытекают и из других международных соглашений экономического характера, причем большинство из них содержат те или иные ограничения для подписавших их правительств»<sup>11</sup>. Далее упоминается ряд сфер экономической политики государства, которые не подразумевают вмешательства ВТО. Впрочем, это не означает, что в дальнейшем с увеличением числа членов организации и системной трансформацией *global governance* компетенция ВТО не будет расширяться.

Роль Всемирной Торговой Организации в системе *global governance* становится все более значимой и влияние ее на политические процессы неоспоримо. Организационно ВТО – это институт нового типа, развивающийся в русле сетевой модели управления, воплощающий в себе его основные принципы. И несомненно, ВТО становится прообразом будущих международных политических организаций, сформированных уже не по идеологическому или региональному признакам, а на основе прагматического подхода, иначе говоря, с целью решения насущных проблем, имеющих одинаково важное значение для всех участников.

На данном этапе ВТО следует решать ряд проблем, главная из которых заключается в том, что не все участники ее находятся в равных условиях. Поначалу многие из

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

---

развивающихся стран вообще не смогли по финансовым соображениям иметь свои представительства в Женеве и, соответственно, активно участвовать во всех заседаниях и совещаниях. В результате более сильные государства получили значительные преимущества на первом этапе развития ВТО. Основной задачей ВТО в дальнейшем должно стать реальное уравнивание политических возможностей влияния участников на процесс принятия решений, иначе говоря, улучшение «внутренней» транспарентности. Впрочем, есть основа-

ния и у тех, кто утверждает, что у ВТО проблемы и с «внешней» транспарентностью. Но здесь все же речь идет о том, что Всемирная Торговая Организация должна снять ограничения на открытое распространение ряда внутренних документов ВТО – на этом настаивают неправительственные организации. И следовательно, цель ВТО заключается в налаживании сетевых взаимосвязей не только на уровне членов своей организации, но и на уровне взаимодействия с другими организациями – акторами глобального мира.

### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См. работы: *Rosenau J. N. Governance // Global Governance. Critical Concepts in Political Science. Ed. by T. J. Sinclair. Vol. 1. Routledge. London – New York. 2004;* *Hewson M., Sinclair T. J. The Emergence Of Global Governance Theory // Global Governance. Critical Concepts in Political Science. Ed. by T. J. Sinclair. Vol. 1. Routledge. London – New York. 2004;* *Сморгунов Л. В. Политическое управление в современном мире // Перспективы человека в глобализирующемся мире. СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2003;* *Сморгунов Л. В. Сетевая методология исследования политики // politanalysis.narod.ru/smorgunov2.html*

<sup>2</sup> *Этциони А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям. М.: Ладомир, 2004. С. 219.*

<sup>3</sup> *Роль Всемирной Торговой Организации в глобальном управлении. М.: Весь Мир, 2004.*

<sup>4</sup> *Основы торговой политики и правила ВТО. М.: Международные отношения, 2006. С. 21.*

<sup>5</sup> *Дюмулен И. И. Всемирная Торговая Организация. М.: Экономика, 2003. С. 204.*

<sup>6</sup> *Jones K. A. Who's afraid of WTO? Oxford University Press. New York, 2004. P. 38–39.*

<sup>7</sup> *Основы торговой политики и правила ВТО. М., 2006. С. 33.*

<sup>8</sup> *Всемирная торговая организация и национальные экономические интересы. М., 2003. С. 6.*

<sup>9</sup> *Дюмулен И. И. Всемирная Торговая Организация. М.: Экономика, 2003. С. 193.*

<sup>10</sup> *Зенкин И. В. Право Всемирной Торговой Организации. М., 2003. С. 38.*

<sup>11</sup> *Типичные заблуждения относительно ВТО // <http://www.wto.ru/chto.asp?f=zabluzd&t=8>*